

ANDRÉ LOBATO ANDRADE

O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS DOS FÓRUMS REGIONAIS DE
GOVERNO NO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS
GERAIS

Belo Horizonte
2016

ANDRÉ LOBATO ANDRADE

O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS DOS FÓRUNS REGIONAIS DE
GOVERNO NO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS
GERAIS

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

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte

2016

A553p

Andrade, André Lobato.

O processo de incorporação de demandas dos fóruns regionais de governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais [manuscrito] / André Lobato Andrade. -- 2016. [12], 119 p. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2016.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Bibliografia: p. 107-111

1. Fóruns Regionais de Governo – Minas Gerais. 2. Participação social – Minas Gerais. 3. Participação popular – Minas Gerais. 4. Planejamento – Administração pública – Minas Gerais. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Título.

André Lobato Andrade

O processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior 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

Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, orientador, Fundação João Pinheiro

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

Prof. Mestre Bernardo da Mata Machado, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, __ de _____ de 2016.

Dedico esse trabalho à toda sociedade mineira, especialmente aos cidadãos que participaram dos Fóruns Regionais. Esse trabalho é a minha contribuição na luta pelo aprofundamento da democracia. A participação social é caminho para superarmos juntos os desafios do presente e do futuro!

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jaime e Fátima, fonte dos valores que me guiam. Luiza e Isabela, irmãs que eu sei que estão ao meu lado sempre. A toda minha família. Obrigado por todo amor, apoio e paciência na construção desse trabalho. Vocês sempre motivaram o meu melhor! Essa monografia é fruto desse sentimento.

Agradeço ao Bruno Lazzarotti, meu orientador em todas as horas, não só nessa monografia. Desde o início da graduação você me inspira a não tocar a vida somente com a ponta dos dedos, e assumir a luta e os compromissos de mudar a realidade. Com você aprendo qual Política que quero construir em minha vida, e não tenho palavras para dizer o quanto sempre serei grato por isso.

Dedico esse trabalho à equipe do NPAR dos Fóruns Regionais. Obrigado por me receberem tão bem, foi um imenso privilégio trabalhar com vocês. Sem o apoio constante e as ideias de cada um, essa pesquisa não existiria. Espero que ela contribua para o desenvolvimento dos Fóruns e da participação social que todos nós acreditamos.

A todos os entrevistados e consultados na elaboração dessa monografia, obrigado pela confiança. Esse trabalho só existiu porque muitos acreditaram na proposta e cederam seu tempo e ideias!

A todos os meus professores da Fundação João Pinheiro, obrigado pela oportunidade de aprender com vocês. Nunca encontrei com vocês uma porta fechada, pelo contrário, sempre tive os caminhos abertos, com apoio e dedicação para o verdadeiro aprendizado.

Agradeço aos meus amigos e colegas da Administração Pública, que me acompanharam nos momentos acadêmicos e na diversão, espero que estejamos sempre juntos. O que levo desses anos são as melhores experiências da minha vida!

Agradeço à Iara, que acompanhou e estimulou o desenvolvimento dessa pesquisa. Obrigado por estar ao meu lado, com sua energia que me faz buscar o meu melhor!

A todos os amigos queridos que tenho a sorte de contar em minha vida. Vocês são indispensáveis! Obrigado por tudo!

À Fundação João Pinheiro e ao Campo de Públicas, onde encontrei o meu caminho para servir à sociedade.

À tudo e todos, que contribuíram e somaram a minha vida. Se pude realizar esse trabalho da melhor maneira que podia, foi porque cada um fez parte da rede de inspiração que me motiva. Vamos juntos na busca de uma sociedade mais justa e democrática, com a participação social tendo poder de construir governos melhores para o Brasil.

A primeira condição para
modificar a realidade consiste em
conhecê-la.

Eduardo Galeano

RESUMO

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar a efetividade do processo de incorporação das demandas populares vindas dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais no planejamento e gestão das secretarias de estado. Considerou-se, na linha da democracia participativa-deliberativa, que a construção de um planejamento participativo exige a adaptação de estruturas, processos e pessoal técnico do governo. A análise desse trabalho se concentra principalmente nas decisões tomadas sobre influência dos Fóruns Regionais na elaboração e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), principal documento de planejamento de médio prazo do Estado de Minas Gerais. Para a análise, foi feita uma revisão teórica da teoria democrática, culminando nas linhas de democracia participativa e deliberativa. Desenvolveu-se o conceito de Instituição os métodos para análise de sua efetividade. Apresentou-se uma compilação das teorias que integram o planejamento e gestão governamental com a participação popular, e um breve histórico das experiências participativas no planejamento no Brasil e em Minas Gerais. Descreveram-se os Fóruns Regionais e os estudos sobre sua efetividade já realizados, e a opção por analisá-lo somente na perspectiva intragovernamental. A pesquisa qualitativa recorreu à observação em campo e as entrevistas semiestruturadas, complementadas por análise documental. A descrição do processo foi feita com entrevistas no órgão central de planejamento e nas secretarias de Estado, com aprofundamento na de Desenvolvimento Agrário. A análise das entrevistas complementada com documentos permitiu concluir que os Fóruns Regionais não influenciaram de maneira efetiva o processo de planejamento e gestão das secretarias, por uma série de fatores. Houve incompatibilidade de datas entre os Fóruns Regionais e a elaboração do PPAG. A alta gestão não conduziu um processo de orientação das capacidades técnicas para interagirem com a participação popular. Contudo, os Fóruns Regionais são uma Instituição Participativa nova, que tem potencial para ser aperfeiçoada e melhor absorvida pelo planejamento estadual. São feitas algumas considerações finais sobre como aproximar a estrutura técnica da participação popular. O objetivo é apontar caminhos para aprimorar o processo e aumentar sua efetividade em conduzir um planejamento público orientado pela participação popular.

Palavras-chave: Minas Gerais, Fóruns Regionais, Participação Popular, Efetividade de Instituições Participativas, Planejamento Público, Secretarias de Estado, PPAG 2016-2019.

ABSTRACT

The objective of this paper is to describe and analyze the effectiveness of the process of incorporation of the popular demands coming from the Regional Forums of Government of Minas Gerais in the planning and management of state secretariats. It was considered, in the line of participatory-deliberative democracy, that the construction of participatory planning requires the adaptation of structures, processes and technical personnel of the government. The analysis of this work focuses mainly on the decisions taken on the influence of the Regional Forums in the elaboration and revision of the Plurianual Plan of Government Action (PPAG), the main medium-term planning document of the State of Minas Gerais. For the analysis, a theoretical revision of the democratic theory was made, culminating in the lines of participatory and deliberative democracy. It was deepened in the concept of Participatory Institution and the methods to analyze its effectiveness. A compilation of theories integrating governmental planning and management with popular participation was presented, as well as a brief history of participatory planning experiences in Brazil and Minas Gerais. We described the Regional Forums and the studies on their effectiveness already carried out, and explained the option to analyze it only from an intragovernmental perspective. Qualitative research resorted to field observation and semi-structured interviews. The description of the process was made with interviews in the central planning body and in the state secretariats, with deepening in the Agrarian Development. The analysis of the interviews allowed concluding that the Regional Forums did not influence in an effective way the process of planning and management of the secretariats, by a series of factors. There were incompatibility of dates between the Regional Forums and the preparation of the PPAG. High management did not conduct a process of orientation of the technical capacities to interact with the popular participation. However, the Regional Forums are a new Participatory Institution, which has the potential to be improved and better absorbed by state planning. Some final considerations are made on how to approach the technical structure of popular participation. The goal is to point out ways to improve the process and increase its effectiveness in conducting public planning guided by popular participation.

Key words: Minas Gerais, Regional Forums, Popular Participation, Effectiveness of Participatory Institutions, Public Planning, Secretariats of State, PPAG 2016-2019.

LISTA DE SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
APR – Audiências Públicas Regionais
ASPLAN - Assessoria de Planejamento
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais S.A
CF-88 – Constituição Federal de 1988
CLAD - Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPP – Comissão de Participação Popular
DER-MG – Departamento de Estradas de Rodagem Minas Gerais
GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IP – Instituição Participativa
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
NCIAPE - Núcleo Central de Informações e Apoio as Políticas Estratégicas
NGP – Nova Gestão Pública
NPAR - Núcleo de Apoio a Participação e Regionalização
OP – Orçamento Participativo
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PPA – Plano Plurianual
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC – Secretaria de Estado de Cultura
SECTES – Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior
SEDA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDPAC - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão

Metropolitana

SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social
SEE - Secretaria de Estado de Educação
SEESP - Secretaria de Estado de Esportes
SEGOV - Secretaria de Estado de Governo
SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES - Secretaria de Estado de Saúde
SETOP - Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
SETUR - Secretaria de Estado de Turismo

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	17
2.1 TEORIA DEMOCRÁTICA.....	17
2.2 AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL.....	19
2.3 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....	22
2.3.1 PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS.....	23
2.4 INTERAÇÃO PLANEJAMENTO GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	25
3 OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS..	33
3.1 AVALIAÇÕES DE EFETIVIDADE DOS FÓRUNS NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	37
3.2 A PROBLEMÁTICA DA INTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS COM OS FÓRUNS REGIONAIS.....	39
3.3 A RELAÇÃO DOS FÓRUNS REGIONAIS COM AS SECRETARIAS DE ESTADO.....	41
4 METODOLOGIA.....	45
4.1 OBSERVAÇÃO DIRETA.....	45
4.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	46
4.3 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....	46
5 PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS NO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS.....	49
5.1.1 COORDENAÇÃO DEMANDAS X PLANEJAMENTO.....	49
5.1.2 COMUNICAÇÃO DO NCIAPÉ COM A COORDENAÇÃO.....	53
5.1.3 REVISÃO DO PPAG.....	54

5.2 O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS DOS FÓRUNS NO PLANEJAMENTO SEGUNDO AS SECRETARIAS	57
5.2.1 PROCESSO DE RESPOSTAS E ENVOLVIMENTO DOS GESTORES	59
5.2.2 ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG CONSIDERANDO OS FÓRUNS	64
5.2.3 COMUNICAÇÃO COM A COORDENAÇÃO DOS FÓRUNS	69
5.2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FÓRUNS	71
5.2.5 A PERCEPÇÃO SUPERFICIAL DE ALINHAMENTO DAS DEMANDAS	75
5.3 INTRODUÇÃO SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	77
5.3.1 PROCESSOS DE DISCUSSÃO DAS DEMANDAS E RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO DA SEDA	77
5.3.2 O ENVOLVIMENTO DOS GESTORES E FUNCIONÁRIOS DA SEDA COM AS DEMANDAS DOS FÓRUNS	79
5.3.3 REVISÃO DO PPAG DA SEDA	83
5.3.4 CONSIDERAÇÕES DOS ENTREVISTADOS DA SEDA SOBRE OS FÓRUNS REGIONAIS	85
6 O FUTURO E O APRIMORAMENTO DOS FÓRUNS REGIONAIS	93
6.1 DEMANDAS PRIORIZADAS	93
6.2 DEMANDAS INDIVIDUAIS	96
6.3 SUGESTÕES PARA A COORDENAÇÃO DOS FORUNS	97
6.4 SUGESTÕES PARA AS SECRETARIAS	98
6.5 PACTO PELO CIDADÃO	99
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
8 REFERÊNCIAS	107
APÊNDICES	113
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA ENTREVISTADOS “A” E “B” DA EQUIPE DO NCIAPÉ	113

APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO	
A	113
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
ENTREVISTADOS “C” “D” E “E” DA SEDA	116
APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO	
C	116
APÊNDICE E – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO	
D	120
APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO	
E.....	124
APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	
ENTREVISTADO “F” E ENTREVISTA COLETIVA NPAR	126
APÊNDICE H – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COLETIVA DO NPAR	
.....	127

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988 (CF-88), a sociedade ansiava por uma redemocratização efetiva, que mudasse as estruturas instaladas e aproximasse o Estado do cidadão. Um caminho para isso foi o desenvolvimento de instituições que permitissem à população discutir e participar da agenda governamental em várias dimensões, com mecanismos associados à estrutura estatal. Essas Instituições Participativas (IPs) se multiplicaram pelo Brasil, mas ainda são incipientes estudos e modelos de avaliação de sua influência efetiva nas bases da Administração Pública Tradicional, que são burocráticas e isoladas das influências sociais.

No contexto da redemocratização pós CF-88 a sociedade buscava maneiras de apresentar suas posições ao governo, envolvendo grupos antes excluídos do diálogo. A participação de cidadãos em Instituições Participativas como Conselhos, Conferências e Orçamentos Participativos era uma inovação e um grande avanço democrático por si só (LAVALLE,2011).

O contexto político atual é de uma crise de representatividade dos políticos eleitos perante a população, que se sente apartada das decisões dos governos. As Instituições Participativas existentes promoveram canais nesse sentido, mas não estão sendo capazes de apresentar soluções que atendam esse conflito da população com a política e o Estado tradicional.

Com essas considerações iniciais, o presente estudo da experiência dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais busca contribuir para a pesquisa e a prática da influência efetiva da participação social no modo de funcionamento do Estado e suas políticas públicas.

Os Fóruns Regionais de Governo são uma Instituição Participativa criada em 2015 pelo Executivo para promover um diagnóstico multidimensional de Minas Gerais. Dividindo o estado em dezessete Territórios de Desenvolvimento, foram promovidas em cada um duas rodadas em que a população apresentou seus problemas e demandas ao governo estadual. Na primeira rodada qualquer cidadão ou movimento social poderia apresentar demandas chamadas de gerais, através de formulários em meio físico ou digital. Na segunda rodada, a população se reuniu em uma cidade sede de cada Território, e com mediação do governo, deliberou sobre quais eram as demandas prioritárias em uma divisão de cinco eixos principais, que englobam toda a atuação do governo estadual.

A proposta do Governo era de que essas demandas pautassem a construção de documentos de planejamento participativo e com dimensão territorial, especialmente o Plano

Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que conduz as políticas públicas por quatro anos e é elaborado no primeiro ano de cada mandato. Essa expectativa de ter suas demandas ouvidas, consideradas e atendidas pelo governo motivou a população a se envolver (PEREIRA, 2015). Os Fóruns envolveram 25 mil pessoas em seus eventos por todo o estado, que produziram 12.689 demandas gerais e 2389 demandas prioritizadas.

Os Fóruns Regionais foram a materialização do slogan “Ouvir para Governar” do governador eleito em 2014, Fernando Pimentel. São a principal bandeira e marca da atual gestão, e tem sido associados publicamente às entregas governamentais em todas as áreas de governo. Avalia-los na medida em que foram capazes de transformar a maneira tradicional de planejamento do estado é extremamente pertinente. Uma das promessas da campanha do governador era transformar a gestão do estado, apontada como centralizadora e gerencialista, voltada para si mesmo e distante das necessidades do cidadão.

Este trabalho se desenvolve a partir de um marco teórico que traça as origens do conceito de participação social e os métodos de avaliação da efetividade das instituições participativas. Considerando que o objetivo dos Fóruns Regionais era interagir com o planejamento de Minas Gerais, as teorias que unem participação social com o planejamento e gestão pública fornecem bases para interpretação da Instituição Participativa. Essa perspectiva analisa os modelos de administração pública e as questões a se considerar para implantar um modelo de gestão orientada pela participação social. Um histórico de experiências de planejamento participativo no estado permite identificar o contexto onde se inserem os Fóruns Regionais.

O objetivo geral desse trabalho é descrever o processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais no planejamento e gestão das secretarias de Estado, para avaliar a efetividade desse processo. Os objetivos específicos são:

- a) Revisar a perspectiva teórica da avaliação de efetividade de instituições participativas e sua interação com a administração pública.
- b) Apresentar os Fóruns Regionais e os estudos de sua efetividade desenvolvidos na perspectiva do desenho institucional e da representatividade da população.
- c) Formular considerações e propostas para aproximar os Fóruns Regionais da administração estadual e aumentar sua efetividade.

Este trabalho se desenvolve a partir de um marco teórico que traça as origens do conceito de participação social e os métodos de avaliação da efetividade das instituições

participativas. Considerando que o objetivo dos Fóruns Regionais era interagir com o planejamento de Minas Gerais, as teorias que unem participação social com o planejamento e gestão pública fornecem bases para interpretação da Instituição Participativa. Essa perspectiva analisa os modelos de administração pública e as questões a se considerar para implantar um modelo de gestão orientada pela participação social. Um histórico de experiências de planejamento participativo no estado de Minas Gerais permite identificar o contexto onde se inserem os Fóruns Regionais.

Na apresentação dos Fóruns Regionais, além de seus detalhes técnicos e metodologia, são apresentadas as considerações de Pereira (2015) e Dos Santos (2016) sobre a efetividade dos Fóruns Regionais em outras perspectivas. Pereira (2015) avaliou o desenho institucional dos Fóruns Regionais como adequado para seu objetivo e promoção da participação social. Dos Santos (2016) faz uma análise da representatividade social dos participantes dos Colegiados Executivos dos Fóruns, que aponta necessidade de mais representação de alguns segmentos sociais. Esses dois trabalhos apontam em suas conclusões para a necessidade de uma avaliação de efetividade da inserção dos Fóruns Regionais no planejamento do governo.

Para avaliar o processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais no planejamento e gestão das secretarias de estado, foi seguido o método proposto por Lavallo (2011) de identificação das decisões e ações tomadas por influência da participação social. Foi utilizado principalmente o método de entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos com o processo dos Fóruns Regionais, no nível técnico do planejamento e gestão das secretarias.

Foram entrevistados no Núcleo Central de Informações e Apoio as Políticas Estratégicas (NCIAPE) o gestor da equipe e um funcionário responsável por acompanhar algumas secretarias, chamado de setorialista. Na secretaria de Desenvolvimento Agrário foram entrevistados um membro da alta gestão e dois gestores de áreas finalísticas. Foram entrevistadas outras quinze pessoas que foram pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias. Ao final dessa etapa de entrevistas, as conclusões do trabalho foram apresentadas e discutidas como membro da alta gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), um dos formuladores e coordenadores dos Fóruns, e também com a equipe de doze pessoas do Núcleo de Apoio a Participação e Regionalização (NPAR) que conduziu os Fóruns Regionais com a visão territorial.

A última parte do trabalho apresenta considerações e sugestões para integrar os Fóruns Regionais com os processos técnicos de planejamento e gestão de Minas Gerais. Algumas considerações foram elaboradas para o contexto atual dos Fóruns no Governo de Minas. Outras para uma eventual repetição das primeiras e segundas rodadas dos Fóruns. No entanto, a intenção é que

elas sirvam também para outras experiências de participação social que tenham que se inserir no funcionamento da administração pública.

O trabalho está dividido em seis capítulos além desta introdução: O capítulo 2 contém revisão teórica da participação social, avaliação da efetividade de Instituições Participativas e interação participação e planejamento e gestão. O capítulo 3 apresenta os Fóruns Regionais e estudos já realizados sobre outras dimensões de sua efetividade. O capítulo 4 detalha a metodologia que conduziu esta pesquisa. O capítulo 5 atende o objetivo principal de descrever o processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais pelas secretarias de estado. O capítulo 6 faz considerações e sugestões para aprimorar a interação dos Fóruns Regionais com o planejamento e a gestão.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.1 TEORIA DEMOCRÁTICA

O campo de estudo da participação social no Brasil surge a partir da década de 1960, nas discussões sobre as disfunções do modelo de democracia representativa e as possibilidades de substituí-la ou reformá-la. (Lavallo, 2011). É nessa lógica do aprimoramento da democracia representativa que vem se desenvolvendo a teoria democrática, que abrange a participação social. Esse aprimoramento envolve suas formas, condições e suas relações com as instituições eleitorais. Para compreendê-la, é preciso abordar como se situa em diferentes modelos de democracia, conforme as diversas correntes da teoria democrática.

Santos e Avritzer (2002) apontam que a democracia é um processo de construção coletiva, que é continuamente redefinido a partir da reflexão sobre as experiências em determinado contexto.

Uma corrente inicial desse pensamento democrático é a chamada pelos autores de "elitista". Vinda de teóricos como Schumpeter (1942), ela considera que em uma democracia o povo não deve governar diretamente, até porque seria impossível identificar as demandas que seriam indiscutivelmente um bem comum, e as decisões deveriam ser tomadas pelos representantes eleitos, com mandato, recursos e capacidades para atuar politicamente. O pilar da democracia representativa, que é o direito de votar e ser votado, é o mais valorizado nessa linha de pensamento, o que, para Santos e Avritzer (2012), é insuficiente para exercer controle social e representação das diferenças.

A corrente do pluralismo democrático, que tem como expoente Dahl (1998), ao contrário dos elitistas, considera a participação importante, mas com limitações. O tempo disponível e a quantidade de pessoas envolvidas seriam fatores determinantes para o sucesso da participação, que seria possível em pequenas "unidades democráticas". Quanto maior o sistema político, maior seria a necessidade de representação, e maior também a distância do cidadão da tomada de decisão.

Buscando um *aprofundamento da democracia*, vários autores consideram que a participação somente no momento do voto é insuficiente para responder as demandas de uma sociedade plural. E criam uma linha teórica e prática sobre a participação política dos atores sociais nos processos decisórios dos governos, a democracia participativa. (SANTOS; AVRITZER, 2002)

Outra linha de pensamento nesse mesmo sentido é da democracia deliberativa, influenciada pelo pensamento de Habermas sobre a esfera pública e como nela deveria ser

desenvolvida a discussão sobre a tomada de decisões públicas e a formação e reprodução de valores democráticos (LADEIRA, 2008).

Para Fung (2004), as correntes da participação e da deliberação se complementam, sendo que participação-deliberativa refere-se à perspectiva da esfera pública na qual se insere a sociedade civil, os movimentos sociais e outros atores. O conceito também se aplica à perspectiva institucional de espaços criados para promoverem a influência social no Estado.

A Constituição Federal de 1988 - CF-88 -, criada no início da redemocratização do país, prevê o envolvimento do cidadão nas decisões governamentais como direito fundamental. Surgem a partir dela instrumentos como conferências, conselhos, ouvidorias, processos públicos no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas, entre outros, instituindo o que se chama de participação cidadã (LAVALLE, 2011).

Os conselhos de políticas públicas, de direitos e temáticos, são instituições participativas abrangentes que tem previsão de existência na CF-88 em âmbito municipal, estadual e federal. Podem ser divididos em três tipos: acompanhamento de programas específicos; temáticos vinculados a conceitos sociais mais amplos; e os gestores de políticas públicas. Os conselhos podem ser consultivos ou deliberativos. Quando são deliberativos, produzem decisões que incidem diretamente nas políticas. A maior parte dos conselhos são paritários, com metade de representantes do governo e da sociedade (TATAGIBA, 2002). Os conselhos proliferaram no Brasil e, apesar de diferentes níveis de eficácia de suas ações, são importantes para a participação social e estimularam as conferências (ROCHA, 2008).

As conferências são Instituições Participativas que reúnem a população e são promovidas em todas as esferas de governo. Seu objetivo é produzir discussões que subsidiem a agenda governamental e orientem o ciclo de execução e monitoramento das políticas públicas. As conferências elegem representantes (em alguns casos vindos da população em geral, em outros vindos dos conselhos de políticas públicas) e promovem articulação entre governos. Em geral ocorrem etapas municipais, depois estaduais, e no fim os delegados escolhidos em cada fase se reúnem nacionalmente para produzir um documento comum que congregue uma miríade de posicionamentos de diferentes atores (CARNEIRO; BRASIL, 2014). Sobre a efetividade das Conferências, Avritzer (2012) conclui que as que obtêm melhores resultados são as ligadas a um Conselho forte, que permite que se acompanhe a implementação do que foi deliberado. Na sua visão a efetividade das conferências depende de arranjos que integrem a participação e a gestão governamental, para que as considerações populares possam ser efetivamente incorporadas nas

decisões estatais. Esses arranjos serão tratados com mais profundidade nos capítulos seguintes desse trabalho.

O termo Orçamento Participativo (OP) abarca um conjunto de instituições que permitem a participação popular direta no orçamento público, definindo em coletivo entre possibilidades de investimento público as iniciativas que receberão recursos. É uma inovação democrática brasileira, que começou em Porto Alegre em 1988 e foi replicada por todo o Brasil (e em pelo menos 30 outros países) principalmente no âmbito de municípios, com destaque a experiência do OP de Belo Horizonte em 1993. A literatura aponta que o OP é efetivo em promover a inversão de prioridades ao incluir em suas regras mecanismos que garantem maior orçamento para áreas mais necessitadas de investimentos públicos (AVRITZER, 2012).

Os Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais buscam construir um planejamento participativo, em que a participação da população pauta a elaboração dos documentos oficiais de construção de políticas públicas. Essa classificação e avaliação de sua efetividade serão aprofundadas mais adiante neste trabalho.

Essas experiências de participação popular foram construídas buscando efetivar a previsão constitucional da participação popular como um valor intrínseco à democracia e a cidadania. Muitas experiências estão sendo criadas e/ou replicadas em outros lugares ou esferas de governo. Esse aprimoramento e inovação constante são inerentes ao desenvolvimento da democracia participativa, que para efetivar seu ideal de ser construída com a população, deve considerar e se adaptar às realidades de onde será implantada.

2.2 AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

A evolução da teoria e prática da participação e deliberação pública produziram diversas experiências de aproximação da população das decisões governamentais no Brasil e no mundo. O termo Instituição Participativa (IP) foi conceituado por Avritzer (2008) como uma definição abrangente das instituições que promovem formas de inserir os indivíduos e coletivos na deliberação de políticas. Ele surgiu como crítica à visão tradicional da ciência política que conceitua como “instituição” apenas aquelas definidas formalmente nos moldes da democracia representativa. O conceito de IP surge para abarcar e estudar os processos institucionais de influência popular nas políticas públicas, com um escopo mais flexível do que o tradicionalmente adotado.

A participação é um conceito de definição complexa porque pode ser compreendido por pelo menos três linhas de interpretação, que são complementares: participação como inerente à atividade de atores sociais; participação como espectro teórico no debate da teoria democrática; e participação como um conjunto de procedimentos, estabelecidos em legislação e regulamentos específicos (LAVALLE,2011)

Para Lavallo (2011), a luta política que construiu o discurso da participação social no Brasil teve que estabelecer o conceito como uma bandeira válida, apresentada como a maneira do povo “se apropriar” do governo e promover uma inversão política de prioridades. Hoje já existem diversas experiências participativas implantadas, que precisam ser avaliadas para demonstrar se e como elas de fato contribuíram como instrumento dos grupos políticos “dominados” para conduzir a ação governamental. E, ao avaliar, é preciso suspender esse valor do conceito em si mesmo, para traçar o que era esperado e o que foi de fato alcançado através da participação.

Segundo Lavallo (2011), grande parte da literatura sobre o tema parece considerar que, uma vez superado o desafio político de legitimar e implantar mecanismos de participação, a participação irá automaticamente promover todos os valores e resultados esperados dela. Entre as diversas origens desse descompasso entre o esperado e que o foi alcançado, Wampler (2011b) aponta que a conquista de autoridade formal pelas IPs é o primeiro passo, mas que somente ela não basta para que essa autoridade seja exercida sobre o governo.

A população se envolve com uma IP com a expectativa de que suas demandas serão ouvidas, o que é percebido como um ganho por si só. Mas, ainda mais importante do que isso, que as políticas públicas serão direcionadas de maneira mais adequada para atender essas demandas. Os agentes sociais, burocráticos e políticos só manterão sua confiança e cooperação em um arranjo participativo se perceberem que ele de fato promoveu resultados relevantes na realidade social e na qualidade dos serviços públicos. (WAMPLER, 2011b)

Lavallo (2011) aponta que a avaliação da participação tem uma dificuldade analítica que é a *tentação da causalidade remota*. Avaliar como o processo de participação impacta na realidade social e promove redistribuição de recursos exige considerar as inúmeras outras variáveis que influenciam esses fatores, e delimitar qual foi o grau de interferência da participação em uma série complexa de fatores. Esse processo é muitas vezes impossível, ou profundamente complexo tecnicamente para ser realizado de forma confiável, o que gera a tentação na pesquisa de estabelecer efeito de *causalidade remota*. A solução para isso seria aproximar causa e efeito, e buscar estabelecer se a participação pode ser diretamente responsabilizada por “*decisões, sejam elas*

consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao status quo em determinado campo de políticas.” (LAVALLE, 2011, p 41).

Produzir estudos que tenham foco nas decisões e nas intervenções causadas pela participação permite uma análise mais prática da efetividade dos processos. E ao estabelecer uma tipologia dessas decisões, permite comparação entre estudos de diferentes experiências independente da linha teórica dos autores. Essa maneira de estudar, que pode ser chamada de *caracterização descritiva de processos*, seria a mais adequada para lidar com o atual estado da arte da teoria e da prática da participação social no Brasil (LAVALLE, 2011). A literatura mais recente tem buscado identificar os fatores que influenciariam as IPs a produzir resultados mais capazes de influenciar as ações do Estado (VAZ, 2011). Há um movimento da academia de se aproximar da realidade, valorizando pesquisas aplicadas que respondam questões práticas, que sirvam de base para o avanço da teoria em participação social (SÁ E SILVA, 2011)

Segundo Wampler (2011a) para avaliar a efetividade das IPs, além da compreensão de seu modelo institucional e do ambiente político e social em que elas se inserem, é fundamental se aprofundar nos incentivos e mecanismos para que as autoridades eleitas e a burocracia utilizem as IPs na formulação e execução de políticas públicas. O autor critica o fato de que em muitas situações as IPs são analisadas somente da perspectiva da sociedade civil, sem considerar o papel dos agentes governamentais na efetividade da incorporação das demandas da participação a ação estatal.

As IPs fornecem um fluxo de informações e interesses públicos que podem ser processados de maneira a auxiliar as políticas públicas, mesmo que de maneira indireta. Em muitas situações nas experiências participativas, os funcionários públicos de nível intermediário são a ponte das demandas da população com a burocracia e a linguagem e os processos técnicos, e seu envolvimento é peça-chave para a efetividade das IPs. Para além dos diretamente responsáveis por determinada IP, os governos como um todo devem estar profundamente envolvidos para garantir a efetividade das IPs. Os conteúdo e os processos de implementação de políticas devem ser adaptados para estabelecer diálogo e atender adequadamente a população (WAMPLER, 2011b)

Para estudar as IPs e sua efetividade, é preciso estabelecer uma tipologia em comum, que permita comparar experiências. Kunrath Silva (2011) propõe algumas maneiras de classificar IPs considerando diferentes dimensões delas com relação ao Estado. Essas dimensões seriam: a centralidade da IP para os atores envolvidos, comparada com a centralidade destes atores nas

políticas públicas; o posicionamento da IPs nos ciclos de produção, execução e monitoramento de políticas públicas; os regramentos institucionais que estabelecem o funcionamento da IP; e por fim os tipos e quantidade de recursos disponíveis para as IPs.

Nessa análise de regras estabelecidas, é preciso considerar que na realidade as IPs podem não cumprir ou ir além do que é estabelecido como seu papel “oficial”, por diferentes motivos. O posicionamento da IP no ciclo das políticas vai determinar também qual é tipo de ação ou decisão que se espere que ela crie. Kunrath Silva (2011) aponta três focos de avaliação da efetividade das IPs: “*como as IPs produzem alterações na forma como as políticas públicas são formuladas, discutidas, decididas, implementadas e/ou monitoradas*” (KUNRATH SILVA, 2011, p 240); quais são os tipos de decisões produzidas pela IP considerando seu posicionamento no ciclo de políticas públicas; e quais são os resultados produzidos pelas IPs nas políticas públicas.

As instituições participativas que tem como proposta produzir diagnósticos e conjuntos de demandas da população devem ser acompanhadas também da orientação e capacitação do funcionalismo público para processar tecnicamente essas demandas e torná-las úteis ao planejamento. Para poder de influenciar o planejamento de um governo como um todo, esta orientação deve ser transversal e multidisciplinar (KUNRATH SILVA, 2011). Uma das dimensões de efeitos das IPs que podem ter sua efetividade avaliada é a de modernização e reorientação da capacidade administrativa. Os processos, métodos e pessoal técnico deverão ser orientados pela participação social para produzir resultados efetivos nesse aspecto. (PIRES et al, 2011) É esta dimensão dos Fóruns Regionais que será avaliada nesse trabalho.

2.3 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

O planejamento público e governamental é uma atribuição do Estado, envolvendo as funções de elaborar e executar as políticas públicas, atuar no controle interno dos projetos estatais ou coordenar o pessoal. “*O planejamento é uma das áreas sistêmicas do governo, ou área-meio, isto é, aquelas que dão suporte às áreas-fins, diretamente provedoras de políticas públicas para a sociedade.*” (SOARES, 2016, p.10)

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Sistema de Planejamento Federal (aplicado também para os Estados) com os documentos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A CF88 estabeleceu que todos esses documentos fossem públicos e devem ser elaborados pelo poder Executivo com participação do Legislativo e da sociedade.

O PPA (em Minas Gerais, Plano Plurianual de Ação Governamental-PPAG) é um plano de ação para os próximos quatro anos, que é elaborado no primeiro ano de governo e vale até o primeiro ano do próximo mandato do poder executivo, com objetivo de garantir a continuidade de políticas públicas. É a partir dele que é definido como de fato será gasto os recursos do Estado.

Segundo Avritzer (2011), a percepção dos agentes envolvidos em Instituições Participativas de que a sua participação de fato pode mudar a realidade é fundamental para as IPs. Sendo assim, o próprio propósito da participação social efetiva é se inserir no planejamento público e influenciar a realidade através das políticas públicas elaboradas e executadas de maneira participativa (LADEIRA, 2008).

O Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) lançou o documento “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI” (2010), que promove reflexões sobre o planejamento público na América Latina que se aplicam ao Brasil. Segundo o CLAD (2010), grande parte da prática da gestão pública no Brasil absorveu conceitos do gerencialismo, como o foco na eficiência dos gastos públicos, e se prendeu a metas e resultados elaborados por critérios tratados como "técnicos", que, no entanto, distanciam a ação pública da promoção integrada de desenvolvimento econômico, social, político e ambiental. Para ser efetivo em promover o desenvolvimento o processo de planejamento deve levar em conta peculiaridades de cada região e as demandas dos movimentos sociais e políticos, promovendo a interação destas com o planejamento (CLAD, 2010).

2.3.1 PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS

A inserção da dimensão da participação no planejamento governamental mineiro iniciou-se através do Poder Legislativo, após a elaboração da Constituição Mineira e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 1990. O Regimento Interno previa que as Audiências Públicas Regionais (APR) realizadas em cada região de planejamento e que deveriam subsidiar a ação do Legislativo. O modelo inicialmente teve sucesso em promover participação popular regionalizada, no entanto, o Executivo não aderiu ao modelo de consulta popular, e não atendeu as demandas vindas das Audiências (CORREIA, 2008).

As Audiências Públicas Regionais passaram por diversas reformulações buscando mais efetividade no atendimento de suas propostas, mas apesar de terem algumas propostas atendidas, o Executivo não as considerou prioritárias, e destinava poucos recursos à sua execução. Houve uma mudança institucional que transformou as APR em IP de caráter deliberativo, que deveria definir as prioridades de investimentos em cada região (uma semelhança com o modelo dos Fóruns

Regionais), mas o modelo de participação e os recursos destinados às APR eram insuficientes. A coalizão que elegeu o Governador para o ano de 1999 contava com o Partido dos Trabalhadores, grande defensor da participação popular e do Orçamento Participativo. Por isso, as APR foram renomeadas de OP Estadual. No entanto, com o rompimento do PT e o Governador, as demandas do OP foram abandonadas. (CORRÊA, 2008).

Em 2003, com a eleição de uma forte bancada de deputados estaduais do Partido dos Trabalhadores na ALMG, buscou-se construir uma nova maneira de participação popular que integrasse população, Legislativo e Executivo. Foi criada então a Comissão de Participação Popular (CPP) que deveria receber propostas de ação legislativa de entidades organizadas da Sociedade Civil, discuti-las entre os deputados da Comissão, e se aprovada, levada à ALMG como projeto de lei da CPP (CORRÊA, 2008).

Segundo Corrêa (2008) outra instância de participação popular em Minas Gerais são as Audiências Públicas do PPAG realizadas a partir de 2003 com parceria do Executivo e da CPP. O Executivo definiu a agenda das discussões, incluindo somente os projetos já considerados prioritários (estruturadores) pelo Governo. Foram realizadas audiências temáticas de apresentação do ciclo orçamentário mineiro, e depois as audiências de revisão do PPAG na Assembleia, em que projetos tiveram dotações orçamentárias alteradas por emendas vindas dos cidadãos.

Em 2005, uma lei de autoria do Executivo instituiu o processo de revisão do PPAG já construído, visando promover mais transparência, participação, *accountability* e responsividade, aproximando o Executivo e a ALMG e tendo uma peça orçamentária mais dinâmica e atualizada. As audiências públicas desse processo de revisão do PPAG contaram com a presença de gestores dos projetos estruturadores, servindo também para a promoção de *accountability* vertical (CORRÊA, 2008).

A partir de 2011, com a terceira eleição consecutiva do PSDB para o governo do Estado, foi criada uma terceira fase do Choque de Gestão, chamada de Estado em Rede. Não é o objetivo deste trabalho detalhar essa experiência, que na realidade se restringiu a dois eventos de teste (informação oral). No entanto, é pertinente apontar que a proposta era promover eventos chamados de Fóruns Regionais em todas as dez regiões de planejamento do Estado, e apresentar e discutir o PPAG e o PMDI com representantes da sociedade civil organizada, como ONGs (VILHENA, 2012).

A recuperação desse histórico apresenta o contexto prévio em que se inserem os Fóruns Regionais. Até sua criação em 2015, a participação popular institucionalizada em Minas Gerais se encontra principalmente na Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa.

2.4 INTERAÇÃO PLANEJAMENTO GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação social precisa ser absorvida pelo Poder Executivo e administração pública para produzir resultados efetivos, que influenciem as decisões governamentais. Isso demanda uma reforma de estruturas estatais, para que dialoguem com a população através de instituições, processos e gestores capazes de fazer a ponte entre as demandas da população e o planejamento e gestão governamental. Os modelos teóricos que tratam dessa reforma são diversos, entre eles estão a administração pública societal por Paes de Paula (2010) ou administração pública deliberativa por Brugué, Tarragó e Cardoso Jr. (2015).

Segundo Brugué, Tarragó e Cardoso Jr (2015), muitos críticos consideram que a participação popular causa caos nas administrações e gera expectativas falsas na população. Além disso, pintam uma figura da participação popular como conceito puramente militante de esquerda, que teria como objetivo ideologizar a administração pública, que deveria ser um ambiente absolutamente neutro, profissional e técnico.

Estudando experiências de participação popular é possível encontrar casos em que houve dificuldades e problemas, tanto no âmbito da população envolvida como nos governos que as implantaram. *“Não vamos negar a existência de problemas de fundo, pois os há, quando falamos em mudar a maneira tradicional de fazer política, ou seja, quando falamos de uma nova forma de governar, voltada não apenas para as pessoas, mas também com as pessoas”* (BRUGUE, TARRAGO, CARDOSO JR, 2015, p 10). Mas é fundamental compreender que os resultados e conquistas que a participação social possibilita são de natureza distinta das que o modo de funcionamento tradicional dos governos tem nos possibilitado até hoje. E para Brugué, Tarragó e Cardoso Jr (2015), somente a deliberação coletiva promovida de maneira organizada com o governo e sociedade pode encontrar soluções para os *problemas malditos do século XXI*. Estes problemas são aqueles que as estruturas e dinâmicas sociais criaram em nossa sociedade atual e para qual simplesmente não há solução técnica óbvia e indiscutível, para os quais é preciso *deliberar* e produzir novas soluções adequadas à realidade.

No ponto de vista mais amplo, o Estado ainda tem suas estruturas baseadas no paradigma da Administração Pública Tradicional, principalmente nas ideias de Wilson (2005) e

Weber (2004), apresentadas no séc. XIX. Segundo esses autores o Estado deve estabelecer uma distinção entre política e técnica. A política decide qual serão os rumos do governo, e cabe à burocracia executar essa agenda de forma estritamente técnica e “apolítica”, o que garantiria a máxima eficiência do Estado independente do governante. Essa se tornou a maneira dominante de se pensar administrar e construir o Estado. Esse paradigma começou a ser questionado no final do séc. XX, considerando limitações que a maneira tradicional não conseguia responder de maneira satisfatória para uma sociedade cada vez mais plural (COSTA DE CARVALHO, BORGES DA SILVA, GARCIA, BRASIL; 2013).

Esse modelo técnico e burocrático tradicional foi elaborado e construído para funcionar isolado de influências externas em seus procedimentos, influências essas vindas da sociedade, da política e de outros setores do próprio governo. Cada funcionário segue estritamente a hierarquia, tem suas orientações técnicas e deve executar sua tarefa da maneira estabelecida como mais eficiente possível. Ele é responsável somente pelo que é determinado diretamente como sendo de sua alçada de atuação. O pensamento crítico sobre o conteúdo ou as implicações na realidade do que está sendo desenvolvido em seu próprio trabalho ou no dos outros é desestimulado, já que a ordem deve ser executada sempre de maneira mais profissional possível (BRUGUE, TARRAGO, CARDOSO JR, 2015)

Segundo Paes de Paula (2010), desde a redemocratização do Brasil estão em disputa duas grandes correntes que se denominam “nova administração pública” e se propõe a democratizar o Estado e promover melhores políticas públicas com melhor uso dos recursos: a societal e a gerencial.

A administração gerencial é um movimento internacional (New Public Management – Nova Gestão Pública) de reforma do Estado baseado principalmente nas experiências administrativas do setor privado e dos governos liberais dos Estados Unidos e Inglaterra. Seu foco é a eficiência no uso dos recursos públicos e a abertura para concorrência privada nas funções consideradas não-exclusivas do Estado. O Banco Mundial é um grande agente promotor desse conceito, fazendo parcerias e financiamentos para iniciativas que coadunem com esse ideário. (PAES DE PAULA, 2010). A NGP se sustenta em dois conceitos principais “a máxima responsabilização individual pelos atos administrativos e a promoção do espírito competitivo entre os seus funcionários e fornecedores; e o controle de despesas e a construção de indicadores de resultados.” (BRUGUE, TARRAGO, CARDOSO JR, 2015, p 26).

No governo do Estado de Minas Gerais foi criada uma série de práticas e estruturas de administração pública, com foco na perspectiva gerencialista, processo chamado de Choque de Gestão. Iniciada em 2003, no mandato do recém-eleito governador Aécio Neves (PSDB), a iniciativa foi apoiada pelo Banco Mundial e promoveu avanços dentro da perspectiva de adoção de técnicas e práticas gerenciais e, segundo Paes de Paula (2010), inovou ao considerar, pelo menos na forma teórica, o desenvolvimento econômico e social do estado como objetivo das práticas gerenciais, e não como fim em si mesmo. Segundo Paes de Paula (2010), a promoção da participação popular durante o período do Choque de Gestão pouco ultrapassou o *discurso* político pretensamente a valorizando. Segundo a autora, esse discurso de apoio à participação sem no entanto produzir mudanças reais no âmbito do direcionamento da gestão e dos dispêndios de recursos públicos, é um comportamento típico dos governos orientados pelo gerencialismo.

Assim como a administração gerencial, a administração pública societal não promoveu uma reforma completa de governos, mas experimentações com iniciativas e instituições criadas ou reformuladas no âmbito de gestões e mandatos governamentais. Segundo Paes de Paula (2010), a corrente teórica da administração pública societal ainda não conseguiu ampliar seu diálogo com as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativa do Estado, priorizando a perspectiva sociopolítica da gestão pública. Segundo De Toni (2006), esse foco na política também acontece pelo ângulo da população envolvida na participação, que muitas vezes desconsidera a importância das condições técnicas da produção de políticas públicas.

O desenvolvimento da participação popular na administração pública necessita de novas capacidades administrativas que possibilitem os governos se comunicarem e garantirem que a população e a própria administração pública compreendam de forma efetiva os planos, objetivos e metas. Essas novas capacidades precisam ser mobilizadas para que os governos escutem melhor as opiniões e as demandas de uma sociedade plural e prestem contas de maneira adequada de suas ações (BRUGUÉ, TARRAGÓ, CARDOSO JR, 2015).

O processo de implantação da participação popular nas várias dimensões de governo pode ser dividido em três etapas teóricas, segundo Ricci (2004). O modelo proposto auxilia a compreensão de como se introduz a participação dentro dos governos. Contudo, o raciocínio que busca encaixar um processo complexo e multifacetado em etapas sequenciais abstratas tem limitações práticas.

O início da implantação de uma nova lógica de participação em um governo pressupõe a corroboração desse instrumento ou instituição como meio de tomada de decisão e deliberação

pública sobre a condução das atividades governamentais. Essa primeira fase de legitimação deve ocorrer na perspectiva da população, que precisa ser mobilizada e envolvida de maneira representativa. Igualmente importante é a legitimação da participação dentro do governo, com a incorporação da nova dinâmica de participação nas instâncias de gestão. Nessa fase, é especialmente decisiva a articulação institucional da coordenação do novo instrumento de participação, para que a iniciativa não fique isolada e dependente de adesão voluntária por parte dos outros órgãos governamentais.

Com a legitimação interna e externa da nova política de participação, a dinâmica participativa começa a ser incorporada nos processos de gestão e nas decisões das políticas públicas, na chamada Fase de Efetividade. Nesta fase da discussão a participação cresce e se desenvolve para consolidar a descentralização administrativa.

Ricci (2004) aponta três objetivos que se integram para a etapa da Efetividade: Políticas construídas de maneira intersetorial, transbordando a compartimentalização das secretarias e focando nas demandas e estratégias de cada comunidade e território. Deve haver um sistema de comunicação e planejamento que envolva e integre as comunidades de diferentes localidades e grupos sociais com as diversas instâncias de governo. O terceiro objetivo seria a instauração pelo Estado de estruturas descentralizadas e participativas que, articuladas por uma coordenação também participativa, tivessem a competência para elaborar e gerir políticas públicas.

Alcançados esses três objetivos de integração da sociedade civil com o governo, a implementação da participação inicia a terceira fase proposta por Ricci (2004), a Fase de Institucionalização da participação como cultura política. Nessa terceira fase, o foco deve ser na consolidação e incorporação pela burocracia dos novos processos de governança participativa. Essa etapa supera a distinção tradicional entre sociedade civil e Estado, criando instâncias híbridas de gerenciamento e monitoramento da ação estatal. Segundo Ricci (2004), somente com essa institucionalização profunda é possível caminhar para um efetivo planejamento estratégico de desenvolvimento territorial construído com a população e levando em conta as especificidades de cada comunidade e área geográfica.

Ricci (2004) considera que a maior parte das experiências participativas no Brasil não superou a fase de legitimação, e algumas adentraram em alguma medida na efetivação. As razões que explicam este diagnóstico perpassam diferentes aspectos da estrutura do Estado. Do ponto de vista organizacional, as experiências de participação costumam estar centralizadas em uma coordenadoria que conduz o processo junto à população e à burocracia executora. Essa coordenação

central é necessária, mas precisa ser conduzida com uma forte articulação política entre as outras estruturas governamentais para que a lógica da participação seja incorporada nas práticas da gestão.

Para o processo de incorporação da participação na administração pública ser realizado, Brugué, Tarragó e Cardoso Jr (2015), Ricci (2004), Paes de Paula (2010) e De Toni (2006) consideram que é necessário um perfil de gestor público que seja capaz de combinar a técnica e a política, para promover a participação e a deliberação dentro e fora do governo. O gestor detém o conhecimento técnico para transformar as deliberações da população em políticas públicas através do domínio das informações e ferramentas técnicas. Para tornar realidade as políticas públicas elaboradas o gestor deve ter capacidade de articulação política intragovernamental semelhante à capacidade de articulação das lideranças sociais com suas bases.

É fundamental que o gestor envolvido com a participação compreenda a dinâmica das instâncias de governo que precisa dialogar, e que evite que a agenda do governo se imponha sobre a agenda das instâncias híbridas de participação popular, "o que leva, invariavelmente, à perda de representatividade e comunicação entre lideranças sociais e sua base de representação" (RICCI, 2004, p 6).

Ricci (2004) aponta outra origem comum da dificuldade de se atingir as fases da efetividade e institucionalização: o aumento das pressões políticas e o papel organizador das demandas sociais que as instituições participativas criam. A pressão pelo atendimento de demandas vindas da participação muitas vezes é vista pela alta administração governamental como problemática especialmente em contextos de crise financeira, quando o Estado tem uma capacidade reduzida de atuação. Essa problematização da participação vem de um "realismo" político desses agentes que compete com o desenvolvimento das instâncias e processos de governança popular. Em um contexto de crise, a prática comum é priorizar as demandas urgentes de apelo político e social em detrimento dos mecanismos de participação, o que pode desacreditar e esvaziar a confiança da população naquela instância de participação, e no próprio governo que a implantou. Ricci (2004) considera que essa diminuição da importância da participação em contextos de crise acontece também em governos de esquerda e/ou intensamente envolvidos com os movimentos e organizações sociais, que segundo a bibliografia sobre participação no Brasil "tendem não só a criar mais instâncias de participação, como também a valorizar mais esses espaços." (TATAGIBA, 2011, p 177).

O esvaziamento da instância de participação popular pela perda de confiança da sociedade no processo contribui para deslegitimar o conceito de participação como um todo na

visão da sociedade, segundo De Toni (2006). É preciso um trabalho consciente e direcionado dos governos que buscam incorporar a participação na administração pública para evitar que problemas técnicos e de comunicação abram espaço para a manipulação da participação como espetáculo midiático ou meio de chancela das decisões previamente tomadas pelo governo, produzindo resultados vazios de efetiva participação.

Segundo De Toni (2006) algum nível de esvaziamento da participação ocorreu de diferentes maneiras em iniciativas de participação popular no primeiro Governo Lula (PT) em esfera federal, e seu trabalho detalha como isso se deu no caso da elaboração do PPA 2004-2007. Apesar de todos os documentos oficiais do período sobre o processo de planejamento reforçarem a importância da participação, alguns atores e movimentos sociais envolvidos tiveram a percepção de que não lhes foi dado espaço para isso durante a elaboração do Plano.

Para De Toni (2006), a razão para a perda de confiança da população durante esse processo de planejamento participativo foi a dificuldade de aproximar as demandas do nível de gestão e execução das políticas públicas, não apenas do estabelecimento de bandeiras e objetivos macro. A população envolvida não conseguiu compreender e lidar com a dinâmica dos processos técnicos governamentais para viabilizar a realização de suas demandas, ao mesmo tempo em que a Secretaria Geral da Presidência da República, coordenadora da participação social, buscava legitimar e incorporar a participação no planejamento e na gestão do governo como um todo, e em geral não obtendo êxito (DE TONI, 2006).

As iniciativas participativas já implantadas no Brasil, com seus erros e acertos, e a análise teórica sobre a efetividade da participação social apontam que é preciso uma reforma do Estado e sua administração que complemente e viabilize a participação. “A participação em abstrato não reforma o aparelho administrativo, nem dá outro conteúdo para os procedimentos públicos se não for acompanhada de uma ampla revisão de rotinas, procedimentos, competências, tecnologias de informação, metodologias de planejamento e desenho organizacional, etc...” (DE TONI, 2006, p 27)

No âmbito do trinômio planejamento, orçamento e gestão, a melhoria da ação estatal nesses não se dará somente por melhorias técnico-jurídicas nas estruturas existentes que coordenam a prática rotineira das políticas públicas. Novas ferramentas e práticas participativas e deliberativas devem ser estimuladas e implantadas para a "formulação, orçamentação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais" (BRUGUÉ, TARRAGÓ, CARDOSO JR, 2015, p 18).

O caminho para um Estado mais democrático no Brasil, que preste melhores serviços públicos com eficiência, eficácia e efetividade combinados com a participação popular passa pela superação da dicotomia entre as práticas gerenciais e a gestão com participação social. A proposta do que seria a “nova administração pública” é um conceito que está em disputa e constante aprimoramento. A gestão societal precisa ser capaz de compreender a dimensão institucional e operacional do Estado e efetivar o diálogo com a população também nessa perspectiva (PAES DE PAULA, 2010). Esse processo é complexo, lento e precisa de um amadurecimento político de gerações, mas é fundamental que os agentes políticos tomem consciência da necessidade de seu desenvolvimento e desencadeiem a transformação com iniciativa, protagonismo e articulação política em busca desse objetivo (DE TONI, 2006).

Os Fóruns Regionais foram criados em 2015 como um dos meios de superar a orientação gerencialista que vigorava do Governo de Minas Gerais. As práticas e processos implantadas durante o período do Choque de Gestão são consideradas pela nova gestão como inapropriadas para atender as necessidades do cidadão. A proposta dos Fóruns de pautar os documentos de planejamento e gestão através da participação dialoga diretamente com a necessidade apontada pela bibliografia de superação da distância da participação social da dimensão institucional do funcionamento do Estado.

3 OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

Os Fóruns Regionais de Governo são também um tipo de Instituição Participativa, e apesar de ser um modelo novo, podem ser analisados a partir de uma base teórica comum a outras experiências de participação. Os Fóruns Regionais de Governo foram criados pelo Decreto nº 46.774, de 09/06/2015, com a seguinte redação em seu artigo 1º:

CAPITULO I DA INSTITUIÇÃO DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

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

Os Territórios de Desenvolvimento citados no decreto são dezessete, segundo o mapa abaixo:

Figura 1: Mapa de Minas Gerais e distribuição dos 17 Territórios de Desenvolvimento



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

Como ilustrado no Mapa acima, os Territórios de Desenvolvimento são: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Oeste, Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Metropolitano, Mucuri, Noroeste, Norte, Sudoeste, Sul, Triângulo Sul, Triângulo Norte, Vale do Aço, Vale do Rio Doce e Vertentes.

Os Territórios são espaços de desenvolvimento econômico e social, formados por um conjunto de municípios com identidade e cultura próxima, e subdivididos em microterritórios, espaços geográficos menores identificados com uma cidade polo. O processo de definição dos municípios que compõe territórios e microterritórios não se encerrou no momento criação dos Fóruns, e eles sofrem alterações de acordo com as demandas sociais e políticas.

Os Fóruns Regionais são constituídos como instituição participativa de caráter consultivo e propositivo. Suas diretrizes gerais determinam que eles sejam um meio de participação social que valorize e impulse a cidadania e a justiça social, e contribuam para construir e legitimar políticas públicas e sua gestão. Os Fóruns devem servir como canal de transparência e acesso à informação, assegurando a autonomia e a independência das organizações da sociedade civil envolvidas no processo.

Após a sua criação institucional, foi realizada em cada Território uma primeira etapa, chamada de “Instalação dos Fóruns”, um evento formal aberto à população, com participação do Governador do Estado, em que foram apresentados os objetivos e a metodologia dos Fóruns. A participação do Governador é um indicativo da importância política dada pelo Governo aos Fóruns, um elemento chave para o sucesso da IP (AVRITZER, 2011). Após esse momento de inauguração, a população foi convidada a apresentar problemas e demandas através de formulários em papel e online, que tinham as divisões do PMDI. O conjunto dessas demandas apresentadas na primeira fase foi de chamado de demandas gerais, e a partir delas se deram as discussões de priorização da segunda rodada.

A chamada segunda rodada foi realizada em amplos espaços de reunião em cada um dos Territórios, e a partir dela se pretendia desenvolver o diagnóstico territorial que compôs o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). A participação foi aberta a qualquer cidadão, que escolhia qual dos Eixos do PMDI desejava discutir e, em uma sala com um mediador representando o Estado, que deveria seguir uma metodologia de condução previamente elaborada, definiam quais eram as demandas prioritárias para o respectivo eixo naquele Território de Desenvolvimento (PEREIRA, 2015). Os eixos do PMDI são:

- Desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico.
- Infraestrutura e logística
- Saúde e proteção social
- Segurança pública
- Educação e cultura

Após as discussões promovidas na segunda rodada, e a definição das prioridades, foram eleitos ou decididos por decisão consensual os 25 membros da sociedade civil do Colegiado Executivo de cada território, responsável por acompanhar os trabalhos dos Fóruns através das outras rodadas seguintes, chamadas de devolutivas. As devolutivas vêm da resposta das secretarias responsáveis pelas demandas priorizadas sobre como está atuação no escopo daquela prioridade da população.

Os membros dos colegiados executivos são responsáveis por disseminar as discussões para a população e também captar demandas. Além da sociedade civil, cada Colegiado tem um secretário executivo, cargo de livre nomeação da Secretaria de Estado de Governo, que é responsável por acompanhar os trabalhos e fazer a ponte entre o Estado e a população do território.

O decreto que estabeleceu os Fóruns também indicou outros representantes governamentais que deveriam estar presentes nos Fóruns: dezesseis representantes do Poder Executivo Estadual, sendo um de cada das seguintes secretarias e órgãos: SEGOV, SEPLAG, SEDPAC, SES, SEDESE, SEAPA, SEMAD, SEDRU, SETOP, PMMG, PCMG, CBMMG, DER-MG, CEMIG, COPASA. Para compor o colegiado executivo, cada microterritório tem um prefeito e um vereador que representam os municípios daquele espaço geográfico. Estão previstos nos colegiados representantes do Legislativo Estadual, Federal, e de órgãos do executivo federal com expressão regional. Os membros do Judiciário, Ministério Público (MP) e Defensoria Pública também podem compor os colegiados. Outras entidades da administração direta e indireta também podem ser incorporadas mediante solicitação.

As demandas recebidas e priorizadas pela população foram estudadas pela equipe técnica do Estado e atribuídas como responsabilidade a diferentes secretarias e órgãos. Além disso, foram classificadas em uma ou mais de quatro categorias: custeio (envolve despesas relacionadas à manutenção das atividades da administração pública), gestão (questões relacionadas à articulação governamental, estrutura organizacional e/ou processos internos do governo), investimentos

(demandas que exigem dispêndio de recursos que produzem aumento patrimonial, como obras públicas e aquisição de bens) e pessoal (que necessitam de aumento no número de servidores públicos). (DOS SANTOS, 2016).

Após a classificação, processamento e resposta das demandas pelas secretarias foram feitas devolutivas com as respostas das demandas de custeio e gestão nos Territórios. Essa terceira etapa de devolutivas é mais recente ação realizada pelos Fóruns Regionais com a população e foram realizadas no final de 2015 e início de 2016.

A Figura 2 resume o processo descrito nessa seção:

Figura 2: As rodadas dos Fóruns Regionais e suas etapas



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

3.1 AVALIAÇÕES DE EFETIVIDADE DOS FÓRUNS NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Pereira (2015) analisou a efetividade dos Fóruns como Instituição Participativa pelas seguintes variáveis: desenho, grau de institucionalização, participantes, instâncias de representação criadas, temas de deliberação, processo de deliberação, empoderamento e monitoramento. A autora desenvolveu seu trabalho durante a implantação das primeiras fases dos Fóruns, por isso sua análise tem elementos que poderão ser avaliados com mais clareza posteriormente com a consolidação dos Fóruns, já que nem todas as etapas previstas haviam sido realizadas.

O desenho institucional de livre entrada de cidadãos na participação é classificado como "de baixo para cima", que é o mais democrático e possibilita melhor redistribuição (AVRITZER, 2008). A dimensão de regionalização também aproxima o cidadão da IP e favorece a participação.

Em relação ao grau de institucionalização, o Decreto nº 46.774, que cria os Fóruns, destaca em seu texto a importância da participação, mas segundo Pereira (2015) há uma lacuna na previsão legal de como deve ser a participação popular nos Fóruns, o que não constituiu um problema na prática e pode ser considerado como um fator para mais flexibilidade e experimentação na construção coletiva dos Fóruns.

Segundo Pereira (2015) há uma dispersão das equipes responsáveis pelos Fóruns nas diferentes secretarias (SEPLAG, SEGOV e SEDPAC) e ausência de previsão legal da estrutura formal responsável pelo trabalho dos Fóruns. *“A falta de uma estrutura organizacional que oficialmente 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”* (PEREIRA, 2015, p 106).

Em outro aspecto, a presença de importantes atores governamentais e da sociedade civil nos Fóruns e nos Colegiados Executivos é indicador de importância política, que é um fator fundamental para a institucionalização e sucesso de IPs como os Fóruns Regionais de Governo. (WAMPLER, 2011a).

Sobre o empoderamento, que seria o poder delegado pelo Governo à Instituição Participativa, Pereira (2015) considera de acordo com Fung (2004) que ele é inexistente, visto que os Fóruns tem caráter oficial consultivo e não deliberativo. Esse empoderamento não existe no aspecto formal de constituição dos Fóruns, mas no político sim. A autora identificou em suas

entrevistas que os atores envolvidos nos Fóruns tinham a expectativa, de que conforme estabelecido no decreto de criação dos Fóruns, as demandas e discussões ali realizadas seriam base para a definição da ação governamental estabelecida no PMDI e no PPAG, e, portanto haveria um empoderamento da IP.

A conclusão da análise de Pereira (2015) é de que até o momento de seu estudo, os Fóruns Regionais foram uma Instituição Participativa de sucesso, que promoveu ampla e democrática discussão de prioridades públicas pela população de Minas Gerais. O seu sucesso, no entanto, só será consolidado se de fato a participação promovida sirva de base para a efetivação de políticas públicas.

Já Dos Santos (2016) aborda aspectos da estrutura dos Fóruns Regionais, especialmente os graus de representatividade da população de Minas Gerais nos Colegiados Executivos:

O que se pode concluir é que existem falhas no processo, e que algumas delas acabam por reforçar as críticas de sub-representação em IPs, tendo em vista que existem mulheres em menores quantidades, não havendo, portanto paridade entre os gêneros. A maior parte possui uma escolaridade alta, bem como renda alta, deixando a margem os grupos mais socialmente afetados e que carecem de políticas mais eficazes com a finalidade de diminuir as desigualdades. No entanto, o grupo de deficientes está bem representado, bem como a população negra, que é majoritária tanto no perfil mineiro, quanto no colegiado executivo. (DOS SANTOS, 2016, p 100)

Além da análise do perfil, Dos Santos (2016) faz considerações sobre potencialidades, desafios e entraves dos Fóruns e suas etapas devolutivas. Foi considerada uma potencialidade a grande presença de ativistas sociais dentro da atual gestão do Governo de Minas, o que contribui para o sucesso da política de participação. Também é vista como potencialidade a integração de populações territorializadas e diferentes áreas do governo para atender as demandas dos Fóruns Regionais, fundamental para o desenvolvimento de políticas intersetoriais.

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

Com relação aos entraves, Dos Santos (2016) considerou os seguintes aspectos: seleção dos participantes, duração dos eventos, desenho institucional, avaliação e impacto, mobilização dos servidores, divulgação e mobilização, acesso e acessibilidade, contingências financeiras, preparo das secretarias, cooptação e corporativismo.

Dos entraves considerados, é especialmente pertinente para o presente trabalho o preparo das secretarias. Dos Santos (2016) aponta que houve diferentes níveis de envolvimento das secretarias nos Fóruns; enquanto algumas acompanharam os trabalhos e estavam prontas para responder as demandas colocadas pela população, outras se mantiveram distantes e deram respostas que não atenderam as expectativas da população.

A estrutura criada para os Fóruns Regionais no âmbito do modelo de criação da Instituição Participativa, envolvimento da população, obtenção das demandas nos ciclos de rodadas e devolutivas e criação dos Colegiados Executivos está bem documentada e foi considerada bem sucedida nos estudos realizados até agora. Mas de que maneira essa nova Instituição Participativa se inseriu no funcionamento da administração pública de Minas Gerais?

3.2 A PROBLEMÁTICA DA INTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO DE MINAS GERAIS COM OS FÓRUNS REGIONAIS

O planejamento governamental mineiro tem como principal documento o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que estabelece as ações que devem ser executadas e os recursos para elas em um prazo de quatro anos. Esse documento é construído de acordo com a divisão funcional do governo em secretarias e órgãos. É elaborado pelo Executivo, com coordenação central da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Depois de elaborado, é enviado a Assembleia Legislativa, que discute e pode promover alterações. A elaboração do PPAG aconteceu no primeiro ano de uma gestão, e é revisado seguindo os mesmos trâmites a cada ano. Todo esse processo descrito está estabelecido no artigo 68 da Constituição Mineira com prazos e ritos específicos.

Os Fóruns Regionais tiveram como principal objetivo promover participação popular para subsidiar a elaboração do PPAG. Seguindo a tipologia de Kunrath Silva (2011) os Fóruns Regionais são classificados como IP de consulta e diagnóstico e também de planejamento. Os *resultados* esperados desses dois tipos de IP são listas de demandas e diagnósticos de situação, na dimensão consulta, e elaboração de análises e formulação de planos de ação na dimensão planejamento. Na maneira como foram estruturados, a população descreve problemas e demandas, e o governo deve processá-las tecnicamente para subsidiar a elaboração dos documentos de planejamento, que são um tipo de plano de ação.

A elaboração do PPAG de forma integrada com a participação social pressupõe que, com as informações fornecidas pela população, o planejamento das políticas públicas será mais

capaz de produzir soluções efetivas para as necessidades dos cidadãos. Contudo, a interação entre esses dois processos enfrenta desafios consideráveis de compatibilidade.

Problemas sociais complexos, como a pobreza, são multidimensionais, englobando diversas perspectivas e efeitos simultâneos. Os atores envolvidos com esses problemas nem sempre tem condição de compreender todas essas facetas, sejam os afetados ou os responsáveis por algum tipo de solução. Considerando esse aspecto multidimensional, uma solução efetiva para problemas sociais exige diversas formas de atuação complementares, o que se conceitua como intersetorialidade. (COSTA, BRONZO E VASCONCELOS, 2010).

Nas rodadas dos Fóruns Regionais, os cidadãos apresentaram as demandas que em sua interpretação solucionam os problemas que lhe afetam. A construção dessas demandas então carregam as limitações da perspectiva dos atores que as formularam.

Na administração pública, o governo de Minas é dividido por órgãos com escopo de atuação definido por legislações e processos enraizados de gestão. O planejamento e a atuação estatal são fortemente vinculados a essas compartimentalizações. O diálogo e a atuação intersetorial é profundamente complexa de se promover de maneira efetiva porque exige mudanças em práticas e trajetórias pré estabelecidas. (COSTA, BRONZO E VASCONCELOS, 2010).

Os Fóruns Regionais têm nessas duas dimensões obstáculos para atingir seu objetivo de apresentar solução mais efetivas para questões sociais multifacetadas. No âmbito da população, os problemas a serem solucionados serão descritos de maneira limitada. Dentro do governo, a atuação estatal é feita de maneira segmentada, o que limita a capacidade de promover as soluções intersetoriais efetivas.

Os Fóruns Regionais são um elemento novo no funcionamento do estado, e sua Coordenação precisa ser capaz de articular os atores e os processos envolvidos para que absorvam uma nova dinâmica de trabalho, orientada pela participação. Esse desafio se torna especialmente complexo quando se considera que a tendência natural é que o governo mantenha uma dependência da trajetória que vinha sendo desenvolvida antes da introdução da participação, e os atores afetados resistam a readequar suas práticas de trabalho. (ALVERGA, 2003).

As regras e maneiras estabelecidas dentro do executivo para elaborar o PPAG não foram construídas para interagir com a participação popular. Os Fóruns Regionais precisam ser capazes de se introduzir na maneira de funcionamento já instalada ao mesmo tempo em que promovem mudanças da orientação nos processos e métodos. Como apontam Paes de Paula (2010)

e De Toni (2006), esse é um desafio que ainda não foi superado pela teoria e prática de participação popular.

Considerando essa problemática, este trabalho busca descrever como os Fóruns Regionais se inseriram no Governo do Estado de Minas Gerais. O foco é na Coordenação da IP e sua relação com as estruturas do governo que têm o papel de introduzir a nova dinâmica participativa nas decisões, processos e métodos técnicos de elaboração do planejamento.

3.3 A RELAÇÃO DOS FÓRUNS REGIONAIS COM AS SECRETARIAS DE ESTADO

Como foi o processo de envolvimento das Secretarias de Estado no planejamento participativo proposto pela Coordenação dos Fóruns Regionais? As secretarias são planejadoras e executoras das políticas públicas na ponta, e o envolvimento delas com as demandas dos Fóruns é um fator determinante para o sucesso da Instituição Participativa. Segundo Pires et al (2011) as IPs podem ter efeitos em múltiplas dimensões, e neste trabalho os Fóruns serão analisados pela dimensão de gestão e administração pública, buscando dados e evidências de modificação nas capacidades administrativas da administração pública de Minas Gerais.

Segundo Lavallo (2011) para avaliar a efetividade das Instituições Participativas, é preciso aproximar causa, que no caso dos Fóruns foi a produção das demandas territoriais, do efeito, que seria a influência dessas demandas em uma série de decisões com implicações administrativas no planejamento e na execução de políticas. A efetividade dos Fóruns Regionais será avaliada observando como eles produziram decisões diferentes das que seriam tomadas se eles não existissem. Lavallo (2011) chama esse método de *caracterização descritiva de processos*, e considera que ele seria o melhor para esse objetivo, evitando o estabelecimento de uma *causalidade remota*.

Os Fóruns Regionais foram constituídos formalmente como Instituição Participativa apenas consultiva. Mas a importância oficial com o que o projeto foi apresentado à população transmitiu a confiança de que a IP teria o poder de influenciar o planejamento conforme seu objetivo (PEREIRA,2015). Mas segundo Wampler (2011a) a criação formal e a importância política de uma IP não necessariamente se traduzem em poder para exercer essa autoridade para dentro do governo e influenciar as rotinas e processos de trabalho envolvidos no ciclo de políticas públicas.

O campo de estudos da participação popular evoluiu muito nas últimas décadas no Brasil, mas ainda há uma distância do estudo de um modelo participativo de gestão do Estado e as

técnicas gerenciais e de planejamento necessárias para implantá-lo. Essa é uma fragilidade nos processos participativos, já que mesmo aqueles que tem a legitimação popular e política para a participação em si, terão que mudar suas práticas de gestão para torná-la efetiva. (PAES DE PAULA, 2010) (WAMPLER, 2011b) (LAVALLE,2011) (RICCI, 2004) É preciso um estudo sobre como foi esse processo nos Fóruns Regionais, para produzir mais conhecimento sobre o tema e entender como a nova dinâmica participativa foi incorporada pela máquina pública mineira que havia doze anos que era orientada em uma lógica gerencialista.

Projetos de mudanças de trajetórias institucionais sempre enfrentarão desafios para identificar e modificar práticas arraigadas. Quando determinado governo é fortemente orientado em uma lógica de funcionamento, os arranjos enraizados serão obstáculos para uma mudança profunda com relação ao rumo original. Esse conceito é chamado de *dependência de trajetória*. Os atores envolvidos em uma mudança muitas vezes estão tão habituados a trabalhar com determinada ferramenta, que mesmo que ela seja menos eficiente que a inovação proposta, tenderão a preferir o modo que já conhecem. Essa é a principal causa de falha de reformas no modelo tradicional de administração do Estado no Brasil (ALVERGA, 2003).

O Governo do Estado de Minas Gerais funciona em sua maior parte seguindo o modelo da Administração Pública Tradicional, com a introdução de algumas instâncias e práticas típicas do gerencialismo desde 2003, mas sem grande alteração no quadro geral. A tendência da atuação estatal tradicional é de manter as práticas que já estão funcionando e não inovar a não ser que seja estritamente necessário e/ou induzida a isso. Para implantar uma nova lógica de funcionamento no Estado, é fundamental um reforço muito forte e constante das novas ideias e práticas que devem ser introduzidas. Para que os Fóruns Regionais produzam mudanças e participação social efetiva, é preciso que o alto escalão do governo conheça e entenda as estruturas e lógicas que já estavam em funcionamento (inclusive as criadas pelo gerencialismo). É necessária uma promoção de novas capacidades adequadas à participação *considerando* a existência e as capacidades já existentes nas estruturas do Governo de Minas Gerais, e a tendência natural que os processos sigam da maneira que sempre foram feitos se não houver interferência direta neles. (ALVERGA, 2003)

No caso dos Fóruns Regionais, houve uma decisão e ordem do governador ao alto escalão do governo para que as demandas fossem incorporadas ao planejamento das secretarias. No entanto, para essa incorporação ocorra de fato é preciso que a cadeia de comando, que vai do governador para os secretários, daí para os chefes de cada área e seus gestores e equipes, esteja constante sendo orientada a produzir decisões e processos técnicos guiados pelo processo

participativo. Essa orientação constante funciona bem se for conduzida por práticas de gestão, avaliação e monitoramento das atividades das secretarias. Essas ferramentas técnicas devem ser utilizadas tanto dentro de cada secretaria como de maneira transversal, através de processos e instituições que permeiem todo o governo.

Durante os anos de gerencialismo quem exerceu essa função de monitoramento e reforço constante das orientações do governador foi a SEPLAG, que inclusive tinha um escritório de projetos em cada secretaria, as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIS), coordenadas por um escritório central da SEPLAG, o GERAES. Com a nova gestão, o GERAES se tornou NCIAPE, e as AGEIS se desvincularam da SEPLAG e algumas foram extintas e outras se tornaram Assessorias de Planejamento, ASPLANs (Entrevista Equipe do NPAR). A SEPLAG deixou de ter o status de “supersecretaria”, com poder hierárquico sobre as demais que era legitimado pelo governador. No entanto, a maioria dos servidores e gestores dessas áreas continuaram os mesmos, e a maneira tradicional de lidar com os instrumentos de planejamento e seus processos não mudou pela simples mudança de nome ou de governo.

Os gestores e seus processos decisórios são peça chave para uma administração pública guiada pela participação social. Eles devem ser capazes de utilizar a técnica e a política para promover a incorporação dos resultados das instituições participativas ao ciclo das políticas públicas (PAES DE PAULA, 2010) (BRUGUÉ, TARRAGÓ, CARDOSO JR, 2015) (RICCI, 2004) (DE TONI, 2006). No caso dos Fóruns Regionais, as equipes formadas para a coordenação na SEPLAG, SEGOV e SEDPAC são lideradas por profissionais com experiência com processos participativos, e com servidores que se identificam com a causa da participação social. Mas isso não é o suficiente para que todas as secretarias passem a seguir uma nova lógica, se não houver uma orientação planejada e reforçada para converter as capacidades técnicas tradicionais em outras capacidades, mais adequadas ao processo de planejamento participativo.

As demandas dos Fóruns Regionais foram elaboradas pela população divididas em eixos temáticos do PMDI. Mas as origens delas estão em problemas públicos reais, que tem fatores multidimensionais, não se restringindo ao escopo de atuação compartimentalizada das secretarias de governo. Sendo assim, para o planejamento participativo produzir soluções efetivas, que afetem os problemas de origem das demandas, é preciso que elas sejam tratadas também de maneira transversal entre e internamente às secretarias. Na estrutura que funcionava no Estado antes dos Fóruns, o GERAES e as AGEIS tinham esse tipo de atuação transversal.

Com o início do funcionamento dos Fóruns Regionais, houve necessidade de produzir respostas para as demandas da população, que chegavam nas primeiras e segundas rodadas dos Fóruns em cada Território. Para se adequar a estrutura do Estado, as demandas precisavam ser classificadas de acordo com o tipo de gasto (custeio, gestão, investimento e pessoal) e qual órgão seria responsável. Seguindo a maneira tradicional de funcionamento do Estado, essa tarefa ficou a cargo do NCIAPE (antigo GERAES) que se comunicou principalmente com os pontos focais das secretarias, em geral as ASPLANS (antigas AGEIS). O NCIAPE também manteve a tarefa de prestar apoio técnico, operacional e metodológico para os processos de elaboração e revisão do PPAG, com servidores setoriais que acompanham cada secretaria. Muito desse processo de planejamento se manteve nas ASPLANS das secretarias.

O foco desse trabalho de *análise descritiva dos processos* se concentra na percepção dos envolvidos sobre a relação entre a Coordenação dos Fóruns, o NCIAPE, os gabinetes das secretarias e os pontos focais, e como foi o processo de comunicação e tomada de decisão durante as respostas das demandas e o planejamento do PPAG 2016-2019, a fim de avaliar a influência real dos Fóruns sobre eles.

4 METODOLOGIA

Este capítulo tem o objetivo de apresentar a metodologia desenvolvida para o trabalho de descrição do processo de incorporação das demandas vindas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento e na gestão das secretarias de estado. Para o trabalho de descrição foi utilizada a observação participante e técnicas qualitativa de entrevistas semi-estruturadas e aplicação de questionários. Os dados quantitativos obtidos através de pesquisa documental entram como apoio à descrição qualitativa. O capítulo relata sequencialmente o uso das técnicas para que se possa compreender o desenvolvimento do modelo de obtenção de informações sobre o processo, e como elas são utilizadas na pesquisa.

4.1 OBSERVAÇÃO DIRETA

O autor foi inserido no trabalho dos Fóruns Regionais de Governo desde março de 2016, como estagiário na equipe do Núcleo de Apoio a Participação e Regionalização (NPAR) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A SEPLAG é uma das três secretarias que compõe a coordenação dos Fóruns, e ficou responsável pelo acompanhamento territorial das rodadas e pelo tratamento das demandas recebidas e sua incorporação no planejamento.

Como estagiário da equipe, o autor teve como principal atividade o cruzamento das demandas priorizadas na segunda rodada com as ações planejadas como prioritárias pelas secretarias em conjunto com o Núcleo Central de Informações e Apoio as Políticas Estratégicas (NCIAPE), órgão da SEPLAG. Esse cruzamento das demandas com as ações inseridas no planejamento serviu para balizar as devolutivas, terceira etapa dos Fóruns em que a população recebia as respostas das secretarias para suas demandas. O cruzamento de demandas também serviu para a elaboração dos planos de ação dos Territórios, as ações previstas no PPAG 2016-2019 que serão pactuadas e de fato executadas em um contexto de restrição orçamentária.

As observações feitas pelo autor, como participante de órgão da Coordenação dos Fóruns, permitiram constatar que boa parte do processo de incorporação das demandas no planejamento das secretarias não havia sido documentada de maneira sistemática. Desta constatação veio a opção pela obtenção das informações principais através de entrevistas pessoais, que permitissem traçar uma descrição mais fidedigna de como de fato se deu essa incorporação. Os documentos do processo apresentados neste trabalho tem finalidade apenas de complementar as entrevistas.

A opção de descrever a relação do processo de planejamento governamental e os Fóruns de maneira predominantemente qualitativa se deu também pelo contexto de forte restrição

orçamentária, que dificulta muito a execução das ações planejadas. Uma análise de efetividade que se baseasse do número de demandas atendidas com ações do PPAG seria afetada pela dificuldade de executar ações que é externa à dinâmica dos Fóruns Regionais. No mesmo sentido, tentar mensurar os recursos financeiros planejados e executados para as ações relacionadas aos Fóruns produziria resultados distorcidos e/ou inconclusivos.

Partindo dessas informações obtidas na observação direta, o autor iniciou outras fases e técnicas de pesquisa para elaboração desse trabalho.

4.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica orienta e amplia o estudo, através da consideração de diferentes análises e informações sobre assuntos relacionados ao tema principal da pesquisa. A revisão bibliográfica também é fundamental para evitar que se repita algo que já foi dito com a mesma ótica, e para demonstrar o embasamento teórico das ideias sustentadas na pesquisa. (BONI, QUARESMA, 2005)

A pesquisa bibliográfica desse trabalho construiu o problema de pesquisa e se deu principalmente no campo da teoria da participação social, as instituições participativas e sua relação com o planejamento governamental. A pesquisa bibliográfica teve o principal objetivo de orientar as questões que deveriam ser observadas no processo de obtenção de informações qualitativas, e forneceu o suporte teórico para analisar os resultados obtidos.

Com a pesquisa bibliográfica, foi estabelecido que já existem avaliações do modelo dos Fóruns Regionais como Instituição Participativa, seguindo a mesma literatura usada neste trabalho. Por isso a decisão de optar por uma avaliação da efetividade direcionada para o âmbito intragovernamental.

4.3 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

A entrevista semiestruturada é uma técnica de entrevistas que parte de algumas questões formuladas pelo pesquisador, mas não se prende a elas e permite que novas perguntas sejam elaboradas durante a entrevista, que fluem mais como uma conversa sobre o assunto. Este trabalho optou por esta técnica para permitir que os entrevistados falassem sobre suas impressões de maneira mais livre, e fossem se lembrando de fatos e considerações pertinentes que pudessem ser aprofundadas durante a entrevista. (BONI, QUARESMA, 2005)

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o coordenador e um membro da equipe do NCIAPE, respectivamente entrevistados A e B. O objetivo é captar a atuação e percepção

deles sobre o papel do NCIAPE nos Fóruns Regionais e no processo de incorporação das demandas no planejamento das secretarias.

Foi elaborada uma entrevista com perguntas direcionadas aos pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias. Estes pontos focais são o principal elo das secretarias com o processo participativo. As entrevistas com eles foram resumidas em quatro quadros, a fim de delinear uma perspectiva geral de como foi o processo de incorporação das demandas dos Fóruns nas secretarias.

A análise da relação da Secretaria de Desenvolvimento Agrário com os Fóruns Regionais foi feita de maneira aprofundada. O objetivo é identificar práticas de gestão adotadas para lidar com as demandas populares e sua interação com o planejamento governamental. A Secretaria foi escolhida para esse aprofundamento pelo envolvimento dos movimentos sociais em suas atividades e pelo grande número de demandas vindas dos Fóruns Regionais sob sua responsabilidade. A secretaria teve sua estrutura recém-criada, o que permite analisar a interação dela com a Coordenação dos Fóruns considerando que não existem práticas internas de gestão prévias a concepção dos Fóruns e de um governo que se propôs a ampliar a participação social.

Na SEDA foram realizadas entrevistas com um representante do gabinete, o Entrevistado C, e com dois gestores de áreas finalísticas, entrevistados D e E. A entrevista com a ASPLAN, assessoria de planejamento responsável pela comunicação com o NCIAPE, foi apresentada e analisada na seção 5.2 junto com os quadros de entrevista dos pontos focais.

Foi entrevistado um membro do gabinete da SEPLAG, Entrevistado F. O entrevistado fez parte da formulação e da alta direção dos Fóruns Regionais, e também do planejamento e gestão do governo como um todo no período relevante para esse trabalho. Primeiro se questionou qual era sua avaliação dos pontos positivos e negativos no processo dos Fóruns Regionais na dimensão do planejamento participativo. Após essa primeira pergunta, os resultados preliminares desta pesquisa foram apresentados ao o entrevistado para que tecesse sua perspectiva da alta gestão.

Foi realizada uma entrevista coletiva com a equipe do NPAR, para coletar impressões e sugestões para o processo dos Fóruns Regionais. Essa equipe conduziu os Fóruns Regionais com olhar de planejamento territorial.

5 PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS NO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS

5.1.1 COORDENAÇÃO DEMANDAS X PLANEJAMENTO

Compreender como foi o processo de tomada de decisão e distribuição de responsabilidades e tarefas dos Fóruns Regionais é fundamental para observar as decisões produzidas, e é o melhor meio de avaliar a efetividade da IP, segundo Lavallo (2011). Os Fóruns pretendem utilizar as demandas da participação social para pautar o planejamento público, cujo principal documento é o PPAG, elaborado por cada secretaria em conjunto com a SEPLAG. Por isso, esse trecho foi organizado para apresentar a atuação e as decisões do NCIAPE, órgão da SEPLAG que coordenou o processo das respostas das demandas e a elaboração do PPAG 2016-2019 com as secretarias.

Nas atividades dos Fóruns Regionais a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) ficou responsável pelo acompanhamento territorial das atividades dos Colegiados e Secretários Executivos através da equipe do Núcleo de Apoio a Participação e Regionalização (NPAR). O NPAR tem duplas de funcionários designados para acompanhar as atividades desenvolvidas nos Territórios, desde a primeira etapa dos Fóruns.

A Figura 3 apresenta uma organização esquemática das estruturas analisadas nesse trabalho. Ela apresenta três divisões principais: os Fóruns Regionais de Governo, os órgãos do Governo de Minas Gerais e os Documentos do Planejamento Governamental.

Os Fóruns Regionais são divididos em dezessete Territórios de Desenvolvimento. Nas primeiras e segundas rodadas dos Fóruns a população envolvida produziu demandas, e o fluxo relacionado a elas está em vermelho. A SEGOV tem o papel de mobilização e logística dos Fóruns, mas não atua na dimensão do planejamento. As demandas recebidas foram encaminhadas pelo NPAR para o NCIAPE, que as processou e organizou tecnicamente. Essas demandas foram atribuídas às Secretarias de Estado, que elaboraram respostas de acordo com o que tinham de planejamento relacionado aquelas demandas. Essas respostas foram encaminhadas ao NCIAPE e depois ao NPAR, que realizou as 3º Rodadas de devolutivas, com as respostas das demandas classificadas como custeio e gestão. O fluxo das devolutivas está em roxo. No fluxo marcado de azul que representa o planejamento, o NCIAPE orienta as secretarias com apoio técnico, operacional e metodológico para a elaboração do planejamento. O planejamento de todos os órgãos é reunido e organizado e forma o PPAG 2016-2019.

O Núcleo Central de Informações e Apoio as Políticas Estratégicas (NCIAPE), já possuía responsabilidade de acompanhar o planejamento e as atividades das Secretarias, por isso foi incorporado às atividades dos Fóruns Regionais com a responsabilidade de acompanhar de forma setorial a ligação entre as demandas vindas das rodadas dos Fóruns com as secretarias, sobre isso, diz o entrevistado “A”, responsável pelo NCIAPE:

Entrevistador: Qual foi o papel do NCIAPE com relação aos Fóruns?

Entrevistado A: (...) a gente tentou desde o começo da implantação dessa governança dos Fóruns Regionais, ter esse casamento de atuação meio matricial, sempre que tinha a visão territorial era a equipe dos Fóruns e a visão setorial com a nossa equipe.

O experimentalismo e a flexibilidade que podem facilitar a participação social no âmbito da população muitas vezes não são adequados aos processos burocráticos com seus próprios ritos e regras. As dificuldades relatadas pelo NCIAPE ao longo do processo de tratamento e incorporação das demandas no planejamento das secretarias são uma evidência disso.

Segundo o entrevistado A, houve dificuldades técnicas em interpretar e classificar as demandas gerais, que somaram mais de doze mil. Segundo o entrevistado, as diretrizes do governo mudaram durante o processo, e o foco passou para responder as demandas priorizadas, que são mais de duas mil:

Entrevistado A: A gente atuou no começo com o trabalho de lapidação das demandas totais, consolidadas, e logo depois, como nova diretriz de governo, a gente começou a focar nas demandas priorizadas. Tinha-se o desejo, o anseio de lidar com todas as demandas e aí a gente fez toda uma classificação das demandas pra tentar direcionamento pra qual órgão, pra qual política pública seria responsabilidade daquelas demandas bem como o destinatário. A gente chegou também a fazer um comparativo com as ações e projetos e atividade do PPAG, que poderiam ter essa correlação.

O número excessivo de demandas foi a razão da decisão de focar nas demandas priorizadas:

Entrevistado A: O numero de demandas consolidadas estava muito grande, estava inviável trabalhar a devolutiva para mais de doze mil demandas, pra lapidação dessas diretrizes chegamos a essas duas mil demandas.

O Entrevistado F, da alta gestão da SEPLAG e dos Fóruns, confirma que a falta de metodologia atrapalhou os processos dos Fóruns, que muitas vezes ocorreram de maneira desorganizada.

Para elaborar as respostas devolutivas para a população, a equipe do NCIAPE tentou estabelecer correlações entre as demandas e ações já previstas no PPAG das secretarias. O entrevistado A relata que houve divergências entre a classificação estabelecida pelo NCIAPE e a opinião dos órgãos, que prevalecia nesses casos. Isso foi confirmado nas entrevistas com os órgãos, que estão na seção 5.2 desse trabalho.

Essa divergência, e o tempo e os recursos que o NCIAPE consumiu estabelecendo classificações e correlações que depois foram revistas pelos órgãos responsáveis são uma evidência de como a incorporação das demandas da participação popular no planejamento exige um trabalho integrado e multisetorial do governo, como afirma Kunrath Silva (2011).

Entrevistado A: A gente fez primeiro uma análise, tentou verificar quais políticas públicas estavam vinculadas aquelas demandas, e encaminhando para os órgãos essas demandas, já com uma sugestão de "olha a gente entende que no PPAG tem essa e essas ações que respondem a essas demandas, é isso mesmo? Vocês tem uma devolutiva pra dar do que vocês estão fazendo?" E eles foram nos respondendo. Alguns dos posicionamentos nossos foram equivocados na nossa visão, e o órgão foi respondendo, "não, isso aqui tem mais a ver com o órgão X, o órgão Y." A gente recebia as devolutivas consolidando e preparando pra equipe territorial promover a devolutiva lá nos Fóruns.

Sobre a comunicação com as secretarias de Estado, o entrevistado A demonstra uma evidência da *dependência de trajetória* (ALVERGA, 2003) que influenciou o processo de incorporação das demandas: o ponto focal de contato sobre os Fóruns indicados pelas secretarias foram na maioria das vezes as ASPLANS, antigas AGEIS, como era feito antes da criação dos Fóruns. A influência disso será analisada mais profundamente na seção 5.3 que compila as entrevistas com os pontos focais das secretarias.

Entrevistado A: A gente pediu os órgãos para indicarem. Historicamente a gente já tem um contato, um relacionamento bom com as antigas AGEIS, agora ASPLANS. Mas desde o começo mandato desse governo, já foi dado uma liberdade maior, alguns órgãos chegaram a desfazer as ASPLANS. (...)

Questionado sobre os documentos existentes sobre os Fóruns e o planejamento governamental, o entrevistado A relata que o NCIAPE produziu um documento com todas as demandas vindas das primeiras e segundas rodadas dos Fóruns; em cooperação com o NPAR foram produzidas as devolutivas das ações de custeio e gestão com base nas respostas dos órgãos e estão sendo elaborados os planos de ação dos Territórios, com a compatibilização das demandas prioritárias dos Fóruns com as ações do PPAG classificadas como prioritárias estabelecidas no sistema Planeja (esse processo de compatibilização de demandas com ações do Planeja para a

elaboração de planos de ação ocupou a maior parte do tempo de trabalho do autor em seu estágio no NPAR). Além disso, segundo o entrevistado o NCIAPE tem o papel de acompanhar as ações prioritárias do planejamento de todo o Estado, e dedica foco específico às ações que o Governador divulgou em agendas dos Fóruns.

O que se desprende desses trechos da entrevista é mais uma evidência de que o NCIAPE e sua ação setorial no planejamento e acompanhamento das ações do PPAG tem papel chave nos Fóruns. O trabalho com as chamadas ações prioritárias do Planeja são também mais uma evidência da *dependência de trajetória* (ALVERGA, 2003) de todo o processo, já que a classificação dessas ações como prioritárias e seu acompanhamento pelo NCIAPE guardam grande semelhança com os chamados projetos estruturadores presentes na gestão anterior. Percebe-se na fala que o acompanhamento das ações acontece porque essa é a tarefa e maneira de trabalhar do NCIAPE, não houve uma *mudança de decisão ou processos* porque elas são dos Fóruns Regionais.

(Entrevistado A): A gente tem um documento consolidado com todas as demandas dos Fóruns, (...) que foram encaminhadas pra todos os órgãos. Tem todas as demandas priorizadas também, com toda classificação, indicação de compatibilidade com o PPAG, que também foi encaminhada para todos os órgãos. Tem os documentos que a gente consolidou depois com a devolutiva que foi elaborada pelos órgãos (...). O que ainda não está divulgado, mas que nos estamos trabalhando e finalizando é o plano de ação dos Fóruns, que é a compatibilização das demandas prioritárias do Planeja com as demandas priorizadas. (...) A gente estruturou também um trabalho com os anúncios do governador. (...) A gente tem rotina de acompanhamento de ações prioritárias, algumas (dos anúncios do Governador) são, então mensalmente tem atualização dessas informações.

5.1.2 COMUNICAÇÃO DO NCIAPE COM A COORDENAÇÃO

Sobre a relação do NCIAPE com as outras secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns, a SEGOV e a SEDPAC o entrevistado A, do NCIAPE, relatou que não houve uma estruturação de como deveria ser essa comunicação. Quando havia necessidade específica de informações sobre determinadas ações ou demandas associadas aos órgãos, a Coordenação buscava auxílio com o NCIAPE. Segundo o entrevistado, a SEGOV e SEDPAC se envolveram pouco no planejamento e gestão das atividades das secretarias relacionadas aos Fóruns.

O relato sobre esse processo de comunicação corrobora a tese da *dependência da trajetória* (ALVERGA, 2003) da estrutura existente anteriormente aos Fóruns. O NCIAPE continuou como ponto de referência central, coordenando o processo de planejamento e gestão das ações prioritárias do PPAG das secretarias.

Entrevistado A: A gente não teve nada estruturado não. O que acontecia foi que teve muita demanda por informação que acabou que, como nós somos

interlocutores junto aos órgãos, a gente sempre era questionado e procurado. (...) Ai a gente filtrava, trabalhava as demandas e mandava pra eles, mas nada muito estruturado não, nem de rotina, eram casos específicos. (...)

Entrevistador: Então o que tem a ver com o planejamento e gestão e Fóruns ficou aqui na SEPLAG com o NCIAPE e o NPAR?

Entrevistado A: Sim. A SEGOV fez muito mais um acompanhamento de logística, de planejamento e operacional e preparação do evento e dos encontros.

5.1.3 REVISÃO DO PPAG

O período de revisão do PPAG é uma data anual em que os órgãos podem fazer modificações em seu planejamento, criando, excluindo ou modificando ações. Esse processo é coordenado pelo NCIAPE em parceria com os órgãos, principalmente através das ASPLANs de cada um deles.

Segundo o entrevistado A, as segundas rodadas dos Fóruns (que produziam as demandas priorizadas que deviam ser consideradas na elaboração do PPAG em 2015) acabaram depois da finalização da elaboração em 2015. Mas que apesar disso os órgãos já tinham as demandas de vários Territórios para considerar na fase de elaboração.

Sobre o processo de revisão do PPAG realizado em 2016, o entrevistado A do NCIAPE, comentou que nesse ano os órgãos já tinham recebido todas as demandas vindas dos Fóruns. A postura tomada pelo NCIAPE com relação aos Fóruns durante o processo de revisão foi de não dar nenhuma orientação específica para que as demandas dos Fóruns fossem consideradas na revisão, dando liberdade aos órgãos. Segundo o Entrevistado A, o papel do NCIAPE na revisão é principalmente técnico, e segundo ele os órgãos já tinham diretrizes do governo para considerar os Fóruns em seus planejamentos:

(Entrevistado A) Os insumos para o planejamento dos órgãos já existiam desde a primeira rodada dos Fóruns, que a gente encaminhou para os órgãos. (...)A gente não teve um direcionamento para os órgãos de dizer "olha, tem que ter uma prioridade para atender demandas dos Fóruns", não, isso a gente considerou que já vem intrínseco nas diretrizes de cada órgão de entender essa nova visão de governo e cada órgão teve sua discricionariedade para fazer seu planejamento. Nosso apoio foi muito mais técnico, operacional, metodológico, do que direcionamento. Na verdade cada órgão desde a elaboração do PPAG 2016-2019 já estava com essa visão, com varias informações dos Fóruns, porque os Fóruns na verdade acabaram depois da elaboração do PPAG. Mas vários territórios já tinham acontecido, e as informações já estavam disponíveis, e ai completou esse ciclo e agora nossa revisão do PPAG eles já tinham as informações finalizadas.

Segundo um dos funcionários do NCIAPE encarregado da relação com secretarias, o entrevistado B, no momento de revisão do PPAG o trabalho do NCIAPE foi mais dedicado em

auxiliar os órgãos a focar no que já estavam conseguindo executar, pelo contexto de restrição orçamentária,

Essas duas falas do coordenador e do setorialista do NCIAPE são fundamentais para compreender como a *dependência da trajetória* (ALVERGA, 2003) influenciou profundamente a efetividade dos Fóruns em influenciar as políticas públicas. Iremos observar os fatos em ordem cronológica, para melhor compreensão.

Os Fóruns Regionais são um processo participativo novo, com a proposta de produzir um diagnóstico de problemas e demandas do Estado na também nova divisão de dezessete Territórios de Desenvolvimento. Esse diagnóstico deveria pautar a elaboração do PPAG e do PMDI. Os Fóruns foram construídos de maneira inovadora, flexível e em grande escala, características que, considerando a bibliografia sobre o tema, constituem dificuldades de se inserir efetivamente na dinâmica da administração pública de Minas Gerais. Percalços de ordem prática eram então compreensíveis e esperadas desde o início, mas precisam ser superados para o sucesso da proposta de planejamento participativo.

A administração pública de Minas Gerais funciona no modelo tradicional burocrático em sua maior parte. Cada secretaria e gestor realiza seu trabalho da maneira pré-estabelecida sem muita inovação e diálogo com outras áreas. Mas nos processos de planejamento e gestão os anos de orientação pelo gerencialismo produziram mudanças significativas, no qual o papel centralizador do GERAES é destaque, como aponta Ladeira (2008). O GERAES foi uma inovação que teve sucesso em promover o planejamento e monitoramento das ações estruturadoras dos órgãos, aquelas consideradas mais importantes pelo governo. Suas práticas e relacionamento setorial com as Secretarias através das AGEIS afetaram todo o trabalho do Estado. São especialmente pertinentes para esse trabalho as práticas de apoio técnico, metodológico e operacional da elaboração e revisão do PPAG.

Quando o Governador e seu secretariado assumiram em 2015, tiveram que gerir o Estado enquanto realizavam um profundo estudo de sua estrutura e condição financeira. Simultaneamente, precisavam elaborar o PPAG 2016-2019 e o PMDI e cumprir a promessa de campanha de criar a estrutura dos Fóruns Regionais, prevendo todo seu funcionamento, agendando e realizando eventos em dezessete territórios com a presença do governador, preparando e executando as segundas rodadas. Era compreensível que o processo atrasasse com relação ao previsto em diferentes momentos dessa longa e complexa sequência de decisões para criação e realização dos Fóruns. Não é pertinente a esse trabalho apontar e interpretar os diversos motivos

que levaram a atrasos, e sim apontar o fato que eles aconteceram a ponto de entrar em conflito com as datas e processos da elaboração do PPAG 2016-2019, onde era o objetivo dos Fóruns se inserir.

Os procedimentos técnicos da burocracia são regidos por leis e regulamentos rígidos, e no caso da elaboração do PPAG, o cronograma previsto não podia atrasar por causa dos Fóruns. Sendo assim, se consumou uma elaboração do PPAG que aconteceu com prazos apertados para que as demandas vindas dos Fóruns fossem interpretadas e incorporadas pelas Secretarias em seus planejamentos. Algumas demandas priorizadas inclusive só chegaram depois do fim do processo de elaboração, o que eliminou a possibilidade que os Fóruns desses Territórios fossem efetivos no sentido de serem incorporadas ao planejamento feito em 2015, que foi a promessa do governo à população envolvida. Segundo Pereira (2015), essa perspectiva de se incluir no planejamento foi uma promessa de empoderamento dos Fóruns que mobilizou e gerou grandes expectativas nos cidadãos e movimentos sociais envolvidos.

Esse problema gravíssimo para a efetividade dos Fóruns poderia ser corrigido na primeira revisão do PPAG, que, prevista para acontecer no meio do ano de 2016, fornecia tempo suficiente para que as demandas fossem estudadas e qualificadas pelos órgãos para serem inseridas no planejamento. Esse é um momento que a *dependência da trajetória*, a influência dos eventos do passado na sequência de acontecimentos no futuro (ALVERGA, 2003) exerceu seu papel fundamental na efetividade dos Fóruns.

O GERAES acumulava diversas tarefas complexas, com necessidade de acompanhar constantemente os setores do Estado, com auxílio das AGEIS. O NCIAPE herdou do GERAES muito da estrutura, as tarefas, os meios e práticas para executá-las e inclusive a maior parte do pessoal técnico. A tendência era que ele seguisse a trajetória de trabalhos como eram feitos, inclusive pelas várias responsabilidades que se mantiveram com o Núcleo.

Segundo os entrevistados as tarefas relacionadas aos Fóruns entraram como mais uma responsabilidade dentre as que o NCIAPE tem, e foram tratadas pelos mesmos meios e técnicas que as outras. Quando o prazo apertou, a prioridade foi concluir a elaboração do PPAG regida pela lei, considerando que houve tempo para a maior parte das demandas serem consideradas pelas secretarias. Mas as secretarias consideraram de fato essas demandas que já haviam recebido em seu processo de elaboração? E na revisão? Essa é a principal pergunta que esse trabalho busca responder em suas seções seguintes.

Sobre a revisão do PPAG, os entrevistados dizem que não houve orientação específica porque os órgãos já haviam recebido desde o princípio orientações do alto escalão do governo para considerar as demandas em seus planejamentos, e que os órgãos tiveram discricionariedade para revisar seus planejamentos. Especialmente no contexto de restrição orçamentária, era importante focar esforços no que era possível de ser executado. Ou seja, o NCIAPE seguiu as diretrizes de eficiência, eficácia e efetividade, com foco nas ações prioritárias que sempre seguiu para executar bem suas funções.

A análise das falas do Entrevistado A apontam que a nova dinâmica de planejamento participativo dos Fóruns Regionais não foi encaminhada pela SEPLAG, que chefia o NCIAPE, como uma nova diretriz que deveria afetar tudo que deveria ser feito no governo. Se a principal bandeira do Governo eram os Fóruns Regionais, e o objetivo máximo dos Fóruns era se inserir no planejamento, o NCIAPE, peça chave no processo, deveria ter sido totalmente orientado, preparado e capacitado para que suas *ações e decisões* fossem influenciadas pelo processo participativo. Não foi isso que aconteceu, tomando como base a fala dos entrevistados.

Como aponta Wampler (2011a), a delegação de poder formal a uma Instituição Participativa não garante seu poder de efetivamente influenciar as decisões dentro do governo. A fala do Entrevistado A demonstra a percepção de que a ordem do alto escalão do governo para que os Fóruns fossem considerados no planejamento das secretarias era o que podia ser feito para que isso acontecesse. O NCIAPE não tem papel de dar ordens nas ações das secretarias (como de certa maneira tinha na época do GERAES), e sim orientar seus processos de planejamento com suporte técnico, metodológico e operacional. Só que todo esse processo de orientação e suporte deveria ter sido reformulado pelo mesmo alto escalão, superior ao NCIAPE, para que fosse feito promovendo a participação social no planejamento através dos Fóruns Regionais, caso contrário a *dependência da trajetória* anterior apontaria para um planejamento feito de maneira semelhante a como sempre foi feito. O próximo capítulo irá se aprofundar em identificar como esse planejamento foi feito nas secretarias e como as demandas vindas dos Fóruns foram tratadas.

5.2 O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS DOS FÓRUNS NO PLANEJAMENTO SEGUNDO AS SECRETARIAS

Essa seção apresenta a análise de trechos de entrevistas com atores das secretarias envolvidos com os Fóruns. O objetivo é apresentar a percepção deles sobre o processo, e identificar em suas falas as *decisões e ações* tomadas sobre influências dos Fóruns (LAVALLE, 2011) e a

maneira como a adoção da participação no planejamento foi incentivada e incorporada nas perspectivas do nível técnico. (WAMPLER, 2011b)

Optou-se pelo método de entrevista estruturada com os pontos focais dos Fóruns estabelecidos pelo NCIAPE em cada uma delas, que foram os responsáveis por receber e responder as demandas e tem papel central na elaboração e revisão do PPAG.

As perguntas foram elaboradas para buscar identificar *decisões e ações* que tenham sido tomadas por influência das demandas vindas dos Fóruns Regionais, buscando aproximar causa e efeito da participação para avaliar sua efetividade, como sugere Lavallo (2011). As entrevistas com os pontos focais não são suficientes para avaliar a influência dos Fóruns Regionais em cada secretaria como um todo, mas como a maioria deles está em ASPLANs e tem uma visão geral do planejamento do órgão, a percepção deles fornece evidências qualificadas. Segundo Wampler (2011b), a burocracia é a ponte entre as demandas da população e a linguagem e os processos técnicos, e ela deve estar comprometida com o processo participativo para garantir sua efetividade. É preciso compreender quais foram os mecanismos de incentivos dessa burocracia para adaptar e utilizar em seus processos de planejamento e gestão as demandas da participação popular.

Ao final da entrevista foi dado um espaço livre, e os entrevistados foram *convidados* a tecer considerações sobre o processo dos Fóruns Regionais, como o que acharam das demandas, o que deu certo, o que deu errado, tanto na visão de sua Secretaria, mas também como um todo. Por isso esse conjunto de respostas é variado, já que cada entrevistado respondeu da forma que preferiu.

As entrevistas foram iguais para todos os pontos focais, e nesse trabalho se apresentarão resumidas em quatro quadros, agrupadas pelo conjunto de informações que apresentam, como explica o Quadro 1.

Quadro 1 – Agrupamento das perguntas feitas aos pontos focais e o respectivo conjunto de informações que elas respondem- Minas Gerais - Out. 2016

GRUPOS DE PERGUNTAS	TIPOS DE INFORMAÇÕES
Como as demandas chegaram do NCIAPE? Como foram feitas as respostas? Os gestores finalísticos tiveram contato com as demandas? Se sim, como foi esse processo?	PROCESSO DE RESPOSTAS E ENVOLVIMENTO DOS GESTORES
No processo de revisão do PPAG, houve alguma orientação com relação aos Fóruns? Se sim, por parte da Coordenação dos Fóruns? por parte do Gabinete? Outros?	ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG
Houve necessidade de se comunicar com a coordenação dos Fóruns em algum momento? Se sim, como foi essa comunicação?	COMUNICAÇÃO COM A COORDENAÇÃO DOS FORUNS
Considerações e percepções pessoais sobre o processo e as demandas no âmbito do planejamento	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FÓRUNS

Fonte: Elaboração própria

5.2.1 PROCESSO DE RESPOSTAS E ENVOLVIMENTO DOS GESTORES

O primeiro envolvimento das Secretarias com as demandas da população vindas dos Fóruns Regionais foi no momento de elaborar respostas para essas demandas. No início chegaram as demandas gerais, que poderiam ser submetidas pessoalmente na etapa de instalação dos Fóruns (1º rodada) ou por formulário em papel e online por indivíduos ou grupos. No total foram 12689 demandas.

Depois vieram as demandas prioritárias, que foram resultados das discussões presenciais realizadas por eixo temático do PMDI em cada um dos Territórios, nas chamadas segundas rodadas. Essas eram resultado de uma deliberação e priorização promovida com base nas demandas gerais que vieram da primeira rodada. Por esse caráter mais trabalhado na discussão pública e por serem demandas do Território, são as mais importantes a serem consideradas no processo de planejamento.

Essas demandas vinham da equipe que realizava os Fóruns, especialmente o NPAR. Eram repassadas ao NCIAPE, que classificavam as demandas por tipo (custeio, gestão, investimentos e pessoal) e órgão. Foram feitas reuniões conjuntas com os pontos focais das secretarias para instruí-los em como deveria ser o processo de resposta, que tinha prazos curtos para um grande número de demandas a serem processadas. Nas respostas, os órgãos deveriam apontar quais ações estavam desenvolvendo relacionadas aquelas demandas, ou se não havia ações, quais eram as perspectivas de atender aquela demanda. Em muitos casos, pelo texto das demandas, as respostas foram de que aquela demanda não era do escopo do Estado, ou de que não havia condições de atender.

Analisando as entrevistas dos pontos focais sobre esse processo de recebimento e resposta, foi possível identificar que em todas as secretarias os pontos focais acharam os prazos de resposta muito curtos, e em geral não ficaram satisfeitos com a maneira que a SEPLAG dividiu e classificou as demandas. Apontam que essa divisão feita pela SEPLAG muitas vezes desconhecia detalhes dos órgãos e das políticas, e reorganizá-las gerou retrabalho.

A maioria dos pontos focais dividiu a tarefa com os gestores das áreas finalísticas responsáveis pelas ações do PPAG, para que eles pudessem dar uma perspectiva mais próxima da realidade da política pública nas respostas. No entanto, os pontos focais ficaram insatisfeitos com as respostas elaboradas, porque consideram que as demandas eram complexas de responder adequadamente, por sua estrutura (ou muito específicas ou muito genéricas) e pelo curto espaço de tempo.

Vários entrevistados relataram, nesse trecho de respostas, problemas com o processo de estabelecimento do ponto focal em cada secretaria, o que gerou falhas no recebimento e respostas de demandas.

As entrevistas serão analisadas mais profundamente como conjunto ao final dessa seção, mas podemos identificar já no início desse processo falhas de comunicação, tanto no envio das demandas para os pontos focais, como na instrução das secretarias de como deveriam ser elaboradas as respostas para demandas da população. A frustração causada por esse processo desgastou a relação dos órgãos com os Fóruns, e comprometeu o envolvimento dos gestores, que é fundamental para a efetividade, como aponta Wampler (2011b).

Quadro 2 - Resumos das respostas dos pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias sobre o processo de respostas das demandas e o envolvimento dos gestores - Minas Gerais-Out. 2016

SECRETARIAS	PROCESSO DE RESPOSTAS E ENVOLVIMENTO DOS GESTORES
SEDESE	As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem, com auxílio do ponto focal. Essa tarefa demandou grande esforço de todos. O ponto focal elaborou documento qualificando e organizando as demandas dos Fóruns. Secretário e chefe de gabinete participaram das etapas dos Fóruns.
SECTES	As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem, com auxílio do ponto focal. De dois setores principais, um o gestor participou mais, o outro estava doente e delegou para a equipe, o que comprometeu a qualidade das respostas.
SEESP	As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem. Isso foi feito junto com as equipes, com auxílio do ponto focal.
SEDS	As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem, com auxílio do ponto focal. Foram feitas reuniões com a SEDS, PMMG, PCMG e CBMMG para dividir as demandas.
SEMAD	As demandas chegaram por e-mail e foram segmentadas e encaminhadas para os pontos focais da ASPLAN, já que o sistema Meio Ambiente é muito grande. Os gestores finalísticos que conhecem melhor as ações elaboraram as respostas e encaminharam à ASPLAN.
SETUR	No começo não havia ponto focal, e a comunicação ficou com a assessoria de uma superintendente. Depois a ASPLAN ficou como ponto focal, mas alguns e-mails e reuniões nós não éramos convocados, por essa confusão com o ponto focal. As demandas chegaram por e-mail e separamos por superintendência, e os assessores de cada diretor elaboraram as respostas, e eu compilei e encaminhei para o NCIAPÉ.

SEDE	<p>Houve orientações prévias para o processo em reuniões com pontos focais. As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem, com auxílio do ponto focal. Alguns gestores fizeram esse processo junto com suas equipes.</p>
SEAPA	<p>Havia uma assessora do Secretário acompanhando as reuniões sobre os Fóruns. As demandas chegaram por e-mail e foram repassadas aos gestores das áreas para que respondessem, com auxílio do ponto focal. Houve reuniões sobre as respostas com o ponto focal e com as equipes.</p>
SES	<p>Primeiro chegou por e-mail uma lista enorme, com milhares de demandas, depois veio uma filtrada, então tivemos retrabalho. Houve também uma falha de comunicação, porque o representante da SES nos Fóruns não era da ASPLAN, e muitas vezes as informações não chegavam aqui, que coordenávamos as respostas. Primeiro fizemos uma triagem, respondendo a maioria, e outras encaminhamos para os gestores das áreas responderem. Mesmo as demandas que nós respondemos eles tiveram contato com as demandas e as respostas.</p>
SEDRU	<p>Aqui elas chegaram para o gabinete, e eles me mandaram por e-mail me estabelecendo como ponto focal. Pedi autorização do gabinete para dividir as demandas para as superintendências, e cada uma respondeu com suas equipes. Houve uma sobrecarga para a Superintendência responsável por saneamento, que concentrava muito das demandas. Muitas questões daqui são técnicas e demandavam a resposta por quem conhecia melhor o processo.</p>
SEE	<p>As demandas chegaram por e-mail e em número muito grande, e algumas não deviam ter vindo para a SEE, então tivemos muito trabalho para organizar as planilhas. As demandas estavam chegando para um subsecretário, e estávamos sem assessor chefe de planejamento, o que também atrapalhou o processo. A maior parte nós (ASPLAN) que respondemos. Nós separamos as demandas pelos gestores para responder, mas como eram milhares, tivemos que elaborar respostas padrão para várias demandas. Na medida do possível tentamos atribuir as demandas aos gestores, mas algumas eram impossíveis de classificar porque eram muito genéricas. Havia demandas demais e pouco tempo, então as respostas em geral não foram tão boas.</p>

SEC	<p>Veio por e-mail do setorialista da SEC no NCIAPE para a ASPLAN, que passou para o gabinete, ai foi para o adjunto e depois pra mim que era assessora. Chegou uma grande planilha com centenas de demandas e com ordem de fazermos a resposta apresentando qual ação do PPAG era vinculada. Mas para a Cultura isso era quase impossível, porque ela não executa política, e sim libera editais, não tem total controle sobre que projetos serão executados por ele. Então quase todas as respostas eram de que havia editais para aquilo, mas isso não é uma resposta satisfatória. Depois veio outra planilha tratada pelo NCIAPE, que tivemos que responder também. Em geral não houve contato dos gestores com as demandas, eu encaminhei para eles, mas eles não tinham tempo para responder. Eu tinha condição de responder a maioria, isso ficou centralizado em mim, com exceção as demandas de Patrimônio que são muito específicas e foram respondidas pelo pessoal do IEPHA.</p>
SEDA	<p>Houve orientações prévias para o processo em reuniões com pontos focais, com informações sobre as agendas nos Territórios. As demandas chegavam por e-mail em planilhas enormes. Aqui na SEDA, como o órgão era novo e os gestores estavam se adaptando, optamos por centralizar esse processo de resposta na ASPLAN. Quando precisávamos, íamos consulta-los para responder, mas como muitas das demandas eram muito semelhantes, havia respostas padrão. Mesmo assim foi muito trabalhoso, ainda mais quando as respostas exigiam detalhes técnicos. Quando chegaram as demandas prioritizadas, como as respostas seriam levadas à população, as respostas foram mais refinadas, inclusive buscamos incluir a agenda de ações da secretaria no Território nas respostas. Quando todo o processo de resposta acabou, organizamos uma planilha com todas as demandas, e enviamos para o conhecimento dos gestores. Alguns se interessaram em aprofundar nelas, outros não.</p>

SETOP	<p>As demandas vieram por e-mail da SEPLAG. Primeiro respondemos uma grande quantidade de demandas gerais, e depois recebemos as priorizadas. A ASPLAN fez uma reunião e dividiu as demandas para os gestores responderem. Como recebemos muitas demandas e a maioria não era adequada ao escopo da secretaria, para a maioria a resposta foi “não se aplica” ou uma resposta padrão. Não sabíamos o que seria feito com as informações das respostas das demandas gerais, por isso respondemos o mínimo possível. Nós também ficamos com as demandas do DER, e elas foram especialmente complicadas de responder por que em sua maioria eram referentes às pequenas localidades e trechos muito específicos de estrada. Nós procuramos discutir as demandas com cada diretoria, e preparar documentos que ajudassem a realizar as devolutivas.</p>
-------	---

Fonte: Elaboração Própria

5.2.2 ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG CONSIDERANDO OS FÓRUNS

As respostas dos pontos focais analisadas nesse trecho são o cerne da análise da efetividade dos Fóruns Regionais, considerando que seu objetivo é subsidiar o planejamento do Estado na elaboração do PPAG.

Todos apontaram nas entrevistas que as demandas dos Fóruns chegaram com prazos apertados para serem processadas e consideradas adequadamente no PPAG. Essa percepção confirma o que foi apontado na seção 5.1 de que o conflito de datas das etapas dos Fóruns e do processo de elaboração do PPAG deu origem a obstáculos para que as demandas fossem totalmente processadas, respondidas, e transformadas em conhecimento útil ao planejamento das secretarias. Os *incentivos e mecanismos* para que os gestores transformem em ferramentas técnicas de planejamento e gestão os insumos vindos da participação popular devem ser compreendidos para avaliar a efetividade das Instituições Participativas (WAMPLER, 2011b).

Questionados se receberam orientações específicas (da Coordenação dos Fóruns ou do Gabinete) para considerar os Fóruns no momento da elaboração do PPAG, as resposta se dividem em dois tipos. Alguns relatam que não receberam ordem para isso, e que os Fóruns não foram considerados na elaboração. No entanto a maioria diz que não houve diretriz especificamente para os Fóruns, mas que o Gabinete orientou que se buscasse identificar se havia coerência entre as ações planejadas e as demandas dos Fóruns, e foi identificado esse alinhamento.

Essa *percepção superficial de alinhamento* das demandas versus ações do PPAG é, na visão desse trabalho, a principal origem da sequência de decisões tomadas com relação aos Fóruns após esse momento de elaboração do PPAG. É fundamental que todos os envolvidos no processo compreendam que essa percepção ocorreria de qualquer maneira, ao comparar um conjunto de demandas priorizadas (que foram construídas com um texto generalizante) classificadas de acordo com o escopo de atuação dos órgãos, com as ações do PPAG elaboradas considerando esse escopo.

A grande questão ao avaliar a efetividade dos Fóruns Regionais é em que medida as *decisões e ações* do governo foram *influenciadas* pelo processo participativo. Ao analisar as entrevistas, percebe-se que as *decisões* da elaboração do PPAG *não* foram tomadas sobre influência dos Fóruns, porque não houve tempo hábil para isso. Os prazos foram curtos demais, não houve tempo nem orientação específica para processar as demandas e transforma-las em subsídio do planejamento, e muitas delas ficaram prontas depois que o PPAG das secretarias já estava concluído. O alto escalão das secretarias, que não se envolve diretamente com a técnica do processo de planejamento e gestão, recebeu orientações do Governo de que os Fóruns eram importantes e que o planejamento deveria estar alinhado. Só que esse alinhamento foi promovido *a posteriori*, comparando demandas com as ações já planejadas. Pela maneira genérica como é construído o texto das demandas e das descrições de ações do PPAG, uma visão geral de uma autoridade responsável por validar o processo diria que sua secretaria tinha um nível satisfatório de alinhamento com um bom número de demandas. O problema é que isso foi em boa medida uma coincidência, porque as ações não foram elaboradas por causa dos Fóruns. No entanto, o governo não identificou essa distorção na origem das ações do PPAG e conduziu todos os passos seguintes lidando com ações que estavam alinhadas aos Fóruns principalmente na forma, e não no que realmente é pertinente para população envolvida, que é tendo seu conteúdo pautado pela participação popular.

A tese de *percepção superficial de alinhamento* dialoga com o conceito de tentação de causalidade remota, desenvolvido por Lavallo (2011). Segundo o autor, ao avaliar a participação, muitas vezes se tenta estabelecer como causa e efeito de uma IP situações remotamente relacionadas, não considerando na análise a influência de diversos outros elementos no resultado avaliado. Esse trabalho optou pelas entrevistas com atores envolvidos no processo exatamente para evitar essa correlação remota e aproximar causa e efeito das decisões para avaliar a efetividade, como sugere Lavallo (2011).

Conforme apontado na seção 5.1 que trata do NCIAPE, esse problema de origem na elaboração das ações poderia ser corrigido em boa parte no momento de revisão do PPAG em 2016,

já que ele aconteceu quase um ano depois da consolidação das demandas prioritárias dos Fóruns. E haveria tempo para processar as informações que as demandas forneciam e usá-las para readequar o conteúdo do PPAG. As entrevistas dos pontos focais confirmam as do NCIAPE, e mostram que não houve nas secretarias orientações específicas para considerar os Fóruns no momento da revisão. O NCIAPE e as Secretarias optaram por usar a revisão para priorizar aquelas ações que tinham melhor condição de serem executadas no contexto de restrição orçamentária.

Não houve no intervalo entre a elaboração e a revisão, uma avaliação do processo para identificar esse erro na elaboração e na *percepção superficial de alinhamento*, e uma orientação geral (que deveria vir da Coordenação dos Fóruns e do alto escalão) para os órgãos para que as demandas fossem processadas com técnicas e tempo adequados para que fossem úteis ao planejamento. As consequências disso serão avaliadas mais profundamente na conclusão.

Quadro 3- Resumos das respostas dos pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias sobre orientações para a elaboração e revisão do PPAG considerando os Fóruns - Minas Gerais - Out. 2016

SECRETARIAS	ORIENTAÇÕES PARA A ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG CONSIDERANDO OS FORUNS
SEDESE	As demandas que vieram dos Fóruns eram alinhadas com as outras informações que a secretaria tinha para o planejamento. Mas não houve uma orientação específica sobre os Fóruns porque as ações já estavam alinhadas. Não houve tanto alinhamento territorial.
SECTES	A elaboração não foi pautada pelos Fóruns, e o PPAG foi conduzido por determinações do gabinete. A Secretaria passou por uma reformulação esse ano, e o ponto focal não participou do processo de revisão.
SEESP	Não houve uma diretriz específica para considerar as demandas dos Fóruns Regionais nem na elaboração nem na revisão do PPAG. Foi feito um compilado com as demandas dos Fóruns Regionais para ser mostrado ao Gabinete, e esse foi um dos subsídios para o planejamento.
SEDS	O ponto focal não esteve envolvido no processo de elaboração e revisão do PPAG, e não tem informar como as demandas foram consideradas no planejamento.
SEMAD	Os Fóruns foram um dos elementos que nortearam a elaboração do PPAG. Na revisão o foco foi nas ações prioritárias do órgão, que tem uma ligação com os Fóruns.
SETUR	Algumas demandas foram escolhidas para ser incluídas no PPAG, mas algumas não se adequavam a atuação da secretaria. Quando falamos que uma ação é dos Fóruns há mais atenção por parte da secretaria e da SEPLAG, por isso tentamos dar esse viés no planejamento. Na revisão desse ano, duas ações que estavam nos Fóruns foram incluídas, mas não por orientação direta dos Fóruns, e sim do Gabinete.
SEDE	O orçamento da SEDE era pequeno, e já havia um cenário de fim da secretaria, por isso focamos nas ações que já estavam planejadas, e não houve novas ações orientadas pelos Fóruns. Houve uma orientação dos Fóruns e do gabinete para considerar e buscar priorizar as ações da secretaria levando em conta as demandas.
SEAPA	O processo de elaboração do PPAG da Secretaria começou antes dos prazos definidos, e quando as demandas chegaram, não havia tempo para incluir novas ações. Mas houve uma orientação do gabinete para considerar as demandas dos Fóruns, e vimos que estávamos em boa parte alinhados. Esse ano na revisão não houve nenhuma orientação específica.

SES	<p>Não houve tempo hábil para entrar no PPAG. No entanto, a maior parte já se encaixava no que fazíamos, por isso houve uma boa compatibilidade. Temos outros instrumentos de participação e planejamento, como a Conferência de Saúde e o Plano de Estadual de Saúde. Fizemos no começo de 2016 o Plano Estadual com base nos Fóruns e na Conferência. Na revisão não houve muitas mudanças, mas ela seguiu o Plano Estadual, então já estava alinhado.</p>
SEDRU	<p>Não houve. A maior parte das demandas já se encaixava com o que tínhamos de programas e ações. Na revisão do PPAG seguimos esse raciocínio, não houve muitas alterações.</p>
SEE	<p>Não houve orientação específica. As áreas não consideraram os Fóruns para planejar. Faltou um reforço institucional para que isso entrasse, até porque os prazos estavam muito apertados. Na revisão também não foi considerado. No máximo superficialmente em casos pontuais.</p>
SEC	<p>Não houve orientação nem elaboração nem na revisão. Acho que as demandas nem chegaram para secretários, adjunto e chefe de gabinete, não saiu do nível da área finalística.</p>
SEDA	<p>O período de elaboração do PPAG não bateu com o fechamento e análise das demandas. Não deu tempo de analisar e dar direcionamento territorial para as ações na elaboração. Houve uma orientação do gabinete de buscar alinhar as ações com os Fóruns, até por uma percepção de que isso era uma grande bandeira do governo e que precisávamos estar alinhados para garantir nosso orçamento. Então os Fóruns influenciaram o PPAG, mas para os gestores terem condições de aplicarem isso nas ações, era preciso mais tempo para que essas informações fossem processadas. Na revisão, houve troca de gestão aqui na secretaria, o que mudou um pouco o direcionamento. A agenda dos Fóruns também deu uma esfriada. O processo de revisão é tão apertado quanto de elaboração, e não houve uma diretriz do gabinete de reconsiderar os Fóruns pra revisão. Estávamos mais preocupados em ajustar as ações que estávamos fazendo considerando o contexto de restrição orçamentária.</p>
SETOP	<p>Não houve nenhuma orientação a respeito dos Fóruns Regionais. Nosso PPAG foi uma readequação do planejamento que já estava pronto, com modificações construídas com o gabinete. Seguimos a mesma linha de pensamento do que já era feito. Mas o gabinete já tinha uma noção do que a população demandava, tanto que não tivemos mudanças significativas no momento da revisão. Para ser sincero, os Fóruns ficaram esquecidos. A realização de obras tem uma dinâmica complicada, e com a restrição de orçamento fica ainda mais difícil de incorporar demandas.</p>

Fonte: Elaboração Própria

5.2.3 COMUNICAÇÃO COM A COORDENAÇÃO DOS FÓRUNS

Esse conjunto de respostas corrobora a percepção construída nesse trabalho que o envolvimento das secretarias com a Coordenação dos Fóruns se deu somente em torno do processo de resposta das demandas. Esse processo teve prazos apertados, e falhas de comunicação, mas em geral os entrevistados se mostraram satisfeitos com o NCIAPE e com o NPAR.

Quando questionados se houve necessidade se comunicar com os Fóruns, e os pontos focais das secretarias só relatam necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as respostas, fornecem sólida evidência de que o trabalho de processamento das demandas para que elas se tornassem subsídio do planejamento e da gestão dos órgãos não aconteceu. As respostas das demandas, como analisado na Seção 6.7.1, foram feitas de maneira em geral pouco elaborada e se concentravam em prestar contas de que ações os órgãos estavam desenvolvendo relacionadas aquelas demandas. As demandas não efetivamente pautaram as ações.

Os órgãos não receberam orientações da Coordenação dos Fóruns para como deveriam processar as informações das demandas para que subsidiassem o planejamento. Se isso tivesse acontecido, os pontos focais relatariam comunicação referente a esse processo.

Quadro 4- Resumos das respostas dos pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias sobre comunicação com a coordenação dos Fóruns - Minas Gerais - Out. 2016

SECRETARIAS	COMUNICAÇÃO COM A COORDENAÇÃO DOS FÓRUNS
SEDESE	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas. A comunicação foi com o NCIAPE.
SECTES	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas. A comunicação foi com o NCIAPE.
SEESP	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas
SEDS	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas, com o NCIAPE e com a equipe dos Fóruns.
SEMAD	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas, com o NCIAPE e com a equipe dos Fóruns. Em alguns momentos as demandas foram classificadas para o Meio Ambiente erroneamente, e houve necessidade de corrigir isso.
SETUR	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas. Algumas que vieram para cá não achamos que eram do Turismo e tivemos que corrigir. Mas o principal motivo de comunicação foi o problema do ponto focal que foi trocado e a comunicação nem sempre chegava para nós. Eu fiquei sabendo que muitas secretarias tiveram essas dificuldades também.
SEDE	Precisamos tirar dúvidas sobre as demandas e suas respostas, e considerando que a população enxerga o governo como um só, sem divisão de secretarias, buscamos os Fóruns para alinhar o discurso das respostas.
SEAPA	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas, e sobre os eventos. Tivemos representantes dos órgãos vinculados à SEAPA e outros diretos da Secretaria em todos os eventos.
SES	Houve necessidade para tirar dúvidas e corrigir erros de classificação das demandas. A classificação das demandas feita pelo NCIAPE tomou muito tempo (mais do que tivemos para as respostas) e como somos nós da finalística que conhecemos mais as ações, tivemos um grande retrabalho corrigindo várias classificações para mandar para os gestores.
SEDRU	Entramos em contato várias vezes porque as planilhas vieram com vários erros que tivemos que corrigir em contato com o NCIAPE. Algumas demandas eram muito específicas e locais, e os setores se incomodavam e não sabiam como responder.
SEE	Precisamos tirar dúvidas e corrigir erros sobre as demandas e as respostas, principalmente com a equipe do NPAR. Faltou mais comunicação com o NCIAPE.
SEC	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas, e sobre datas de eventos. Foi principalmente com NCIAPE.

SEDA	Houve necessidade de tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas, e em algumas situações para resolver demandas que vieram dos secretários executivos.
SETOP	Houve necessidade tirar dúvidas específicas sobre as demandas e as respostas elaboradas. Em alguns momentos precisamos esclarecer detalhes das nossas devolutivas. O contato foi principalmente com o NCIAPE e com os secretários executivos dos Territórios.

Fonte: Elaboração Própria

5.2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FÓRUNS

Os pontos focais dos Fóruns Regionais nas Secretarias tem papel fundamental em todo o processo. Eles detêm conhecimento técnico de planejamento e gestão, e canais de comunicação com os gestores, áreas finalísticas e também com o gabinete. Para efetivar o uso da participação no planejamento e gestão, precisam ser capacitados para essa nova dinâmica participativa. Precisam ser instruídos sobre a razão de sua criação, como ela funciona e como deve ser inserida no trabalho de todos, influenciando as *decisões e as ações* (LAVALLE, 2011).

Os entrevistados foram convidados a fazerem considerações livres sobre suas percepções individuais sobre o processo, o que funcionou bem ou mal, o que viam como maneira para melhorar, o que acharam das demandas, ou qualquer outro comentário alinhado com a proposta desse trabalho de estudar a relação da participação com o planejamento.

Houve um consenso na fala dos entrevistados em dizer que é preciso mais tempo para responder e processar as demandas, e que o conflito de datas atrapalhou seu uso na elaboração do PPAG. Muitos considerarem um problema as demandas terem um texto muito específico (difícil de planejar para atender) ou muito genérico (qualquer ação pode ser considerada como resposta). Apesar de terem problemas com o texto das demandas, vários entrevistados identificam nelas potencial para serem mais úteis ao planejamento com o uso de técnicas para processá-las.

Os entrevistados também demonstraram apoio ao conceito dos Fóruns Regionais, mas ficaram frustrados com os problemas de comunicação, em que os órgãos ficam sabendo muito pouco do que está sendo feito com suas respostas e seu trabalho nos Fóruns. Apontam a necessidade do processo participativo se aproximar dos gestores, para instruí-los sobre como devem proceder para que os Fóruns influenciem seu trabalho, mas também para fornecer informações técnicas para aperfeiçoar o processo e a relação com a população. Desenvolver uma comunicação de “mão dupla”, que não seja somente da coordenação dos Fóruns com instruções aos órgãos.

As respostas dos pontos focais estão alinhadas com a teoria da efetividade das instituições participativas, e apontam a necessidade de desenvolver uma nova maneira dos Fóruns de envolverem os órgãos com as demandas. É preciso promover uma “Gestão com Participação”, que aproxime os órgãos e seus gestores dos Fóruns, e produza novas ferramentas técnicas para processar as informações das demandas, e mecanismos para garantir que elas estejam sendo consideradas de alguma maneira no planejamento e na gestão das ações do PPAG.

Quadro 5 - Resumos das respostas dos pontos focais dos Fóruns Regionais nas secretarias sobre suas considerações sobre os Fóruns - Minas Gerais - Out. 2016

SECRETARIAS	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FÓRUNS
SEDESE	<i>(o convite para tecer considerações não foi feito nessa entrevista)</i>
SECTES	<i>(o convite para tecer considerações não foi feito nessa entrevista)</i>
SEESP	Na elaboração do PPAG não houve prazo para considerar as demandas, mas na revisão sim. As demandas foram úteis para o planejamento, e algumas estão sendo consideradas nas ações futuras do órgão.
SEDS	Muitas das demandas são úteis para o planejamento, mas dependem de recursos para serem realizadas.
SEMAD	A proposta dos Fóruns é interessante e viável, mas o processo foi todo "atropelado". Na minha percepção faltou planejamento e mais análise técnica de gestão das demandas levantadas. Os prazos apertados dificultaram o uso das demandas no planejamento. Faltou retorno sobre o uso das demandas e das respostas tanto para a população quanto para as secretarias.
SETUR	A parte de tomada das demandas eu acompanhei e foi ótima, mas a resposta para a população não. Na SETUR a maior parte demanda investimentos, e elas ficaram sem retorno de devolutiva para o cidadão e para a gente que respondeu. Muitas demandas forneceram subsídios úteis ao planejamento, e outras eram muito genéricas e difíceis de atender.
SEDE	O processo foi positivo, e espero que ele se repita e aperfeiçoe. Sobre as demandas, na minha percepção é preciso qualificar as demandas, criterizando e priorizando para auxiliar no planejamento. Talvez um auxílio de quem está mais diretamente envolvido com as políticas poderia ajudar nisso. Algumas demandas foram muito locais e específicas, outras muito genéricas.

SEAPA	<p>Sentimos que faltou qualificação para as demandas, que às vezes foram muito específicas ou muito genéricas, o que dificulta a priorização e o uso no planejamento. Houve demandas, por exemplo, que pediam atendimento de determinado ação em um município, só que aquela ação já atendia aquele município, então responder isso foi complexo. O processo de resposta foi muito longo, e nós não sabemos o que foi feito com essas respostas. Temos dúvidas se a população tem condição de entender as respostas, e se eles não ficaram frustrados em suas expectativas. Para nós, faltou comunicação sobre o processo para as secretarias.</p>
SES	<p>Acho que algumas demandas vieram muito genéricas e sem informações e priorizações que facilitassem o trabalho delas nas secretarias. Nós consideramos, mas elas não agregaram tanto ao planejamento, porque ou eram muito específicas, e não faria sentido atender, ou muito genéricas e tudo que fazemos atende. Também sugiro que seja estabelecido claramente quem será o ponto focal de cada secretaria, para evitar problemas de comunicação.</p>
SEDRU	<p>Minha percepção é de que a participação social é muito positiva, mas é algo novo, e os técnicos não tem formação nessa área. Então faltou capacitação nisso. Alguns ficaram frustrados porque foram aos Fóruns e não conseguiam explicar para a população as limitações do Estado, e se sentiram pressionados sem poder resolver. Além disso, os prazos foram muito curtos e as demandas deveriam ter vindo de maneira mais qualificada, para propiciar respostas melhores. Acho que da maneira como foi feito o processo as pessoas ficaram frustradas com as respostas. As pessoas deveriam ter sido explicadas sobre as possibilidades de atuação do Estado para não criarem expectativas muito altas. Vi que muitas demandas foram priorizadas porque havia mais pessoas de determinada localidade, mas não necessariamente eram prioridades do Território.</p>
SEE	<p>Vimos que em alguns Fóruns uma pessoa conseguiu articular uma demanda para ser priorizada. E quando isso chega aqui na Secretaria, fica mais difícil de priorizar como uma demanda da população. Para melhorar o processo acho que tem que ter mais alinhamento das chefias das secretarias para que as orientações cheguem para todos com mais prioridade. É preciso organizar mais o trabalho e dar mais tempo quando depender das áreas finalísticas. As mudanças de divisão territorial também foram problemáticas para nós, que já temos que compatibilizar a nossa divisão territorial com a dos Fóruns.</p>

SEC	<p>Para mim faltou instruir a sociedade que participou dos Fóruns das capacidades de atuação da Secretaria de Cultura. Faltou interesse do gabinete no processo, e aí acho que faltou articulação política por parte da coordenação dos Fóruns. Acho que nesse processo de transição do modelo gerencial para o participativo, na minha percepção mais ampla os Fóruns se perderam, desgastou a relação da sociedade com o governo, já que o pessoal teve altas expectativas e não houve retorno esperado.</p>
SEDA	<p>Eu vejo um erro de concepção de estratégia na ideia geral dos Fóruns, porque no contexto de crise que estamos, é complicado ir pra população de "peito aberto" abrir para demandas, o que cria expectativa. Acho que o governo deveria ter avaliado primeiro o que era possível fazer em cada órgão, e oferecer isso como possibilidades para a população, para que eles escolhessem prioridades. Não há recursos para tudo, e dessa forma acho que seria possível entregar muito mais do que da maneira como foi feito. Acho que a sociedade brasileira está iniciando a relação com a participação social, e ainda falta muita informação sobre o que faz o governo. Isso dificultou a elaboração das demandas serem adequadas para o que o governo do estado pode fazer.</p>
SETOP	<p>Vejo a experiência dos Fóruns Regionais como muito positiva, e é uma pena que esteja tão parada. A meu ver, no momento da elaboração das demandas faltou orientação sobre como deveriam ser feitas, porque elas ficaram muito amplas e sem foco. Faltou informação nas demandas. Vieram muitas demandas que deveriam ser municipais, e isso gerou um trabalho a mais aqui, e dificultou considera-las no planejamento.</p>

Fonte: Elaboração Própria

5.2.5 A PERCEPÇÃO SUPERFICIAL DE ALINHAMENTO DAS DEMANDAS

Com as entrevistas e análises feitas nessa seção, foi possível confirmar a tese da *trajetória de dependência* e sua influência para a efetividade dos Fóruns Regionais. Apesar de haverem ordens no nível superior dos órgãos ressaltando a importância dos Fóruns Regionais para o Governo, isso não se converteu na série de *decisões e ações* que precisavam ser tomadas em todos os níveis para mudar o *modo tradicional* de funcionamento do Estado burocrático para um modelo que subsidie o seu planejamento através da participação.

É preciso analisar em profundidade a relação entre o órgão central de apoio ao planejamento (NCIAPE) com seus pontos focais nas secretarias para entender a origem da *percepção superficial de alinhamento* das demandas com o planejamento. Esse olhar no nível do planejamento e gestão permite identificar que os processos seguiram da mesma maneira como

funcionavam tradicionalmente. Os Fóruns são um novo elemento nas tarefas do NCIAPE, que não foi orientado e capacitado para promover seu papel de coordenação e apoio de metodológico e operacional de forma orientada para a participação popular. Na percepção dos pontos focais nas secretarias, os Fóruns Regionais e suas planilhas que precisavam ser respondidas em prazos curtos foram mais uma das tarefas gerenciais vindas da SEPLAG para os órgãos sem discussão e retorno satisfatório da motivação e do que foi feito com aquela informação.

Esse tipo de relação vinha antes dos Fóruns Regionais e da troca de gestão no Governo. Ela se manteve, e combinada com o conflito de datas dos Fóruns com os prazos do PPAG, produziu um PPAG que foi feito da maneira tradicional, com base em orientações dos novos gabinetes e grande parte das ações que já eram feitas anteriormente. O contexto de restrição orçamentária inibiu mais ainda a inovação na elaboração do PPAG.

A maneira tradicional de trabalhar de todos os envolvidos não permitiu identificar o fato que não houve tempo hábil para que o conteúdo dos Fóruns subsidiasse o conteúdo das ações do PPAG, e que isso era um problema a ser resolvido na revisão. A compatibilidade entre os dois instrumentos, um tradicional do planejamento, e outro inovador e participativo, ficou apenas na forma.

Segundo o Entrevistado F, da alta gestão da SEPLAG e dos Fóruns, de fato houve esse descompasso entre os Fóruns e o Planejamento. E confirma que em muitos casos essa percepção superficial de alinhamento aconteceu e dificultou a efetividade dos Fóruns. Mas considera esses percalços inerentes a um novo processo participativo. Acredita que com o aprimoramento futuro do processo isso pode ser corrigido, e que não deve ser visto como um elemento que invalida por completo a efetividade da experiência dos Fóruns.

No entanto, ele acredita que a presença de vários gestores das secretarias nas etapas dos Fóruns impactou a maneira de trabalhar. Os gestores, ao ter contato com a população, mudariam a perspectiva do seu trabalho. Os entrevistados da equipe do NPAR, que acompanharam todas as rodadas dos Fóruns, consideram que os efeitos foram variados. Segundo eles, alguns gestores presentes gostaram muito do processo, outros ficaram irritados e frustrados ao tentar dialogar com a população.

5.3 INTRODUÇÃO SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) foi criada em 2015, na reforma administrativa promovida pelo recém-eleito Governador Fernando Pimentel através da Lei 21693, de 26/03/2015. A missão da Secretaria é “Promover o desenvolvimento rural sustentável de Minas Gerais, por meio da democratização do acesso a terra, da inclusão e dinamização produtiva da agricultura familiar e da promoção à segurança alimentar e nutricional.” (SEDA, 2015).

O paralelo da proposta da SEDA em nível federal é o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estrutura administrativa do Governo Federal criada em 1999 como Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, e que a partir de 2001 incorporou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) as responsabilidades sobre desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. O MDA se reduziu à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, subordinada à Casa Civil em 2016.

A realização de políticas que tratassem especificamente da agricultura familiar e seu desenvolvimento sustentável foi uma proposta do Plano de Governo de Fernando Pimentel (2014) e, com a criação da SEDA em 2015, esta ficou responsável pela execução dessas políticas e pelo diálogo com a população e os movimentos sociais do campo, que em sua maioria apoiaram a candidatura do governador eleito.

5.3.1 PROCESSOS DE DISCUSSÃO DAS DEMANDAS E RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO DA SEDA

Como uma secretaria nova e profundamente conectada com os movimentos sociais de sua área de atuação lidou com os Fóruns Regionais em seu planejamento e gestão? O objetivo desse trecho do trabalho é apontar as *decisões* que a SEDA tomou com base nos Fóruns Regionais, considerando, conforme Lavallo (2011), de que essa é uma maneira adequada de medir a efetividade das IPs.

Como a estrutura da Secretaria foi criada no mesmo ano dos Fóruns Regionais (2015), foi considerado que o efeito da *dependência de trajetória* (ALVERGA, 2003) nela seria menos intenso, mesmo considerando que os funcionários dela que estavam no governo antes de 2015 naturalmente mantiveram certas questões da maneira de trabalhar da gestão anterior.

Segundo o Entrevistado C, da alta gestão da SEDA, a secretaria se preparou para se envolver profundamente com as demandas dos movimentos sociais, sendo os Fóruns um dos

principais meios para isso, e esse processo participativo ainda foi complementado por um seminário chamado Dialogar para Desenvolver realizado em cada Território. Disse o entrevistado:

Entrevistador: Como foi a relação com a coordenação dos Fóruns e o recebimento das demandas pela secretaria?

Entrevistado C: Aqui na secretaria, decidimos construir uma estratégia entre a primeira fase e a segunda, chamada Dialogar para Desenvolver, em que fomos a uns 13 ou 14 Territórios (...). Já tínhamos as informações da primeira fase, aí dentro do que as equipes já tinham discutido aqui, a gente fez esses seminários e teve oportunidade de discutir com a população, então quando ia para a instalação, ela já sabia do que queria demandar dos Fóruns Regionais (...). Mas houve uma sinergia muito grande entre o que veio de demanda e o que a equipe já estava elaborando.

Esse processo de discussão e participação adicional que a SEDA promoveu por iniciativa própria foi importante para envolver a secretaria com as demandas populares e qualificá-las, facilitando que fossem consideradas para a elaboração do PPAG. É uma evidência a favor da tese de Wampler (2011. b) de que o processo participativo, para ser efetivo em influenciar as políticas públicas, precisa ser absorvido pela estrutura estatal, e não apenas pela coordenação da Instituição Participativa, no caso os Fóruns Regionais.

A SEDA é considerada pelos atores envolvidos (NPAR, NCIAPÉ) a Secretaria de Estado que mais se envolveu com o processo participativo, percepção compartilhada pelo Entrevistado C:

Entrevistada C: E a gente percebe a diferença de como a SEDA se relacionou com os Fóruns em relação às outras secretarias. Nos fomos em todas as instalações e eventos das segundas rodadas, levando o gabinete e gestores. Tentamos nos envolver mesmo com o processo, considerando ele estratégico. Até porque nosso público da agricultura familiar é muito organizado, não tinha nem como a gente não ir.

Segundo o Entrevistado C, o processo de construção do PPAG 2016-2019 se deu apenas parcialmente direcionado pelas demandas prioritizadas dos Fóruns, e mais por outros processos participativos e orientações governamentais. E aponta que uma das razões disso foi que os Fóruns Regionais ainda estavam promovendo as segundas rodadas de demandas prioritizadas quando foi preciso elaborar o PPAG. Considerando que a proposta dos Fóruns era exatamente pautar a elaboração do PPAG, esse descompasso é uma evidência da dificuldade de conciliar os processos participativos com as regras e técnicas da gestão governamental que seguem ritos e prazos próprios, como diz Paes de Paula (2010).

(Entrevistada C): Quando começamos a organizar internamente a nossa parte elaboração do PPAG, foi no meio do ano passado. O que foi simultâneo com as instalações dos Fóruns, então na verdade a gente já tinha um pré-diagnóstico do que a secretaria podia e devia desenvolver pelo nosso diálogo com outras instâncias de participação e conselhos dentro da nossa temática. (...) Quais foram documentos que basearam nosso PPAG: o programa de governo eleito do Pimentel, o documento que veio do seminário que realizamos em janeiro com os movimentos sociais. E documentos e legislações que tratavam da temática. Partimos desse patamar de construção. Então as primeiras versões de cada ação que os gestores planejavam fazer, a gente foi colocando para debate nesses seminários do "Dialogar para Desenvolver".

O Entrevistado C considera que o processo de elaboração do PPAG da SEDA teve sucesso em responder as demandas dos Fóruns. O processo de participação adicional Dialogar para Desenvolver foi utilizado para validar o planejamento com a população mesmo sem todas as etapas dos Fóruns terem sido finalizadas quando o PPAG deveria estar pronto. Para o Entrevistado C, o fato das audiências públicas do PPAG não terem demandado mudanças significativas no planejamento da SEDA é uma evidência da coerência do que foi demandado com o planejado.

Entrevistado C: Quando fechou o tempo que a SEPLAG nos deu para sistematizar o PPAG, a gente já tinha conseguido validar muita coisa com os Territórios. Tanto é que nas audiências públicas, foram poucas alterações, porque já estávamos alinhados.

5.3.2 O ENVOLVIMENTO DOS GESTORES E FUNCIONÁRIOS DA SEDA COM AS DEMANDAS DOS FÓRUNS

A Secretaria de Desenvolvimento Agrário estabeleceu a ASPLAN como ponto focal no relacionamento com o NCIAPE, de onde vinham as orientações sobre as demandas dos Fóruns e processo de planejamento. A orientação da Secretaria foi que a ASPLAN repassasse e discutisse essas demandas com os gestores para elaborar as respostas devolutivas e o PPAG 2016-2019, segundo o Entrevistado C.

A SEDA foi criada em 2015, então não tinha uma *trajetória prévia* (ALVERGA, 2003) de relacionamento de sua ASPLAN com o NCIAPE. Mesmo assim, como a ASPLAN tem outras questões para se comunicar com o NCIAPE, e tem a tarefa de acompanhar o planejamento de toda a SEDA, ela ficou com incumbência de ser ponto focal das questões dos Fóruns.

Conforme apontam Paes de Paula (2010) Brugué, Tarragó, Cardoso Jr (2015), Ricci (2004) e De Toni (2006) o envolvimento dos gestores e sua capacidade de lidar com a participação popular são fatores fundamentais para a efetivação da influência de uma Instituição Participativa nas políticas públicas. Os relatos e percepções dos gestores da SEDA sobre o processo participativo

promovido pelos Fóruns Regionais permitem compreender mais sobre esse envolvimento. Sobre esse processo de elaboração de respostas e utilização delas no planejamento, foram entrevistados dois gestores de áreas finalísticas da SEDA, o entrevistado D e o Entrevistado E.

A primeira pergunta foi sobre como eles receberam as demandas dos Fóruns, que vieram por e-mail da ASPLAN para serem respondidas. Segundo o Entrevistado D, as demandas das segundas rodadas (priorizadas) não foram muito trabalhadas. Essas são as demandas que estavam chegando durante e depois a elaboração do PPAG, conforme disse o Entrevistado C anteriormente.

Entrevistado D: Então, como se chegou aqui: primeira coisa o consolidado das demandas do estado inteiro chegou pra gente numa planilha por e-mail, o pessoal recebeu lá, "Taí, demanda dos Fóruns" e ao longo das rodadas a gente ia recebendo. (...)

Entrevistador: Isso foram as demandas consolidadas ou as prioritárias?

Entrevistado D: Foram as consolidadas. As prioridades não chegaram muito a ser trabalhadas não.

Segundo o entrevistado D, as demandas priorizadas na segunda rodada não influenciaram tanto as atividades de seu trabalho, sendo a relação com elas principalmente no momento de elaborar as respostas das devolutivas na terceira rodada.

Entrevistado D: Ai no final das contas isso não virou efetivamente uma prioridade, as rodadas iam passando e a gente recebendo as demandas, e na terceira rodada de devolutiva, a ASPLAN começou a cobrar da gente uma resposta. (...) Ai pesquisávamos aqui, ai ó, tem isso, essa ação, aí reuníamos tudo, a ASPLAN encaminhava pra SEPLAG e faziam a devolutiva.

As considerações do Entrevistado E seguem na mesma linha. Sobre o recebimento das demandas de sua área, ele disse que as recebeu via ASPLAN:

Sobre as demandas dos Fóruns, o Entrevistado D, as considerou consolidadas muito específicas, e as priorizadas muito genéricas, o que atrapalhou seu uso no planejamento. Relatou também que a SEDA recebe muitas demandas da população por vários meios além dos Fóruns, e que a falta de recursos dificulta priorizá-las para atender. Por isso propôs para a ASPLAN que montasse um sistema de banco de demandas, organizadas para serem atendidas quando possível ou consultadas nos planejamentos futuros.

Esse sistema proposto de banco de demandas é uma ferramenta técnica simples, mas é um exemplo de uma prática gerencial que pode ser desenvolvida e incluída as atividades de outros

órgãos para facilitar a incorporação da participação popular no planejamento. Novas técnicas participativas são apontadas por Paes de Paula (2010) como necessárias para efetivar a influência da participação na gestão governamental.

Entrevistado D: A forma que as demandas foram colocadas, às vezes eram muito específicas, por exemplo, um trator pra comunidade tal. Ai como se faz planejamento com uma demanda de um trator para um lugar específico?(...) não da uma diretriz estratégica para fazer planejamento com elas. (...) O gestor já tem uma noção na cabeça das demandas de outras fontes e do que da pra ser feito, ai ele esta pensando no que consegue fazer e chegam mais um tanto de demanda. Ai entra um conflito com outras fontes de demandas. (...) Ai eu ate propus que fizéssemos um banco de demandas mesmo, que organizasse todo tipo de demanda que recebemos. (...) as demandas a gente não conseguiu incorporar por esses motivos.

O Entrevistado E, considera que as demandas vindas da primeira rodada (chamadas de gerais ou consolidadas) têm essa característica de serem específicas, mas para ele, isso não foi um empecilho para considera-las para o planejamento. Ele aponta que elas indicavam questões específicas das localidades de onde vieram, e que isso foi pertinente para planejar sua atuação.

Entrevistado E: A comercialização teve demandas em todos os Territórios, cerca de 75 pontos específicos, muito bem trabalhados, com questões pontuais mas que davam a linha para a necessidade de um programa específico para naquela localidade.

Entrevistador: Isso foram as demandas consolidadas ou as prioritárias?

Entrevistado E: Nas consolidadas.

Os gestores entrevistados discutiram e utilizam as demandas dos Fóruns com suas equipes de trabalho, mais uma evidência do envolvimento da SEDA com o processo participativo, fundamental para sua efetividade. O Entrevistado D considera que isso foi muito da iniciativa pessoal, não uma orientação organizada do gabinete para todos os gestores.

O Entrevistado D relata a criação de outra ferramenta técnica pensada para trabalhar e qualificar as demandas que vieram dos Fóruns e facilitar seu uso no planejamento e gestão das atividades de sua equipe. Usando um mapa dos dezessete Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais, ele localizou as demandas geograficamente e utilizou seu conhecimento da área para trazer mais dados sobre elas e associar com as ações que estavam sendo desenvolvidas em seu setor.

Esse outro exemplo de ferramenta gerencial aplicada à participação social também pode ser replicado em outros órgãos. Sua criação espontânea pelo gestor demonstra a importância que tem o gestor como ponte para o diálogo da participação com a técnica gerencial, como aponta Paes de Paula (2010).

Entrevistado D: Eu tenho isso consolidado, então em alguma medida eu tinha isso como diretriz do trabalho. (...) Ai por uma questão pessoal, de perfil, eu como participei do processo, acreditava no processo, eu usei muito isso aqui. Até levei numa reunião do planejamento, peguei as demandas de agroindústria, joguei no mapa, e fui mostrando o que estava sendo feito e fiz um mini diagnóstico da minha área com relação ao que estava sendo demandado nos Fóruns. (...) A gente aqui ainda tem algum nível de discricionariedade, de abertura, para propor (...). Ai na nossa secretaria aqui, como é menor, até um orçamento menor, ai no nosso caso aqui foi mais uma questão de comprar a ideia, dos gestores inserirem isso na dinâmica. (...) A gente não tinha uma dinâmica pré-estabelecida.

O Entrevistado E, considerou que o estudo das demandas com sua equipe serviu para refinar as ações já planejadas. A utilização da participação popular para melhorar a estratégia de atuação e obter novas informações para a gestão governamental é apontada por Ladeira (2008) como meio de promover a eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas. :

Entrevistado E: muitas se repetiam entre Territórios, mas lidamos com todas. Mas mesmo quando era a mesma área de atuação, as demandas davam indicativos, por exemplo, de qual era o alimento de destaque naquele Território. Nós tivemos acesso às demandas, e filtramos onde tinha mais demandas por venda direta, venda pro governo, e onde tinha mais demandas por venda por mercado direto. Isso serviu pra refinar nossos projetos.

Com relação à efetiva utilização das demandas dos Fóruns para o processo de planejamento do PPAG 2016-2019, ambos os gestores entrevistados consideraram que houve problemas para isso. O Entrevistado D considera que não houve um incentivo centralizado e forte para considerar os Fóruns no planejamento de cada área, que o nível de incorporação dependeu muito das decisões dos gestores. Na percepção dele o grande valor dos Fóruns foi promover transparência e *accountability*.

Entrevistado D: Como eu enxergo isso: foi muito de cada gestor, isso não foi muito efetivamente inserido no planejamento. Foi mais um instrumento de gestão, na medida em que você chega pra mim, e diz: eu quero isso. Ai se eu já tiver fazendo eu explico se não tiver eu falo que não. E fica por isso mesmo. (...) Então como transparência mais ampla, foi ótimo, a gente conseguia dar mais detalhes do que estava fazendo e iam contar lá na região. (...) Só que como instrumento de planejamento participativo, não é nem questão de forçar, não teve esse instrumento de incentivo para incorporar essas demandas no planejamento.

Entrevistado E: Em minha opinião, houve um descolamento da proposta dos Fóruns Regionais para a prática da construção do PPAG 2016-2019.

Ambos os gestores consideraram que a principal dificuldade para a consideração das demandas vindas dos Fóruns para o PPAG 2016-2019 foi o tempo e os prazos do processo de planejamento que não combinaram com os dos Fóruns Regionais. Eles apontam que os prazos e ritos do PPAG são muito rígidos e rápidos, o que complica o trabalho de reflexão e qualificação que

deve ser feito para considerar as demandas vindas da participação na criação de novas ações do PPAG ou inclusão em outras já existentes. Essa dificuldade da inserção de uma nova dinâmica participativa em uma dinâmica pré-estabelecida do governo como a elaboração do PPAG é apontada por Paes de Paula (2010) como um obstáculo para a efetividade das Instituições Participativas.

Entrevistado D: Ai tem outro problema, no processo do planejamento. Nós estamos aqui pensando na agricultura familiar, dialogando com a população, na ponta. Ai chega o PPAG, a SEPLAG manda hoje e pede resposta amanhã. (...) Essa é uma falha. O gestor não consegue pesquisar todas as fontes de demandas, pra subsidiar o planejamento.

Entrevistado E: O que percebemos é que todas as demandas, tanto consolidadas quanto prioritárias chegaram tarde para o momento de apresentação do PPAG para a Assembleia. Então num primeiro momento foi frustrante, mas como estamos na lida da agricultura familiar há um tempo, a gente já previa algumas demandas. Então a gente baseou o nosso planejamento e orçamento da superintendência num histórico de vivências. Felizmente dialogou diretamente com aquilo que estava sendo colocado nos Fóruns regionais de 2015.

Essas considerações dos gestores mostram que o fato de o processo de priorização das demandas dos Fóruns nas segundas rodadas ter acabado depois do processo de elaboração do PPAG 2016-2019, como afirmou o Entrevistado A do NCIAPÉ, impactou o planejamento das ações finalísticas dos órgãos, e frustrou os gestores envolvidos no processo.

5.3.3 REVISÃO DO PPAG DA SEDA

Conforme abordado na seção 5.1 desse trabalho, a revisão do PPAG em 2016 é momento chave para compreender a efetividade da incorporação das demandas dos Fóruns Regionais no planejamento das secretarias, considerando a incompatibilidade de datas da elaboração que impediu que isso fosse feito de maneira completa em 2015.

Na SEDA, segundo o Entrevistado C, da alta gestão, no período da revisão os Fóruns serviram para dar o direcionamento das ações, buscando atender demandas de forma territorializada:

Entrevistado C: Na revisão do PPAG 2016 a gente usou os Territórios e as demandas dos Fóruns para priorizar nossas ações. Como todos os Territórios demandaram comercialização nós direcionamos as oficinas do "Circuito Alimentação" de acordo com as demandas de cada Território. E a escolha de quais Territórios vamos fazer oficinas esse ano, vieram também dos Fóruns.

A seguinte consideração do Entrevistado C sobre a revisão do PPAG corrobora a fala do Entrevistado B do NCIAPE, de que no momento da revisão procurou se priorizar o que tinha condições de ser feito num contexto de restrição orçamentária.

(Entrevistada C): Agora nessa revisão do PPAG a gente está consolidando mais as ações. Como temos uma equipe pequena, um corpo técnico pequeno, a gente está integrando mais as ações, fomos organizando e antes de áreas finalísticas tínhamos por volta de 21 ações, e agora temos por volta de 15.

Sobre as orientações para as secretarias recebidas da coordenação dos Fóruns para o processo de revisão do PPAG, o Entrevistado C respondeu que não sabe bem, porque essa comunicação ficou centralizada no ponto focal. Disso se desprende que não houve comunicação nesse sentido para ele por seus superiores hierárquicos. Ele relata que sabe que nas discussões entre secretários para elaboração do Pacto pelo Cidadão, houve algum tipo de orientação pelos Fóruns para o processo de revisão do PPAG considerando que ele é uma pactuação entre o alto escalão das ações que serão executadas pelo Estado nos próximos anos:

(Entrevistador): E agora na revisão do PPAG veio alguma orientação da coordenação dos Fóruns no sentido de levar em conta os Fóruns na revisão? Não só especificamente para a SEDA, mas se falou disso na abertura do processo?

(Entrevistado C): Eu não sei te dizer bem, porque depois da segunda rodada a SEPLAG definiu o ponto focal, que ficou com na ASPLAN e eles recebiam orientações.(...)Sei que teve agora no processo da revisão do PPAG teve orientação no comitê temático que reúne os secretários, a estratégia de governo como se amarra isso, no Pacto pelo Cidadão. Eu sei que a espinha dorsal dele veio dos Fóruns.

Segundo o Entrevistado E, gestor, com mais tempo de para analisar e qualificar as demandas vindas dos Fóruns, foi possível utilizar o processo de revisão do PPAG para direcionar as ações. Esse é um indício importante da importância da ação do gestor envolvido com a participação no processo de incorporação das demandas no planejamento (PAES DE PAULA, 2010). Mesmo sem ordens diretas da Coordenação dos Fóruns para isso, ele buscou corrigir falhas causadas pelos prazos curtos na elaboração do PPAG em 2015.

Entrevistado E: Foram questões muito práticas, muito pontuais, muito bem colocadas. Por outro lado, já tratando desse ano, foram muito úteis na revisão do PPAG. Pra mim, os Fóruns tiveram uma aplicabilidade na pratica muito maior esse ano do que no ano passado, porque esse ano deu tempo de analisar, prever e incorporar na revisão do PPAG questões que não tinham vindo a tempo no ano passado.

5.3.4 CONSIDERAÇÕES DOS ENTREVISTADOS DA SEDA SOBRE OS FÓRUNS REGIONAIS

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário envolveu sua estrutura na dinâmica da participação popular e os Fóruns Regionais foram parte desse processo. Foi dado espaço aos entrevistados para que tecessem considerações, críticas e sugestões sobre o processo dos Fóruns Regionais e o planejamento.

5.3.4.1 DEMANDAS

Sobre as demandas e sua construção, o Entrevistado D, gestor de agroindústrias, considera que as consolidadas, que vieram das primeiras rodadas são muito pontuais, e que as priorizadas, ao serem generalizadas para dar diretrizes estratégicas, tem maior potencial de serem úteis, mas não chegaram da SEPLAG como orientação prioritária para o planejamento das secretarias com olhar territorial. Inclusive relata que quando esteve presente em uma das segundas rodadas dos Fóruns Regionais, um dos formuladores e coordenadores do processo lhe disse que o tratamento dessas demandas não estava totalmente planejado. Essa é uma evidência da dificuldade que é desenvolver processos técnicos para o uso da participação popular no planejamento, ainda mais em processos inéditos como os Fóruns, como aponta Paes de Paula (2010).

Entrevistado D: As consolidadas são muito pontuais. E as priorizadas, não foi uma coisa que a SEPLAG mandou e disse: isso aqui é prioridade para a sua secretaria. Faltou clareza na construção do processo. (...) alguém pediu pra ver as demandas, e ele falou que não podia. O cara podia anotar, mas não iríamos mandar. Mesmo considerando que íamos apresentar no futuro. Ai a explicação foi de que não se sabia como seriam tratadas as prioridades. Então deveriam ter pensado nisso antes. Então além dessa falta de clareza, (...) teve um esforço pra transformar as demandas específicas em mais gerais, prioritárias.(...)

Entrevistador: E como foi esse processo de transformar as demandas mais específicas em genéricas?

Entrevistado D: Então, o caso do trator. Para transformar em diretriz estratégica, chamamos de aquisição de máquinas e equipamento agrícolas para agricultura familiar. Ai é até importante saber se é melhor eu comprar caminhão, do que prestar assistência técnica. Ai isso pode dar prioridades, focar o uso dos recursos por Território.

Segundo o Entrevistado D, esse processo de generalização das demandas na segunda rodada dos Fóruns gerou um excesso de demandas chamadas de prioritárias, o que no caso da SEDA, dificultou a delimitação do que de fato era prioritário, e sua inclusão no planejamento. Essa fala aponta elemento muito pertinente para avaliação da efetividade da IP, considerando como indicador de efetividade a capacidade da participação influenciar a maneira como as decisões são

tomadas dentro do governo. (LAVALLE 2011) Se as demandas são em excesso e isso dificulta que sejam processadas e vistas como prioridades, para garantir a efetividade da IP é preciso aumentar a capacidade técnica de planejamento ou diminuir a quantidade de demandas consideradas prioritárias.

Entrevistado D: São cinco eixos aqui na Secretaria. (...) Ai na hora de tirar as prioridades, tudo era prioridade, ficou uma quase uma transcrição do decreto de competência da SEDA. (...) Tudo é prioridade, então nada é prioridade. Ai não adianta por mais recursos, que não muda o problema de direcionamento estratégico.

O Entrevistado D sugere que se busque reduzir as prioridades vindas dos Fóruns por área setorial, para que se possa efetivamente direcionar a ação de forma territorializada.

Entrevistado D: Uma primeira coisa: poderiam tirar demandas prioritárias em cada área por Território, porque incorporamos pouco as demandas no planejamento, e não conseguimos direcionar as demandas por Território, diferenciando o atendimento. (...) Porque hoje todas aparecem em todas. Então reduzindo as prioridades, isso diminuiria.

Como sugestão aos Fóruns no geral, o Entrevistado D propõe que as prioridades fossem da ação do Governo do Estado como um todo, não somente compartimentalizada em secretarias.

Entrevistado D: (...) invés de eleger prioridade por área, eleger prioridades gerais por Território. Pra mim, o que a gente deveria ter alcançado é saber se é mais importante pro Rio Doce, um hospital uma escola ou um curso agrícola. É claro que não da pra valorar, o estado deve fazer tudo isso. Mas num contexto que não tem dinheiro, seria usar a participação pra de fato dar prioridades.

Para o Entrevistado D, definir prioridades considerando todo o espectro da ação do governo de Minas Gerais valorizaria os Fóruns Regionais perante a população envolvida no processo participativo:

Entrevistado D: Acho que seria mais efetivo fazer prioridades interdisciplinares. Aí na minha visão a nossa secretaria seria muito mais valorizada, porque a agricultura é a base da economia do estado, e os movimentos do campo são muito fortes, e eles dariam fortemente o tom em direção à agricultura. Porque a agricultura não tem recursos garantidos, isso empoderaria o processo participativo.

As sugestões do entrevistado serão analisadas mais profundamente no capítulo 6.

5.3.4.2 ENVOLVIMENTO DA ÁREA FINALÍSTICA DA SEDA

Os entrevistados consideram que há uma característica da SEDA que favoreceu o envolvimento da Secretaria com os Fóruns Regionais. É o fato de seu pessoal e seu público alvo terem forte ligação com a participação social. Consideram que esse envolvimento foi fundamental no uso das demandas dos Fóruns para balizar o planejamento e a gestão, processo indispensável para o efetivo direcionamento da ação estatal pela participação social, conforme aponta Wampler (2011b).

O Entrevistado E, gestor de Comercialização, participou de alguns momentos dos Fóruns com sua equipe e recebeu as demandas pela ASPLAN. Ele considera que mesmo com as dificuldades de tempo para considerar as demandas para criar ações na elaboração do PPAG 2016-2019, essa incorporação pela equipe foi positiva:

Entrevistado E: Principalmente em 2016, porque em 2015 não houve tempo de incorporar tanto as demandas no planejamento das atividades. Mas como nossas ações foram criadas com um caráter um pouco mais genérico, a gente pode criar coisas, principalmente projetos, com um direcionamento dos Fóruns. Hoje a gente utiliza as demandas consolidadas e priorizadas pra justificar nossos programas, o que dá muita tranquilidade que não estamos inventando coisas, estamos agindo de fato em direção de coisas que a sociedade está precisando.

O Entrevistado E dá alguns exemplos de informações específicas úteis para a sua área obtidas através das demandas dos Fóruns. A obtenção dessas informações através do processo participativo é uma evidência de como a discussão e qualificação das demandas com as equipes envolvidas nas áreas finalísticas pode potencializar a efetividade dos Fóruns e das políticas públicas como um todo. Ladeira (2008) e Brugué, Tarragó e Cardoso Jr (2015) defendem que a deliberação pública seja vista também como maneira de qualificar a ação estratégica do Estado.

Entrevistado E: Um caso clássico foi o das feiras livres da agricultura familiar, o escoamento em si, onde vender. Apareceu muito o programa nacional de alimentos, e os mercados privados. Dois itens interessantes apareceram: criação de entrepostos regionais e apoio ao cooperativismo e associativismo. Principalmente no caso das agroindústrias, eles ainda são muito individuais, percebemos que eles precisam se organizar em associações pra fazer frente ao mercado. Isso também surgiu muito como demanda.

Convidado a fazer considerações para melhoria dos Fóruns como um todo, o Entrevistado E considera que promover o envolvimento dos funcionários do Governo com os Fóruns e a participação social pode contribuir para aumentar sua efetividade. Essa sugestão corrobora a tese de Wampler (2011b) de que o envolvimento do governo além da coordenação da Instituição Participativa é fundamental.

Entrevistado E: A terceira coisa é a socialização das demandas e respostas para todas as equipes, desde a área meio, os servidores de apoio até a alta gestão. Explicar para os servidores que o que eles fazem tem conexão direta com a melhoria da vida das pessoas na realidade, fazendo com que eles se sintam mais realizados com o trabalho, e se envolvam e comprometam mais com o atendimento das demandas dos Fóruns regionais.

O Entrevistado D produziu com sua equipe um documento detalhando todas as demandas que envolviam seu escopo de trabalho. Elaborou um mapa com as demandas por Território, e especificou que tipo de agroindústria predomina na região e suas características, o que chamou de mini-diagnóstico. Considera que qualquer equipe de área finalística pode fazer algo semelhante com as demandas específicas de sua atuação, e utilizar essas informações para suas ações.

O Entrevistado D considera que foi importante ter informações detalhadas de forma territorializada para balizar as ações.

O Entrevistado D considera que o banco de demandas , reunindo todo o tipo de demanda recebida da população, incluindo os Fóruns, será uma fonte de informações úteis para o planejamento.

Entrevistado D: Porque o pessoal já faz via SIGPLAN, chamada, ouvidoria, fale conosco, às vezes o pessoal vem aqui saber e a gente da notícia. (...) Quando tiver o banco de demandas, chegou uma demanda de qualquer lugar, eu joga lá, e na hora de fazer ou revisar o PPAG, eu posso ir lá consultar, e definir como prioridade.

As falas dos entrevistados demonstra a percepção que o conhecimento aprofundado do Território fornecido pela participação popular é um instrumento fundamental para uma atuação mais eficiente, efetiva e eficaz do setor público na solução dos problemas da população, como dito em Ladeira (2008) e Brugué, Tarragó e Cardoso Jr (2015).

5.3.4.3 PERSPECTIVAS DOS FÓRUNS REGIONAIS

Os entrevistados consideram o processo dos Fóruns Regionais com um saldo geral positivo, mas comentaram outros aspectos, que consideram pertinentes para o aperfeiçoamento do processo.

O Entrevistado C considera que para inserir o processo participativo na dimensão técnica do Estado, é necessário atentar para questões que precisam ser pensadas para dialogar com a realidade da população e da interlocução participativa. Da maneira como são feitos hoje, os indicadores de metas físicas e financeiras estabelecidos no planejamento não são facilmente

compreensíveis pelo cidadão. Essa percepção relaciona-se diretamente com a necessidade de desenvolvimento de novos métodos de gestão pública pensados para participação popular de Paes de Paula (2010).

Entrevistado C: Uma percepção minha sobre essa relação planejamento e participação é que muita coisa da dinâmica do planejamento não dialoga com a população. No caso das agroindústrias, por exemplo, temos um orçamento, mas aí tem que ver caso a caso quanto vai custar a readequação. Mas nós temos que fornecer um número para ser considerado meta, aí acaba que isso é baseado num valor padrão que não corresponde exatamente como será na realidade, e pode confundir alguém que não entende essa dinâmica. No caso da agroindústria, pegamos o valor de uma saca de café, e ficou esse valor como padrão de agroindústria pro PPAG, mas não quer dizer que será assim. (...). Outra questão, a diferença entre o orçamento planejado e o de fato executado é complexa de comunicar a população. Quando estavam fazendo as devolutivas, a SEPLAG insistiu que nos comprometêssemos com a execução de algumas ações, mas como se não tínhamos condição de afirmar que o que estava planejado seria de fato executado? Aqui na SEDA os técnicos se envolveram muito com o processo de planejamento participativo, por assim dizer, mas é importante considerar essas questões inerentes ao planejamento como é feito hoje para melhorar a participação.

Sobre a recepção da população ao processo dos Fóruns, o Entrevistado C disse que muitos cidadãos participantes desconheciam o escopo de atuação do governo do Estado, e em sua percepção, aprenderam mais sobre isso e ficaram satisfeitos com o diálogo promovido pelos Fóruns:

Entrevistada C: Uma coisa que ouvi muito em todas as etapas foi a satisfação das pessoas de estar dialogando com o governo no Estado. Eu fiquei surpresa com o desconhecimento das pessoas sobre o que faz o Governo do Estado, e acho que os Fóruns promoveram uma mudança nesse sentido.

O Entrevistado E considera que a comunicação dos Fóruns deve ser fortalecida com a sociedade e com o Governo do Estado para aumentar o envolvimento dos atores com o processo e aumentar sua efetividade.

Entrevistado E: O tempo é curto, e é importante desenvolver comunicados diretos para a população, mostrar o que está sendo feito e decidido. Acho que a marca dos Fóruns regionais tem que ser reforçada também dentro do governo, mostrando para todas as secretarias como funcionam os Fóruns, fazer um marketing mesmo, mostrando que eles estão ativos e funcionando e mostrando que tudo que a gente faz tem que ter a ver com os Fóruns Regionais. Inclusive acho que as ações dos órgãos tem que ser divulgadas em associação com os Fóruns regionais.

Para intensificar a aproximação com a sociedade, o Entrevistado E sugere interação dos Fóruns com outros atores de participação popular:

Entrevistado E: No município, acho que os Fóruns deveriam levar em conta os conselhos municipais, que deveriam ter uma participação especial, até mais

relevante do que só uma opinião de uma pessoa, eles já tem muita experiência, e isso ajudaria a garantir uma maior participação da sociedade.

Essas sugestões do Entrevistado E estão alinhadas com a tese de Wampler (2011a), que considera que a efetividade de uma IP está diretamente associada à percepção que os atores envolvidos têm de que aquele é um canal que promove soluções reais para as questões da sociedade.

O Entrevistado C considera que os Fóruns tiveram sucesso em promover diálogo entre os órgãos do Estado através dos Colegiados Executivos e seus Secretários, presentes em cada Território. Uma evidência positiva de que os Fóruns tem conseguido promover um envolvimento e um diálogo intersetorial em alguma medida.

Entrevistado C: Uma coisa que acho que ajuda muito os Fóruns são os Colegiados e Secretários Executivos, a gente usa muito eles, principalmente os Secretários. Uma coisa que acho que os Fóruns contribuíram muito foi do dialogo entre as secretarias, os colegiados promoveram isso.

Sobre as expectativas para o atendimento das demandas dos Fóruns Regionais relativas à SEDA no futuro, o Entrevistado C é otimista e mesmo com a grave situação financeira do Estado, visualiza maneiras de direcionar ações de custeio para atender as demandas da população. Justifica que a Secretaria teve dificuldades para executar algumas ações no ano de 2016 por ser uma estrutura criada em 2015, e a legislação eleitoral exigir que as ações sejam continuadas para se manterem durante o período eleitoral.

Entrevistado C: Esse ano, além da restrição orçamentária, ainda teve dificuldade do ano de eleição, e como somos secretaria nova ficou difícil justificar ações continuadas. (...) Mas existem áreas, em que o custeio contribui muito para a agricultura familiar. Esse ano por conta da eleição foi mais difícil. Mas para o ano que vem, temos expectativa de ações de custeio, como fundo rotativo e sistemas de associação, e esse ano não fizemos pela eleição.

As Secretarias de Estado estão conduzindo um processo de pactuação de metas e resultados, definindo o que de fato será realizado nos anos de 2017 e 2018. O chamado Pacto pelo Cidadão é discutido em comitês temáticos com os secretários de estado. Um de seus focos principais é confirmar quais as ações do PPAG que atendem aos Fóruns serão executadas. O Entrevistado C avalia o processo como positivo, para garantir que as demandas da população serão atendidas mesmo em um contexto de restrição orçamentária. Segundo ele, para a SEDA o Pacto não fará muita diferença no escopo do planejamento, já que ele considera que a Secretaria está bem alinhada com os Fóruns:

Entrevistada C: Continuamos com o mesmo escopo de responder as demandas dos Fóruns. Nessa etapa agora do comitê do núcleo do governo, estamos discutindo a priorização e os entraves das ações, para achar soluções de forma mais global. (...)Eu acho que foi uma boa forma que o governo encontrou para se comprometer com a população, acho que o Pacto é um coroamento dos Fóruns. Foi uma estratégia boa, porque embora para nós não vá fazer tanta diferença, porque já estávamos em um processo integrado.

O Entrevistado C considera que o envolvimento da SEDA com o processo de participação popular fortaleceu a Secretaria politicamente perante o alto escalão do Governo:

Entrevistada C: Para a gente, a SEDA ter se envolvido tão fortemente nos Fóruns fez a questão da agricultura familiar ficar bem mais forte na agenda do governo, inclusive com muitas falas do Pimentel destacando essas questões. Hoje o governador, o secretário de Planejamento e o de Governo falam e se importam muito com a agricultura familiar, e vejo o nosso papel nos Fóruns tendo contribuído para isso.

Essa percepção do Entrevistado C fecha o raciocínio que desenvolvido nesse trecho do trabalho. Através das falas dos Entrevistados podemos perceber que mesmo com as dificuldades técnicas para considerar os Fóruns Regionais no PPAG 2016-2019 o gabinete, a ASPLAN e os gestores se envolveram com a participação popular e tomaram *decisões* influenciadas por ela. A consequência disso foi um direcionamento de ações de forma territorial, promovendo políticas públicas mais aptas a solucionar as demandas da sociedade. O envolvimento da Secretaria com o mote da estratégia da Gestão Fernando Pimentel de “Ouvir para Governar”, no qual os Fóruns Regionais exercem papel central, também fortaleceu politicamente a Secretaria, o que fornece ainda mais recursos para que ela exerça suas políticas públicas para os agricultores familiares, que tiveram forte presença nos Fóruns. Esse ciclo virtuoso gerado pela participação social pode ser intensificado e ampliado para outros órgãos com mais processos técnicos orientados pela participação popular, para que não seja uma questão de percepção e atitude de cada gestor, e sim uma orientação de governo como um todo, que reflita em todas as decisões tomadas na administração pública.

6 O FUTURO E O APRIMORAMENTO DOS FÓRUNS REGIONAIS

Esse trabalho analisou diversas entrevistas e documentos buscando avaliar a efetividade dos Fóruns Regionais em incorporar as demandas da participação popular no planejamento das políticas públicas. Foi identificado que o Diagnóstico Territorial previsto na concepção original da IP, que seria o subsídio da elaboração do PPAG, não foi de fato elaborado, por diversas razões abordadas nos capítulos anteriores. Esse problema não foi considerado nas decisões seguintes dos Fóruns. E suas atividades, desde o fim da elaboração do PPAG 2016-2019, vêm seguindo sem considerar que as ações previstas no PPAG, e os métodos de gestão e planejamento das secretarias não passaram a ser pautadas pela participação popular, como deveria ter acontecido para garantir a efetividade e continuidade da Instituição Participativa.

Os entrevistados desse trabalho foram unânimes em aprovar a participação popular, mas apontam a necessidade de melhorias técnicas, e sendo que alguns apresentam sugestões. Considerando que os Fóruns Regionais são um modelo novo de Instituição Participativa com diversas qualidades no âmbito do envolvimento da população, mas com necessidade de correção de rumos para ser incorporado pela administração pública, esse trabalho irá tecer considerações e sugestões em duas linhas diferentes de raciocínio. A primeira será de apontamentos e sugestões de metodologia e técnicas para um novo ciclo do modelo de Fóruns Regionais, no governo de Minas Gerais ou em outros, buscando evitar obstáculos observados nessa primeira experiência. A segunda linha de raciocínio complementar a primeira com propostas de caminhos e soluções para as questões levantadas aqui considerando o contexto atual dos Fóruns Regionais e do governo de Minas Gerais. Serão pensadas especificamente para o período 2017-2018 do mandato de Fernando Pimentel (PT), mas suas sugestões podem ser extrapoladas para outros contextos.

6.1 DEMANDAS PRIORIZADAS

Considerando que o objetivo dos Fóruns é produzir demandas para serem incorporadas no planejamento público, e que o planejamento do Estado é elaborado de maneira compartimentalizada nas secretarias e órgãos, para esse objetivo seria mais eficaz produzir as demandas já considerando o escopo estabelecido de atuação dos órgãos. Isso economizaria tempo de interpretação e divisão das demandas para diferentes órgãos.

A divisão das demandas por eixo do PMDI (Desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico, Infraestrutura e logística, Saúde e proteção social, Segurança pública e Educação e Cultura) gerou problemas para serem classificadas e dúvidas no seu uso no planejamento. Exigir da população que entenda o funcionamento de todas as secretarias de Estado para classificar suas

demandas também têm um potencial de confundir. Mesmo com a divisão de apenas cinco eixos do PMDI, na prática os técnicos do governo que conduziam as segundas rodadas tinham que conversar com o cidadão e entender qual área ele tinha interesse para encaminhá-lo para a discussão de seu eixo. A visão por eixo não é intuitiva para o cidadão comum.

Considerando isso, a sugestão é que seja feito um trabalho multisetorial, conduzido pelo NCIAPE com a equipe dos Fóruns, para identificar áreas de atuação específicas que existem em um ou mais órgãos, com foco nos *tipos de problemas* que eles podem solucionar. Por exemplo, secretarias como SEE, SEDESE e SECTES lidam com cursos de capacitação para a população, e poderiam ser agrupadas como solucionadoras de problemas relacionados. E a partir daí estabelecer uma classificação de problemas/demandas que seja mais facilmente assimilada pela população participante, talvez com mais categorias ou subcategorias para serem escolhidas.

Uma classificação de demandas estruturada nos tipos de problemas que as estruturas do Estado podem atuar teria duas vantagens, no âmbito da população e no âmbito do governo. Para a população, a própria explicação da divisão por tipos de problemas e soluções já seria um esclarecimento maior de quais são as possibilidades realistas de atuação do Estado, o que se espera que produza demandas mais aptas a serem incorporadas no planejamento. No âmbito do Governo, esse modelo de organização geraria algumas demandas intersetoriais, que deveriam ser discutidas e consideradas no planejamento de diferentes órgãos, os aproximando e possibilitando a apresentação de soluções mais efetivas com uso mais eficaz dos recursos públicos.

As demandas priorizadas devem apresentar um problema de origem, e apontar com clareza onde aquele problema acontece e qual população afeta. Ao apontar um problema específico que originou aquela demanda, fornece-se mais subsídio para o uso da participação popular no planejamento e na gestão pública, conforme apontaram os pontos focais entrevistados. Identificado um problema de origem, é possível interpretar aquele problema pela perspectiva de diferentes órgãos, e permitir a construção de propostas de soluções alternativas a demanda apresentada, criando uma abertura para atuação intersetorial com mais possibilidade de efetivamente solucionar o problema. Essa é uma perspectiva apresentada também pelo Entrevistado F e pela equipe do NPAR em suas entrevistas.

O número de demandas priorizadas deve ser limitado por Território. A metodologia oficial de condução das discussões nas salas das segundas rodadas dos Fóruns previa o máximo de dez demandas por eixo do PMDI. No entanto, alguns eixos foram divididos em mais de um, os

técnicos que conduziam as salas aplicaram a metodologia com interpretações diferentes, o que na prática gerou número muito maior de demandas que o estipulado.

A experiência e as entrevistas mostraram que um número muito grande de demandas priorizadas gera um grande volume de trabalho para processá-las e dificulta o estabelecimento de focos de atuação com base nelas. As entrevistas relatam que a produção de demandas gera na população a expectativa de que todas serão atendidas, o que, especialmente no contexto de restrição orçamentária, é praticamente impossível de se tornar realidade. Os técnicos também se frustram com a tarefa de lidar com um excesso de demandas que não vão conseguir atender, e terem que explicar isso pra população nas devolutivas. O estabelecimento do limite deixaria mais claro para a população que o potencial de atuação do Estado é reduzido perante a quantidade de demandas, e induziria um foco e uma discussão maior no estabelecimento das prioridades coletivas dos Territórios.

Um limite de demandas prioritárias pode ser estabelecido de diferentes maneiras, tendo vantagens e desvantagens:

a) Limite pelos cinco Eixos do PMDI:

Vantagem: obrigaria a escolher poucas prioridades, que seriam mais simples de incorporar ao planejamento.

Desvantagem: Haveria um risco de áreas de menos apelo para a população, mas sobre o mesmo eixo do PMDI, ficarem sem nenhuma demanda priorizada, inviabilizando o uso dos Fóruns para o planejamento de determinada secretaria. Exemplo: a Cultura está no mesmo eixo da Educação, que é muito mais demandada que a primeira. Um limite de demandas pelo PMDI poderia fazer com que nenhuma demanda prioritária fosse estabelecida para a Cultura

b) Limite por áreas afins do PMDI (muito semelhante à divisão dos órgãos):

Vantagem: produziria prioridades focadas já divididas pelos órgãos, que poderiam direcionar mais facilmente seu planejamento para atuar de modo territorial.

Desvantagem: os problemas que originaram as demandas em geral podem ser abordados por diferentes secretarias. Forçar a compartimentalização fecharia espaço para essa abordagem intersetorial, além de exigir a explicação para a população do escopo de atuação de cada secretaria para estabelecer as prioridades.

c) Limite geral de demandas prioritizadas, considerando todas as áreas.

Vantagem: induziria nos Fóruns um processo de discussão muito profundo sobre as prioridades da população de cada Território. Seria preciso escolher o que é mais prioritário, por exemplo, um novo hospital ou uma nova estrada. O Estado teria subsídios para alocar recursos de maneira territorializada com mais facilidade, já que o orçamento de todos os órgãos vem da mesma fonte. Se as demandas prioritizadas fossem de fato atendidas, os Fóruns teriam sua imagem fortalecida e a população seria impelida a participar mais para pautar essa priorização (WAMPLER, 2011b).

Desvantagens: a disputa interna para definir quais seriam as prioridades de cada Território poderia gerar conflitos insolúveis nos Fóruns Regionais. O Estado limitar tão fortemente seu escopo de atuação nos territórios com base na Instituição Participativa poderia gerar conflitos com outros atores e grupos não envolvidos nos Fóruns.

d) Limite de demandas pela divisão proposta de problemas x soluções

Vantagem: Estabelecendo um limite de demandas considerando a divisão das áreas do Estado com base nos tipos de problemas e soluções que estão em seu escopo, seria possível subsidiar uma discussão mais tecnicamente qualificada dentro do governo sobre aquelas demandas e quais seriam as melhores soluções para elas dentro da atuação de cada órgão. Isso aumentaria as chances dos Fóruns produzirem soluções efetivas para os problemas da população.

Desvantagem: O uso dessa divisão exigiria um trabalho técnico intersetorial qualificado, que demanda tempo e recursos. Uma disputa política entre órgãos poderia atrapalhar a execução de soluções conjuntas. Um determinado órgão poderia ficar sobrecarregado de responsabilidades vindas das demandas prioritárias, por interesse próprio ou por falta de envolvimento dos outros que também deveriam lidar com as demandas.

6.2 DEMANDAS INDIVIDUAIS

As demandas individuais devem ser recebidas constantemente, não devendo se limitar as rodadas dos Fóruns. O Formulário de preenchimento deve estar sempre disponível online e também em repartições públicas estaduais, com peças de comunicação informando sobre os Fóruns Regionais e chamando a população para participar.

As demandas individuais vieram de maneira muito pouco útil ao planejamento, por em geral tratarem de questões muito específicas das localidades, e terem sido elaboradas muitas vezes

por pessoas sem conhecimento das responsabilidades e meios de atuação do Estado como ente federativo. Por isso, é preciso desenvolver uma metodologia de processamento técnico delas, com interpretações, associação com outras informações de conhecimento dos órgãos, elaboração de mapas etc. Tudo isso para transformá-las em subsídio do planejamento de alguma maneira, e simultaneamente dar uma resposta mais qualificada possível ao cidadão que a elaborou, o que fortalece a Instituição Participativa e a percepção pública de sua efetividade, além de promover informação sobre o que faz e como funciona o governo para qualquer cidadão que se envolver com os Fóruns.

6.3 SUGESTÕES PARA A COORDENAÇÃO DOS FÓRUNS

Através do Decreto Nº 47.039 de 26 de agosto de 2016 a Coordenação dos Fóruns Regionais agora está unificada em uma só secretaria, a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Econômico Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF). Essa nova secretaria conta com estruturas da antiga Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) complementadas com a Subsecretaria dos Fóruns Regionais (SUBFOR), que incorpora as equipes que vieram da SEGOV e a do NPAR-SEPLAG.

A unificação será uma vantagem na medida em que facilitar uma atuação mais cooperativa, que permita explorar mais o potencial das duas equipes que antes ficavam separadas fisicamente e sobre dois comandos distintos.

Ainda não está claro no momento de finalização dessa monografia se haverá mudanças no escopo de atuação dos Fóruns Regionais agora integrados a uma secretaria com orientação de desenvolvimento econômico integrado. As sugestões aqui dadas à Coordenação serão feitas considerando a proposta original dos Fóruns e a linha deste trabalho, que aborda a incorporação da participação social vinda dos Fóruns ao planejamento governamental. É pertinente ressaltar que a decisão de alocar a estrutura dos Fóruns em uma secretaria extraordinária, sem área meio e com data para se extinguir em 31/12/2018, último dia dessa gestão, não promove a institucionalização completa dessa experiência de participação popular na estrutura e no planejamento governamental de Minas Gerais.

De qualquer forma, é conveniente para a Coordenação dos Fóruns Regionais buscar métodos de extrair das demandas já obtidas através das primeiras e segundas rodadas informações que possam servir para auxiliar a execução das ações previstas no PPAG das secretarias de Estado. Isso promoveria a experiência participativa dentro do Governo, e mesmo que realizada em pequena

escala, poderia incentivar os órgãos a se apropriarem das demandas para analisá-las utilizando seu conhecimento mais profundo da realidade da atuação da pasta.

6.4 SUGESTÕES PARA AS SECRETARIAS

As entrevistas realizadas com os pontos focais das secretarias identificou que eles aprovam os Fóruns, e gostariam que eles funcionassem de forma mais efetiva. A maioria respondeu que identificou nas demandas que teve contato potencial de serem úteis ao planejamento com o devido tratamento técnico.

A sugestão desse trabalho aos pontos focais dos Fóruns Regionais e à qualquer gestor e servidor interessado em incorporar as demandas da população em seu trabalho é que releiam as demandas novamente. E que procurem promover discussões e capacitações sobre participação popular com os interessados. A elaboração de um mapa associando as demandas aos Territórios e suas localidades poderia ser o início dessa discussão.

O momento da resposta teve prazos muito apertados, e não havia tempo hábil nem orientação oficial para ler, refletir e promover uma análise mais profunda das demandas, identificando informações e “dicas” úteis ao planejamento que nem sempre são percebidas em uma análise rápida.

Um processo de reflexão mais profunda promovida pelos interessados dentro do próprio órgão, independente de ordem oficial para isso, promoveria efeitos benéficos para o trabalho de todos. É muito provável que exista, no conjunto de demandas de cada secretaria, informações úteis de que esta não dispõe, o que promoveria a correção dos rumos de alguma ação através da contribuição dos cidadãos. A sensação coletiva de estar efetivamente melhorando a vida da população com seu trabalho é extremamente benéfica para o trabalho e o ambiente organizacional.

Supondo a possibilidade remota que as demandas de fato fossem totalmente alinhadas com o que a secretaria já tem de informação e ações, um trabalho de interpretação mais profunda geraria o mesmo efeito benéfico coletivo, já que com o estudo, teria se constatado com mais certeza que o trabalho da secretaria está sendo feito em diálogo correto com as necessidades dos alvos das políticas públicas.

Seria positivo identificar gestores e equipes específicas para cada grupo de demandas, e orientar esse grupo que tenha aquelas demandas sempre em mente em tudo que faz, porque elas poderão oferecer caminhos e soluções inovadoras e participativas para eventuais obstáculos na condução das políticas. Associar gestores a demandas é um caminho para aproximar a equipe

técnica da população e romper com o Estado burocrático tradicional, e plantar a semente de um novo modelo participativo.

Além disso, este trabalho constatou que o alto escalão do governo, embora não tenha direcionado efetivamente os instrumentos de planejamento e gestão de maneira participativa, valoriza os Fóruns politicamente como instrumento de interlocução com a população e as lideranças sociais. Essa percepção é confirmada pelo Entrevistado F, da alta gestão da SEPLAG. O órgão que promover, mesmo que por conta própria, um estudo mais profundo de suas demandas e apresentar resultados positivos obtidos com isso, pode colher frutos em sua relação com o governo como um todo. No contexto de grave restrição orçamentária, se mostrar disposto a aperfeiçoar a efetividade de suas ações com informações vindas da participação popular pode representar uma boa notícia perante a população.

6.5 PACTO PELO CIDADÃO

O Pacto pelo Cidadão é a última novidade associada aos Fóruns Regionais até a conclusão desse trabalho, e representa uma pactuação entre o secretariado e o governador de ações do PPAG que devem ser executadas para o que o órgão tenha direito a algumas flexibilidades administrativas e orçamentárias. O órgão que cumpre o Pacto ganha direito a mais modificar cargos comissionados, e realizar mudanças em seu orçamento com mais liberdade. Um instrumento como este está previsto na Constituição Mineira, na gestão passada era chamado de Acordo de Resultados, e tinha um caráter mais impositivo por parte da SEPLAG de metas para os órgãos.

As ações que compõe o pacto foram associadas com demandas dos Fóruns por orientação do Entrevistado F, da alta gestão da SEPLAG e dos Fóruns, para garantir um nível de entregas à população mesmo com a intensa crise financeiro-orçamentária. O instrumento é muito novo e ainda não entrou em funcionamento até a conclusão desse trabalho, por isso não é objetivo desse trabalho aprofundar em seus detalhes. No entanto, considera que é positivo que ele tenha sido elaborado com um viés associado aos Fóruns, e sugere que sejam aperfeiçoados os instrumentos técnicos de pactuação no nível de planejamento e gestão orientadas pela participação, para aumentar a efetividade dos Fóruns Regionais em subsidiar a elaboração de políticas públicas.

Então o pacto pelo Cidadão, ignorando o nome ficção, cria um instrumento de compromissamento formal na lógica da burocracia ele tem um poder de enforcement para aqueles que estão assinando, até porque os órgãos de controle vão monitorar. O Pacto pelo Cidadão, ao incluir a resposta aos Fóruns Regionais, conseguiu fechar o circuito participação e integração com os instrumentos de planejamento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho iniciou sua linha de raciocínio teórico no desenvolvimento do conceito de deliberação e participação popular na teoria democrática. O envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais é apontado como o caminho para aprofundar a democracia. Com isso, se demonstra de onde parte a inspiração e motivação maior de processos como os Fóruns Regionais.

O conceito de Instituição Participativa (IP) é apresentado como uma definição capaz de englobar diversas experiências participativas, que conectam cidadão e Estado. São apresentadas as metodologias teóricas de avaliação da efetividade das IPs, com o direcionamento para avaliação de Instituições Participativas como os Fóruns Regionais, que pretendem subsidiar o planejamento e a gestão governamental. Os autores citados nesse capítulo são unânimes em apontar que, se a avaliação da efetividade das IPs ainda é um tema recente e em desenvolvimento, a avaliação de efetividade no aspecto intragovernamental é um campo ainda mais incipiente.

A recuperação histórica da participação social no planejamento do Estado de Minas Gerais demonstra que as experiências anteriores aos Fóruns Regionais tinham forte conexão com o Legislativo. No âmbito do Executivo, a participação não havia sido inserida de forma efetiva no planejamento governamental antes dos Fóruns Regionais. A proposta do Estado em Rede, embora muito semelhante à dos Fóruns Regionais, não foi implantada para além de duas experiências de teste.

A revisão da bibliografia que relaciona a participação social com administração pública aponta que ainda não se produziu teoria e prática para um Estado com funcionamento pautado pela participação social. As experiências participativas que existiram até hoje tiveram níveis variados de inserção na administração pública, mas não foram capazes de reorientar as capacidades estatais para que funcionem de forma integrada com a participação social. Os métodos e práticas de gestão e planejamento governamental não são elaborados de maneira que dialoguem com as Instituições Participativas. Na maior parte dos casos, a participação é coordenada por um órgão do governo, que busca envolver as outras áreas no processo, mas sem alterar as práticas já instaladas. Essas considerações dialogam diretamente com as dificuldades encontradas nos Fóruns Regionais descritas nesse trabalho.

Segundo os autores estudados, uma transição da administração burocrática tradicional para um modelo participativo-deliberativo é fundamental para atender as necessidades de uma sociedade plural e cada vez mais conectada. Somente o envolvimento de todos com o Estado permitiria a solução dos problemas mais complexos da sociedade moderna. A constatação da

necessidade desse novo modelo de administração pública orientada pelo cidadão aponta que a avaliação da efetividade dos Fóruns Regionais é uma contribuição direta para o desenvolvimento de novas formas de administrar.

No capítulo três os Fóruns Regionais são apresentados em sua constituição e modo de funcionamento. Especialmente pertinente para esse trabalho é a metodologia de duas rodadas de produção de demandas, a primeira produzindo demandas gerais a partir da contribuição de qualquer cidadão, e a segunda promovendo discussões públicas que criaram demandas prioritárias organizadas por eixo do PMDI.

São apresentadas as avaliações de efetividade dos Fóruns que foram produzidas usando bibliografia semelhante a desse trabalho. A estrutura institucional foi avaliada por Pereira (2015) como adequada para os objetivos e alinhada com os conceitos mais atuais de Instituições Participativas. Segundo Dos Santos (2016), a representatividade da população nos Colegiados Executivos é no geral boa, mas com pontos a melhorar.

As avaliações de efetividade já elaboradas apontam para a necessidade de estudos sobre a incorporação dos Fóruns no planejamento e gestão governamental, a seção 3.1 aprofunda a descrição dos Fóruns nessa dimensão. Os Fóruns Regionais são classificados como Instituição Participativa de consulta e diagnóstico e também de planejamento, segundo a tipologia de Kunrath Silva (2011). O método de análise descritiva dos processos proposto por Lavalle (2011) é apontado como o ideal para avaliar a efetividade dos Fóruns, buscando identificar decisões governamentais influenciadas pelos Fóruns Regionais. O objetivo desse método é aproximar causa e efeito da participação e evitar uma avaliação de efetividade que estabeleça correlações entre situações remotamente conectadas que estão sob influência de diversos outros fatores complexos de mensurar.

Considerando que o objetivo dos Fóruns Regionais é pautar o planejamento e gestão do Estado de forma participativa, isso é considerado um tipo de reforma institucional. Segundo Alverga (2003), as reformas institucionais falham no Brasil porque esbarram em práticas enraizadas nos governos. Os agentes envolvidos nas reformas não têm pressão e incentivos suficientes para modificar a trajetória com que vinham trabalhando. Considerando isso, a trajetória e funcionamento atual do NCIAPE e das Assessorias de Planejamento (ASPLANs) e o papel que exercem nos Fóruns é detalhado para que se compreenda que são elementos chave em sua efetividade. Essas estruturas da SEPLAG e das secretarias precisam ter suas capacidade de apoio técnico,

metodológico e operacional dos processos de planejamento e gestão reorientadas para a participação popular.

A metodologia do trabalho é apresentada de maneira que explica a evolução da pesquisa do autor, que foi estagiário na equipe do Núcleo de Participação e Apoio a Regionalização, na coordenação dos Fóruns Regionais. A escolha pelo método de entrevista semiestruturada com atores envolvidos é apontada como fonte mais fidedigna para descrever o processo de incorporação das demandas. A documentação existente foi considerada insuficiente, e partia de pressupostos que foram considerados distorcidos pela observação prática do autor.

O capítulo cinco se desenvolve em três partes principais, que foram desenvolvidas de maneira sequencial. A seção 5.1 apresenta as entrevistas realizadas no NCIAPE e descreve o processamento e encaminhamento das demandas dos Fóruns para as secretarias, para que fossem respondidas e consideradas para o processo de elaboração do PPAG. Foi possível identificar que o NCIAPE não teve seus métodos de trabalho influenciados pela participação popular. A principal constatação desse trecho é de que o processo de produção de demandas prioritárias nos Fóruns acabou depois do período de elaboração do PPAG, situação que deveria ser identificada como problema grave para a efetividade dos Fóruns em pautar o planejamento. Com base nas entrevistas, no entanto percebe-se que essa situação não gerou decisões e ações para que fosse corrigida no futuro, principalmente no momento de revisão do PPAG em 2016. Considerou-se que já havia ordens superiores e informações suficientes para que as secretarias pautassem seu planejamento pelos Fóruns Regionais.

O NCIAPE estabeleceu pontos focais em cada secretaria para centralizar os processos referentes aos Fóruns Regionais. A maior parte desses pontos focais se encontram nas Assessorias de Planejamento. Foram feitas as mesmas perguntas a todos esses pontos focais, e suas respostas foram resumidas e organizadas em quadros na seção 5.2. As perguntas buscavam identificar decisões e ações tomadas por influência dos Fóruns Regionais para descrever e avaliar a efetividade do processo em se inserir no planejamento das secretarias.

Com a análise das respostas dos pontos focais foi possível identificar que os prazos apertados atrapalharam muito a incorporação das demandas na elaboração do PPAG. Os entrevistados relatam que os gestores tiveram contato com as demandas, mas de maneira superficial e apressada, já que tinham que elaborar respostas rapidamente. Após esse período, não houveram mais orientações significativas com relação aos Fóruns e o planejamento.

A maior parte dos entrevistados relata que considerou as demandas ou muito específicas ou muito genéricas, o que atrapalhou que fossem subsídio para o planejamento. No entanto, relatam que uma comparação das demandas com as ações planejadas demonstrou bom nível de correlação. Contudo, ao analisar o processo como um todo esse trabalho concluiu que essa percepção de correlação é uma coincidência natural, já que as demandas associadas às secretarias estão alinhadas com o que a secretaria já faz. Essa percepção superficial de alinhamento fez com que os atores envolvidos não constatassem o problema na efetividade dos Fóruns em elaborar um planejamento reorientado pela participação e territorialização. A tese de percepção superficial de alinhamento dialoga com o conceito de tentativa de causalidade remota, desenvolvido por Laval (2011).

A seção 5.3 do capítulo analisa a influência dos Fóruns Regionais na Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), com entrevistas com representante da alta gestão, e com dois gestores de áreas finalísticas. A análise das entrevistas permite concluir que a SEDA se envolveu profundamente com a participação popular, não se restringindo somente aos Fóruns Regionais. As dificuldades técnicas do processo foram identificadas como problemas a serem solucionados na secretaria, que promoveu meios de participação próprios que complementaram os Fóruns. Os gestores entrevistado analisaram as demandas com mais profundidade além do momento da elaboração das respostas, e utilizaram meios técnicos para interpreta-las de maneira útil ao planejamento e gestão de suas ações. Apontaram que apesar de terem uma redação muitas vezes ou muito específica ou muito genérica, forneceram informações importantes para refinar o planejamento de maneira específica para cada Território.

A interpretação das entrevistas dessa seção permite avaliar que os Fóruns Regionais foram ao menos parcialmente efetivos em se inserir no planejamento da SEDA. Apesar das dificuldades relatadas com os prazos incompatíveis com a elaboração do planejamento, a secretaria e seus gestores tomaram decisões e ações para corrigir falhas e aprimorar o uso das demandas na gestão. A Secretaria considera que se fortaleceu institucionalmente perante o governo e a população por ter desenvolvido ações orientadas pelos Fóruns. No entanto, foi possível constatar que a maior parte dessa orientação veio das decisões individuais dos gestores, e não da Coordenação dos Fóruns ou do NCIAP. A Secretaria, por ter sido criada em 2015, não tinha práticas de gestão já enraizadas, por isso a dependência da trajetória prévia não foi um obstáculo para aderir ao planejamento participativo proposto pelos Fóruns Regionais.

Os Fóruns não foram efetivos em pautar o planejamento e a gestão porque as decisões e ações tomadas por influência dos Fóruns foram poucas e não impactaram a maneira tradicional de

administração do Estado, corroborando a tese da dependência da trajetória de Alverga (2003). A Coordenação dos Fóruns e a alta gestão das pastas deveriam ter previsto metodologias de conversão das capacidades técnicas para que a SEPLAG e as secretarias se orientassem pelos Fóruns Regionais em suas decisões.

A entrevista com o membro da alta gestão da SEPLAG, Entrevistado F confirma que essas lacunas de metodologia do processo atrapalharam a efetividade dos Fóruns em diversos momentos, não só em sua incorporação no planejamento das secretarias. A entrevista com a equipe do NPAR corrobora as conclusões deste trabalho, e apontam caminhos para solucionar esses gargalos.

Por isso o Capítulo 7 foi desenvolvido para apresentar os rumos futuros dos Fóruns Regionais, e como eles podem ser aprimorados para aumentar a efetividade dessa inovadora experiência participativa. Com a aproximação da estrutura do estado e a participação social, é possível produzir técnicas para obter demandas mais úteis ao planejamento nas rodadas dos Fóruns. É necessário também que os gestores tenham novo contato com as demandas, com mais tempo e um olhar de interpretação que permita transformar o conjunto de demandas em subsídio do planejamento e da gestão.

Na entrevista com a equipe do NPAR, foi feita uma consideração interessante, que fica como sugestão para pesquisas futuras relacionadas aos Fóruns. Um dos membros da equipe relatou o profundo envolvimento da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa com o processo dos Fóruns. Segundo ele, esse pode ser um dos efeitos permanentes dos Fóruns, já que a CPP e a ALMG aprimoraram os processos de participação popular por influência dos Fóruns Regionais no Executivo.

Pesquisas futuras sobre os Fóruns Regionais devem analisar as transcrições completas das entrevistas organizadas nos apêndices desse trabalho. Elas dão muitas pistas e considerações importantes que não foram possíveis de serem aprofundadas aqui.

As falhas encontradas no processo dos Fóruns Regionais são compreensíveis à luz da teoria, considerando que há poucos estudos sobre a efetividade das Instituições Participativas em influenciar a administração pública tradicional. As correntes teóricas da administração pública participativa apontam a necessidade de mais desenvolvimento de teoria e práticas no âmbito da interação da participação com a dimensão institucional do Estado.

O autor considera que em uma perspectiva mais ampla os Fóruns Regionais foram a maior e mais bem sucedida experiência de participação popular no Executivo de Minas Gerais. Os desafios em sua incorporação efetiva pela estrutura tradicional do Estado devem ser superados, para cumprir da melhor maneira possível o compromisso com a população de “Ouvir para Governar”. A construção de um Estado que possua boas práticas de gestão e planejamento orientadas pela participação popular é uma necessidade perante os desafios sociais do séc. XXI, e os Fóruns Regionais podem ser aprimorados para servirem de exemplo para todo o Brasil.

8 REFERÊNCIAS

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

ALVERGA, Carlos Frederico. **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa**. RSP-Revista do Serviço Público, v. 54, n. 3, jun-set, p.29-46, 2003. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v54i3.270>>

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>

_____. **Participação Direta no Legislativo**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2015b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assemblea/cartilhas_manuais/arquivos/pdfs/comissao_participacao_popular/comissao.pdf>

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, vol. 14, n.1, 2008.

_____. 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.

_____. **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.

BONI, Valdete ; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2 no 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80

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>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e Secretaria-Geral da Presidência da República – SGPI. **Orientações para a participação social – Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019** (Cartilha). Brasília, 2015.

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.

CLAD – CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI**. In: XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, 40., Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 nov. 2010.

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

CORREA, Izabela Moreira . **Entre a representação e a participação: coordenação e competição na implementação da participação popular no ciclo orçamentário em Belo Horizonte e em Minas Gerais**. Teoria e Sociedade, n. 16.2, julho-dezembro, p. 34-71, 2008.

COSTA DE CARVALHO, F., BORGES DA SILVA, C., GARCIA, A., BRASIL, F.. **“Juntos Faremos”: Deliberação como Alternativa de Gestão na Administração Pública**. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, 23-25 abril 2013. UNESP-Araraquara. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/555>>. Acesso em: 18 Out. 2016.

COSTA, Bruno; BRONZO, Carla; VASCONCELOS, Mirella. **Intersetorialidade e pobreza: implementação, coordenação e o legado de políticas prévias**. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, Pernambuco. 4 a 7-ago-2010

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

DE TONI, Jackson. **A participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula, Brasil**. In XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006

DOS SANTOS, Ana Luísa Ferreira. **A Participação Social Como Princípio E Ferramenta De Governo: Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Orientadora: Leticia Godinho, 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.

KUNRATH SILVA, Marcelo. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 233-246.

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.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

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

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 1989. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/6620/6620.pdf?sequence=3>>.

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

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**. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n 58, 27 de março de 2015, Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&ano=2015>>.

SÁ E SILVA, Fábio de. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 187-196.

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

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

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEDA). **Missão, Visão e Valores**. Minas Gerais, 2015. Disponível em <<http://agrario.mg.gov.br/missao-e-valores-da-instituicao/>>.

SOARES, Camila Montevechi. **A ressignificação do planejamento público a partir da participação social: estudo de caso do PPA participativo da Bahia**. Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte, 2016.

PAES DE PAULA, Ana Paula de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>

_____. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: A. S. Cunha, B. A. Medeiros & L. C. Aquino (Orgs), Estado, Instituições e Democracia: República. Brasília. IPEA. 2010. p 505-530 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533>

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 347-364.

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

RICCI, Rudá Guedes. **Contradições na Implementação das Ações de Participação**. Revista Espaço Acadêmico, n. 36, (2004) Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>

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/includes/livros/arqspdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf> Acesso em 20 out. 2015.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR., José Celso. **A administração pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Texto Para Discussão 2122. IPEA. Rio de Janeiro. ago-2015. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26044>

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 171-186.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In : DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo : Paz e Terra. 2002

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o Itinerário da literatura sobre conselhos no brasil. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-108.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições participativas?. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011a. p. 43-52.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011b. p. 151-157.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 2004.

WILSON, Woodrow. **O estudo da Administração**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-367, jul./set. 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA ENTREVISTADOS “A” E “B” DA EQUIPE DO NCIAPE

- Qual foi o papel do NCIAPE com relação aos Fóruns?
- Como foi o contato com as Secretarias de Estado?
- Quais foram as orientações do NCIAPE relacionadas à elaboração e revisão do PPAG?
- Quais documentos existem sobre a relação dos Fóruns Regionais com o Planejamento?
- Como foi a relação com a coordenação dos Fóruns?

APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO A

-Qual foi o papel do NCIAPE com relação aos Fóruns?

Bom desde o começo foi instituída uma equipe com uma visão territorial das políticas públicas. E a gente sempre teve um papel de atuação com a visão setorial, de acompanhamento setorial das políticas públicas. E a gente tentou desde o começo da implantação dessa governança dos fóruns regionais, ter esse casamento de atuação meio matricial, sempre que tinha a visão territorial era a equipe dos Fóruns e a visão setorial com a nossa equipe. E ai a gente atuou no começo com o trabalho de lapidação das demandas totais, consolidadas, e logo depois, como nova diretriz de governo, a gente começou a focar nas demandas priorizadas. Tinha-se o desejo, o anseio, de lidar com todas as demandas e ai a gente fez toda uma classificação das demandas pra tentar direcionamento pra qual órgão, pra qual política pública seria responsabilidade daquelas demandas bem como o destinatário. A gente chegou também a fazer um comparativo com as ações e projetos e atividade do PPAG, que poderiam ter essa correlação. E ai depois veio essa nova diretriz pra gente trabalhar com as demandas priorizadas. O numero de demandas consolidadas estava muito grande, estava inviável trabalhar a devolutiva para mais de doze mil demandas, pra lapidação dessas diretrizes chegamos a essas duas mil demandas. Dessa mesma forma, dar destinação pra análise das demandas pros órgãos que tem a competência pelas políticas publicas relacionadas. E ai a gente promoveu duas rodadas dessa forma. A gente fez primeiro uma análise, tentou verificar quais politicas publicas estavam vinculadas aquelas demandas, e encaminhando para os órgãos essas demandas, já com uma sugestão de "olha a gente entende que no PPAG tem essa e essas ações que respondem a essas demandas, é isso mesmo? vocês tem uma devolutiva pra dar do que vocês estão

fazendo?" e eles foram nos respondendo. Alguns dos posicionamentos nossos foram equivocados na nossa visão, e o órgão foi respondendo, "não, isso aqui tem mais a ver com o órgão X, o órgão Y." a gente recebia as devolutivas consolidando e preparando pra equipe territorial promover a devolutiva lá nos Fóruns. A gente até teve também uma participação operacional também, mas nessa ótica mais setorial foi essa análise (das demandas) pelos órgãos.

-E esse contato com as secretarias vocês estavam fazendo com quem? Com os gestores, com os secretários?

A gente pediu o ponto focal. A gente pediu os órgãos para indicarem. Historicamente a gente já tem um contato, um relacionamento bom com as antigas AGEIS, agora ASPLANs. Mas desde o começo mandato desse governo, já foi dado uma liberdade maior, alguns órgãos chegaram a desfazer as ASPLANs. (...) A gente tinha sempre um ponto focal indicado por eles, não obrigatoriamente as ASPLANs.

-Então cada secretaria tinha um ponto focal responsável pelos Fóruns e pelo dialogo com o NCIAPE.

Sim.

- E isso tem registrado, tem como consultar depois?

Tem.

- E com relação ao planejamento, esse ano, por exemplo, na revisão do PPAG teve alguma orientação pelos Fóruns, houveram mudanças relacionadas especificamente aos Fóruns, como que foi?

Os insumos para o planejamento dos órgãos já existiam desde a primeira rodada dos Fóruns que a gente encaminhou para os órgãos. E a gente trabalhou muito com uma visão mais liberal, uma liberdade maior para os órgãos fazerem seu planejamento. A gente não teve um direcionamento para os órgãos de dizer "olha, tem que ter uma prioridade para atender demandas dos Fóruns", não, isso a gente considerou que já vem intrínseco nas diretrizes de cada órgão de entender essa nova visão de governo e cada órgão teve sua discricionariedade para fazer seu planejamento. Nosso apoio foi muito mais técnico, operacional, metodológico, do que direcionamento. Na verdade cada órgão já estava desde a elaboração do PPAG 2016-2019 já estava com essa visão com varias informações dos Fóruns, porque os Fóruns na verdade acabaram depois da elaboração do PPAG. Mas vários territórios já tinham acontecido, e as informações já estavam

disponíveis, e aí completou esse ciclo e agora nossa revisão do PPAG eles já tinham as informações finalizadas.

-E desse processo com a secretaria e com a coordenação dos Fóruns, o que está documentado?

A gente tem um documento consolidado com todas as demandas dos fóruns, com toda a classificação que a gente promoveu com as mais de doze mil demandas que foram encaminhadas pra todos os órgãos. Tem todas as demandas priorizadas também, com toda classificação, indicação de compatibilidade com o ppag, que também foi encaminhada para todos os órgãos. Tem os documentos que a gente consolidou depois com a devolutiva que foi elaborada pelos órgãos, que é o que nos promovemos de devolutiva pra cada território, então tem um pra cada Território, numa primeira leva, e numa segunda leva, como a gente chamou. Um é saúde, educação, sedese, seda. Foram poucos órgãos. E outra com os outros órgãos. Sempre de custeio e gestão. Então a gente tem esses documentos. Agora, que ainda não está divulgado, mas que nos estamos trabalhando e finalizando é o plano de ação dos fóruns, que é a compatibilização das demandas prioritárias do Planeja com as demandas priorizadas.

-O NCIAPÉ teve relação específica com os outros órgãos de coordenação dos Fóruns, além do NPAR da SEPLAG? Como foi a relação com SEGOV e SEDPAC?

A gente não teve nada estruturado não. O que acontecia foi que teve muita demanda por informação que acabou que como nós somos interlocutores junto aos órgãos a gente sempre era questionado e procurado. A equipe lá da SEGOV vira e mexe me ligavam "elabora para mim as demandas priorizadas da área tal, de regularização fundiária, do Território x". Aí a gente filtrava, trabalhava as demandas e mandava pra eles, mas nada muito estruturado não, nem de rotina, eram casos específicos. E a gente estruturou também um trabalho com os anúncios do governador. O governador fez anúncios nos fóruns e a gente estruturou aqui um documento com todos esses anúncios por Território, e foi acompanhando o status de andamento desses anúncios, que vira e mexe pedem pra atualizar aqui. Mas também não tem rotina de atualização não. A gente tem rotina de acompanhamento de ações prioritárias, algumas são então mensalmente tem atualização dessas informações. Então aquilo que a gente não acompanha no planeja, que não é prioritário dos órgãos, a gente tem que entrar em contato com os órgãos para atualizar essas informações. Mais um trabalho dos fóruns que a gente faz juntos aos órgãos.

-Então o que tem a ver com o planejamento e gestão e Fóruns ficaram aqui na Seplag com o Nciape e o NPAR?

Sim. A Segov fez muito mais um acompanhamento de logística, de planejamento e operacional e preparação do evento e dos encontros.

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA ENTREVISTADOS “C” “D” E “E” DA SEDA

- Qual foi o envolvimento da SEDA com os Fóruns?
- Como os gestores se envolveram com as demandas?
- Como os Fóruns Regionais influenciaram no PPAG da secretaria?
- Quais são suas considerações e sugestões para os processos dos Fóruns?

APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO C

(Entrevistador) Como foi a relação com a coordenação dos Fóruns e o recebimento das demandas pela secretaria?

(Entrevistado C) Na primeira etapa, de abertura e instalação dos Fóruns, com o secretariado e o governo, nos tivemos um despacho governamental, de um convenio da fadema. O secretario foi na maioria das aberturas, em outros eu fui. Eu acompanhei basicamente a segunda rodada. Na segunda rodada, vimos que os Fóruns estavam alinhados com a proposta do governador de ouvir para governar. Aqui na secretaria, decidimos construir uma estratégia entre a primeira fase e a segunda, chamada Dialogar para Desenvolver, em que fomos a uns 13 ou 14 Territórios, tem que confirmar o numero, não fomos a todos por questão de calendário. Já tínhamos a as informações da primeira fase, ai dentro do que as equipes já tinham discutido aqui, a gente fez esses seminários e teve oportunidade de discutir com a população, então quando ia para a instalação, ela já sabia do que queria demandar dos Fóruns regionais, então elas tinham no dito o que queriam nesse Dialogar para Desenvolver, então na segunda fase já tínhamos uma boa ideia do que seria da SEDA, participávamos da reunião para esclarecer o que era de competência da SEDA. Mas houve uma sinergia muito grande entre o que veio de demanda e o que a equipe já estava elaborando.

Quando a gente recebeu a sistematização da segunda fase, a gente verificou, em um apanhado geral, que ha demandas de agricultura familiar em todos os Territórios, com destaque a comercialização, e questões da produção como agua e agrotóxicos. Então essas são questões de destaque em todo o estado. Então aqui a nossa ASPLAN recebeu as demandas, fez a sistematização, passou para todos os setores, e na revisão do PPAG 2016 a gente usou os Territórios e as demandas dos Fóruns para priorizar nossas ações. Como todos os Territórios demandaram comercialização, direcionamos as oficinas do "circuito alimentação" de acordo com as demandas de cada Território. E as escolhas de quais Territórios vamos fazer oficinas esse ano, vieram também dos Fóruns. E dentre os 17 Territórios temos cinco em que a questão da regularização fundiária é mais importante, mas não queremos que eles fiquem somente com essas ações, então buscamos equilibrar com outras ações. Depois que sistematizaram as demandas, a ASPLAN encaminhou para os gestores verem daquilo ali o que estavam em sintonia. Para essa fase que estamos agora, de construção do site que vai fazer contato com a população. A gente definiu com a SEPLAG quais eram ações prioritárias que apareceriam, tanto para a população quanto para o governador. E a gente percebe a diferença de como a SEDA se relacionou com os Fóruns em relação às outras secretarias. Nos fomos em todas as instalações e eventos das segundas rodadas, levando o gabinete e gestores. Tentamos nos envolver mesmo com o processo, considerando ele estratégico. Até porque nosso publico da agricultura familiar é muito organizado, não tinha nem como a gente não ir.

-do gabinete, como foi a orientação aos gestores sobre as demandas dos Fóruns? Houve uma orientação do gabinete especifica sobre os Fóruns ou isso ficou mais com a ASPLAN?

Quando começou a organizar internamente a nossa parte elaboração do PPAG, foi no meio do ano passado. O que foi simultâneo com as instalações dos Fóruns, então na verdade a gente já tinha um pré-diagnostico do que a secretaria podia e devia desenvolver pelo nosso dialogo com outras instancias de participação e conselhos dentro da nossa temática. Então antes da abertura dos Fóruns já tínhamos um pré diagnostico do que viria. Então quando a ASPLAN iniciou o trabalho interno das ações da secretaria, a gente já tinha esse material que balizou a gente. Quais foram documentos que basearam nosso PPAG: o programa de governo eleito do Pimentel, o documento que veio do seminário que realizamos em janeiro com os movimentos sociais. E documentos e legislações que tratavam da temática. Partimos desse patamar de construção. Então as primeiras versões de cada ação que os gestores planejavam fazer, a gente foi colocando para debate nesses seminários do "Dialogar para Desenvolver". Então o pessoal quando apresentava, já tinha uma ideia do que a secretaria estava pensando. A secretaria faz um ciclo completo do acesso à terra do agricultor até o alimento saudável na mesa do cidadão. Outra fonte de informação importante para

gente foi o diagnóstico de 100 dias de governo. Do diagnóstico MG nos trouxemos a público o dado que achamos de passivo da regularização fundiária, e comunicamos como trabalharíamos com essa e as outras demandas da agricultura familiar. Apresentamos como atuávamos no ciclo completo da alimentação, e explicamos quais ações seriam priorizadas naquele Território. Cada Território tem características distintas, então precisávamos conhecer as realidades para atuar corretamente naquele Território. Quando fechou o tempo que a SEPLAG nos deu para sistematizar o PPAG, a gente já tinha conseguido validar muita coisa com os Territórios. Tanto é que nas audiências públicas, foram poucas alterações, porque já estávamos alinhados. Teve uma inclusão de demanda da FETAEMG e uma ação de campanha contra agrotóxicos. Então as modificações foram mais no aporte financeiro. Nosso PPAG teve poucas alterações na assembleia por isso. Agora nessa revisão do PPAG a gente está consolidando mais as ações. Como temos uma equipe pequena, um corpo técnico pequeno, a gente está integrando mais as ações, fomos organizando e antes de áreas finalísticas tínhamos por volta de 21 ações, e agora temos por volta de 15. Continuamos com o mesmo escopo de responder as demandas dos Fóruns. Nessa etapa agora do comitê do núcleo do governo, estamos discutindo a priorização e os entraves das ações, para achar soluções de forma mais global. Mas a secretaria é pequena e tem poucos recursos, então com a restrição orçamentária, isso impactou bastante, mas acreditamos que o que conseguimos realizar corresponde muito aos Fóruns.

-e agora na revisão do PPAG veio alguma orientação da coordenação dos Fóruns no sentido de levar em conta os Fóruns na revisão? Não só especificamente para a SEDA, mas se falou disso na abertura do processo?

Eu não sei te dizer bem, porque depois da segunda rodada a SEPLAG definiu o ponto focal, que ficou com a ASPLAN e eles recebiam orientações. Ai sei que teve dois espaços de orientação, mas não sei em que medida eles trataram especificamente da revisão do PPAG. E sei que tiveram reuniões sobre o que foi priorizado pelo Fórum e bateu com o planejamento das secretarias para alimentar o Planeja MG. Nessa discussão do Planeja MG, tivemos que pegar todas as demandas priorizadas, para ver quais entrariam lá. Eu acompanhei algumas, mas não sei o que entrou definitivamente. Algumas ações tiveram entregas separadas no site, para ficar mais claro. Sei que teve agora no processo da revisão do PPAG teve orientação no comitê temático que reúne os secretários, a estratégia de governo como se amarra isso, no Pacto pelo Cidadão. Eu sei que a espinha dorsal dele veio dos Fóruns. Eu acho que foi uma boa forma que o governo encontrou para se comprometer com a população, acho que o Pacto é um coroamento dos Fóruns. Foi uma estratégia boa, porque embora para nós não vai fazer tanta diferença, porque já estávamos em um processo integrado, para outras secretarias que por diversos motivos não estavam, elas agora vão ter

que se adaptar. Eu lembro que em uma segunda rodada que fui, em Uberaba, a educação e saúde estavam tendo que rever o PPAG deles, porque eles não tinham feito em consonância com os Fóruns. E a gente não teve retrabalho, por isso. E lembro na saúde, que a equipe dela estava toda fazendo revisão para direcionar o planejamento com os Fóruns.

-E quais são suas impressões e considerações sobre o processo, e sobre a relação da coordenação dos Fóruns com a SEDA?

Uma coisa que acho que ajuda muito os Fóruns são os colegiados e secretários executivos, a gente usa muito eles, principalmente os secretários. Uma coisa que acho que os Fóruns contribuíram muito foi do diálogo entre as secretarias, os colegiados promoveram isso. E o comitê dos secretários para o Pacto pelo Cidadão. O site que vai servir para acompanhar as ações também vai impactar muito. Mas o que acho que atrapalhou muito foi a crise financeira, que limita a atuação. Uma coisa que ouvi muito em todas as etapas foi a satisfação das pessoas de estar dialogando com o governo no estado. Eu fiquei surpresa com o desconhecimento das pessoas sobre o que faz o governo do estado, e acho que os Fóruns promoveram uma mudança nesse sentido. Para-nos da agricultura familiar isso fez muita diferença, porque a produção de alimentos envolve toda a população. Para gente, a SEDA ter se envolvido tão fortemente nos Fóruns fez a questão da agricultura familiar ficar bem mais forte na agenda do governo, inclusive com muitas falas do Pimentel destacando essas questões. Hoje o governador, o secretário de Planejamento e o de Governo falam e se importam muito com a agricultura familiar, e vejo o nosso papel nos Fóruns tendo contribuído para isso. Esse ano, além da restrição orçamentária, ainda teve dificuldade do ano de eleição, e como somos secretaria nova ficou difícil justificar ações continuadas. Nosso público demanda ações que envolvem investimento, principalmente na questão de agroindústria. Isso na dimensão investimento. Mas existem áreas, em que o custeio contribui muito para a agricultura familiar. Esse ano por conta da eleição foi mais difícil. Mas para o ano que vem, temos expectativa de ações de custeio, como fundo rotativo e sistemas de associação, e esse ano não fizemos pela eleição. Buscamos muito recurso com parcerias e convênios para driblar a restrição de orçamento. Uma percepção minha sobre essa relação planejamento e participação é que muita coisa da dinâmica do planejamento não dialoga com a população. No caso das agroindústrias, por exemplo, temos um orçamento, mas aí tem que ver caso a caso quanto vai custar a readequação. Mas nós temos que fornecer um número para ser considerado meta, aí acaba que isso é baseado num valor padrão que não corresponde exatamente como será na realidade, e pode confundir alguém que não entende essa dinâmica. No caso da agroindústria, pegamos o valor de 1 sala de café, e ficou esse valor como padrão de agroindústria pro PPAG, mas não quer dizer que será assim. Dai que veio o

numero de 15 agroindústrias. Outra questão, a diferença entre o orçamento planejado e o de fato executado é complexa de comunicar a população. Quando estavam fazendo as devolutivas, a SEPLAG insistiu que nos comprometêssemos com a execução de algumas ações, mas como se não tínhamos condição de afirmar que o que estava planejado seria de fato executado? Aqui na SEDA os técnicos se envolveram muito com o processo de planejamento participativo, por assim dizer, mas é importante considerar essas questões inerentes ao planejamento como é feito hoje para melhorar a participação.

APÊNDICE E – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO D

-Com você como gestor recebeu as demandas dos Fóruns?

Eu sou meio ponto fora da curva, porque vim da SEPLAG, e estava na equipe dos fóruns no começo. A gente já tinha um projeto mais ou menos parecido, e eu o projeto era desde 2011, e eu trabalhava desde 2013 2014. Quando começou os Fóruns, logo quando o Pimentel assumiu, começamos a pensar esse processo, junto com secretário adjunto lá da SEPLAG, e construímos o processo lá. Eu vindo pra secretaria (SEDA) o pessoal começou a rodar, a equipe ainda era muito pequena, e pediram minha ajuda, e pediram ao secretário que eu pudesse acompanhar. Então eu acabei ficando durante a segunda rodada principalmente, eu acabei ficando praticamente com a equipe dos Fóruns, eu fazia o trabalho juntos com eles, de coordenação de sala, de grupo de discussão, de preparação do local da reunião, enfim, eu estava praticamente na equipe, então minha percepção é um pouco enviesada por causa disso. Começamos a receber as demandas, a SEDA então é um ponto fora da curva porque foi uma das poucas secretarias, umas das poucas áreas que foi colocada como prioridade, aquelas que se faziam devolutiva, a 3 rodada dos Fóruns. Então como se chegou aqui: primeira coisa o consolidado das demandas do estado inteiro chegou pra gente numa planilha por e-mail, o pessoal recebeu lá, "Taí, demanda dos Fóruns" e ao longo das rodadas a gente ia recebendo. então no final a gente recebeu, mas a cada reunião que tinha, o pessoal fazia um consolidado e chegava pra gente com resultado "resultado da reunião do rio doce" e isso chegava via ASPLAN.

-Isso foram as demandas consolidadas ou as prioritárias?

Foram as consolidadas. As prioridades não chegaram muito a ser trabalhadas não. Esse ponto eu não lembro bem, porque isso ficou meio em duvida. Quando a gente começou a rodar, tinha esse processo de o pessoal apresentar as demandas, e elegia as prioridades do território. Ai o

peçoal perguntava "e essas prioridades, vocês mandam pra gente, divulgam?" e aí a definição da direção , "não, isso a gente não pode divulgar, isso a gente não sabe bem o que"... então isso vai virar o que? Ai no final das contas isso não virou efetivamente uma prioridade, as rodadas iam passando e a gente recebendo as demandas, e na terceira rodada de devolutiva, a ASPLAN começou a cobrar da gente uma resposta. Falavam: ó, vai ter devolutiva do Território tal, tem alguma coisa da sua área? A asplan sentava aqui, com cada gestor e via se tinha ação da área no Território que teria devolutiva. Ai pesquisávamos aqui, ai ó, tem isso, essa ação, aí reuníamos tudo, a ASPLAN encaminhava pra SEPLAG e faziam a devolutiva. A terceira rodada eu nem acompanhei pessoalmente nos Territórios. Então, a gente recebia rodada a rodada as demandas, então como a secretaria foi cobrada pra dar devolutiva. Então por eu ter acompanhado, visto o processo de construção da demanda, eu tive uma visão diferenciada do processo. Então no geral o pessoal recebia uma planilha, ai sentava, e olhava tal região tem tais prioridades, o que que você pode dar de retorno quanto a isso. Como eu enxergo isso: foi muito de cada gestor, isso não foi muito efetivamente inserido no planejamento. Foi mais um instrumento de gestão, na medida em que você chega pra mim, e diz: eu quero isso. Ai se eu já tiver fazendo eu explico, se não tiver eu falo que não. E fica por isso mesmo. E fica como resposta. E como transparência, ok, é um processo ótimo. Porque o pessoal já faz via sigplan, chamada, ouvidoria, fale conosco, às vezes o pessoal vem aqui saber e a gente da notícia. Então como transparência mais ampla, foi ótimo, a gente conseguia dar mais detalhes do que estava fazendo e iam contar lá na região. Só que como instrumento de planejamento participativo, não é nem questão de forçar, não teve esse instrumento de incentivo para incorporar essas demandas no planejamento. Aí foi isso, a gente dava respostas, mas na hora do planejamento. Ai por uma questão pessoal, de perfil, eu como participei do processo, acreditava no processo, eu usei muito isso aqui. Ate levei numa reunião do planejamento, peguei as demandas de agroindústria, joguei no mapa, e fui mostrando o que estava sendo feito e fiz um mini diagnóstico da minha área com relação ao que estava sendo demandado nos Fóruns.

-Então você sabe todas as demandas que estão relacionadas com seu trabalho...

Sim eu tenho isso consolidado, então em alguma medida eu tinha isso como diretriz do trabalho. Mas a grande maioria, e ai eu sei que a maioria não fez isso, principalmente nas principais áreas. A gente aqui ainda tem algum nível de discricionariedade, de abertura, para propor. Ai eu tenho certeza, que em áreas como saúde, educação e segurança o nível que isso entrou no planejamento foi praticamente zero. Ai não é culpa só do gestor, não, é do culpa do sistema, como funciona. Ai a saúde tem sua própria dinâmica de participação e funcionamento, que os Fóruns não conseguiram entrar nessa dinâmica. Ai na nossa secretaria aqui, como é menor, até um orçamento

menor, ai no nosso caso aqui foi mais uma questão de comprar a ideia, dos gestores inserirem isso na dinâmica. A gente tinha condição de fazer como eu fiz, entendeu? Todo mundo tinha condição de fazer um levantamento das demandas que a gente recebeu, fazer um diagnostico, incorporar as demandas no planejamento, e tocar a vida nessa forma. A gente não tinha uma dinâmica pré-estabelecida. Tem até um complicador, que as demandas das maneiras que elas foram colocadas, e acho que isso faz parte do processo, que o processo participativo é novo e evolui. Com repetidas rodadas de Fóruns, nos chegamos num ideal. A forma que as demandas foram colocadas, às vezes eram muito específicas, por exemplo, um trator pra comunidade tal. Ai como se faz planejamento com uma demanda de um trator para um lugar específico?

-Mas isso foi com as consolidadas?

Sim, mas mesmo com as priorizadas. Sobre a incorporação acho isso. Outras coisas: primeiro a forma como chegaram, uma boa parte muito específica, que não dá uma diretriz estratégica para fazer planejamento com elas. E outra que esse tipo de demanda, recebemos pelos Fóruns, ofício, e-mail... Ai não é questão que o gestor não acha importante, não é nem uma questão de principio da participação. O gestor já tem uma noção na cabeça das demandas de outras fontes e do que da pra ser feito, ai ele está pensando no que consegue fazer e chegam mais um tanto de demanda. Ai entra um conflito com outras fontes de demandas, outros meios de apresentar. A gente recebe aqui de n formas. Muitas coisas eu recebo e não tem como responder por que não tem recurso. Ai chega mais um tanto via Fóruns, ai pensa "eu já não estou conseguindo atender o que recebo aqui normalmente, como vou fazer isso também?". Ai eu até propus que fizessemos um banco de demandas mesmo, que organizasse todo tipo de demanda que recebemos. Ai até propus a ASPLAN que fizesse isso, que organizasse isso de alguma forma, eles estão fazendo um trabalho nesse sentido pra tentar organizar de alguma forma. Ai é isso, as demandas a gente não conseguiu incorporar por esses motivos. As consolidadas são muito pontuais. E as priorizadas, não foi uma coisa que a SEPLAG mandou e disse: isso aqui é prioridade para a sua secretaria. Faltou clareza na construção do processo. Igual eu falei, nos próprios Fóruns, acho que foi lá em Uberlândia, alguém pediu pra ver as demandas, e ele falou que não podia. O cara podia anotar, mas não iríamos mandar. Mesmo considerando que íamos apresentar no futuro. Ai a explicação foi de que não se sabia como seriam tratadas as prioridades. Então deveriam ter pensado nisso antes. Então além dessa falta de clareza, uma percepção que eu tive, a gente definiu prioridades dentro da área, ai eu estava lá no grupo de agricultura, e teve um esforço pra transformar as demandas específicas em mais gerais, prioritárias. Ai teve um grupo de dez demandas pra agricultura, eu tinha tudo. Aqui tem regularização fundiária e acesso a terra, sub de agricultura familiar: infraestrutura rural, produção

sustentável, comercialização e segurança alimentar. Então são cinco eixos aqui na secretaria. Ai na hora de tirar prioridades é isso que acontecia. Ai na hora de tirar as prioridades, tudo era prioridade, ficou uma quase uma transcrição do decreto de competência da SEDA. Ai tudo que a gente tem que fazer está lá como prioridade, eu não consegui tirar desse processo o que é prioridade aqui pra mim, pra secretaria. Tudo é prioridade, então nada é prioridade. Ai não adianta por mais recursos, que não muda o problema de direcionamento estratégico. Além disso, às vezes o ideal seria eleger duas prioridades por secretaria, ai as vezes, invés de eleger prioridade por área, eleger prioridades gerais por Território. Pra mim, o que a gente deveria ter alcançado é saber se é mais importante pro Rio Doce, um hospital uma escola ou um curso agrícola. É claro que não da pra valorar, o estado deve fazer tudo isso. Mas num contexto que não tem dinheiro, seria usar a participação pra de fato dar prioridades. Até mais próximo de um orçamento participativo do que planejamento.

-E como foi esse processo de transformar as demandas mais especificas em genéricas?

Então o caso do trator. Para transformar em diretriz estratégica, chamamos de aquisição de maquinas e equipamento agrícolas para agricultura familiar. Ai é até importante saber se é melhor eu comprar caminhão, do que prestar assistência técnica. Ai isso pode dar prioridades, focar o uso dos recursos por Território. O problema é que com muitas prioridades, tudo que fazemos é prioridade. Ai acho que seria mais efetivo fazer prioridade interdisciplinares. Ai na minha visão a nossa secretaria seria muito mais valorizada, porque a agricultura é a base da economia do estado, e os movimentos do campo são muito fortes, e eles dariam fortemente o tom em direção a agricultura. Porque a agricultura não tem recursos garantidos, isso empoderaria o processo participativo. Nos tínhamos maior numero de pessoas na agricultura nos Fóruns, mas nem é isso, na hora da discussão de prioridade entre agricultura, saúde, educação, a agricultura ganharia por convencimento. Porque os outros têm recursos, equipamentos e pessoal vinculados, ao contrario do agricultor que está lá na zona rural.

-Ai que vocês acham que os gestores poderiam fazer para lidar melhor com as demandas, e a coordenação dos Fóruns também, o que poderia fazer nesse sentido?

Uma primeira coisa: poderiam tirar demandas prioritárias em cada área por Território, porque incorporamos pouco as demandas no planejamento, e não conseguimos direcionar as demandas por Território, diferenciando o atendimento. Se tirassem duas prioridades especificas setoriais por Território, poderíamos traçar um perfil dos Territórios, e focar e direcionar a ação da secretaria. Porque hoje todas aparecem em todas. Então reduzindo as prioridades, isso diminuiria. Esse ano, com a restrição orçamentaria, a secretaria toda decidiu focar em comercialização. Isso foi

uma decisão de gabinete. Mas poderia ter sido embasada pelos Fóruns, mas não foi. Os Fóruns não conseguiram dar esse tipo de resposta. A decisão de focar os recursos na comercialização para ter resultado mais efetivo, a meu ver foi muito acertada.

-Sobre as demandas dos Fóruns relacionadas ao seu trabalho, elas serviram para dar um direcionamento, orientaram onde usar o recurso?

Ai tem outro problema, no processo do planejamento. Nos estamos aqui pensando na agricultura familiar, dialogando com a população, na ponta. Ai chega o PPAG, a SEPLAG manda hoje e pede resposta amanhã. Ai nosso processo de planejamento é esse. Essa é uma falha. O gestor não consegue pesquisar todas as fontes de demandas, pra subsidiar o planejamento. O processo de planejamento é de um dia, 24 horas. O tempo não dá. Quando tiver o banco de demandas, chegou um demanda de qualquer lugar, eu joga lá, e na hora de fazer ou revisar o PPAG, eu posso ir lá consultar, e definir como prioridade. Nós não temos isso hoje, outro lugar tem um pouco.

APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA DO ENTREVISTADO E

Estamos na superintendência de acesso ao mercado e comercialização, e esse é um dos principais problemas que a agricultura familiar enfrenta. Ela domina a produção, mas a comercialização, que é urgente, sempre foi um gargalo para agricultura familiar. Então já esperávamos que isso fosse aparecer nos Fóruns. Variou como que isso apareceu, o nível de maturidade das propostas, e quanto elas já estavam lapidadas ou se estavam na forma bruta. Eu cheguei a participar de dois momentos dos Fóruns, em dois Territórios. Ai eu percebi que esse tema realmente foi recorrente. Ano passado toda a sistemática dos Fóruns regionais foi um pouco frustrada. Porque as proposições, e seguindo as etapas, e a compilação das demandas pela coordenação do governo, a realização dos Fóruns percorrer todo estado não é uma tarefa simples. Ai na minha opinião, houve um descolamento da proposta dos Fóruns Regionais para a pratica da construção do PPAG 2016-2019. O que percebemos é que todas as demandas, tanto consolidadas quanto prioritárias chegaram tarde para o momento de apresentação do PPAG para a assembleia. Então num primeiro momento foi frustrante, mas como estamos na lida da agricultura familiar a um tempo, a gente já previa algumas demandas. Então a gente baseou o nosso planejamento e orçamento da superintendência num histórico de vivencias. Felizmente dialogou diretamente com aquilo que estava sendo colocado nos Fóruns regionais de 2015. Foram questões muito praticas

muito pontuais, muito bem colocadas. Por outro lado, já tratando desse ano, foram muito uteis na revisão do PPAG. Pra mim, os Fóruns tiveram uma aplicabilidade na prática muito maior esse ano do que no ano passado, porque esse ano deu tempo de analisar, prever e incorporar na revisão do PPAG questões que não tinham vindo a tempo no ano passado. A gente se envolveu com o processo participativo, até pela dinâmica da secretaria, que é diferenciada. Fomos criados a pedido dos movimentos sociais, não da ideia de um governante ou gestor. Os movimentos sociais do campo da agricultura familiar são diversos e muito organizados, e essa participação deles por vários meios gerou um envolvimento e uma proximidade da SEDA com as demandas, nesse processo de ouvir, captar, consolidar e buscar atender as demandas. De um lado respeitando as nossas limitações financeiras e humanas, mas ao mesmo tempo tentando adaptar nossa peça orçamentária e de planejamento totalmente voltada para a sociedade. Entretanto, o trabalho da ASPLAN é importante, porque apesar da área finalística ter participado, quem compilou essas demandas foi a ASPLAN. Então teve nossa participação como área finalística, mas aguardamos um documento consolidado pela ASPLAN que ficou muito bom, e mostrou todas as demandas por todos os Territórios. a comercialização teve demandas em todos os Territórios, cerca de 75 pontos específicos, muito bem trabalhados, com questões pontuais mas que davam a linha para a necessidade de um programa específico para naquela localidade.

-Isso foi nas consolidadas ou nas priorizadas?

Nas consolidadas. Nas priorizadas, ficaram mais ou menos duas demandas na área de comercialização por Território, o que é muito. Então, como que a gente recebeu isso: participando dos momentos especificamente, vendo como a sociedade atua no presencial no evento e nos grupos que definiram as prioridades. E recebemos pelo documento compilado da ASPLAN, que a gente fez uma divisão, que inclusive a gente usa como justificativa no caso de readequação ou construção de novos programas. Um caso clássico foi o das feiras livres da agricultura familiar, o escoamento em si, onde vender. Apareceu muito o programa nacional de alimentos, e os mercados privados. Dois itens interessantes apareceram: criação de entrepostos regionais e apoio ao cooperativismo e associativismo. Principalmente no caso das agroindústrias, eles ainda são muito individuais, percebemos que eles precisam se organizar em associações pra fazer frente ao mercado. Isso também surgiu muito como demanda. Principalmente em 2016, porque em 2015 não houve tempo de incorporar tanto as demandas no planejamento das atividades. Mas como nossas ações foram criadas com um caráter um pouco mais genérico, a gente pode criar coisas, principalmente projetos, com um direcionamento dos Fóruns. Hoje a gente utiliza as demandas consolidadas e priorizadas

pra justificar nossos programas, o que da muita tranquilidade que não estamos inventando coisas, estamos agindo de fato em direção de coisas que a sociedade está precisando.

-Você e sua equipe toda então tiveram contato com todas as demandas?

Sim, muitas se repetiam entre Territórios, mas lidamos com todas. Mas mesmo quando era a mesma área de atuação, as demandas davam indicativos, por exemplo, de qual era o alimento de destaque naquele Território. Nós tivemos acesso as demandas, e filtramos onde tinha mais demandas por venda direta, venda pro governo, e onde tinha mais demandas por venda por mercado direto. Isso serviu pra refinar nossos projetos.

-Qual sua percepção e considerações sobre os processos dos Fóruns?

Eu penso que existem três questões, que podem ser falta de conhecimento meu, mas que a meu ver podem ser aprimoradas: No município, acho que os Fóruns deveriam levar em conta os conselhos municipais, que deveriam ter uma participação especial, até mais relevante do que só uma opinião de uma pessoa, eles já tem muita experiência, e isso ajudaria a garantir uma maior participação da sociedade. No retorno para sociedade. O tempo é curto, e é importante desenvolver comunicados diretos para a população, mostrar o que está sendo feito e decidido. Acho que a marca dos Fóruns regionais tem que ser reforçada também dentro do governo, mostrando para todas as secretarias como funcionam os Fóruns, fazer um marketing mesmo, mostrando que eles estão ativos e funcionando e mostrando que tudo que a gente faz tem que ter a ver com os Fóruns Regionais. Inclusive acho que as ações dos órgãos tem que ser divulgadas em associação com os Fóruns regionais. A terceira coisa é a socialização das demandas e respostas para todas as equipes, desde a área meio, os servidores de apoio até a alta gestão. Explicar para os servidores que o que eles fazem tem conexão direta com a melhoria da vida das pessoas na realidade, fazendo com que eles se sintam mais realizados com o trabalho, e se envolvam e comprometam mais com o atendimento das demandas dos Fóruns regionais.

APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA ENTREVISTADO “F” E ENTREVISTA COLETIVA NPAR

- Considerando o seu papel nos Fóruns, o que foi considerado e planejado especificamente para o uso das demandas dos Fóruns como subsidio no planejamento das secretarias? Na sua visão, o que saiu como o esperado e o que tem potencial para melhorar nesse processo?

- Considerando o Pacto pelo Cidadão, o que você considera que pode ser feito para fortalecer os Fóruns dentro do governo, especialmente no nível do planejamento e gestão tanto da SEPLAG quanto das secretarias?

APÊNDICE H – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COLETIVA DO NPAR

1: as demandas foram levantadas de maneira centralizada, com níveis diferentes de demandas para cada órgão. Cada órgão devia conhecer seu público alvo, associações, movimentos sociais e outros relevantes para as demandas, e fazer esse processo de demandas para aquele órgão com aquele público alvo. Ai invés de fazer a devolutiva de maneira vaga e sem compromisso. O órgão deveria negociar com o público alvo, apresentar o orçamento e negociar a viabilidade da execução. Ai o pacto pelo cidadão, envolveria o público alvo das políticas públicas. Essa é minha perspectiva do ideal desse processo de planejamento participativo. Se o órgão não incorporar isso como metodologia dele, ele vai fazer uma devolutiva sem compromisso. Qualquer gestor sabe que um planejamento é mais eficaz quando se envolve os responsáveis pela execução no planejamento porque cria um compromisso. Se é algo imposto de cima, isso não acontece. Ai o órgão no Território com o público alvo fazendo compromissos com a população e não só com o governador. É uma maneira de realmente fazer planejamento participativo. É a maneira que eu enxergo como metodologia adequada para um futuro de processos como esse.

2: queria complementar, com minha experiência de orçamento participativo. Faltaram diretrizes claras na construção dessas demandas. A diretriz de ouvir as pessoas era clara, mas o que ouvir? Uma audiência qualificada nos ajudaria hoje a dar respostas mais claras. Se deixamos as pessoas dizerem o que elas entendem ser um problema/necessidade, sem ter feito interferência previa como fizemos. Minimamente no momento dos fóruns os mediadores tentavam evitar que se escapasse demais do assunto. Se nos tivéssemos feito um formulário e construído isso de forma conjunta com as secretarias. Todas as secretarias já tinham algum nível de planejamento prévio. Não que fosse pra manter o que já tava e dizer que ia mudar. Mas é preciso manter a coerência. Mesmo se houvesse ineditismo em todas as demandas, a secretaria não mudaria radicalmente seu planejamento para atendê-las. Por isso vejo se houve falha no processo, foi que faltaram diretrizes para saber o que ouvir da saúde, o que ouvir da educação. Em algumas áreas as pessoas falaram tudo que desejavam, e é complexo não interferir na fala da pessoa e traduzir para o texto de demandas sem modificar o sentido. Essa foi uma constante discussão em todas as vezes que precisamos extrair do conteúdo que a gente tem uma informação que seja válida. Porque não

queremos fazer interpretação, mas ao mesmo tempo sem interpretação muitas vezes as demandas não dizem nada. Se eu fosse repetir um processo como esse, fecharia mais as diretrizes para a elaboração das demandas, seja através de formulário, seja por discussões com os setorialistas (funcionários do NCIAPE que acompanham as secretarias). Mas encontraria uma maneira de fazer uma audição mais qualificada.

3: acho que um aspecto muito pertinente é o engajamento das pessoas para participar do processo. Era preciso que o processo tivesse diretrizes claras e bem alinhadas difundidas com todos os envolvidos antes de começar a execução. No nosso caso quando o processo já estava funcionando as pessoas foram agregadas durante o processo. Não houve esse adensamento da cultura organizacional para receber isso dos fóruns. As pessoas que já trabalham com outras dinâmicas participativas já tem clareza de condições da população, então veem pouca utilidade nas demandas. Há um problema macro de avaliar se as demandas realmente representam o que a sociedade deseja, e se de fato a sociedade tem clareza do que precisa para resolver suas necessidades. A gente comentou que as demandas não descreviam problemas, então como se faz um diagnóstico sem ter problemas? Ficamos no achismo na interpretação da pessoa do que é melhor pra resolver o problema que ela percebe. Mas ai já tem uma contaminação da percepção dela. Ai tem outra questão, quem participou, quem se envolveu? Vimos que em diversos territórios grupos que se articularam ocuparam todas as discussões dos Fóruns. Em Uberlândia, foi o pessoal sem terra. Em governador Valadares, o pessoal da segurança pública. Ai você ia ver que todo mundo em todas as salas dos eixos de discussão eram do mesmo grupo. Ai em educação saia como prioridade escola em assentamento, em saúde posto de saúde em assentamento. Ai fica a questão de que parcelas da sociedade estão sendo representadas, e com qual viés as demandas estão sendo produzidas. ai trazendo isso pro estado, você vê que não mudou o modus operandi de legislação e funcionamento para receber essas demandas. Ai como as pessoas iam se envolver com esse trabalho, dispensar o seu conhecimento e expertise técnicos sobre determinado para acatar uma determinação que vem de fora? Ai além disso tem a casta política que tem seus compromissos e não quer abdicar de algo que tem interesse ou já se comprometeu em fazer pelas demandas dos Fóruns. Ele precisa acreditar demais na participação, estar muito comprometido com o processo. E não tivemos, ou pelo menos não ficou evidente para nós, um sponsor do calibre que deveria ter uma iniciativa como essa. Em outras palavras, o governador deveria ter comprando essa ideia, tinha que ter envolvido ele e mais secretários de estado para fazer isso acontecer. Se não aconteceu na cúpula, como isso vai se desdobrar?

1: no início estávamos elaborando um sistema para coletar as demandas. A minha ideia inicial era de que essas demandas fossem atribuídas responsáveis em cada órgão que deveriam responder, e isso ficaria organizado no sistema. E com base nessas respostas, permitir o acompanhamento dos colegiados executivos, e que essas respostas fossem pauta das discussões do colegiado. Para não fazermos devolutivas em que só falamos com um power point. Ai a resposta poderia ser continuamente acompanhada e atualizada pelos gestores. Ai teríamos pautas para as reuniões, que hoje não estão acontecendo com a periodicidade prevista por falta de pauta relevante. ai com esse sistema isso poderia ser facilitado. Dentro do conjunto de demandas, se selecionaria algumas relevantes pro colegiado ou pro órgão pautar naquele evento, e se trabalharia elas na reunião. Seria uma ferramenta de gestão de projetos. a minha ideia era exatamente oferecer ferramentas para fazer esse acompanhamento. Mas eu adoeci, fiquei vários meses fora e mesmo quando voltei não tinha condições de tocar esse projeto. Ai veio outra ferramenta de planejamento que é o minas planeja que veio no sentido inverso, que era de associar ações prioritárias as demandas e permitir o acompanhamento das ações, não do atendimento das demandas em si.

3: acho que uma questão é que existe uma maneira e um forma estruturada de fazer o planejamento e que se deveria ter pego as demandas e fazer com que elas se amalgamassem no formato do planejamento. Ai invés disso buscou-se estabelecer uma correlação que é superficial, forçada, "colada com fita crepe".

4: é como se tentássemos encaixar duas formas geométricas diferentes no mesmo espaço, como um brinquedo de criança. As crianças aprendem que isso não funciona.

2: uma coisa que me surpreendeu na sua monografia é que mesmo aquelas secretarias que mais se envolveram no processo dos Fóruns, até com a presença do secretário adjunto nas etapas, ainda assim quando você conversou com um técnico da assessoria de planejamento eles disseram que não houve diretriz clara de "use as demandas dos Fóruns no planejamento". Como não? é preciso escrever, estabelecer, obrigar que quem esta lá pensando no planejamento da pasta que ele tem que observar e utilizar aquele material? Porque se não ele vai continuar com um planejamento que já estava estruturado e rígido. Isso me surpreendeu. você fez entrevista com uma secretaria profundamente envolvida, mas a assessoria de planejamento disse que não houve diretriz clara do secretario para considerar os fóruns. E não é uma orientação da alta gestão da Secretaria de Planejamento de impor que os órgãos considerem os Fóruns no planejamento. Isso precisa ser uma questão de identidade e construção. Parece que isso vai levar mais tempo, se vier a acontecer, nem sei mais se é possível.

4: acho que mais que o sistema, faltou a prática mesmo da gestão da informação. Isso está acontecendo no estado como um todo. Faltam processos bem estabelecidos, fluxos bem estabelecidos e acho que isso contribuiu para as suas conclusões.

5: uma coisa que percebi é que os secretários quiseram estabelecer uma prática de participação social mas com muito medo de assumir qualquer compromissos. Acho que isso foi percebido pelas pessoas. O próprio mg planeja, de firmar compromisso e acompanhar a execução deles. a inovação seria a visão sociedade, que até hoje não saiu, por receio de firmar compromissos na situação de crise financeira. Faltou firmar compromisso.

1: talvez se consolidando esse pacto pelo cidadão possa ter influencia no que é mais importante que é a lei orçamentaria.

3: antes você tinha pronta uma estrutura, que hoje é Asplan, que fazia isso. Foi uma decisão não usar e acabar com essa estrutura. E estrutura e os cargos da antiga agei eram da seplag. Com isso, era possível ter orientações unificadas, com padrões e prazos determinados pela seplag. e isso foi colocado de lado.

1: tinha uma metodologia padrão que podia ser controlada pela seplag.

3: o secretário da pasta tal podia dizer: quero fazer isso. e a AGEI tinha condição de dizer: "isso não esta alinhado com o ppag". e pronto, não iam aceitar até que se convencesse o secretário da paste e/ou o secretario de planejamento para aceitar aquilo. Hoje não há um enforcement para que todos os entes e órgãos trabalhem em prol da política pública. E a estrutura foi colocada em xeque, isso não foi uma casualidade, foi uma determinação.

2: um ponto pertinente de colocar é o envolvimento da comissão de participação popular da Assembleia. Eles tem feito um trabalho na elaboração e na revisão doPPAG, baseado nos eixos e áreas que foram utilizados nos Fóruns Regionais. Eles têm chamados e discutido pessoas do colegiado executivo pra discutir. Acho que esse trabalho da CPP é importantíssimo de ser mencionado. Se não tivemos toda essa base estruturada no estado, estabelecemos um caminho novo com a assembleia que pode mante ativa essa questão dos Fóruns.

6: teve um policial civil que ficou muito irritado, que saiu revoltado da sala que estava participando. Teve de tudo. Teve uma gestora que disse que participar contribuiu muito, que iria mudar muito a forma dela trabalhar. Outros saíram insatisfeitos porque não poderem apresentar demandas.

5: acho que na hora tem uma percepção da pessoa, mas se ela efetivamente trouxe aquilo pro trabalho dela é outra questão.

3: tenho uma percepção por estar mais tempo no estado. Para mim sempre há um efeito positivo. Primeiro que as pessoas precisam sair dos gabinetes para formular políticas públicas. A pessoa fica lá mexendo nas variáveis de um gráfico, mas não vê na realidade como aquelas decisões técnicas impactam na realidade. Esse contato com a realidade aproxima os gestores da realidade e da população, que também começa a entender mais o estado. Nas experiências de qualidade total, o primeiro passo é reservar um tempo para se dedicar a refletir e aprimorar a própria rotina de trabalho. Isso sempre traz algum resultado.

1: existe uma cultura do servidor público de que só se pode fazer o que determina a lei. Mas há situações em que a lei pode ser perversa. A escravidão era legal, e hoje muitas coisas altamente injustas são perfeitamente legais. E muitas vezes quando os serviços são desenhados para o cidadão, eles são feitos para atender as conveniências do estado. O cidadão precisa se adaptar as exigências do estado para acessar a política pública. Muitas vezes não se consideram as necessidades da população e se prendem a questões burocráticas que podem excluir o cidadão. Essa maneira de pensar a política de acordo com o público-alvo. Muitas vezes o estado parte da exigência legal e exclui o atendimento. Ai na hora que se tem contato com a população, é possível ouvir a população e redesenhar as políticas de maneira mais adequada.

3: as vezes não precisa mudar demais o que se queria fazer, mas apenas considerar informações que não haviam sido obtidas. O repasse do projeto Jaíba pra irrigação não levou em conta a população quilombola que dependia da água para plantar. Hoje esse pessoal está servindo de mão de obra barata porque não consegue plantar em suas terras. Se tivessem sido ouvidos, essa situação perversa poderia ter sido evitada na execução do projeto.

1: muitas vezes o servidor está mais preocupado com a diretiva que vem de cima do que adaptar o atendimento para ser mais efetivo.