

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

TAMIRIS CRISTHINA RESENDE DA SILVA

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: caso dos
Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço-MG

BELO HORIZONTE

2017

TAMIRIS CRISTHINA RESENDE DA SILVA

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: caso dos
Fóruns Regionais de Governo no Território do Vale de Aço- MG

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Administração Pública da Turma 2015-2017 da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública
(Planejamento Público) e arranjos institucionais

Orientador: Professor Marcus Vinícius Gonçalves Cruz

Co-orientador: Professor Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2017

S586a

Silva, Tamiris Cristhina Resende da.
Arranjos institucionais e planejamentos governamental
[manuscrito]: o caso dos Fóruns Regionais de Governo no Território do
Vale de Aço- MG / Tamiris Cristhina Resende da Silva. -- 2017.
134 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João
Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz
Bibliografia: f. 122-130

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Fóruns regionais –
Minas Gerais. 3. Planejamento – Governança estadual – Minas Gerais. I.
Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da. II. Título.

35(815.1)

Autora: **Tamiris Cristhina Resende da Silva**

Título e subtítulo: **ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: o caso dos Fóruns Regionais de Governo no Território do Vale de Aço- MG**

Natureza, objetivo, nome da instituição: **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Ensino e Pesquisa/ Fundação João Pinheiro**

Área de concentração: Administração Pública (Planejamento Público) e arranjos institucionais

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz
Doutor em Administração- Faculdade de Ciências Econômicas (UFMG)
Orientador do Trabalho
Fundação João Pinheiro

Ricardo Carneiro
Doutor em Ciências Humanas – Sociologia e Política (UFMG)
Co-orientador do Trabalho
Fundação João Pinheiro

Mauro César da Silveira
Doutor em Administração- Faculdade de Ciências Econômicas (UFMG)
Avaliador Interno do Trabalho
Fundação João Pinheiro

Marco Aurélio Marques Ferreira
Doutor em Economia Aplicada (UFV)
Avaliador Externo do Trabalho
Professor no Programa de Pós Graduação em Administração da
Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV)

03 de março de 2017

Dedico essa dissertação:

À minha amada mãe, Aparecida Resende, pelo seu amor, por ser minha primeira professora, por acreditar no poder de transformação da educação, pelo seu esforço, dedicação, sacrifício, por me ensinar valores sólidos como a honestidade, a humildade, o servir, a simplicidade e a amar todas as pessoas independente de raça, credo, condição social ou financeira.

Ao meu querido amigo, Dom Lelis Lara (*já foi encontrar com Deus*), por tudo que me ensinou, pelo seu legado para a educação e a cultura do Vale do Aço e pela alegria que demonstrava ao saber que eu estava escrevendo esta dissertação e me tornaria mestre.

Ao sucessor de Pedro, Papa Francisco, a quem tive a honra de servir na Jornada Mundial da Juventude Rio 2013, por seus inumeráveis exemplos de humildade, humanidade, coragem, por ter instituído o ano da Misericórdia, por incentivar os cristãos a se envolverem com a política e por acreditar na capacidade dos jovens para o amor incentivando-os a “nadar contra a corrente”.

AGRADECIMENTOS

Milagres devem ser agradecidos! Agradeço imensamente a Deus-Pai, Santíssimo, pela minha vida; a Jesus Cristo, meu mestre e Senhor, pela sua misericórdia infinita, pelo seu amor abundante, por ter morrido na cruz por mim; ao Espírito Santo, o Consolador, Advogado, Melhor Amigo, a quem tanto tenho pedido o dom de ciência, de sabedoria e fortaleza. Gratidão eterna a Maria Santíssima, a Imaculada, por toda intercessão, cuidado e me conduzir para próximo d'Ele. *Totus Tuus, Mariae!* A São João Paulo II, a quem confiei a intercessão desses dois anos de mestrado, pois percebo claramente sua marca nos frutos colhidos nesse tempo fértil.

À minha mamãe, Aparecida Resende, por compartilhar esse sonho comigo, pela paciência, amizade, companheirismo, torcida e por prover todo o apoio necessário e a motivação para a caminhada. Eu tenho a melhor mãe do mundo. Agradeço a toda a minha família pelas orações, amor e por serem minha rocha sólida nesse tempo.

Ao vereador e amigo da família, Sr. Geraldo Beltrame (*já foi encontrar com Deus*) por ter sido o primeiro a me incentivar a estudar Administração Pública por considerá-la “um campo em expansão e com grande potencial”.

Ao meu orientador, prof. Marcus Vinícius por ser tão compreensível, paciente, atento às minhas dificuldades desde o início do mestrado, engraçado, sábio nas orientações, organizado, competente, preocupado com meu futuro e com sua postura exigente me ajudar a ser uma profissional melhor.

Ao meu co-orientador, prof. Ricardo Carneiro por dividir comigo o seu conhecimento, sempre estar disposto a me ouvir mesmo estando tão atarefado, por ser um excelente professor e por seu exemplo de humildade mesmo tendo tantos motivos para se orgulhar.

A todos os professores da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em especial ao Eduardo Batitucci, Bruno Lazzarotti, Carla Bronzo e Flávia Brasil, por toda a dedicação, aprendizado, competência, suporte, bom humor, parceria e acolhimento.

Ao prof. Marco Aurélio da Universidade Federal de Viçosa (UFV) por ter aceitado prontamente o convite para a banca de defesa do projeto de dissertação, pelas observações profícuas e por ter aceitado o convite para estar na banca de defesa de mestrado. Estendo o agradecimento aos demais professores do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV por terem me incentivado tanto a entrar no mestrado, em especial aos professores

Magnus Emmendoerfer, Afonso Lima, Bruno Tavares, Edson Arlindo e ao professor Jader Cirino do Departamento de Economia da UFV (Não fiz o mestrado em Economia, mas fiz. Então está valendo). Ao professor Rodrigo Gava por ter sido um tutor excepcional durante os meus dois anos e meio no Programa de Educação Tutorial (PET/ADM) e por ter sido o primeiro a me ensinar sobre pesquisa acadêmica (ainda lembro a história dos peixes).

Ao prof. Mauro Silveira por ter aceitado o convite para banca e por ter dividido comigo o seu conhecimento sobre planejamento público quando esta dissertação ainda estava em sua fase inicial de elaboração.

Ao prof. Leonardo Secchi por me ensinar a importância de estudar Administração Pública quando minha caminhada acadêmica ainda estava começando.

Aos meus colegas de mestrado, por quem tenho grande admiração, por terem me acolhido nos meus 22 anos de idade com muito respeito e terem acreditado no meu potencial. De modo especial agradeço à Mariana, ao Pedro e ao Paulo pelo incansável apoio, amizade e motivação para seguir em frente. Agradeço ao Aloísio, à Camila, ao Max, ao Marcelo, Mariana, Luiza e Paulo pelos almoços cheios de alegria, política e leituras sobre a realidade brasileira.

Ao José Celso Cardoso Jr. e ao Ronaldo Garcia Coutinho do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) por terem me ouvido e gentilmente dividido comigo conhecimento sobre planejamento governamental quando o pensamento inicial dessa dissertação ainda estava em fase de formação.

Aos amigos que fiz durante o meu estágio na Petrobras (REVAP), principalmente ao Murilo, a Cida, à Edicéia, ao Gui, ao Clayton e a todos da gerência de Comercialização pela felicidade compartilhada comigo quando fui aprovada nos processos seletivos de mestrado.

Aos amigos de Coronel Fabriciano, Viçosa, São José dos Campos e Belo Horizonte que mesmo com a minha ausência sempre rezaram, torceram e estiveram ao meu lado.

Às minhas companheiras de república Luana, Adriane, Laura e Natália pelo cuidado, carinho, paciência e pela excelente convivência que tivemos nesse tempo na nossa “mansão”. Ao nosso agregado ilustre, Éder Bruno, pela amizade, bom humor irreverente e por estar sempre disposto a nos ajudar consertando o chuveiro, trocando lâmpadas e a fazer tudo que um bom irmão faria.

Enfim, obrigada, obrigada, obrigada!!!

“Conheço meus projetos sobre vocês: são projetos de felicidade e não de sofrimento, para dar-lhes um futuro e uma esperança. Quando vocês me invocarem, rezarão a mim e eu vos ouvirei. Vocês me procurarão, e me encontrarão se me buscarem de todo o coração, eu me deixarei encontrar e mudarei a sorte de vocês”. Jeremias 29, 11-13

“Se tens de servir a Deus com tua inteligência, para ti estudar é uma obrigação grave”. (Caminho n°336, São Josemaria Escrivá)

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar como os Fóruns Regionais de Governo (FRGs), implementados entre 2015 e 2016 no Governo de Fernando Pimentel no Estado de Minas Gerais, se apresentam como uma inovação institucional e examinar que mudanças promoveram no processo de planejamento governamental, com a sua introdução. Para tanto, utilizou-se como suporte teórico os conceitos de planejamento governamental. O modelo analítico adotado na dissertação baseia-se no preconizado por Gomide e Pires (2014) para análise de arranjos institucionais de planejamento. Dentre os principais aspectos teóricos do planejamento governamental parte-se de sua evolução, o enfoque de Friedmann (1987) e a corrente de análise de políticas públicas e também de vertentes de planejamento governamental, tais como o Planejamento Estratégico Situacional e o Quadro Lógico. Dedicou-se ainda a uma descrição do planejamento governamental em Minas Gerais a partir da década de 1940. Adotou-se como metodologia de pesquisa uma vertente qualitativa, de cunho descritivo e analítico por meio da utilização de estudo de caso no território do Vale do Aço, tal como proposto por YIN (2001). Para a coleta de dados utilizou-se de levantamento documental, participação nos eventos dos Fóruns e quinze entrevistas semiestruturadas. Dentre os principais achados verificou-se que há uma alteração na fase inicial do ciclo de planejamento com a introdução dos Fóruns Regionais de Governo e a territorialização do planejamento. Em relação à tipologia de arranjos participativos, pode-se classificar os Fóruns como *bottom up* (AVRITZER, 2008). Os principais atores identificados nessa nova sistemática de planejamento são as secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns (SEGOV, SEPLAG, SEDPAC e SEDIF), os servidores públicos envolvidos e a sociedade civil organizada. Em relação à capacidade técnico-administrativa, no território analisado destaca-se a influência da dificuldade financeira do Estado de Minas Gerais no momento de implantação dos Fóruns e como a sociedade civil organizada é reticente na elaboração do planejamento nesse contexto. Em relação à capacidade política, observou-se a predominância de servidores públicos, seguida de representantes de movimentos sociais, com baixa participação de organizações empresariais no território analisado. Quanto à capacidade política, observou-se a intensa participação do governador e o envolvimento de deputados, prefeitos e vereadores em graus variados. Concluiu-se que os FRGs rompem com a lógica tecnocrática anterior alicerçada nos parâmetros da nova gestão pública, podem se

institucionalizar como um indutor da participação popular no planejamento governamental a partir do aprimoramento de seus mecanismos de execução.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze how the Regional Government Forums (FRGs), implemented between 2015 and 2016 in the Government of Fernando Pimentel in the State of Minas Gerais, are presented as an institutional innovation and examine what changes have been promoted in the governmental planning process, with Introduction. For this, the concepts of governmental planning were used as theoretical support. The analytical model adopted in the dissertation is based on the one recommended by Gomide and Pires (2014) for the analysis of institutional planning arrangements. Among the main theoretical aspects of government planning is the evolution of Friedmann's approach (1987) and the current analysis of public policies, as well as aspects of governmental planning, such as Situational Strategic Planning, the Balanced Scorecard in the sector public; The Logical Framework and the ZOPP Method. A description of government planning in Minas Gerais from the 1940s onwards is also included. A qualitative, descriptive and analytical approach was adopted as a research methodology through the use of a case study in the territory of Vale do Aço as proposed by YIN (2001). For the data collection, a documentary survey was used, participation in the events of the Forums and fifteen semi-structured interviews. Among the main findings it was verified that there is a change in the initial phase of the planning cycle with the introduction of the Regional Government Forums and the territorialization of planning. In relation to the typology of participatory arrangements, the Forum can be classified as bottom up (AVRITZER, 2008). The main actors identified in this new planning system are the secretariats responsible for coordinating the Forums (SEGOV, SEPLAG, SEDPAC and SEDIF), the public servants involved and organized civil society. Regarding the technical-administrative capacity, in the territory analyzed, the influence of the financial difficulty of the State of Minas Gerais at the time of implementation of the Forums stands out, and how organized civil society is reticent in the elaboration of the planning in this context. Regarding political capacity, the predominance of public servants was observed, followed by representatives of social movements, with low participation of business organizations in the analyzed territory. As for political capacity, the intense participation of the governor and the involvement of deputies, mayors and councilors to varying degrees were observed. It was concluded that the FRGs break with the previous technocratic logic based on the parameters of the new public management, can be institutionalized as an inducer of the popular participation in the governmental planning from the improvement of its mechanisms of

execution and consolidation of the support tools through the new technologies of interaction with the citizen.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Triângulo de Governo

Figura 2- Representação das pessoas entrevistadas em relação à organização dos FRGs

Figura 3- Modelo de análise de arranjos institucionais

Figura 4- Síntese do Modelo de análise de arranjos institucionais de Gomide e Pires (2014)

Figura 5- Ciclo de planejamento no Estado de Minas Gerais

Figura 6- Territórios de Desenvolvimento

Figura 7 – Coordenação Estadual dos Fóruns na SEGOV

Figura 8- - Coordenação Estadual dos Fóruns na SEPLAG

Figura 9- Coordenação Estadual dos Fóruns na SEDPAC

Figura 10- Visão inicial do sítio eletrônico dos FRGs

Figura 11- Página do Facebook dos Fóruns Regionais de Governo

Figura 12- Síntese da participação nos FRGs no Vale do Aço

Gráfico 1- Distribuição das propostas por tema

Gráfico 2- Distribuição das propostas na região do Vale do Aço

Gráfico 3- Composição da receita arrecadada e da despesa executada em 2015

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Planejamento Governamental e Gestão no Brasil

Quadro 2- Documentos consultados na análise documental

Quadro 3- Entrevistados na dissertação

Quadro 4- Descrição das variáveis de análise dos arranjos institucionais

Quadro 5- Componentes do design da pesquisa

Quadro 6- Quadro síntese de pesquisa

Quadro 7- Eixos do PMDI

Quadro 8- Municípios do Vale do Aço organizados por território

Quadro 9- Comparação entre o relato da experiência dos Fóruns Regionais de Governo

Quadro 10- Número de participações dos Fóruns Regionais de Governo

Quadro 11- Número total de participantes por classificação nas primeiras rodadas do Fórum Regional de Governo

Quadro 12- Número de participantes por classificação nas segundas rodadas do Fórum Regional de Governo de Minas Gerais

Quadro 13- Síntese da Capacidade Técnico- Administrativa e da Capacidade Política

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSC - *Balanced Scorecard*

CAPPA- Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico

CEDEPLAR- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF- Constituição Federal

CPP - Comissão de Participação Popular

CMO- Comissão Mista de Planejamento e Orçamento

COREDES- Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DASP- Departamento do Serviço Público

DEA- Despesas de Exercícios Anteriores

EpR- Estado para Resultados

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FRGs- Fóruns Regionais de Governo

GERAES- Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

ICMS- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE- Ministério para Reforma do Estado

NGP- Nova Gestão Pública

NPAR- Núcleo de Participação e Regionalização

OIT- Organização Internacional para o Trabalho

OP- Orçamento Público

PAEG- Plano de Ação e Bases do Governo

PCASP- Plano de Contas Aplicável ao Setor Público

PDRAE- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PES- Planejamento Estratégico Situacional

PIB- Produto Interno Bruto

PMDES- Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social

PPA- Plano Plurianual

PPAG- Plano Plurianual de Ação Governamental

PMCMV- Programa Minha Casa, Minha Vida

PMDES- Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social

PMDI- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PIB- Produto Interno Bruto

PND- Plano Nacional de Desenvolvimento

PED- Programa Estratégico de Desenvolvimento

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODEMATA- Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata

PSDB- Partido Social Democrata Brasileiro

PSO- *Public Service Orientation*

PT- Partido dos Trabalhadores

SALTE- Saúde, Alimentação, Transportes e Energia

SEAPA- Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEDE- Secretaria de Desenvolvimento Econômico

SEDPAC- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

SEE- Secretaria Estadual de Educação

SEPLAG- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SEPLAN- Secretaria de Estado de Planejamento

SEGOV- Secretaria de Estado de Governo

SES- Secretaria de Estado de Saúde

TVA- *Tennessee Valley Authority*

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

UFV- Universidade Federal de Viçosa

UPPs- Unidades de Polícia Pacificadora

USAID- *United States Agency for International Development*

ZOOP- *Zielorientierte Projektplanung*- Planejamento de Projetos Orientados para Objetivos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Objetivos	21
1.1.1 Objetivo Principal.....	21
1.1.2 Objetivos Específicos	21
2 ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	22
2.1 Estratégia	22
2.2 Planejamento Governamental	24
2.3 Evolução do Planejamento Governamental e sua relação com os modelos de Administração Pública	27
2.4 Arranjos participativos de planejamento governamental.....	35
2.5 Algumas Vertentes de Planejamento Governamental.....	39
2.5.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES).....	39
2.5.2 <i>Balanced Scorecard</i> no setor público	42
2.5.3 Quadro Lógico e o método Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos ...	44
3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS	47
3.1 Planejamento Governamental em Minas Gerais antes da Constituição Federal de 1988	47
3.2 Planejamento Governamental em Minas Gerais pós-redemocratização.....	49
3.3 Choque de Gestão, Estado para Resultados e Estado em Rede	50
4 METODOLOGIA.....	54
4.1 Coleta de Dados	54
4.2 Análise dos Dados	58
4.3 Estudo de caso	63
5 ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO.....	66
5.1 Capacidade Técnico-Administrativa.....	77
5.1.1 Coordenação	77
5.1.2. Organizações	92
5.1.3 Monitoramento	99
5.2 Capacidade Política.....	100
5.2.1 Participação Social	100
5.2.2 Agentes Políticos	108
5.2.3. Controle	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A-Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada	131
APÊNDICE B- Roteiro de entrevista membros do colegiado executivo	133

1 INTRODUÇÃO

A complexidade e a disparidade entre as regiões dentro do Estado de Minas Gerais contribuem para explicar o relevante papel desempenhado pelo Estado mineiro no que se refere ao planejamento governamental no Brasil. Segundo Muinhos (1991), o Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção de 1947, elaborado no governo Milton Campos (1946-1950), faz com que Minas Gerais seja o primeiro Estado a elaborar um plano de ação para o poder executivo a nível subnacional.

Na década de 1970, foram implementados os três primeiros Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES). E, posteriormente, foram elaborados na década de 1980, mais dois PMDES (MUIINHOS, 1991).

Com a redemocratização do país na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma tentativa de retomada do planejamento governamental por meio da indicação da obrigatoriedade de elaboração de um Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (MUIINHOS, 1991; CARDOSO JR., 2011). Em nível subnacional, as Constituições Estaduais replicaram a Constituição Federal no tocante à nova sistemática de planejamento governamental. Contudo, novamente reforçando a importância dada ao planejamento governamental no Estado de Minas Gerais, acrescentou-se a obrigação de elaboração de um plano de longo prazo, intitulado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), à sistemática definida na Constituição Federal.

Nos quinze primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal, houve uma adaptação dos entes subnacionais à nova sistemática de planejamento e também a vivência do modelo de administração pública gerencialista por meio da implantação de instrumentos que contribuem para a gestão para resultados e o aumento da eficiência. Paralelamente, observou-se um experimentalismo democrático pelo incentivo dado pela Constituição para a participação popular por meio de conselhos de políticas públicas, conferências e demais instituições participativas (AVRITZER, 2008).

Entre 2003 e 2014, na mesma época em que a participação popular era ampliada nas instituições no nível federal, o Estado mineiro foi alcançado pela onda reformista da Nova Gestão Pública e foi governado por uma coalizão que tinha a visão de tornar Minas o “melhor Estado para se viver” (PACHECO, 2010). Deste modo, no Estado mineiro se observou nesse

período a introdução do modelo de administração pública gerencialista com medidas advindas dos denominados “Choque de Gestão”, “o Estado para Resultados” e a busca pela eficiência (VILHENA et al. 2006).

De 2011 a 2014 o governo do Estado buscou implantar o “Estado em Rede” no qual houve uma tentativa de expansão da interlocução entre governo e sociedade civil por meio da realização de Fóruns para validação do PMDI em duas regiões do Estado. Embora tenha ocorrido essa tentativa de introdução da participação popular, há evidências como as encontradas no relatório da Universidade Federal de Viçosa (UFV) sobre o planejamento no Estado de Minas Gerais no período de 2012-2015, que mostram que havia a necessidade de um “canal de comunicação mais claro por parte do Executivo com a sociedade civil” em Minas Gerais (UFV, 2013, p.67).

A tentativa de implantação do Estado em Rede torna claro que a aproximação do poder executivo estadual mineiro e da população no nível local já era entendida como fator relevante para a elaboração de políticas públicas. Todavia, a territorialização da elaboração do planejamento governamental e a introdução da participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento ocorreu de fato com a implantação dos Fóruns Regionais de Governo.

Em outubro de 2014, uma coalizão diferente daquela dos doze anos precedentes vence o pleito eleitoral, assume o governo de Minas Gerais e busca implantar uma nova instituição participativa, na gestão estadual, por meio da introdução de nova ferramenta de planejamento governamental: Fóruns Regionais de Governo (FRGs). Os Fóruns são uma tentativa de traduzir o mote de campanha “Ouvir para Governar” em uma nova instituição: uma ferramenta de planejamento governamental que articule as necessidades e anseios da população, a elaboração do planejamento público e a ação governamental. Os FRGs podem ser considerados como instituição “por envolverem um conjunto de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política” (IPEA, 2012, p.564).

Por meio desta ferramenta de planejamento governamental o governo do Estado de Minas Gerais busca promover maior participação social nas decisões de planejamento do governo do Estado, de modo que as necessidades e prioridades da população sejam incluídas nos instrumentos de planejamento de forma regionalizada. Para tanto, o Estado está dividido em dezessete territórios para fins de planejamento: Noroeste, Norte, Médio e Baixo

Jequitinhonha, Mucuri, Alto Jequitinhonha, Central, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Metropolitano, Oeste, Caparaó, Mata, Vertentes, Sul, Sudoeste, Triângulo Sul e Triângulo Norte onde foram instalados os Fóruns Regionais de Governo.

O objetivo da dissertação é analisar como a implementação do novo arranjo institucional de planejamento governamental instituído por meio dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2017 contribuiu para a elaboração dos planos governamentais no Estado de Minas Gerais. Para tanto, realizou-se um estudo de caso sobre os arranjos institucionais dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016. Ressalta-se que o arranjo institucional adotado no Vale do Aço é o mesmo adotado nos outros dezessete territórios, o que possibilita a extrapolação da análise de algumas variáveis para o Estado como um todo.

Gomide e Pires (2014, p.21) consideram que os arranjos institucionais “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. Este conceito é utilizado para balizar os estudos realizados para a dissertação. Para compreensão dos arranjos institucionais dos FRGs no território do Vale do Aço utilizou-se do modelo para análise de arranjos institucionais de Gomide e Pires (2014) do livro “Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas” publicado pelo Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). O período de análise é janeiro de 2015 até dezembro de 2016.

Sendo assim, este estudo contribuiu para a compreensão de como o governo se articulou e se organizou para aprimorar seus instrumentos de planejamento em um Estado que nos doze anos antecedentes foi governado sob uma perspectiva distinta. Este estudo também contribuiu para compreender novas tendências na Administração Pública estadual mineira.

Estudos com esta proposição além de possuir caráter descritivo possuem relevância por auxiliar na compreensão de novas ferramentas de planejamento governamentais e instituições participativas criadas no âmbito da Administração Pública estadual no país.

Há muitas questões a serem respondidas sobre os FRGs, todavia as que norteiam este estudo são as seguintes: como os Fóruns Regionais se apresentam como uma inovação institucional? O que muda, no processo de planejamento governamental em Minas Gerais com a sua introdução?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Principal

Analisar como a implementação do novo arranjo institucional de planejamento governamental instituído por meio dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016 modificou o processo de planejamento do Estado de Minas Gerais com a sua introdução.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Descrever o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental no Estado de Minas Gerais adotados a partir de 2014
- Compreender a atuação dos atores envolvidos na sistemática de planejamento governamental do Estado
- Compreender a nova sistemática de planejamento mineiro com a participação social
- Analisar a capacidade técnico-administrativa mobilizada para implementação dos Fóruns Regionais no território do Vale do Aço
- Analisar a capacidade política mobilizada na implementação dos Fóruns Regionais no território do Vale do Aço

Após o capítulo inicial, que descreve os aspectos teóricos do planejamento governamental, faz-se uma revisão do planejamento governamental em Minas Gerais desde a década de 1940 até o ano de 2014. Em seguida, explica-se a metodologia utilizada na construção dessa dissertação e o modelo de Gomide e Pires (2014) para análise dos arranjos institucionais. Posteriormente, apresenta-se uma descrição da elaboração dos instrumentos de planejamento com a implantação dos Fóruns Regionais de Governo. Após isso, faz-se uma análise da capacidade técnico-administrativa e da capacidade política do governo do Estado de Minas Gerais entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016 para a implantação dos FRGs. Enfim, parte-se para a conclusão da dissertação.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Neste capítulo são descritos alguns dos principais aspectos do planejamento governamental. Assim, começa-se pela apresentação do conceito de “estratégia”, uma vez que é a partir dos conceitos de estratégia que surgiria o planejamento governamental da forma como se conhece hoje. Posteriormente, apresenta-se as dez escolas de estratégia categorizadas por Mintzberg et al. (1998) em seu livro “Safári de Estratégia” devido à clara ligação entre estratégia e planejamento governamental.

Após a introdução sobre estratégia, introduz-se o conceito de planejamento e apresenta-se as quatro correntes de planejamento governamental identificadas por Friedmann (1987) em seu livro “Planning in the Public Domain: from knowledge to action”.

Em seguida, trata-se do planejamento participativo com o alinhamento dos conceitos de instituições participativas e de arranjos institucionais, uma vez que esta é a lente teórica utilizada para analisar o objeto de estudo da dissertação.

Então, apresenta-se algumas das principais vertentes do planejamento governamental: planejamento estratégico situacional, marco lógico e o Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos, Balanced Scorecard para o setor público.

2.1 Estratégia

A palavra *estratégia* deriva do grego *strategia*, que significa “comando de exércitos” (OLIVEIRA, 2004). Ansoff (1977) afirma que a origem do termo estratégia está relacionada à arte militar de empregar forças contra um inimigo. Ele aponta a publicação da “Teoria dos Jogos” de Von Neumann e Morgenstern como um fator que contribuiu para a popularização do termo “estratégia” no meio empresarial em 1948. De acordo com Ansoff (1977, p.99) essa teoria proporciona “uma perspectiva unificadora para todos os tipos de conflito, independentemente de sua origem, se na guerra, na política, ou em atividades empresariais”. Além disso, essa teoria “revolucionou a maneira de pensar a respeito de problemas sociais, em geral, e de problemas empresariais, em particular” (ANSOFF, 1977, p.99).

Certo e Peter (1988) relatam que na década de 1950 o estudo da estratégia foi incentivado pela Fundação Ford e pela Carnegie Corporation por meio do financiamento de uma pesquisa nos currículos das escolas de negócios norte-americanas. Já na década de 1970,

a maior parte destas escolas já tinha em seu currículo de ensino a disciplina conhecida como “Política de Negócios”. Certo e Peter (1988) definem estratégia como uma série de passos contínuos na organização.

De acordo com Mintzberg et al. (1998, p.47) “a operacionalização de estratégias dá origem a todo um conjunto de hierarquias, em diferentes níveis e com diferentes perspectivas de tempo”. Segundo os autores, os planos estratégicos e abrangentes a longo prazo estão “no topo” (em geral, cinco anos), os planos a médio prazo vêm em seguida e dão origem a planos operacionais de curto prazo. (MINTZBERG, 1998, p.47).

Mintzberg et al.(1998) agrupam os autores na área de estratégia em dez escolas. Há três escolas de natureza prescritiva, nas quais os estudos apontam para tentativas conscientes e deliberadas de alinhamento das estratégias com o ambiente: Escola do Design, Escola de Planejamento, Escola de Posicionamento. Há seis escolas de natureza descritiva: Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola do Poder (Política), Escola do Aprendizado, Escola Cultural, Escola Ambiental. E também há a Escola da Configuração na qual tenta-se analisar a estratégia como um processo integrado (MINTZBERG et al., 1998).

Na Escola do Design a formulação da estratégia passa pela análise das forças e fraquezas internas à organização e as oportunidades e ameaças do ambiente no qual a organização está inserida. A Escola do Planejamento compreende o planejamento como um processo formal. Já na Escola de Posicionamento há um processo analítico que resulta na escolha de um posicionamento competitivo (MINTZBERG et al., 1998).

Entre as Escolas Descritivas, a Escola Empreendedora, trata a formação de estratégia a partir de processos informais e intuitivos no qual o processo é considerado visionário. Na Escola Cognitiva, a estratégia é tida como processo mental. Na Escola de Aprendizagem, a estratégia aparece como o resultado de um processo no qual aprendizado é produzido por tentativa e erro. Na Escola Política, a estratégia é o resultado de um processo de conflito e disputa por poder. Na Escola Cultural a estratégia é tida como processo ideológico enquanto que a Escola Ambiental traz a estratégia como processo passivo, resultado da interação do ambiente e por último, a Escola de Configuração tenta delinear os estágios do processo tendo em vista a integração do mesmo (MINTZBERG et al., 1998).

Como já dito anteriormente, os teóricos da Escola de Planejamento compreendem o planejamento como um processo formal, sustentado por programas, técnicas e planos.

Mintzberg et al. (1998) apresentam as premissas da escola de planejamento: 1) “As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *check lists* e apoiada por técnicas”. (MINTZBERG et al., 1998, p. 51). A segunda premissa da Escola de Planejamento é a seguinte: “2) A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal: na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores” (MINTZBERG et al., 1998, p. 51).

A terceira premissa da Escola de Planejamento é a de que “as estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas por meio da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos” (MINTZBERG et al., 1998, p. 51).

Na seção seguinte, descreve-se as correntes de planejamento governamental segundo Friedmann (1987).

2.2 Planejamento Governamental

Friedmann (1987) em sua obra *Planning in the public domain: from knowledge to action* apresenta três definições de planejamento:

I) O planejamento é uma tentativa de conectar conhecimento científico e técnico para ações no domínio público. (...) II) O planejamento é uma tentativa de conectar conhecimento técnico e científico para processos de orientação social. III) O planejamento é uma tentativa de conectar conhecimento técnico e científico para processos de transformação social. (FRIEDMANN, 1987, p.38)

De acordo com o autor, a primeira definição deriva da filosofia política na qual o senso de ação é prioritário e possui duplo sentido: saída de um comportamento rotineiro e início de uma cadeia de consequências. Já o segundo conceito tem base na macrossociologia e é relacionado à teoria neoclássica e economia institucional, à administração pública e ao desenvolvimento organizacional e “implica um envolvimento central do Estado e incorpora formas de planejamento alocativas e inovativas” (FRIEDMANN, 1987, p.39). O terceiro conceito foi construído a partir da literatura Marxista, anarquista e da utópica. Nesta dissertação, adota-se o segundo conceito, pois o planejamento governamental em Minas Gerais no período analisado ocorreu com a realização dos Fóruns Regionais de Governo, uma forma de planejamento inovativa.

Friedmann (1987) identifica quatro categorias ou correntes de pensamento: análise de políticas, aprendizagem social, reforma social e mobilização social. Segundo Friedmann (1987) a corrente Análise de Políticas se constituiu após a II Guerra Mundial e segundo ele, tende a ser mais conservadora que as demais, além disso, inclui os autores ligados à análise de sistemas, à economia neoclássica e suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política e à administração pública. Os autores desta corrente acreditam que com a utilização de teorias científicas e as técnicas matemáticas apropriadas, podem identificar e calcular, com precisão, as melhores soluções e entendem o planejamento como processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação.

Dentro desta corrente, há os autores da análise de sistemas que utilizam de modelos quantitativos, técnicas de otimização, modelos de prognóstico e fazem análise de sistemas para apoiar a maior parte de investigação de futuro. Enquanto que os autores ligados à ciência política possuem influência da economia neoclássica e dos diversos ramos de economia do bem-estar e a teoria da escolha social.

Eles procedem ao exame de temas concretos de políticas públicas para a análise socioeconômica; utilizam conceitos como análise de custos e benefícios, o orçamento base-zero, a rentabilidade e a avaliação de programas (FRIEDMANN, 1987). Por fim, há os autores da Administração Pública que, segundo Friedmann (1987) possuem trabalhos importantes sobre as condições para o êxito e a relação do planejamento com a política. Friedmann (1987) aponta Herbert Simon e seu trabalho sobre tomada de decisão como um precursor dessa corrente.

Na corrente de aprendizagem social, Friedmann (1987) afirma que há atribuição de significativa importância à ação, o conhecimento derivado da experiência validado na prática e há atenção aos processos sociais. Nesta corrente há o exame dos problemas na perspectiva de um agente comprometido com a prática, o destaque ao papel de mediador dos grupos menores, a utilização do conceito de entorno social como categoria para análise e ênfase à importância do diálogo para a prática social. Os principais autores dessa corrente são Taylor, Follett, Person, Mayo e recentemente consolidado com as teorias de desenvolvimento organizacional, além do filósofo americano John Dewey que defendia a ideia de “aprender fazendo” (FRIEDMANN, 1987).

Segundo Friedmann (1987), originária na França sob forte influência de Auguste Comte, a corrente Reforma Social é central na teoria do planejamento, uma vez que agrupa várias linhas da teoria sociológica, a Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo. Na Escola Alemã se observa nas ideias de Friedrich List uma proposição da proteção da indústria nascente e a visão da industrialização o meio para superar o atraso econômico. Essa escola influenciou nas políticas econômicas de alguns países a partir do século XIX, influenciou a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a industrialização da América Latina no pós-guerra e também na industrialização do Japão. Também há ainda os autores da escola de pensamento econômico institucional, com destaque para Thorstein Veblen, Wesley Clair Mitchell, Wassily Leontief, Simon Smith Kuznets, John Kenneth Galbraith.

Já a corrente de Mobilização Social, de acordo com Friedmann (1987) resulta da interação de três outras linhas de pensamento: a marxista, a anarquista e a utópica. De acordo com Friedmann (1987, p.12) “o objeto desta corrente era a emancipação”.

Durante meados do século XX e no início do século XXI o planejamento governamental passou por intensas modificações e adaptações para se adequar as realidades dos governos mundialmente. O Brasil, por estar na zona de influência da CEPAL foi fortemente influenciado pelos autores da corrente de Reforma Social de Friedmann (1987) principalmente no que tange à visão desenvolvimentista utilizando a industrialização como forma de se desenvolver economicamente (CARDOSO JR., 2011). Particularmente após a redemocratização do país no final da década de 1980, houve uma reestruturação dos instrumentos de planejamento com a obrigatoriedade da formulação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Orçamento Anual (LOA) a partir da nova Constituição de 1988.

Na próxima seção do referencial teórico será abordada a origem do planejamento governamental até a forma como se conhece atualmente, bem como será feita uma comparação da evolução do planejamento governamental no Brasil e os modelos de administração pública adotados desde a década de 1940 até o ano de 2014. Esta comparação é primordial, pois o modelo de planejamento adotado possui uma íntima relação com o contexto político, econômico e institucional de cada época.

2.3 Evolução do Planejamento Governamental e sua relação com os modelos de Administração Pública

Giacomoni e Pagnussat (2006, p.9) atribuem o surgimento do Planejamento Governamental, “como ação concreta na esfera pública”, a fatos históricos ocorridos no século XX. Os autores afirmam ser perceptível a expansão do planejamento governamental em economias socialistas (planejamento centralizado, afeta a todos na sociedade, papel do mercado é reduzido) e também em economias capitalistas (prevalhecimento da economia de mercado, mas há um papel de destaque para o planejamento governamental).

Segundo Oliveira (2006)

[...] a ideia de planejamento apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos. Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. [...]

Nesse ponto, planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário. Esta aura de visionário no planejamento continua existindo um pouco até os dias de hoje. (OLIVEIRA, 2006, p.83)

Giacomoni e Pagnussat (2006), alinhados à Mindlin (2003), afirmam que os fatos marcantes do século XX impulsionadores do planejamento governamental são os seguintes: “a revolução bolchevista de 1917; os períodos de crise das economias capitalistas, com destaque para a crise de 1929; e o esforço dos países latino-americanos na superação do subdesenvolvimento”. (MINDLIN, 2003; GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2006, p.9)

Oliveira (2006, p.83) afirma que

Com a criação da União Soviética no final da década de 1910, uma outra vertente de planejamento apareceu: o planejamento econômico centralizado. Nele, o Estado teria completo controle sobre os recursos e os distribuiria de acordo com planos e metas determinados por políticos ou burocratas. Havia completa ausência de democracia na determinação do plano. Aqui identificamos o perfil controlador do planejamento, um pouco da ideia que ainda permanece no Brasil, onde o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico (OLIVEIRA, 2006, p. 283).

Giacomoni e Pagnussat (2006) afirmam que a revolução marxista-leninista de 1917 difundiu um planejamento quinquenal, centralizado com o partido de vanguarda responsável por definir as diretrizes do plano, enquanto que na Rússia pós-revolução foram constituídas comissões de planejamento para se fixar, por exemplo, a produção, o consumo e os objetivos para o país.

No Brasil, Rezende (2011, p.177) considera como antecedentes do Planejamento Governamental as medidas adotadas por Vargas na década de 1930, pois ele as considera “um marco no processo de intervenção da Economia com a finalidade de promover o seu desenvolvimento”.

Lavalle (2011) atribui a difusão do planejamento governamental às três décadas seguintes à II Guerra Mundial. Nesse sentido, Giacomoni e Pagnussat (2014) apontam o êxito do plano Marshall (1946-1953) de reconstrução da Europa após a II Guerra Mundial como um propulsor para a difusão do planejamento governamental entre os governos. Oliveira (2006) afirma que entre as décadas 30 e 50 do século passado as esferas social e econômica do planejamento foram acrescidas à vertente espacial urbanística dos Estados Unidos e da Europa. De acordo com Oliveira (2006, p.283)

“Nessa época, além do avanço das ideias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, Cassa per il Mezzogiorno na Itália, e Sudene e Sudam no Brasil. Nessa época ainda havia a ideia de planejamento como fazer planos para controlar o futuro, e um forte papel governamental nas decisões do planejamento” (OLIVEIRA, 2006, p.283).

Lavalle (2011) atribui a difusão do planejamento governamental às três décadas seguintes à II Guerra Mundial. Nesse sentido, Giacomoni e Pagnussat (2014) apontam o êxito do plano Marshall (1946-1953) de reconstrução da Europa após a II Guerra Mundial como um propulsor para a difusão do planejamento governamental entre os governos. Oliveira (2006) afirma que entre as décadas 30 e 50 do século passado as esferas social e econômica do planejamento foram acrescidas à vertente espacial urbanística dos Estados Unidos e da Europa.

Na literatura encontra-se quatro modelos de administração pública que se sucedem, mas não necessariamente se substituem: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático weberiano, modelo gerencialista e o modelo deliberativo.

Segundo Reis (2014), um dos traços mais marcantes do modelo patrimonialista é a dificuldade que os príncipes tinham de separar o que é público do que é privado, podendo ser considerado uma herança dos tempos da colonização portuguesa. Entre as principais características deste modelo vigente no Brasil até o início do século XX está a distribuição de cargos e postos públicos sem a utilização de critérios objetivos de seleção; o nepotismo; o

clientelismo e a corrupção econômica (BRESSER-PEREIRA, 1999). Nessa época, sob a égide do patrimonialismo, não há registro de planejamento governamental no sentido formal.

O patrimonialismo ainda se estendeu por muitos séculos e de formas diversas no mundo, sendo observado também no feudalismo. No Brasil, Paiva (2009, p. 778) aponta que no século XX, mais precisamente, a partir de 1920 e de forma mais explícita após 1930, é possível perceber “os esforços rumo a uma concepção de administração pública mais técnica, racionalizada e burocrática”. De acordo com Bresser Pereira (1999, p. 23),

começa a tomar forma, assim, a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo dos processos administrativos, em uma burocracia formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.23).

O modelo burocrático tem como expoente as ideias de Weber, sociólogo alemão que no século XX teorizou o “tipo ideal” de burocracia (SECCHI, 2009). Weber (1999) considera que há três tipos de dominação, a saber: tradicional, carismática e racional-legal. Na dominação racional são utilizados critérios racionais legais para a conquista e manutenção do poder. Já a dominação tradicional é aquela baseada nas relações patriarcais. E a dominação carismática se dá por meio de características pessoais de alguns indivíduos que utilizam estas características para o alcance dos seus objetivos.

As principais características do modelo burocrático são a impessoalidade; a formalização; a divisão do trabalho; a hierarquização de autoridade; a separação entre administração e propriedade; o profissionalismo; a previsibilidade do funcionamento; seleção, salário e promoções baseados na competência técnica (REIS, 2014; PAIVA, 2009; SECCHI, 2009).

Paiva (2009) cita como marcos da implementação do modelo burocrático no Brasil, a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934, além da instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, e da constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939.

Pode se afirmar que o modelo burocrático Weberiano juntamente com as ideias Tayloristas foi um dos precursores do planejamento governamental, pois a separação entre

quem planeja e quem executa proposta por Taylor coloca em evidência a importância do planejamento e a racionalização proposta por Weber (1999) somente podem ser alcançadas por meio de um planejamento governamental.

A impessoalidade é uma das características do modelo burocrático que contrasta claramente com o favoritismo observado no modelo patrimonialista. É esta característica que contribui, ou deveria contribuir pelo menos, para que os planos governamentais atendam ao interesse geral da população e não apenas a interesses de grupos específicos. Somado a isso, a impessoalidade do modelo burocrático deveria garantir que fossem contratados os profissionais mais adequados para o planejamento. É daí que surge a visão tecnocrática do planejamento que vigorou de meados do século XX e coexiste com outras visões de planejamento neste século XXI.

A separação entre o que é público e o que é privado e o formalismo do modelo Weberiano também são características que contribuem para o planejamento governamental na medida em que se deixa de ter uma administração pública informal baseada nos desejos dos reis, senhores feudais e coronéis e passa a existir uma administração pública mais formalizada, fruto do resultado de um processo de aprofundamento democrático que estava em curso no Brasil e no mundo.

Seguindo a tendência mundial, segundo Lavallo (2011, p. 34, tradução da autora) na América Latina entre os anos 50 e 60 surgiram instituições “do mais alto nível para desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social”. Giacomoni e Pagnussat (2014) mencionam a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em 1948 como o fato que marcou significativamente e contribuiu para a expansão do Planejamento Governamental como meio para superar o subdesenvolvimento nessa região.

Oliveira (2006) aponta que na década de 50 teve início uma reflexão acerca da “compreensibilidade” e da racionalidade do planejamento. Nessa época, em meio à luta pelos direitos civis nos Estados Unidos da América (EUA) surgiu a ideia do *advocacy planning* no qual o planejamento era entendido como instrumento de mudança social e de “advocacia” da camada da população socialmente menos favorecida. (DAVIDOFF, 1965 apud OLIVEIRA, 2006).

A lei mais antiga em vigor que regulamenta o planejamento governamental no Brasil é a lei 4320 de 1964 que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1964, p.1).

A partir da década de 70 em diante o planejamento governamental continuou a passar por transformações. Como afirmado por Oliveira (2006, p.284), o mesmo já não era visto como uma peça meramente técnica, nem como um instrumento que poderia possibilitar o controle total, nem tanto um instrumento de *advocacy*, mas como um instrumento político capaz de “moldar e articular os interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas”.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) previa “continuidade das ações de modo a contribuir para reforçar o papel da burocracia envolvida nas atividades de planejamento, não obstante mudanças no grau do poder exercido por segmentos dela” (REZENDE, 2011, p.184).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), na visão de Rezende (2011, p.184) é o que “atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social”.

Já o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985), embora tenha cumprido a formalidade prevista nos dispositivos legais, não foi um instrumento de planejamento efetivo devido às divergências entre Planejamento e Fazenda, o que culminou com seu abandono. Segundo Rezende (2011) foi possível observar no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985-1989) as divergências entre “Planejamento e Fazenda”.

Em decorrência do contexto político e econômico mundial, desde os anos 1980 observou-se um movimento abrangente de reforma do setor público. Nesse sentido, Kettl (2005, p.75), afirma que “praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública”. De acordo com ele, isso pode ser observado em dois eixos principais: redução do alcance do governo; e melhoria no funcionamento do setor público.

Esta redução do alcance do governo observada com o neoliberalismo é o que leva Rezende (2011) a afirmar que o declínio do planejamento pode ser observado no fim do

regime militar e no processo de redemocratização do Brasil. O autor também afirma que no período pós-ditadura, houve a elaboração do Plano de Metas (1986-1989) na gestão Sarney com o objetivo de replicar o crescimento observado na década de 70 (REZENDE, 2011).

Na visão de Dunleavy e Hood, 1994 apud Ferlie et al. (1999, p. 25) a Nova Gestão Pública (NGP), expressão do modelo de administração pública conhecido como gerencialismo, representa “uma importante ruptura nos padrões de administração do setor público”.

Já Manning et al.(2009) afirmam que a preocupação com a responsividade e o desempenho são centrais na compreensão da NGP. Manning et al. (2009, p.104) definem a responsividade no sentido de “o que se faz e quando se faz” e a orientação para o desempenho seria “aquela que estabelece uma ligação explícita entre resultados medidos e o planejamento de serviços futuros ou prestação de contas de serviços já realizados”. Há autores que chamam a atenção para a amplitude do termo NGP e a quantidade de conceitos e experiências abrangidos por este termo “guarda-chuva” como pode ser observado na ideia de Pacheco (2010):

“a ampla denominação *New Public Managment (Nova Gestão Pública)* abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das últimas décadas. A orientação inicial voltada à busca da eficiência e à redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados, ao empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação”. (PACHECO, 2010, p.189-190)

Para Abrucio (2005), o reformismo britânico, que culminou na NGP, poderia ser compreendido por meio de três vertentes que se sucedem temporalmente: o gerencialismo puro; o *consumerism*; e o *public service orientation*. De forma simplificada, o gerencialismo puro seria aquele no qual houve um direcionamento para a redução dos custos e o aumento da produtividade no setor público, enquanto que o *consumerism* indica preocupação com a efetividade das políticas públicas e a vertente da *Public Service Orientation* discute o conceito de esfera pública “vista como local de aprendizagem social” (ABRUCIO, 2005, p.186).

No modelo gerencialista pode ser observado o emprego de ferramentas gerenciais pensadas e aplicadas inicialmente ao setor privado, no setor público. Além da busca pela eficácia, característica do modelo Weberiano, passou-se a buscar a eficiência. Assim, o alcance das metas e objetivos estabelecidos deveria vir acompanhado da melhor utilização dos recursos.

Não quer dizer que o gerencialismo não tenha contribuído para o aprimoramento do planejamento governamental, pois mesmo em uma escala menor de intervenção, o Estado ainda precisa continuar planejando onde investir os recursos, que são escassos.

Assim, Rezende (2011) apresenta em quatro partes a história do que ele considera como desconstrução do Planejamento no Brasil: 1) “Desmonte do Estado e da Administração Pública” observado nos últimos anos do governo Sarney; 2) “Prudência e Moralização” com a ascensão de Itamar Franco a presidência da república em decorrência do *Impeachment* de Collor; 3) “Esperança e Frustração” com a inauguração do governo do Fernando Henrique Cardoso; 4) “Duro Aprendizado e Forte cautela” que representa o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O “Desmonte do Estado e da Administração Pública” apontado por Rezende (2011) enquanto José Sarney era presidente (1985-1990) se deve à dois fatores que contribuíram para a desestruturação do planejamento na época: 1) a reunião de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia, e a de Transportes, Energia e Comunicações no Ministério da Infraestrutura e 2) a absorção das atividades de planejamento pelas secretarias de administração dos ministérios (REZENDE, 2011).

Rezende (2011) considera a reversão da fusão dos Ministérios e a recriação da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República como uma “Prudência e Moralização” no governo Itamar na presidência do Brasil entre 1992 e 1995. Apesar da recriação da Secretaria, nesse momento o Planejamento ainda não havia recuperado o status central no governo.

Rezende (2011) nomeia de “Esperança e Frustração” o período compreendido entre 1995 e 2002, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em que ocorreu a estabilização econômica com o Plano Real e a transformação da Pasta do Planejamento em um Ministério devido à reforma administrativa.

No governo do presidente Luis Inácio da Silva (Lula), de 2002 a 2010, Rezende (2011) reconhece que houve uma forte preocupação com a questão social, mas os juros altos e a rigidez fiscal que auxiliavam na estabilidade real foram mantidos e com isso os Planos Plurianuais da gestão do presidente Lula necessitavam de condições concretas à sua implementação. Contudo, Rezende (2011) ressalta que o Plano Plurianual 2008-2011 trouxe

uma importante inovação: a preocupação com a dimensão espacial. Assim, promoveu-se estudos que buscavam identificar as diferenças intra e inter-regionais. Observou-se também nessa época uma preocupação em retomar o planejamento setorial, a exemplo do setor de Energia.

Cardoso Jr. (2011) faz uma relação ente o planejamento governamental no Brasil desde 1889 até 2010 com as dimensões de gestão pública que pode ser observado na figura 1 abaixo:

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: <ul style="list-style-type: none"> • Convênio de Taubaté • Crise de 1929 	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: <ul style="list-style-type: none"> • primeiras estatais • Plano Salte 	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: <ul style="list-style-type: none"> • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento 	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: <ul style="list-style-type: none"> • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961) 	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: <ul style="list-style-type: none"> • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989) 	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: <ul style="list-style-type: none"> • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979) 	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: <ul style="list-style-type: none"> • inflação • endividamento externo (1974-1989) 	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: <ul style="list-style-type: none"> • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989) 	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: <ul style="list-style-type: none"> • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais 	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: <ul style="list-style-type: none"> • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011) 	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Quadro 1- Planejamento Governamental e Gestão no Brasil

Fonte: Cardoso Jr. (2011)

Este modelo societal de administração pública que o próprio José Celso Cardoso Jr. nomeia de modelo deliberativo em Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), tem sido observado no Brasil desde a redemocratização do país, no final da década de 80, a partir das experiências de Orçamento Participativo e da difusão de instituições participativas como as Conferências e os Conselhos.

Na próxima seção serão tratados os participativos de planejamento governamental, o arranjo de planejamento no qual essa dissertação está baseada.

2.4 Arranjos participativos de planejamento governamental

Carneiro (2004, p.65), afirma que o planejamento participativo “[...] representa, em particular, uma das principais formas de conferir materialidade aos propósitos de aproximar o poder público da população interessada nas atividades que este desenvolve”. Ele entende que o desafio a ser superado em termos de planejamento governamental é a identificação e priorização das necessidades e de quais alternativas adotar para que os objetivos e os resultados esperados estejam alinhados.

Entre 1930 e 1980, prevaleceu-se o paradigma tecnocrático de planejamento governamental no Brasil, ou seja, havia a concepção de que o planejamento deveria ser elaborado por especialistas e burocratas do governo. (CARDOSO JR, 2011; AMARAL, 2014).

Embora tenha acontecido algumas experiências de participação popular entre 1930 e 1980, é notou-se um significativo experimentalismo democrático no Brasil, e particularmente em Minas Gerais, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que incentiva a participação popular por meio de conselhos, conferências e demais instituições participativas.

No tocante ao planejamento participativo, na década de 1990 iniciou-se no município de Porto Alegre (RS) em um governo do Partido dos Trabalhadores (PT) o Orçamento Participativo (OP), uma experiência que se tornou referência para outros municípios no país (AMARAL, 2014).

Em Belo Horizonte o OP é uma realidade institucional desde 1993, na época governada por Patrus Ananias (1993-1996), também do PT, onde inclusive ocorreu em 2006 pela primeira vez no Brasil a primeira experiência mundial de deliberação local digital (AVRITZER, 2008).

Alinhado a Avritzer (2013), Amaral (2014) afirma que a relação entre o governo petista, a sociedade civil e os movimentos sociais é um dos principais antecedentes da participação social nos Planos Plurianuais elaborados por todas as instâncias federativas.

O protagonismo do governo federal no tocante à participação social aumenta com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) do PT ao governo federal. Avritzer (2013) observa uma ampliação no número de Conferências Nacionais realizadas apontando

que até 2010 foram realizadas 102 conferências nacionais, sendo que aproximadamente 66% ocorreram no período de 2003 a 2010, correspondentes a 74 conferências nacionais de caráter deliberativo e normativo com a participação de cerca de 6,5% da população brasileira.

Amaral (2014) observa que a ampliação das experiências de participação no planejamento nos Estados aconteceu paralelamente e simultaneamente ao processo iniciado no governo Lula. Segundo Amaral (2014) a construção do PPA 2004-2007 federal foi caracterizada por diálogos nacionais com representantes da sociedade civil, 27 Fóruns estaduais de Participação Social, pela análise do plano pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e pela criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar uma metodologia de participação.

O PPA 2008-2011 federal foi marcado pelo diálogo regional do plano promovida pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) (AMARAL, 2014). E a elaboração do PPA 2012-2015 teve como inovação a criação do Fórum Interconselhos composto por representantes da sociedade civil, integrantes de conselhos e comissões nacionais com o objetivo de incorporar a participação da sociedade civil.

Cabe ressaltar que a CF de 1988 não menciona um modelo para o PPA e não menciona a obrigatoriedade da participação social nesse processo (AMARAL, 2014). Pires et al. (2015) analisaram a elaboração do PPA 2012-2015 em dez entes subnacionais e também encontraram experiências de participação, notadamente nos Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul.

Carneiro (2015) analisa o relatório consolidado da pesquisa Planejamento e Gestão Governamental: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs coordenada por Pires et al. (2015) e conclui que os Estados ainda apresentam planos com forte viés econômico e que há nos governos subnacionais estudados, sistemas de planejamento como elementos centrais do planejamento governamental. Isso mostra que elementos que estiveram presentes no “auge” do planejamento no Brasil, a exemplo da orientação econômica e um sistema de coordenação, ainda podem ser encontrados nos governos, ao lado de fatores como a participação social que era “subutilizada” durante o regime militar no país.

Amaral (2014), por sua vez, estabelece critérios para análise da participação social nos resultados do relatório supracitado:

- Alto grau de participação social na elaboração do PPA estadual: regionalização da participação; presença de mais de um canal de participação; eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual; a criação de Fórum ou Conselho Exclusivo para construção e debate do PPA estadual; a participação social é promovida tanto pelo executivo quanto pelo legislativo.
- Médio grau de participação social na elaboração do PPA estadual: ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado; presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual e presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou construção de propostas ao PPA estadual; a participação social ter sido incorporada na elaboração do PPA desde o último ou últimos PPAs.
- Baixo grau de participação social na elaboração do PPA estadual: não possuem nenhuma das características presentes nos Estados com alta ou média participação social

Dos dez Estados analisados, Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará foram os que apresentaram alto grau de participação. Nota-se que a experiência do Estado do Rio Grande do Sul é semelhante à da Bahia no que se refere à regionalização da elaboração do plano e a criação de um conselho do PPA.

Minas Gerais foi classificada por Amaral (2014) como um Estado com baixo grau de participação no que se refere à elaboração do PPA 2012-2015. O mesmo não pode ser dito no que se refere à elaboração do PPA 2016-2019, pois por meio dos Fóruns Regionais de Governo estudados nessa dissertação, o governo do Estado de Minas Gerais está implantando um processo de escuta à população para a elaboração do planejamento governamental.

De acordo com o IPEA (2012)

“Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade” (IPEA, 2012, p.564).

O texto do IPEA supracitado ainda esclarece que esses espaços de participação podem ser considerados instituições “por envolverem um conjunto de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política” (IPEA, 2012, p.564).

Avritzer (2008, p.45) define as instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Segundo o autor, há três formas de diferenciar os arranjos institucionais participativos: desenho participativo de baixo para cima; partilha de poder e, por último, o processo de ratificação pública (AVRITZER, 2008).

Nos arranjos participativos em que a participação ocorre de baixo para cima, “há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45). Contudo, o autor ressalta que a livre entrada dos cidadãos no processo participativo, não anula a instituição do arranjo pelo poder executivo.

Nas instituições participativas em que ocorrem partilha de poder, há uma “constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente” (AVRITZER, 2008, p. 46). Enquanto que nos arranjos em que há a ratificação pública “se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Os Orçamentos Participativos, as Conferências, os Conselhos, os Planos Diretores e os Fóruns Regionais de Governo são exemplos de instituições participativas e cada uma delas possui arranjos institucionais específicos.

Algumas vertentes de planejamento governamental foram desenvolvidas e ficaram conhecidas mundialmente. A seguir serão apresentadas as vertentes principais que podem ser encontradas na literatura sobre planejamento governamental: o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Marco Lógico e o Planejamento Orientado para Objetivos. O *Balanced Scorecard* (BSC) no setor público está mais próximo de ser considerado uma ferramenta de gestão do que uma vertente de planejamento. Todavia, em razão de sua ampla difusão e utilização nas administrações públicas e de modo especial no governo do Estado de Minas Gerais entre 2002 e 2014, considerou-se adequado também uma breve apresentação do mesmo sob a perspectiva principal de seus principais idealizadores.

2.5 Algumas Vertentes de Planejamento Governamental

2.5.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Matus (2006, p. 4) define plano como “o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”. O autor afirma que na vida real esse plano é rodeado de incertezas e é diferente de um “cálculo preciso, como muitos supõem”.

Matus (2006, p.4) afirma que “o equilíbrio entre as variáveis que (o governante real) controla e as que ele não controla define a sua governabilidade sobre o plano”. Outra definição de plano apresentada por Matus (2006, p.5) é a de que “um plano é um compromisso que anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependam inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos”.

Um dos métodos mais conhecidos de Planejamento Governamental é o Planejamento Estratégico Situacional (PES) proposto por Carlos Matus na década de 70 quando foi ministro do planejamento do Chile e presidente do Banco Central. Huertas (1996, p. 22-23), afirma que o PES é

(...) um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público [...] Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social. (HUERTAS, 1996)

De acordo com Matus (2006, p.6) o fundamento do PES é “a teoria de um jogo semicontrolado a serviço da prática racional humana”. Isso porque há alguns momentos em que pode-se “controlar resultados com alta margem de segurança ou probabilidades” (MATUS, 2006, p.7). Matus (2006) afirma que

“(...) o sistema é semicontrolado se todos os jogadores participantes são estrategistas criativos que cooperam e entram em conflito pelos limitados recursos que o resultado do jogo distribui em cada momento de seu interminável desenvolvimento”. (MATUS, 2006, p.8)

Esse conceito de jogo semicontrolado é importante para a compreensão do método PES, pois, segundo Matus (2006) o ato de governar na vida real está mais ligado a esse tipo de jogo, do que a jogos determinísticos, como os defensores do planejamento tradicional supõe. Iida (1993, p.115) afirma que a principal diferença que o plano tradicional é “genérico” enquanto que o Plano Estratégico Situacional (PES) é jogado sob a ótica de um jogador.

Por se tratar de um jogo, Iida (1993, p. 115) afirma que “a figura de planejador não existe no PES, pois este se confunde com o próprio executor das ações ou das jogadas”. É por esse motivo que De Toni (2006, p. 6) afirma que “o sujeito que planeja está incluído no objeto planejado”.

De acordo com De Toni (2006, p. 4)

O enfoque proposto de planejamento, portanto, não é um rito burocrático ou um conhecimento que possa ser revelado a alguns e não a outros, mas uma capacidade pessoal e institucional de governar — que envolve, a um só tempo, perícia e arte —, de fazer política no sentido mais original deste termo. O processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes, ao contrário, aumenta sua eficácia porque coloca estes aspectos a serviço de um projeto político coletivo. (...) Por isso mesmo, os principais momentos do PES tendem a utilizar instrumento. (DE TONI, 2007, p.4)

Segundo o autor, a limitação de informação atinge a todos em um jogo social, uma vez que não se pode espionar, investigar ou até mesmo comprar informações que os próprios jogadores não possuem. Essa afirmativa é válida, pois não se trata de um jogo determinístico, embora o autor reconheça que no jogo social há assimetria informacional e, portanto, há atores com maior capacidade de determinar as jogadas do que outros.

De acordo com Lana e Gomes (1996, p. 106) “situação significa o lugar social onde está situado o ator e a ação. Fundamentando a premissa da existência de uma pluralidade explicativa da situação de acordo com o número de atores envolvidos”.

Moraes (2015, p. 2015) afirma que nessa teoria da produção social a explicação situacional deve ser feita sob duas perspectivas interrelacionadas: “o plano da produção dos fatos, tal qual são percebidos na superfície”; e plano das essências (...) que envolve as formas de acumulação de poder e das leis básicas que regulam a formação social e que a determinam em última instância”.

Matus (2006) chama a atenção para alguns fatores que aumentam a incerteza no jogo social: desconhecimento acerca do futuro da parte do mundo que supõe-se regida por leis ainda não conhecidas; a criatividade dos jogadores; não clareza da linguagem; o jogo maior em que se situa o jogo no qual se está jogando.

Incertezas a parte, o autor supracitado afirma que para o governante obtenha bons resultados é preciso “aprender a jogar no jogo social” (MATUS, 2006, p. 11). Matus (2006,

p.11) afirma que “um estadista o é conforme tenha domínio, tanto intelectual, como artístico, sobre o jogo semicontrolado”.

Matus (2006) sintetiza no triângulo do governo a situação do governo perante à realidade:

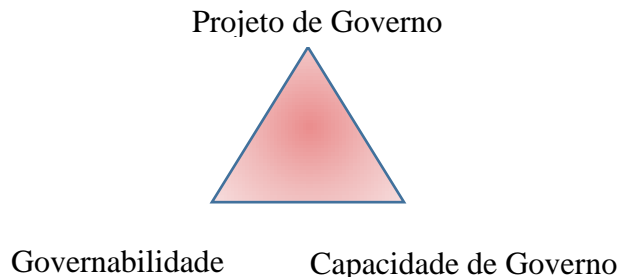


Figura 1-Triângulo de Governo
Fonte: Matus (2006)

A governabilidade, o projeto de governo e a capacidade de governo possuem relação estreita entre si. Portanto, a baixa capacidade em um desses elementos compromete a capacidade dos outros dois.

Matus (2006, p.28) ressalta que

(...) não obstante, na prática diária da ação, nada vai ocorrer exatamente como planejado e, às vezes, não acontecerá nada daquilo a que nos propusemos. Haverá falhas de análise dos problemas, deficiências nos fundamentos das apostas, incapacidade de prover possibilidades, aparição de surpresas, agradáveis e desagradáveis, equívocos no cálculo estratégico e atrasos não considerados na gestão rotineira da burocracia que executa as operações do plano (MATUS, 2006, p.28).

Portanto, qualquer que seja a metodologia de planejamento adotado pelos governos, sempre haverá possibilidade de não se alcançar os objetivos propostos em decorrência da existência de fatores externos incontroláveis e fatores internos não corrigidos. Isso de modo algum deve ser justificativa para se deixar de planejar, pois os recursos orçamentários são escassos e no ato de governar há problemas de governos anteriores que demandam solução e também problemas que surgem no dia a dia que não foram previstos anteriormente.

Há quatro momentos não sequenciais no PES: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. No momento explicativo, Moraes et al. (2015, p. 498) afirma que é o de “reconhecer que existem várias explicações verdadeiras sobre uma mesma realidade e que as explicações de jogadores adversários não são iguais porque cada explicação sobre a realidade depende de quem explica”. Sobre o momento normativo Moraes et al. (2015, p. 498) “o de concepção do plano, de identificação de quais ações poderiam ser postas em prática para

enfrentar os problemas”. O momento estratégico é o “é o de analisar a viabilidade do plano, de descobrir o “que pode ser feito” e “como fazer”, de buscar identificar estratégias que poderão ser utilizadas” (MORAES et al., 2015, p. 499). Por fim, o momento tático-operacional “cujo ponto-chave consiste em compreender que o planejamento é o resultado de uma mediação entre o conhecimento e a ação, é o momento de implantação e execução do plano, de mobilização dos recursos necessários” (MORAES et al., 2015, p. 499).

Santos (2016, p. 52) analisa os Fóruns Regionais de Governo implantados em Minas Gerais e concluía que a divisão do Estado em dezessete territórios, a territorialização pode ser considerada parte da ação do PES, uma vez que o principal objetivo para essa ação é a realização de um diagnóstico territorial. Ainda de acordo com Ferreira (2016, p.52) “através da captação sistemática e localização de informações da população e suas propostas, definem-se suas situações problemáticas”.

Encontra-se na literatura de planejamento governamental exemplos de aplicação do PES como o de Birchall et al. (2011) que apresentam a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional à segurança pública na cidade de Lavras, Minas Gerais. Por meio da metodologia do PES, os autores buscaram identificar na cidade os problemas, os nós críticos e as estratégias de melhorias para o setor estudado. Os autores afirmam que a característica de participação de todos os atores sociais no processo de produção social, e por consequência, no planejamento contribui para uma captação da realidade mais ampla e que se estende para além da idealização dos planejadores que se utilizam de modelos estatísticos e modelos calculados para interpretar a realidade.

Na próxima parte deste capítulo trataremos de outra vertente de planejamento: o *Balanced Scorecard*.

2.5.2 *Balanced Scorecard* no setor público

Os professores David Norton e Robert Kaplan desenvolveram na década de 90 uma metodologia mundialmente conhecida como *Balanced Scorecard* (BSC). Nessa metodologia é construído um mapa estratégico baseado em quatro perspectivas: financeira; cliente; processos internos; e aprendizado e crescimento.

Inicialmente o BSC foi formulado para atender a organizações privadas com o objetivo de gerar lucro para seus acionistas/proprietários. Contudo, grande parte devido aos

resultados positivos alcançados na iniciativa privada, esse método passou a ser aplicado e aprimorado por órgãos governamentais ao redor do mundo (KAPLAN e NORTON, 1997).

No mapa, a ordem dos fatores altera os resultados, ou seja, a ordem das perspectivas altera significativamente a direção dada pelo mapa estratégico. Na Administração Pública o objetivo maior é o interesse público, assim, a perspectiva cliente deve vir antes da perspectiva financeira (KAPLAN e NORTON, 1997). Afonso et al. (2015, p. 6) afirma que “no setor público a grande ênfase do BSC está na missão da organização que é o retorno social e o atendimento a sociedade, e passa a ser o condutor de todas as ações”.

Em cada perspectiva há objetivos estratégicos e indicadores estratégicos. Os objetivos estratégicos são aspirações mensuráveis. Já os indicadores estratégicos auxiliam na avaliação do cumprimento dos objetivos (KAPLAN e NORTON, 1997).

Segundo Kaplan e Norton (1997, p.189) “o sucesso deve ser medido pelo grau de eficiência e eficácia com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes”.

A medição deste sucesso deve ser realizada de modo diferente na área pública e na área privada, uma vez que nem todos os resultados alcançados na área pública são passíveis de serem medidos objetivamente. Pedro (2004) apresenta algumas diferenças entre o BSC na área privada e na área pública: no setor privado a estratégia fica no topo enquanto na área pública a estratégia fica no centro; no setor privado a perspectiva financeira é analisada sobre a ótica do lucro para os acionistas, já no setor público a perspectiva financeira é analisada em observação à restrição orçamentária; o cliente é a principal fonte de renda no setor privado e por este motivo avalia a performance da organização, enquanto que no setor público a perspectiva cliente surge da missão que é guardar o interesse público.

Além disso, Pedro (2004) pontua que a otimização dos processos internos no setor privado é um meio para alcançar a maior rentabilidade para a empresa e consequente satisfação dos acionistas e no setor público a melhoria dos processos internos visa a prestação de um serviço de excelência para o público receptor da ação do Estado. Já a perspectiva aprendizagem e crescimento no setor privado se refere à gestão do conhecimento da empresa e a investimento na capacitação dos empregados e o desafio da aprendizagem e crescimento

na área pública também está ligado à gestão do conhecimento e a funcionários motivados trabalhando em suas áreas de competência.

Ferreira e Diehl (2013) realizaram uma análise bibliométrica na base de dados Scielo em artigos publicados a partir de 2003 sobre BSC e identificaram que aproximadamente 13, 64% dos artigos tratavam sobre o BSC no setor público, o que evidencia a aplicação desse instrumento para a elaboração de estratégia nesse setor.

Há alguns exemplos de aplicação do BSC no setor público. Em Minas Gerais, particularmente entre 2002 e 2014 na época em que foi governada por governadores do PSDB, houve a implementação de um Estado para Resultados com uma perspectiva gerencialista de administração pública. Em função disso, o BSC foi significativamente adotado para dar suporte ao duplo planejamento que estava sendo feito no Estado mineiro. Sendo assim, esta técnica foi a antecedente ao modelo de planejamento analisado nesta dissertação.

Leite (2008) analisou a implementação do BSC na Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) que foi realizada paralelamente à implementação em outros vinte e três órgãos no Estado de Minas Gerais. A autora concluiu que as práticas de gestão exercidas na época em função do planejamento estratégico do “Choque de Gestão” favoreceram “o alinhamento vertical dos órgãos públicos ao planejamento estratégico do governo, expresso no PMDI” (LEITE, 2008, p. 70). Leite (2008) analisou seis fatores na implementação do BSC na SEAPA e identificou que eles foram encontrados em graus variados: alinhamento com a estratégia, operacionalização, torna-la um processo contínuo, trabalho em equipe, apoio da alta administração e alinhamento com os sistemas de suporte.

Na próxima parte será tratado outra vertente de planejamento governamental: o Quadro Lógico.

2.5.3 Quadro Lógico e o método Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos

Pfeiffer (2006, p.4) afirma que o Quadro Lógico surgiu em meados da década de 1960 no âmbito da “cooperação internacional de apoio ao desenvolvimento”. Segundo Pfeiffer (2006) a agência internacional *United States Agency for International Development* (USAID), após constatar que limitações no planejamento que era feito até então, contratou os

consultores Rosenberg, Lawrence e Posner para construir uma nova forma de planejamento. A essa forma de planejamento atribuiu-se o nome de *Logical Framework Approach* (Enfoque do Quadro Lógico).

O enfoque do Quadro Lógico foi baseado nas metodologias de Administração por Objetivos. Segundo Pfeiffer (2006) o aprimoramento dessa vertente de planejamento culminou na sua utilização por vários órgãos de cooperação internacional como, por exemplo, a Organização Internacional para o Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Cooperação Técnica Canadense.

Em 1975, a agência Alemã de Cooperação Técnica que era responsável pela articulação com os países em desenvolvimento também passou a adotar o Quadro Lógico. Os resultados positivos deste instrumento somado as necessidades alemãs de planejamento governamental foram os propulsores para que esta mesma agência contratasse uma equipe de consultores para aprimorar e adequar este instrumento às suas necessidades. Assim, surgiu o (*Zielorientierte Projektplanung* – Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos).

Pfeiffer (2006) afirma que a diferença entre esses dois instrumentos é que o ZOPP é utilizado de forma participativa por meio da moderação (ou facilitação) e da visualização do que foi trabalhado em workshops em que são construídos um Quadro Lógico.

Pfeiffer (2006, p.5) afirma que

“a justificativa para essa inovação encontra-se na concepção de que uma efetiva participação é facilitada por uma boa comunicação. E, se a participação funciona, as decisões são mais facilmente compreendidas e compartilhadas, o que, por sua vez, leva a um compromisso maior com o projeto”. (PFEIFFER, 2006, p.5)

De forma simplificada, a construção de um Quadro Lógico se dá por meio da compreensão da realidade que precisa ser melhorada e da identificação do problema que está na raiz dos problemas dessa realidade. Essa compreensão da realidade pode ser feita por meio de diagnósticos, dados disponíveis de pesquisa e outras fontes confiáveis. Após identificado o problema raiz, os demais problemas são ligados a esse em uma relação de causa e efeito e então é construída uma árvore de problemas que posteriormente é transformada em árvore de objetivos.

Os recursos são escassos e a realidade complexa, portanto, pode se escolher tratar um dos ramos da árvore ou todos os ramos de acordo com a capacidade técnica, política e os

recursos existentes. Há uma identificação dos atores envolvidos e a tradução dos objetivos em: objetivo principal, objetivo do projeto, resultados e atividades principais.

Na próxima seção, será apresentado a evolução do planejamento governamental em Minas Gerais desde a década de 1940 até o ano de 2014, uma vez que o planejamento governamental em Minas Gerais em 2015 e 2016 será descrito na análise de dados.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS

Neste capítulo evidencia-se a evolução do desenvolvimento do planejamento governamental em Minas Gerais desde a elaboração dos primeiros planos governamentais até o período da pesquisa, passando pela redemocratização do país e pelo paradigma gerencialista que vigorou no Estado mineiro entre 2003 e 2014.

Posteriormente, trata-se da participação social em Minas Gerais e a sua relação com o planejamento governamental no período pós-governamental.

3.1 Planejamento Governamental em Minas Gerais antes da Constituição Federal de 1988

Muinhos (1991) afirma que o Plano de Recuperação Econômica e Fomento à Produção de 1947 elaborado em Minas Gerais no governo Milton Campos (1946-1950) tornou o Estado o primeiro a elaborar um plano de ação para o executivo a nível subnacional. Isso torna evidente a vanguarda do Estado mineiro em relação ao planejamento governamental e a relevância do Estado para o cenário político nacional.

Juscelino Kubistchek assumiu o governo do Estado entre 1950-1954 encomendando um plano de governo que futuramente seria uma referência para a elaboração do conhecido Plano de Metas quando o mesmo assumir a presidência do país em 1956(MUINHOS, 1991).

Para Muinhos (1991, pp.1-2) na década de 1950 e 1960 o objetivo do governo mineiro era intervir na economia e promover o acelerado crescimento da industrialização e na década de 1970, em que ocorreram as maiores transformações econômicas do Estado coincidentemente foram elaborados os três primeiros Planos Mineiros de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES). A elaboração destes planos para nortear a ação do executivo revelou o racionalismo de um Estado que estava sendo governado sob a égide da burocracia weberiana no qual se buscava a eficácia no alcance dos objetivos.

Ainda de acordo com Muinhos (1991, p.2)

“O primeiro plano, apresentado em 1971, durante o governo Rondon Pacheco (1971-1975), seria implementado de 1972 a 1975. O segundo plano, já no governo Aureliano Chaves (1975-1979), previa a sua atuação de 1976 a 1979, enquanto o terceiro PMDES, no Governo Francelino Pereira (1979/1983), seria implementado até o final de 1982.” (MUINHOS, 1991, p.2)

Segundo Muinhos (1991), o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado em 1971 com as conclusões do Diagnóstico de Economia Mineira de 1968 e resumia os principais problemas do Estado na época à superespecialização produtiva, reduzido dinamismo industrial, deterioração das atividades agrícolas e, por consequência concentração espacial e urbano do seu desenvolvimento. Segundo o autor, foi apontado no I PMDES o problema da “hipertrofia e desarticulação no setor público” a partir da observação da existência no Estado de falta de coordenação em vários organismos e instituições estatais, apontando para a necessidade de reformulação do sistema de planejamento mineiro (MUIINHOS, 1991, p.1).

Muinhos (1991) relata que o II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social foi construído com base em uma análise global e setorial do comportamento econômico no período de 1970-1974. Nessa época há uma melhoria na economia, mas há o alerta no plano para o fato de que o acentuado crescimento econômico “não propiciou a melhoria dos baixos níveis de nutrição, habitação, saúde e escolaridade da população, além de se manter um terço dos municípios com renda média mensal inferior ao salário mínimo e sérios desequilíbrios setoriais, regionais” (MUIINHOS, 1991, p.51).

No III PMDES, Muinhos (1991) observa “a ação do setor público estadual, que (...) contribuiu para o intenso crescimento industrial de Minas Gerais na década de setenta, principalmente nos setores intermediários, de bens de capital e de duráveis de consumo”. (pág. 53).

Paralelamente à construção dos PMDES, desde a década de 1970, observa-se a construção de planos para o desenvolvimento das regiões do Estado mineiro, um exemplo disso é o Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata (PRODEMATA) de 1976 elaborado pela antiga Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) que era avaliado e controlado pela Universidade Federal de Viçosa (SEPLAN) (UFV, 1977).

Além dos planos governamentais regionais, nesta época já havia uma preocupação sobre como gerir os recursos naturais e aproveitar os ganhos econômicos e potencialidades que poderiam advir da exploração destes recursos tanto que em 1975, a Secretaria Estadual da Indústria, Comércio e Turismo elaborou o Plano de Desenvolvimento do Lago de Furnas com o objetivo de compreender as potencialidades do lago e promover o crescimento econômico do sudoeste mineiro.

A existência de múltiplas variedades de planos no estado mineiro possibilita a afirmação de que semelhante ao observado por Rezende (2011) no governo federal, Minas Gerais também viveu um “auge” no planejamento governamental na década de 1970.

Na década de 80 foram elaborados o IV e o V PMDES, todavia, sua relevância em relação aos três primeiros foi reduzida devido ao “desinteresse nestes Governos pelo sistema de planejamento que vais sendo esvaziado ao longo da década de 80” (MUIINHOS, 1991, p.2).

3.2 Planejamento Governamental em Minas Gerais pós-redemocratização

Em 1989, seguindo os moldes da Constituição federal de 1988, a Assembleia Legislativa aprovou a Constituição mineira com a instituição da obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) como instrumentos de planejamento, que estavam vigentes à época da pesquisa.

Em Minas Gerais, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) cumpre o papel de um plano de longo prazo com a duração de 30 anos, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) com duração de 4 anos se equivale aos planos de médio prazo e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) elaboradas anualmente podem ser consideradas planos de curto prazo.

O Plurianual de Ação Governamental se constitui a partir de um processo consciente de planejamento formal, como pode ser observado no art.153 da Constituição mineira: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual de ação governamental; II - as diretrizes orçamentárias; III - o orçamento anual”. (MINAS GERAIS, 2013)

Como pode ser observado na Constituição Estadual:

“Art. 154 - A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Parágrafo único - O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa. (MINAS GERAIS, 2013)

De acordo com Silveira (2013) em 1989 o PMDI não foi elaborado devido à uma escolha política sustentada pela difícil conjuntura da época e a não existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDES) responsável por aprovar o PMDI. O PPAG e a LOA, por sua vez foram elaborados pela primeira vez naquele ano.

A próxima seção trata do Estado para Resultados, um modelo de gestão que foi implementado pelos governos do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) entre 2002 e 2014.

3.3 Choque de Gestão, Estado para Resultados e Estado em Rede

Entre 2003 e 2014 o Estado de Minas Gerais foi governado pelo mesmo partido, o PSDB, partido de oposição naquele período aos que ocupavam o governo federal. Os dois primeiros mandatos foram assumidos por Aécio Neves e o último mandato que este partido esteve no poder foi assumido pelo vice-governador dos dois governos anteriores, Antônio Anastasia.

Guimarães e Almeida (2006, p.19) descrevem o contexto econômico no qual o Estado se encontrava na época da elaboração dos primeiros planos sob essa gestão:

No início de 2003, o setor público mineiro apresentava crítica situação financeira, com uma década de déficits fiscais crônicos e endividamento crescente, planejamento e orçamento desarticulados, com conseqüente descrédito dos planos, despesas orçamentárias sem cobertura financeira, acarretando sérias dificuldades com fornecedores, e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de planejamento e orçamento. Dado esse contexto, uma das plataformas da campanha do governador eleito foi a necessidade de revigorar o planejamento público em Minas (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 19).

Nessa primeira fase, o governo do Estado de Minas Gerais implantou o que ficou conhecido como “Choque de Gestão”, nome dado a um conjunto de medidas tomadas para garantir a austeridade fiscal e a busca pelo equilíbrio financeiro.

Por meio da lei delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007 houve a criação do Estado para Resultados (EpR) com previsão de duração até 2011 (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). De acordo com a lei delegada n° 112 foram objetivos do EpR:

- I. viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI);

- II. alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- III. incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- IV. acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e
- V. oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social. (MINAS GERAIS, 2007)

Guimarães e Almeida (2006) afirmam que o GERAES, escritório de projetos do governo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão é o que sustentava o que eles nomeiam como duplo planejamento em Minas Gerais na época. Esse duplo planejamento se refere ao planejamento do presente e do futuro do Estado ao mesmo tempo.

De acordo com o relatório “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs” 2015 da Universidade Federal de Viçosa (UFV), o PPAG 2004-2007 foi elaborado em uma situação econômica crítica, como já dito anteriormente, em um contexto social com desigualdades regionais e em um contexto político de mudança na base do governo com a eleição de Aécio Neves.

Segundo o relatório supracitado, a estratégia proposta no PMDI 2003-2020 foi transcrita no PPAG 2004-2007 em 10 objetivos prioritários por meio de 301 programas, sendo 31 deles estruturadores, realizados a partir de 1419 ações orçamentárias.

Ladeira (2007, p.15) fez uma análise do modelo de planejamento governamental constituído em Minas Gerais entre 2003-2007 e ainda vigente na época da análise conhecido como “Estado para Resultados”, fruto de uma concepção de planejamento gerencialista e conclui que na relação linear entre povo-planejadores há uma lacuna identificada por ele como “a lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo de Minas Gerais”.

Ladeira (2007, p.16) atribui o “espaço vazio” do modelo estratégico adotado pelo governo de Minas Gerais na época, à falta de instrumentos de participação democrática no modelo.

Sobre essa participação social no planejamento, Silveira (2013) afirma que na mensagem 114/2003 enviada à Assembleia há um destaque da participação da população mineira no processo de planejamento governamental por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, embora o autor ressalte que há limitações às reais contribuições desse Conselho. Nesse sentido, o CDES é na visão de Silveira (2013) uma forma de agregar legitimidade ao PMDI.

Em 2004, foi promulgada a Lei nº 15.033 que instituiu a obrigatoriedade de revisão anual do PPAG. No relatório da UFV (2013) há o destaque para a primeira avaliação anual do PPAG que ocorreu em 2004, a implantação dos módulos de monitoramento e avaliação do SIGPlan e a fusão da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral com a de Recursos Humanos e Administração.

Segundo esse relatório o PPAG 2004-2007 é avaliado da seguinte forma:

“Nota-se então um avanço significativo, neste PPAG, principalmente no quesito gestão, havendo uma integração entre planejamento e orçamento para todos os programas. A integração entre plano e orçamento foi realizada visando atenuar o problema da inércia orçamentária, em que os orçamentos de cada ano são repetições dos passados, sem a preocupação no atendimento às novas demandas sociais”.
(UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2013)

No PPAG 2008-2011 os programas foram classificados em estruturadores, especiais e associados de acordo com a sua posição no mapa estratégico do PMDI (UFV, 2013). Os programas estruturadores compunham a “espinha dorsal” do planejamento, com garantia de aporte de recursos e prioridade de execução traduzindo a estratégia de cada área de resultados. Já os programas associados, como o próprio nome sugere, contribuem para a execução da estratégia dos programas estruturadores. Os programas especiais não possuíam relação com as áreas de resultados, mas eram necessários para o funcionamento do Estado. Dados do relatório da UFV (2015, p.27) apontam que o PPAG 2008-2011 foi “composto por 57 programas estruturadores, 130 associados e 70 programas especiais”.

Sousa (2013) procurou compreender a existência de alinhamento metodológico na elaboração da carteira de programas governamentais em Minas Gerais e as principais consequências se houvesse um possível desalinhamento. O autor observou divergências metodológicas na elaboração dos programas estruturadores, associados e os especiais. Na época do estudo “no que tange ao seu planejamento, os programas prioritários do governo de

Minas Gerais expressam claramente os traços do planejamento empresarial” (SOUZA, 2013, p.83).

No relatório da UFV (2013) se encontra uma análise do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015 de Minas Gerais, parte de uma pesquisa do IPEA em 10 Estados brasileiros. Os autores do relatório conseguiram observar uma relação entre o planejamento de longo prazo expresso pelo PMDI e o planejamento de médio prazo no Estado que é traduzido no PPAG.

Nesse relatório há referência à necessidade de um “canal de comunicação mais claro por parte do Executivo com a sociedade civil” (UFV, 2013, p.67) tentativa de expansão da interlocução entre governo e sociedade civil por meio da realização de audiência em duas regiões do Estado. Também há uma referência de que a tendência de regionalização seria expandida, o que posteriormente se confirmou com a instalação dos Fóruns Regionais de Governo nos 17 territórios. Ainda de acordo com o relatório da UFV (2013) a equipe da SEPLAG apresentou um ganho de conhecimento sobre como elaborar o planejamento em Minas Gerais ao declarar que é capaz de realizar esta etapa do planejamento com base nos recursos de que dispõe sem se apoiar em grandes consultorias tal qual era feito anteriormente.

Tendo em vista o reconhecimento da necessidade da participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento e da territorialização da participação, apresenta-se a metodologia utilizada nessa dissertação.

4 METODOLOGIA

A natureza desta pesquisa e os objetivos propostos encaminham para a utilização de técnicas qualitativas de pesquisa. Esta pesquisa é descritiva, uma vez que teve como objetivo a descrição de um fenômeno contemporâneo no planejamento governamental em Minas Gerais (GIL, 2002).

O estudo de caso foi a técnica utilizada nesta dissertação, pois de acordo com Yin (2001, p.8) o mesmo “é preferido no exame de eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados” e pretendeu-se aprofundar e estudar exaustivamente as características destes eventos.

Buscou-se compreender a implantação dos Fóruns Regionais de Governo a partir do território. É importante ressaltar que os Fóruns realizados em cada dos dezessete territórios tiveram suas peculiaridades em função das características sociais, culturais, econômicas e políticas da população ali residente. Assim, optou-se por realizar um estudo de caso sobre os FRGs no Território de Desenvolvimento do Vale do Aço.

Além da oportunidade e conveniência, a escolha do território do Vale do Aço pode ser justificada pelos seguintes elementos: pelo histórico desse território no que tange à busca de soluções regionalizadas para seus problemas, o que é explicado pela existência da Região Metropolitana do Vale do Aço e evidenciado pelo apoio do governo do Estado de Minas Gerais à elaboração do I Plano de Desenvolvimento Integrado do Vale do Aço (PDI Vale do Aço) no início da década de 1970 (FJP, 1978; FJP, 1981). Além disso, a escolha do território do Vale do Aço possibilita a análise da experiência de participação no interior do Estado; a vocação da região no tocante à elaboração de planejamentos participativos, algo que é explicado pelo movimento de elaboração de Orçamentos Participativos nas principais cidades da região na década de 1990 (SILVA, 2005; COSTA, 2010).

4.1 Coleta de Dados

Os instrumentos de coleta de dados foram a pesquisa documental no sítio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, da Secretaria de Fazenda, no sítio da Imprensa Oficial e no sítio dos FRGs, a participação em eventos dos Fóruns no Vale do Aço, a realização de quinze entrevistas semiestruturadas e também do acompanhamento das mensagens do grupo

dos delegados dos Fóruns Regionais do Território do Vale do Aço em um aplicativo de mensagens de celular.

A pesquisa documental ocorreu em documentos disponibilizados pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Sá-Silva et al. (2009, p. 2) afirmam que “o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais”. Os documentos consultados estão listados no Quadro 2:

Documentos	Tipo	Órgão Responsável	Ano
Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019	Relatório	SEPLAG	2016
O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2016-2027- v.1, v.2, v.3	Relatório	SEPLAG	2016
O decreto nº46.774 de 2015 que institui os Fóruns Regionais de Governo	Lei	Governador	2015
O Manual de Revisão do PPAG 2016- 2019 e da Lei Orçamentária LOA 2016	Relatório	SEPLAG	2015
Lei Orçamentária Anual nº 46.751- Anexo I e II	Lei	SEPLAG	2015
Lei Orçamentária Anual nº 46. 958- Anexo I e II; Volume I	Lei	SEPLAG	2016
Balanços e Demonstrações Contábeis Sob o Enfoque do Novo Plano de Contas Aplicável ao Setor Público (Pcasp)	Documento Contábil	SEFAZ	2015
Mensagem do governador à Assembleia Legislativa 2015	Comunicação Oficial	SEPLAG	2015
Mensagem do governador à Assembleia Legislativa 2016	Comunicação Oficial	SEPLAG	2016
Cartilha dos Fóruns Regionais de Governo	Material de Divulgação dos Fóruns	SEPLAG, SEGOV e SEDPAC	2015
Notícia “Orçamento estadual de 2015 é aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa”	Comunicação Oficial	Agência Minas	2015
Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016 que cria a Secretaria Extraordinária dos Fóruns Regionais	Lei	Governador	2016

Quadro 2- Documentos consultados na análise documental

Fonte: Elaborado pela autora

Os documentos contribuíram no entendimento da situação das finanças públicas estaduais e aspectos gerais dos Fóruns Regionais. Os documentos analisados que tratam

exclusivamente dos Fóruns são: o decreto nº 46.774 de instalação dos Fóruns Regionais de Governo; o decreto que institui a reforma administrativa e cria a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais e a cartilha distribuída nas reuniões devolutivas de custeio e gestão.

Segundo Silva et al. (2011, p.113), “a análise bibliométrica é um método flexível para avaliar a tipologia, a quantidade e a qualidade das fontes de informação citadas em pesquisa”. Realizou-se uma busca nos jornais editados pela imprensa oficial entre 03 de fevereiro de 2015 e 03 de novembro de 2016 e realizou-se uma análise seletiva das 187 publicações que a pesquisa retornou. Nessa análise, selecionou-se os documentos sobre os Fóruns Regionais de modo amplo e os documentos referentes aos Fóruns no Território do Vale do Aço, totalizando 43 documentos. Procedeu-se à leitura e análise de conteúdo desses documentos e incorporação das informações à análise de dados de acordo com as categorias definidas para análise dos arranjos institucionais.

Todas as bibliografias em língua estrangeira utilizadas no referencial teórico foram consultadas e traduzidas pela autora para o português.

Além da coleta de dados em documentos, procedeu-se à realização de quinze entrevistas semiestruturadas que foram gravadas e transcritas. Estas entrevistas foram realizadas com integrantes da Secretaria Estado de Governo (SEGOV), da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) responsáveis pela coordenação dos FRGs, além de entrevistados no território do Vale do Aço. As entrevistas com os coordenadores dos Fóruns Regionais de Governo foram realizadas de acordo com o roteiro do Apêndice A na página 135 dessa dissertação.

No território de abrangência do FGR do Vale do Aço, entrevistou-se representantes do governo estadual no nível local, pessoas oriundas de movimentos sociais, de conselhos de políticas públicas e de organizações não governamentais, além de prefeitos e vereadores. As entrevistas com os representantes do colegiado executivo foram realizadas segundo o roteiro que pode ser encontrado no Apêndice B na página 137 dessa dissertação.

No Quadro 3, abaixo, a lista com o total de entrevistados para a pesquisa:

	Órgão/Instituição	Código
Núcleo Central de Governo	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Coordenação 1
	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Coordenação 2
	Secretaria de Estado de Governo	Coordenação 3
	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Coordenação 4
	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania	Coordenação 5
	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Técnico 6
	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Técnico 7
	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	Técnico 8
	Secretaria de Estado de Governo	Local 1
Membros do Colegiado Executivo do Território do Vale do Aço	Secretaria de Estado de Saúde	Local 2
	Secretaria de Estado de Educação	Local 3
	Movimento Social de Cultura e dos Negros	Local 4
	Câmara Municipal de Coronel Fabriciano	Local 5
	Prefeitura de Coronel Fabriciano	Local 6

Quadro 3- Entrevistados na dissertação

Fonte: Elaborado pela autora

Todos os representantes locais entrevistados fazem parte do colegiado executivo dos FRGs. Esse colegiado é uma estrutura constituída nos Fóruns Regionais para que as ações no território fossem acompanhadas com maior proximidade por representantes eleitos nas reuniões. O colegiado é formado por representantes da sociedade civil, regionais de governo e políticos eleitos na região. Optou-se compreender a experiência de participação do território do Vale do Aço nos Fóruns a partir desses representantes escolhidos pela parcela da população que participou dos Fóruns.

A figura abaixo descreve a posição dos entrevistados em relação a essa ferramenta gerencial:

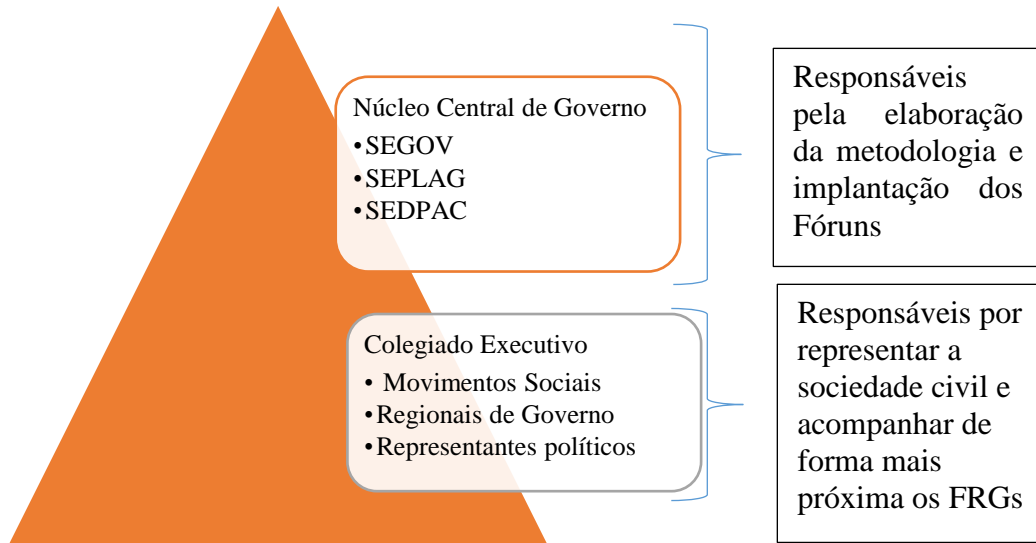


Figura 2- Representação das pessoas entrevistadas em relação à organização dos FRGs

Fonte: Elaborada pela autora

Então, como pode ser observada na figura 2, foram ouvidas pessoas responsáveis pela coordenação dos Fóruns, mas também foram ouvidas pessoas que participaram da implantação dos Fóruns no *street level*, além de representantes da sociedade civil e de pessoas eleitas para cargos referentes à democracia representativa.

Por indisponibilidade de agenda dos deputados e do governador, não foi possível a entrevista com esses agentes políticos. No que se refere a atuação deles nos FRGs, foi feita a análise documental e coleta de dados por meio de entrevistas com atores que tiveram acesso a esses agentes da democracia representativa.

4.2 Análise dos Dados

A análise de dados se deu por meio de análise de conteúdo dos documentos e das entrevistas com a utilização de um modelo de análise de arranjos institucionais de Gomide e Pires (2014) do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA).

Após revisão de literatura, partiu-se para a análise do problema em questão, subsidiada pelos dados encontrados nos documentos analisados. Estes dados foram divididos em categorias de análise para facilitar a interpretação. A técnica de análise de dados escolhida foi

a de análise de conteúdo preconizada por Bardin (2009) nas seguintes fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

As quinze entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas, totalizando 12 horas e 23 minutos de gravação e 138 páginas de transcrição. Estas entrevistas se juntaram às notas de campo escritas em decorrência da participação nos eventos dos Fóruns e foram incorporadas à análise de dados de acordo com as categorias definidas pelo modelo analítico adotado. As respostas dos entrevistados foram incluídas no texto da dissertação com pequenas correções adaptando o modo de falar à modalidade escrita e o modo coloquial para a norma culta da língua, sem, no entanto, modificar o sentido da expressão.

O modelo de Gomide e Pires (2014) adotado para análise de arranjos institucionais no livro “Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas” do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) foi utilizado nesta dissertação para análise dos dados. Portanto, as categorias analíticas da análise de conteúdo foram originárias deste modelo. As subcategorias foram definidas de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas.

Para alcançar o objetivo da dissertação que é “analisar como os Fóruns Regionais se apresentam como uma inovação institucional” e para tal, procurou-se analisar os arranjos institucionais dos Fóruns Regionais de Governo no Território do Vale do Aço.

Para Gomide e Pires (2014, p.21) “os arranjos institucionais (...) compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. Gomide e Pires (2014, p.21) diferenciam o conceito de arranjos institucionais e de ambiente institucional que diz respeito “às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social”.

De acordo com Gomide e Pires (2014)

“(...) o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. **Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas**” (GOMIDE e PIRES, 2014, p.19).

Seguindo esse raciocínio, os autores supracitados afirmam que

“(…) em torno de cada política **se arranjam organizações** (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), **mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão** entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das **obrigações de transparência, prestação de contas e controle**. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas”. (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21)

Os arranjos institucionais “dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” Gomide e Pires (2014, p.21). Sobre essa capacidade de execução, os autores afirmam que a mesma pode ser entendida a partir da capacidade técnico-administrativa e da capacidade política.

No modelo abaixo é possível observar como os arranjos institucionais concentram a capacidade técnica e a política para a consecução dos objetivos propostos contribuindo para os resultados da política pública em questão.

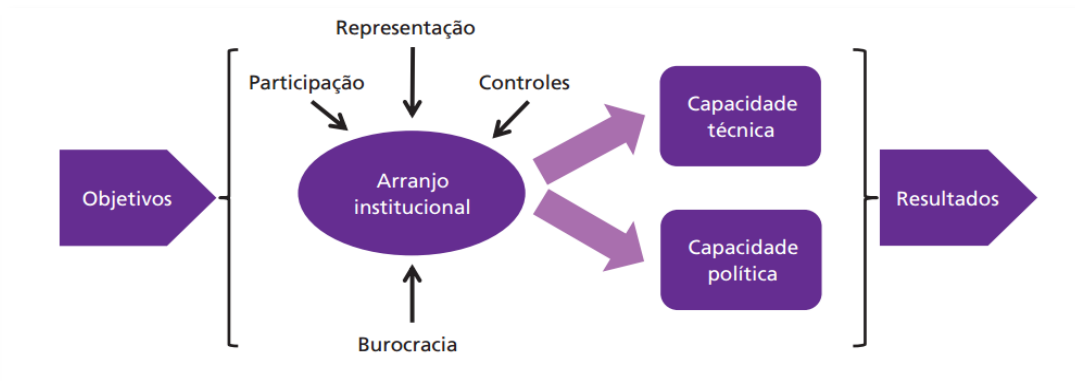


Figura 3- Modelo de análise de arranjos institucionais
Fonte: (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 23)

Gomide e Pires (2014, p. 22) entendem que a **capacidade técnica administrativa** “deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados”.

Há critérios que são utilizados para mensurar as dimensões “Capacidade Técnico-Administrativa” e “Capacidade Política”. Dentro das capacidades técnico-administrativas serão avaliados as seguintes variáveis: **organizações, coordenação e monitoramento**.

Na variável **organizações** será feita uma “análise da presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações” (IPEA, 2014, p.352).

Na variável **coordenação procura-se identificar** a “existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais)” (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352).

A variável **monitoramento** contribui para o entendimento do processo de monitoramento desta política pública em relação à produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho (GOMIDE e PIRES, 2014).

Já a **capacidade política**, de acordo com Gomide e Pires (2014, p.22), refere-se às “habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos”. E dentro das capacidades políticas serão avaliados as variáveis: agentes políticos, participação social e controle (GOMIDE e PIRES, 2014).

A variável **agentes políticos** auxilia na compreensão dos agentes políticos no que diz respeito à “existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos)” (IPEA, 2014, p.352). Já a variável **participação social** é um elemento de análise no qual se analisa a “existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras) (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352). Nesta dissertação, analisa-se os Fóruns Regionais de Governo. Na variável **controle** é observada a atuação dos órgãos de controle (internos e externos (IPEA, 2014).

Na figura abaixo se observa uma síntese da explicação das variáveis que compõe a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política:

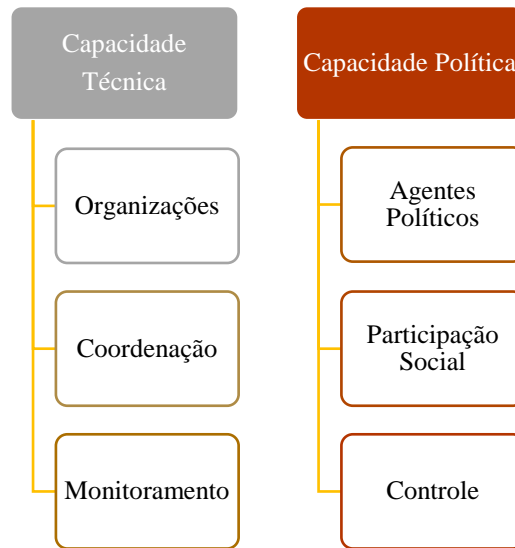


Figura 4- Síntese do modelo de análise de arranjos institucionais de Gomide e Pires (2014)
Fonte: Elaborado a partir de GOMIDE e PIRES (2014)

O objetivo do modelo de análise proposto por Gomide e Pires (2014) é possibilitar a análise de políticas públicas de cunho desenvolvimentista. Entre as políticas públicas analisadas com esse modelo de análise estão o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) por Loureiro et al. (2014), o Projeto de Integração do Rio São Francisco também por Loureiro et al. (2014), a Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira escrito por Pereira(2014), a revitalização da indústria naval de Pires et al. (2014), o programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel de Pedroti (2014), o Bolsa Família por Coutinho(2014), o Pronatec por Cassiolato e Garcia (2014) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras por Almeida et al.(2014).

Todavia, acredita-se que esse modelo também pode ser aplicado para a análise dos arranjos institucionais da implantação de uma ferramenta de planejamento governamental como os Fóruns Regionais de Governo.

Há outros modelos semelhantes ao do IPEA que também são úteis na análise da implementação de ferramentas gerenciais. Julnes e Holzer (2001), por exemplo, utilizaram um modelo parecido para análise da fase de adoção e implementação de indicadores de desempenho em organizações do setor público. Para tanto eles analisaram como *framework* elementos idênticos ao que Gomide e Pires (2014) chamam de capacidades. Assim, Julnes e Holzer (2001) analisaram os elementos racionais/técnicos e político/culturais necessários

tanto à fase que eles consideram como sendo a de adoção desses indicadores de desempenho quanto à fase de implementação.

No quadro abaixo há uma síntese das variáveis a serem analisadas no modelo:

Capacidades	Variáveis	Conceitos
Capacidade Técnica-administrativa	Organizações	“Análise da presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações” (GOMIDE e PIRES, 2014, p.35).
	Coordenação	“Existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais)” (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352).
	Monitoramento	Entendimento do processo de monitoramento desta política pública em relação à produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho (GOMIDE e PIRES, 2014).
Capacidade Política	Agentes políticos	“Existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos)” (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352).
	Participação Social	“Existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras) (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352)
	Controle	Atuação dos órgãos de controle (internos e externos) em relação aos FRGs (GOMIDE e PIRES, 2014).

Quadro 4- Descrição das variáveis de análise dos arranjos institucionais

Fonte: Elaborado a partir de (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 23)

A descrição de resultados no modelo de Gomide e Pires (2014, p.352) compreende duas dimensões:

A primeira se refere ao grau de execução das metas propostas, a qual pode ser observada pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período de tempo específico.

A segunda dimensão se refere à inovação, isto é, a introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos). (GOMIDE e PIRES, 2014, p.352)

Nessa dissertação não foi feita a análise dos resultados tal qual proposta pelos autores do modelo analítico utilizado, uma vez que os FRGs ainda estão em fase de implantação.

4.3 Estudo de caso

Como dito anteriormente o estudo de caso foi adotado nesta dissertação. De acordo com Yin (2001, p.20) “cinco componentes de um design de pesquisa (de estudo de caso) são especialmente importantes: 1) uma questão de estudo; 2) suas proposições, se houver; 3) sua(s) unidade(s) de análise; 4) a lógica de ligação dos dados para as proposições, e 5) o critério para interpretar os achados”.

O quadro abaixo descreve os componentes do design supracitado por Yin (2001):

Uma questão de estudo (problema de pesquisa)	Proposições	Unidades de análise	Lógica de ligação dos dados	Critério para interpretar os achados
De que maneira os Fóruns se apresentam como uma inovação institucional, e o que muda, no processo de planejamento, com sua introdução?	Não houve proposições	U1: Organizações U2: Coordenação U3: Monitoramento U4: Agentes Políticos U5: Participação Social U6: Controle	Descritiva, conectando a teoria com a realidade observada através do modelo analítico de Gomide e Pires (2014).	O critério para interpretar os dados é a indução e está alinhado com os conceitos do modelo analítico utilizado na pesquisa.

Quadro 5- Componentes do Design de Pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora

No quadro abaixo é possível visualizar o problema de pesquisa, objetivo geral, objetivos específicos, questões de pesquisa, coleta de dados e referencial teórico:

Problema de pesquisa	Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Questões de pesquisa	Coleta de Dados	Referencial Teórico
Em que medida os Fóruns Regionais se apresentam como uma inovação institucional ?	Analisar como a implementação do novo arranjo institucional de planejamento governamental instituído por meio dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016 contribuiu para a	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Descrever o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental no Estado de Minas Gerais ➤ Compreender a atuação dos atores envolvidos na sistemática de planejamento governamental do Estado ➤ Compreender a nova sistemática de planejamento mineiro com a participação 	(Podem ser consultadas no Apêndice 1 e no Apêndice 2)	Primárias - Entrevistas semiestruturadas com servidores responsáveis pela coordenação, técnicos e membros do Colegiado Executivo; Secundária: • Documentos listados no quadro 2;	Modelo Analítico: Gomide e Pires (2014); Aspectos Teóricos do Planejamento Governamental: Friedmann (1987); Mintzberg et al. (1998); Matus (2006); Giacomoni e Pagnussat

	<p>elaboração dos planos governamentais no Estado de Minas Gerais examinando o que muda no processo de planejamento com a sua introdução.</p>	<p>social</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Analisar a capacidade técnico-administrativa mobilizada para implementação dos Fóruns Regionais no território do Vale do Aço ➤ Analisar a capacidade política mobilizada na implementação dos Fóruns Regionais no território do Vale do Aço 			<p>(2006);Laval le(2011); Rezende (2011); Cardoso Jr. (2011)</p>
--	---	--	--	--	--

Quadro 6- Quadro síntese de pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora

No próximo capítulo se apresentará o Estudo de Caso dos Arranjos Institucionais dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço.

5 ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E OS FÓRUMS REGIONAIS DE GOVERNO

A partir de 1º de janeiro de 2015, o governador do Estado de Minas Gerais, em exercício, Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores assumiu o poder. Com a reeleição da presidente Dilma Rousseff no âmbito federal, pela primeira vez em 16 anos, Minas Gerais e a União estariam sob a égide de um mesmo partido. Todavia, com o impedimento da presidente Dilma Rousseff, o Estado e o governo federal passaram a ser governados por partidos diferentes a partir de setembro de 2016.

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 instituiu a obrigatoriedade de elaboração do PPA, da LDO e da LOA para o planejamento governamental. Já a constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, seguindo a Carta Magna, também prevê a elaboração desses instrumentos e adicionalmente institui a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.

De acordo com informações do site da SEPLAG, o atual ciclo de planejamento em Minas Gerais é composto por cinco etapas: planejar, executar, monitorar, revisar e avaliar, conforme pode ser observado na figura abaixo:



Figura 5- Ciclo de Planejamento de Minas Gerais
Fonte: Site da Secretaria de Planejamento (SEPLAG)

Após a vitória no pleito eleitoral, a equipe que assumiu o governo de Minas Gerais em janeiro de 2015 começou a se organizar para cumprir o exigido por lei no tocante à elaboração desses instrumentos de planejamento. Em primeiro lugar, de acordo com o ciclo de planejamento, em janeiro de 2015 deu-se início à fase de planejamento com o processo de

elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. De acordo com o entrevistado “coordenação 4”,

“Nós temos vários instrumentos legais que precisamos cumprir para executar o planejamento no governo, como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que traça as diretrizes gerais de governo. Nós fizemos esse processo, para chegar no governador e na equipe de governo, a gente traçou a estratégia de governo, com os objetivos estratégicos e estratégias complementares. (...) Dessa vez nós não contratou uma consultoria externa como historicamente vínhamos fazendo, dessa vez foi até uma sugestão nossa, fizemos com as forças e a capacidade do próprio Estado, então foi uma união de responsabilidades da SEPLAG junto com a Fundação João Pinheiro esse trabalho. E além de não termos contratado uma consultoria, “fizemos com nossas próprias pernas” esse planejamento estratégico, fomos muito participativo para dentro do governo nessa construção também porque os últimos três da época do Anastasia e do Aécio foi muito *top-down*, vinha de gabinete, do governador as diretrizes e a gente conseguiu abranger até a média gerência das áreas, a gente fez um levantamento de todas as áreas para elaborar os objetivos e estratégias de governo”. (COORDENAÇÃO 4)

Além do PMDI, o governo também se empenhou no início de 2015 na elaboração do PPAG e da LOA. O PPAG 2016-2019 começou a ser elaborado paralelamente ao PMDI e possui os mesmos eixos temáticos:

Abrangência	Eixos	Áreas
Políticas Públicas finalísticas	Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico e	Desenvolvimento Produtivo, sustentável e inclusivo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Agrário; Turismo.
	Infraestrutura e Logística	Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento de Cidades e Regiões Metropolitanas
	Saúde e Proteção Social	Saúde; Desenvolvimento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais; Assistência Social e Trabalho; Direitos Humanos sem Discriminação e sem violência; Esportes
	Segurança Pública	Defesa Social
	Educação e Cultura	Educação; Cultura
Atividades-meio	Governo	Planejamento e Gestão do Estado; Finanças Públicas e Política Fiscal

Quadro 8- Eixos do PMDI

Fonte: Mensagem nº 22, de 12 de janeiro de 2016

Esses eixos temáticos são agregações das áreas de planejamento do Estado abrangendo todas as secretarias de Estado e órgãos. A elaboração do PMDI e do PPAG tradicionalmente é elaborada por eixos ou “áreas de resultados” como eram chamados pela equipe que governou o Estado entre 2002 e 2014.

Além da definição dos eixos temáticos e do início do processo de planejamento em todos os órgãos, nos três primeiros meses de 2015 a equipe de planejamento esteve envolvida na elaboração de um novo orçamento para 2015.

Segundo dados veiculados pela Agência Minas, meio de comunicação oficial do governo, a equipe econômica do novo governo fez uma análise do orçamento e previu que, em 2015 haveria um déficit fiscal de aproximadamente R\$6,15 bilhões. Entretanto, o relator do orçamento na Assembleia Legislativa pediu a inclusão das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), o que resultou em um déficit projetado de R\$7,3 bilhões (MINAS GERAIS, 2015).

A justificativa apresentada pelo governador eleito para uma nova aprovação do orçamento foi a necessidade de revisar o orçamento aprovado pelo seu antecessor, e elaborar uma peça orçamentária que refletisse adequadamente a situação encontrada no Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2015). Sendo assim, a LOA de 2015, aprovada em 2014, foi novamente votada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 26 de março de 2015, a pedido do novo governo que assumiu em 2015.

Dados das entrevistas revelaram que os instrumentos de planejamento foram elaborados com uma diretriz de participação social, como poder ser observado na fala do entrevistado “coordenação 4”:

“Houve nesse processo de planejamento uma diretriz muito forte, que é a participação popular. Nós viemos desde o programa de governo, que foi a plataforma eleitoral do Pimentel de fazer essa descentralização das decisões governamentais com a participação da população. (...) Então a gente veio desde a diretriz inicial desse processo de planejamento de governo, tentando modular os Fóruns Regionais”.

Embora a participação popular tenha sido uma diretriz adotada pelo governo desde as eleições, três meses após a aprovação de um novo orçamento no Estado é que os Fóruns foram oficialmente executados. Instituídos por meio do decreto 46.774 de 09 de junho de 2015, os Fóruns Regionais de Governo são uma tentativa do governo que assumiu o poder executivo do Estado de Minas Gerais em janeiro de 2015 de traduzir o mote de campanha

“Ouvir para Governar” em uma ferramenta capaz de articular as necessidades e anseios da população e o planejamento governamental: “‘ouvir’ para reconhecer os interesses, as especificidades locais e ‘para governar’ porque é preciso que essa escuta se traduza em compromissos de realizações” (COORDENAÇÃO 1).

O PMDI 2016-2027, o PPAG 2015-2019 e a LOA 2016 foram elaborados com o processo de participação popular em curso no Estado, mas o processo de elaboração desses instrumentos se iniciou antes da implantação dos Fóruns, o que contribuiu para que os Fóruns fossem menos tempestivos do que o necessário.

A elaboração da metodologia dos Fóruns foi coordenada pelo secretário-adjunto de planejamento e gestão, enquanto que a divisão dos territórios de desenvolvimento foi definida em conjunto pelo secretário de estado de planejamento, pelo secretário adjunto de planejamento e gestão e pelo governador a partir da experiência de participação no governo federal e em outros Estados no país como o Rio Grande do Sul e a Bahia. Todavia, os coordenadores entrevistados consideram que o processo foi um produto coletivo na medida em que foi validado pelos servidores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e da Secretaria de Governo.

Por meio dessa ferramenta de planejamento governamental pretendeu-se promover maior participação social nas decisões de planejamento do governo do Estado de modo que os problemas e necessidades da população estivessem presentes nos instrumentos de planejamento (PMDI, PPA, LDO e LOA) de forma regionalizada.

Entre as experiências de planejamento supracitadas, a que mais foi mencionada nas entrevistas com membros da coordenação dos Fóruns no Estado mineiro foi a experiência do Rio Grande do Sul por ter sido pioneira no país. O sul também foi pioneiro na experiência do Orçamento Participativo, uma das experiências de planejamento que contribuiu para essa versão de planejamento com a realização de Fóruns nos estados. Porém, a coordenação do processo em Minas Gerais afirma que mesmo que os envolvidos diretamente na coordenação, a exemplo do governador, tenham tido experiência com o OP, o que se pretendeu em Minas Gerais foi uma articulação para o desenvolvimento:

“O ponto central que o Rio Grande do Sul trouxe para essa problemática é de que o papel do Estado na estrutura da federação não é somente de entregas. Na verdade a maior parte das entregas estão no âmbito municipal de políticas públicas. O Estado entrega suplementarmente, mas o principal papel é o de articulação do

desenvolvimento econômico e social. O que um Estado necessita é que as capacidades das diversas comunidades dos diversos municípios sejam devidamente empoderadas, recebam devido suporte de financiamento, de suporte técnico, de presença da institucionalidade do Estado, mas com um conceito de desenvolvimento.” (COORDENAÇÃO 1)

A partir dessas experiências de outros estados da federação e com o processo de planejamento no Estado de Minas Gerais já em curso, foram instaladas entre junho e setembro de 2015 as duas primeiras reuniões (chamadas de rodadas) dos Fóruns Regionais de Governo em cada um dos dezessete territórios de desenvolvimento: Noroeste, Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Alto Jequitinhonha, Central, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Metropolitano, Oeste, Caparaó, Mata, Vertentes, Sul, Sudoeste, Triângulo Sul e Triângulo Norte. Esses territórios, por sua vez, foram divididos em microterritórios.

No inciso I do parágrafo II do decreto 46.774 há uma conceituação de “território de desenvolvimento” doravante entendido nessa dissertação como: “espaço de desenvolvimento econômico e social, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas” (MINAS GERAIS, 2015, p.1). E nesse mesmo decreto há o conceito de microterritórios: “a subdivisão dos territórios, em pequenos espaços geográficos, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas” (MINAS GERAIS, 2015, p.1).

No quadro abaixo é possível observar os 34 municípios que fazem parte do território do Vale do Aço organizados por microterritório:

MUNICÍPIO	MICRO TERRITÓRIO	MUNICÍPIO	MICRO TERRITÓRIO
BOM JESUS DO GALHO	CARATINGA	AÇUCENA	IPATINGA
CARATINGA		BELO ORIENTE	
ENTRE FOLHAS		BUGRE	
IMBÉ DE MINAS		DOM CAVATI	
INHAPIM		IAPU	
PIEIDADE DE CARATINGA		IPABA	
SANTA BÁRBARA DO LESTE		IPATINGA	
SANTA RITA DE MINAS		JOANÉSIA	
SÃO DOMINGOS DAS DORES		MESQUITA	
SÃO SEBASTIÃO DO ANTA		NAQUE	
TARUMIRIM		PERQUITO	
UBAPORANGA		SANTANA DO PARAÍSO	
VARGEM ALEGRE		SÃO JOÃO DO ORIENTE	
ANTÔNIO DIAS		CORONEL FABRICIANO	
CORONEL FABRICIANO			
CÓRREGO NOVO			
JAGUARAÇU			
MARLIÉRIA			
PINGO-D'ÁGUA			
TIMÓTEO			

Quadro 8- Municípios do Vale do Aço organizados por Microterritório
Fonte: PMDI

A primeira reunião dos Fóruns Regionais nos territórios de desenvolvimento, conhecida como reunião de instalação, possuiu um aspecto mais político, pois o governador do Estado fez a abertura dessa reunião em todos os dezessete territórios. Durante essa reunião foi feita uma apresentação da situação econômico e financeira do Estado de Minas Gerais, uma apresentação dos Fóruns Regionais de Governo, apresentação da metodologia que seria utilizada nas reuniões posteriores e a entrega do formulário que seria utilizado para a coleta das necessidades e prioridades identificadas pela sociedade civil organizada, tanto em meio físico (papel) quanto em meio eletrônico (pela internet).

A segunda reunião dos Fóruns Regionais de Governo em todos os territórios também aconteceu entre junho e setembro de 2015. No início das reuniões os participantes passavam por um credenciamento onde se identificavam, informavam o movimento da sociedade civil ou órgão do Estado a que pertenciam e também o eixo do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do qual eles gostariam de participar das discussões.

Nessa segunda reunião dos FRGs, as necessidades e problemas eram apresentadas através formulário eletrônico e as que foram entregues em meio físico pelos participantes foram deliberadas com a mediação de um técnico de planejamento da SEPLAG ou da SEGOV com o auxílio de um funcionário do governo intitulado de setorialista, por seu conhecimento especializado na área do eixo do PMDI tratado naquele grupo.

Esses mediadores controlavam o tempo que cada pessoa teria para apresentar suas demandas, conduziam o processo e organizavam as deliberações nos grupos de modo que ao final da segunda rodada em cada área fosse estabelecida uma lista de prioridades para aquele território. Essa participação popular no planejamento é algo novo no Estado de Minas Gerais, uma vez que na metodologia de planejamento anterior, cada secretaria/órgão elaborava a sua parte no planejamento sem consultar a população.

A participação popular no processo resultou na coleta de doze mil seiscentas e oitenta e nove necessidades e problemas nessa segunda reunião dos Fóruns em todo o Estado. Desse total, quatrocentas e oitenta e duas necessidades e problemas foram apresentadas pela população do Vale do Aço que participou dos FRGs. No gráfico 1 abaixo é possível observar o número de demandas total distribuídos entre o eixo do PMDI:

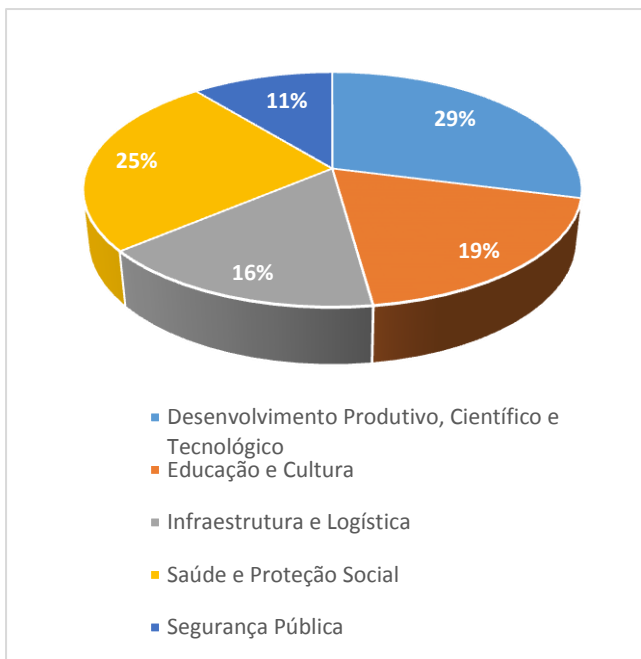


Gráfico 1- Distribuição das propostas por tema
Fonte: Cartilha dos Fóruns Regionais

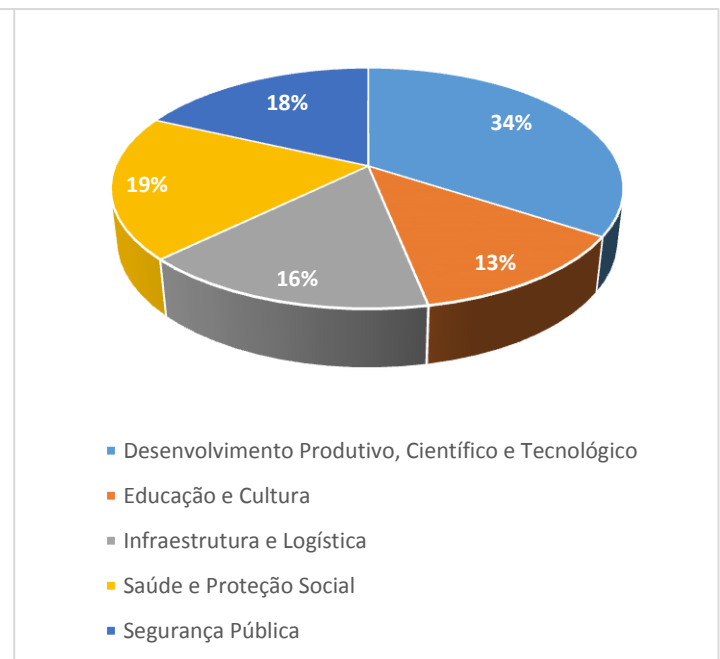


Gráfico 2- Distribuição das propostas Região do Vale do Aço
Fonte: Cartilha dos Fóruns Regionais

Observa-se que a maior parte, 29% das demandas apresentadas pela população do Estado, se refere ao eixo “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico”. O segundo eixo com maior número de problemas e necessidades foi o eixo Saúde e Proteção Social, com aproximadamente 25% das demandas. O terceiro eixo em número de problemas e necessidades coletados foi o eixo Educação e Cultura (19%), seguido de Infraestrutura e Logística (16%), e por fim, Segurança Pública (11%).

No gráfico 2 observa-se que no Vale do Aço, o eixo com maior número de problemas e necessidades foi o “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico” com 34% das demandas, seguido de Saúde e Proteção Social com 19% da preferência e em terceiro lugar o eixo “Segurança Pública” com 18%. Nota-se que a Segurança Pública na demanda total da população ocupa o último lugar, enquanto que no território do Vale do Aço essa demanda correspondeu ao terceiro lugar. Isso se explica em parte pelo fato da região do Vale do Aço ter a 3ª taxa de homicídios com relação às demais regiões do Estado. As demandas de “Infraestrutura e Logística” (16%) ocuparam o quarto lugar na preferência da população do Vale do Aço enquanto que Educação e Cultura ocupou o último lugar com aproximadamente 13% dos problemas e necessidades listados.

Conclui-se da análise dos gráficos que o território do Vale do Aço seguiu em parte a tendência observada na média das demandas de todos os Fóruns. O eixo “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico” seguido de “Saúde e Proteção Social” foram prioritários no total e no território analisado. Contudo, a ordem de prioridade dos demais eixos se alternou nas outras posições quando se compara todos os Fóruns e o Fórum do Vale do Aço.

Após essa rodada de eleição das prioridades dos FRGs em cada território, todas as secretarias do Estado receberam as prioridades e se organizaram para inclui-las nos instrumentos de planejamento. Além de incluir essas demandas no planejamento mineiro, as áreas cooperaram com a SEPLAG, a SEGOV e a SEDPAC para construir as reuniões devolutivas nas quais o Estado apresentou o que foi incluído nos instrumentos de planejamento.

De acordo com os entrevistados “coordenação 3, “coordenação 4” e “técnico 2” a discricionariedade dos órgãos no momento de elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019 e do PMDI 2016-2027 foi mantida, ou seja, as demandas priorizadas pela população poderiam ser incluídas ou não pela secretaria responsável pela

prioridade elencada pelo cidadão, em sua parte do planejamento. Por esse motivo, embora o governo tenha tentado conduzir o planejamento em Minas Gerais de forma participativa, a não obrigatoriedade da vinculação das prioridades eleitas pela população ao planejamento, contribui para o prevalecimento da lógica tecnocrática e até incrementalista de formulação dos planos de governo.

Quando os Fóruns começaram a ser realizados, o planejamento já havia se iniciado em Minas Gerais e como algumas reuniões da segunda rodada no território ocorreram após o envio do plano para a Assembleia Legislativa, pode se afirmar que pelo menos na primeira versão do plano não houve tempo hábil para inclusão de todas as demandas. Contudo, em Minas Gerais, há um instrumento que se chama Revisão do Plano Plurianual de Governo. Desse modo, segundo o entrevistado “coordenação 4” o governo tentou incluir todas as prioridades da população por meio desse instrumento.

De acordo com a Constituição do Estado de Minas Gerais, até setembro do primeiro ano de governo o poder executivo deve encaminhar ao legislativo uma proposta do Plano Plurianual de Ação Governamental e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Assim, ao mesmo tempo em que estavam acontecendo os FRGs o Estado estava na fase de planejamento do PMDI 2016-2027, PPAG 2016-2019 e a LOA 2016.

O PMDI 2016-2027 e o PPAG 2016-2019 construídos com as prioridades levantadas nos Fóruns foram discutidos pela ALMG onde foram acrescentadas as emendas a que cada deputado estadual tem direito entre outubro e novembro. Então, estes planos foram discutidos na Comissão Popular de Participação (CPP) e em dezembro de 2015 foram aprovados.

Segundo consta no PPAG 2016-2019,

A principal inovação desse ciclo é que tanto para a construção do PMDI quanto do PPAG estão sendo realizados os Fóruns Regionais, espaços em que se reúnem a sociedade civil e os representantes dos governos estadual e municipal para apontar e debater, em conjunto, as ações prioritárias de governo, garantindo a efetiva participação popular no processo de planejamento e construção de políticas públicas. (MINAS GERAIS, 2015, p.11)

Embora esses instrumentos de planejamento estivessem sendo elaborados paralelamente, constatou-se que o PMDI 2016-2027 e o PPAG 2016-2019 ficaram prontos antes do término da fase de coleta de prioridades da população em alguns territórios. Na Constituição mineira há os prazos de entrega desses documentos para a Assembleia Legislativa. Porém, segundo o entrevistado “coordenação 4”, há em Minas Gerais uma

ferramenta conhecida como Revisão Anual do Planejamento que possibilita algumas alterações nos instrumentos de planejamento decorrentes da avaliação da necessidade de ajustes nos mesmos. Assim, as prioridades definidas nos territórios em que a reunião de coleta de necessidades e problemas aconteceu após o envio dos documentos para a ALMG foram acrescidas formalmente aos planos na revisão de 2016, mas já consideradas de forma informal anteriormente.

Sendo assim, observou-se que os FRGs não foram tempestivos, uma vez que os prazos estabelecidos formalmente para o encaminhamento dos documentos de planejamento não se coadunaram com o cronograma de implementação dos FGRs. Isto limita a contribuição deles no tocante à definição da programação dos respectivos planos

Ainda em dezembro de 2015 o governo do Estado começou a percorrer os dezessete territórios para a realização das reuniões devolutivas dos Fóruns Regionais de Governo. A princípio a previsão era de que fosse feita uma devolutiva de todos os eixos do PMDI com os seguintes temas: custeio, gestão, investimento e pessoal.

Entretanto, em função da grave situação econômico-financeira na qual o Estado se encontrou no ano de 2015, a coordenação geral dos Fóruns optou por realizar apenas a parte das reuniões devolutivas referentes ao custeio e à gestão. Nestas reuniões devolutivas, a primeira parte da reunião foi utilizada para informar aos participantes a crítica situação financeira e econômica do Estado, apresentar indicadores e um diagnóstico de qual era a situação encontrada no Estado pelo governo atual. Os representantes do governo destacaram a aprovação de uma nova Lei Orçamentária Anual em 2015 para o ano de 2015 em razão da grave situação das finanças públicas encontradas em Minas Gerais.

Na outra parte das devolutivas os setorialistas do governo estadual foram convidados a conduzir as reuniões devolutivas e após a apresentação de cada área os participantes puderam esclarecer suas dúvidas referentes aos temas tratados na devolutiva, cobrar resultados e também esclarecer assuntos referentes à obras e ações antigas no Estado que estão paralisadas ou até mesmo não ocorreram.

Além disso, nestas reuniões devolutivas os membros eleitos para o Colegiado Executivo dos FRGs para acompanhar com maior proximidade os resultados desta ferramenta

de gestão governamental foram empossados e assumiram esta função. Observou-se que nestas reuniões os Secretários Executivos dos Territórios foram apresentados à sociedade organizada e aos demais órgãos presentes e deu-se início o seu trabalho de interlocução junto aos membros deste colegiado apresentando os canais de diálogo.

Todas as reuniões devolutivas de custeio e de investimento ocorreram entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016 nos territórios de desenvolvimento. Havia uma previsão de que ocorreria ainda em 2016 as reuniões devolutivas de investimento e de pessoal. Contudo, segundo os entrevistados “coordenação 1”, “coordenação 3” e “coordenação 4”, as reuniões de investimento e pessoal foram substituídas por um “Pacto pelo Cidadão” lançado em novembro de 2016.

Pereira (2015) faz uma análise do desenho dos FRGs enquanto “Instituições de Participação” e das possibilidades dos Fóruns em relação ao aprofundamento democrático no Estado mineiro e conclui que os FRGs rompem com o paradigma anterior de um modelo tecnocrático, tendo, portanto, na visão da autora, um caráter inovador (AVRITZER, 2012). A autora chama a atenção para a descentralização proposta com os FRGs e a importância das experiências de Orçamento Participativo em Porto Alegre (RS) e em Belo Horizonte (MG) para o desenho adotado em Minas Gerais.

Como limitações desta experiência, Pereira (2015, p. 108) aponta a falta de clareza quanto aos instrumentos organizacionais, a inexistência de “instrumentos complementares ao decreto que poderia apontar para uma menor institucionalização dos Fóruns” e maior participação de pessoas ligadas ao governo do que da sociedade civil.

Santos (2016, p.97) também analisou os Fóruns Regionais de Governo concluindo que o modelo de administração pública societal possibilita “maior abertura aos processos participativos, pois conseguem enxergar neles um instrumento estratégico para a eficiência das ações e investimentos governamentais”. A autora concluiu que os Fóruns propiciam uma concessão mínima de poder por possibilitar ao Estado informar aos participantes a situação atual da gestão e possibilitar aos participantes a expressar suas prioridades que poderão ser incluídas nos planos de governo. Na tipologia de Pateman (1992) apud Santos (2016) os Fóruns são considerados instituições participativas com “participação parcial” já que a deliberação fica a cargo dos governantes e a participação da população possui caráter consultivo.

As duas autoras supracitadas trataram os Fóruns como uma instituição participativa e analisaram o desenho dessa instituição para compreender como eles se encaixam nas tipologias existentes dentro da democracia participativa e deliberativa. Nessa dissertação, os Fóruns que foram considerados como instituições participativas também foram considerados como uma nova ferramenta de planejamento governamental no Estado de Minas Gerais.

5.1 Capacidade Técnico-Administrativa

A Capacidade técnico-administrativa do governo do Estado de Minas Gerais na implantação dos Fóruns Regionais de Governo foi analisada a partir de três variáveis presentes no modelo de Gomide e Pires (2014): coordenação, organizações e monitoramento.

Na variável coordenação analisou-se os elementos de coordenação observados nessa ferramenta de planejamento governamental principalmente no que tange à territorialização. Também no tocante à coordenação, descreveu-se as secretarias de Estado responsáveis pela coordenação: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Governo, Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social e a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais que foi criada no segundo ano da implantação dessa ferramenta.

Na variável organizações observou-se os recursos financeiros e tecnológicos na implantação dos FRGs. Os recursos humanos foram tratados na parte de coordenação, pois estavam associados intimamente às secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns.

O monitoramento dessa ferramenta de Planejamento Governamental está sendo realizado ainda que de forma incipiente pela Secretaria de Planejamento e Gestão, que analisa as políticas públicas do Estado por áreas de atuação do Estado.

5.1.1 Coordenação

Segundo o decreto n. 46.774/2015 as secretarias responsáveis pelo processo de coordenação dos Fóruns Regionais são a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). Localmente, há dezessete secretários executivos do território que coordenam o processo e as atividades de reuniões, encontros e seminários com a população quando a equipe das secretarias de Estado responsáveis pela coordenação não está presente. Os entrevistados “coordenação 2”, “coordenação 3” e “coordenação 4”

afirmaram que os secretários executivos dos territórios de desenvolvimento são servidores da Secretaria de Estado de Governo indicados politicamente que estão fixados em cidades consideradas referência no território para dialogar com prefeitos, vereadores, a sociedade civil e a coordenação dos FRGs realizando a articulação necessária à realização dos Fóruns.

Segundo o entrevistado “coordenação 4” todas as decisões dos FRGs são tomadas em conjunto por estas três secretarias, contudo cada uma delas possui um papel específico na condução dos Fóruns. Ainda, observou-se ausência de definição para o que deveria ser considerada uma demanda da população e, por este motivo, percebeu-se significativa disparidade quanto ao nível de complexidade entre as prioridades definidas nos Fóruns.

Por meio de decreto publicado no dia 27 de agosto de 2016, o governador instituiu a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais. O secretário da pasta criada para auxiliar na coordenação dos Fóruns estava à frente da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) antes da reforma administrativa.

Na próxima parte dessa análise de dados, há uma descrição de cada uma das secretarias da coordenação em relação a atuação das mesmas no processo dos FRGs.

5.1.1.1 Mecanismos de coordenação

5.1.1.1.1 Territorialização

No tocante à territorialização, observou-se que a criação do conceito de Território de Desenvolvimento e de Microterritórios segue uma tendência já observada no próprio Estado de Minas Gerais desde a década de 1970 com o Diagnóstico da Zona da Mata e de outros planos regionais existentes no Estado. O Estado mineiro é amplo territorialmente, o que explica em parte a construção de planos para as regiões do Estado desde os primórdios do planejamento governamental.

Entretanto, a territorialização observada nos Fóruns Regionais de Governo é diferente, pois foi constituída por uma premissa diferente da que originou a regionalização anterior. O aprofundamento democrático por meio da participação social de forma territorializada nos Fóruns Regionais de Governo é a principal diferença. De acordo com o decreto que instituiu os Fóruns, entre os principais objetivos estão “legitimar nos instrumentos de planejamento as Agendas Públicas Territoriais institucionalizadas” e também “discutir as prioridades de políticas públicas da administração pública direta e indireta do Estado e demais esferas de governo, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento” (MINAS GERAIS, 2015).

Considerou-se que a grande inovação introduzida pelos Fóruns Regionais de Governo foi a territorialização da elaboração do planejamento, ou seja, além da elaboração dos instrumentos de planejamento por eixos temáticos, também realizou-se um planejamento com características locais respeitando e valorizando as características sociais, econômicas e culturais de cada região do Estado de Minas Gerais.

A territorialização observada na elaboração dos Fóruns Regionais de Governo é diferente da tendência de regionalização observada desde a década de 1970, uma vez que a nova proposta possui a diretriz da participação social. Em outras palavras, dividiu-se o Estado em territórios para que as populações das diversas regiões do Estado pudessem se manifestar sobre suas necessidades e problemas e a partir dessa manifestação o Estado está construindo os Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado.

Por este motivo, a nova territorialização se diverge da tendência a regionalização anterior na qual eram construídos planos com uma lógica tecnocrática para desenvolver regiões do Estado.

Dados das entrevistas revelaram que a nova divisão do Estado em territórios e o próprio conceito de território de desenvolvimento adotado nos Fóruns Regionais de Governo foi uma construção coletiva da equipe que governa o Estado de Minas Gerais, mais especificamente, o governador e os secretários e subsecretários das secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns Regionais de Governo em parceria com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Segundo a coordenação dos Fóruns

Os territórios foram concebidos com critério de mobilidade. Partiu-se inicialmente do desenho dos territórios da experiência da saúde em que a mobilidade é uma variável importante, juntamente com estudos do CEDEPLAR e a variável de reconhecimento, de pertencimento político porque o desenvolvimento, a referência de polarização deve levar em conta essa dimensão, município-cidadão-movimento totalmente pertencente àquele território” (COORDENAÇÃO 1).

Então, a partir dessa divisão adotada por estas secretarias de Estado, os coordenadores dos Fóruns optaram por dividir o Estado em dezessete territórios de desenvolvimento (Noroeste, Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Alto Jequitinhonha, Central, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Metropolitano, Oeste, Caparaó, Mata, Vertentes, Sul, Sudoeste, Triângulo Sul e Triângulo Norte) que podem ser observados na Figura 1 onde foram instalados os Fóruns Regionais de Governo:

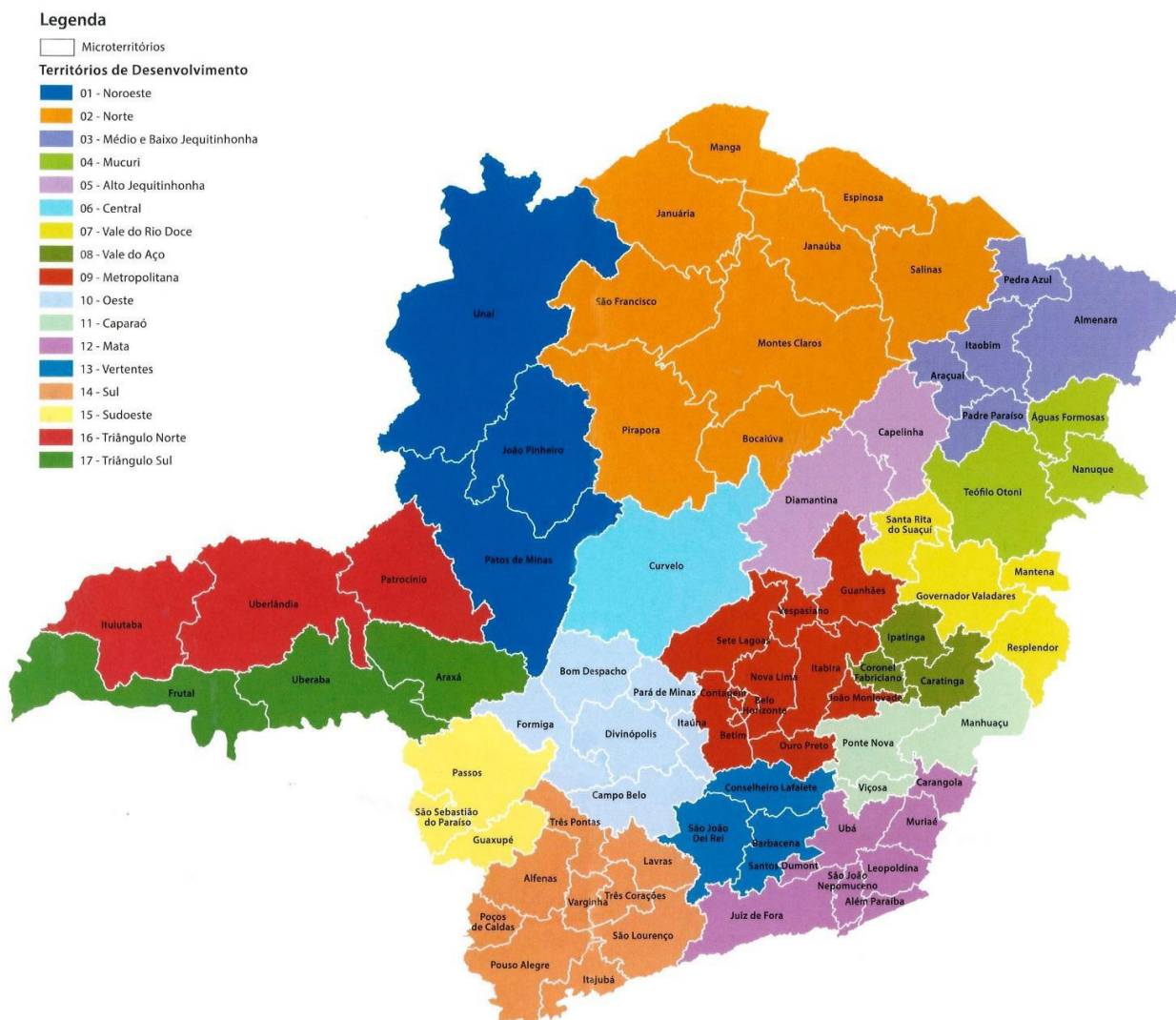


Figura 6- Territórios de Desenvolvimento

Fonte: SEPLAG

Ressalta-se que estes dezessete territórios também se diferem das dez regiões de planejamento anteriormente adotadas e utilizadas em pesquisas publicadas pela Fundação João Pinheiro, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão que é responsável por fornecer informações estatísticas para o Estado.

Até 2015, administrativamente o território do Estado era dividido em dez regiões de planejamento. Além disso, as pesquisas e indicadores da Fundação João Pinheiro também eram realizadas com base nessa divisão territorial. Com a nova divisão de dezessete territórios

de planejamento, automaticamente os indicadores e estudos já realizados tiveram a sua comparabilidade comprometida.

No relatório da UFV (2013) sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 há uma referência à uma possível tendência a regionalização na construção dos planos, o que de fato ocorreu na elaboração do PMDI 2016-2027 e do PPAG 2016-2019. O entrevistado “técnico 2” afirmou que a regionalização já havia sido tentada no Estado em Rede, última fase do Estado para Resultados. Segundo ele realizou-se a apresentação do PMDI e a eleição de prioridades em um Fórum dentro do que os técnicos do Estado haviam escrito no PMDI em dois territórios piloto: Norte de Minas e no Rio Doce. Segundo descrição do entrevistado “técnico 2”, a intenção era de que a experiência que estava acontecendo nessas duas regiões de Minas Gerais fosse expandida para outras regiões, o que não aconteceu devido a questões políticas. Essa experiência do Estado em Rede, na visão do entrevistado técnico funcionou bem no primeiro ano, com reuniões trimestrais. Todavia, o Estado passou a não responder mais à sociedade sobre essa experiência. O entrevistado pontua algumas diferenças entre a experiência anterior e essa experiência do governo:

	Fóruns Regionais de Governo	Fórum do Estado em Rede
Vontade Política	Governador fez a abertura de todos os Fóruns Regionais	Diretor da SEPLAG fez a abertura do Fórum
Territorialização	17 territórios abrangendo todo o Estado	2 territórios piloto abrangendo parte do Estado
Relação entre as prioridades eleitas e os instrumentos de planejamento	As prioridades foram eleitas a partir do que foi expresso pela população nos Fóruns, mas não foram totalmente inclusas na primeira versão dos planos, pois essas ações estavam acontecendo paralelamente.	As prioridades foram elencadas a partir do que os técnicos já haviam elaborado no PMDI

Quadro 9- Comparação entre o relato da experiência dos Fóruns do Estado em Rede e dos Fóruns Regionais de Governo

Fonte: elaborado pela autora a partir das entrevistas

No que se refere às diferenças entre a territorialização adotada nos Fóruns e a adotada no período imediatamente anterior, observou-se que o planejamento anterior não partia do território, apenas discriminava metas por região de planejamento. A divisão do Estado de Minas Gerais em territórios para a construção de um planejamento mais participativo também

segue a tendência já observada no governo federal e em outros Estados do Brasil, como pode ser observado na fala do entrevistado “coordenação 1”:

Há processos equivalentes como o do Rio Grande do Sul, que foi mais intenso e pioneiro. Ele sofreu algumas críticas porque não basta apenas a identificação dos atores políticos relevantes a serem mobilizados no território se não houver uma preocupação metodológica de como deve acontecer essa interlocução porque ela na sequência precisará se traduzir em compromissos executivos internos (COORDENAÇÃO 1).

A experiência em curso no Estado de Minas Gerais, principalmente no que tange à regionalização e participação é inspirada na experiência recente de outros entes subnacionais como o Estado da Bahia e do Rio Grande do Sul. O Estado Baiano, por exemplo, foi dividido em 26 Territórios de Identidade para a elaboração do PPAG 2012-2015, enquanto que o Rio Grande do Sul foi dividido em 9 regiões de planejamento (AMARAL, 2014).

Santos (2016, p.52) analisou a territorialização nos Fóruns e concluiu que “pode ser considerada uma das estratégias da vertente de planejamento chamada Planejamento Estratégico Situacional (PES), que se foca no estabelecimento de metas e objetivos de médio e longo prazo, na tentativa de ordenação do planejamento”.

Minas Gerais é um Estado com 853 municípios, grandes dimensões territoriais e, associada à essa extensão territorial, observam-se significativas diferenças político, econômicas e culturais entre regiões.

Sendo assim, segundo o entrevistado “coordenação 1”, a primeira ação para implantação dos Fóruns foi a divisão do Estado de Minas Gerais em dezessete territórios nos quais foram instalados os Fóruns Regionais de Governo afim de que as demandas incluídas nos instrumentos de planejamento representassem a realidade de cada região.

Na próxima seção serão apresentados outros mecanismos de coordenação observados nos Fóruns Regionais de Governo.

5.1.1.2. Outros mecanismos de coordenação

Os principais mecanismos de coordenação observados foram as reuniões entre os coordenadores dos Fóruns, os “pontos focais” em todas as secretarias de Estado e a territorialização.

De acordo com os entrevistados “coordenação 2” e “coordenação 3”, as reuniões entre as secretarias que coordenam os FRGs não foram fixas e variaram de acordo com a demanda de trabalho vinda dos Fóruns. Segundo os entrevistados supracitados, há momentos em que foram realizadas mais de uma reunião de coordenação dos Fóruns por semana e há períodos de tempo no qual não acontecia reuniões referentes aos Fóruns Regionais de Governo.

Em relação à tomada de decisão nessas reuniões, o entrevistado “coordenação 4” afirmou que era realizada de forma colegiada, ou seja, os coordenadores tomavam as decisões em conjunto. Quando necessário, havia votações entre os membros da coordenação para a tomada de decisões. Essas decisões foram a respeito das atividades de coordenação em si, a metodologia utilizada, a organização do cronograma de atividades e a delegação de competências.

Segundo os entrevistados “coordenação 2”, “coordenação 3” e “coordenação 4”, em todas as secretarias de Estado há um ponto focal indicado pelos secretários. Contudo, segundo relatado pelo entrevistado “coordenador 4”, não há um critério a respeito de qual cargo a pessoa deveria ocupar para ser esse ponto focal, mas na maioria dos casos, esse ponto focal faz parte da Assessoria de Planejamento (ASPLAN), uma estrutura que ficou como opcional em 2015, mas que foi readotada em 2016 em todas as secretarias.

5.1.1. Secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns

De janeiro de 2015 a agosto de 2016 as secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns foram a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). A partir de setembro de 2016, a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, criada no dia 27/08/16 passou a integrar a coordenação dos Fóruns.

A SEGOV é responsável por articular politicamente o governo e apoiar o desenvolvimento dos municípios mineiros. Nessa secretaria estava lotado até agosto de 2016 o coordenador estadual dos Fóruns Regionais de Governo (FRGs) e parte da estrutura responsável pela execução dos Fóruns. Com a reforma administrativa publicada no Diário Oficial no dia 27/08/16 foi criada uma secretaria extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, então a equipe da SEGOV responsável pelos Fóruns foi

transferida para essa nova secretaria. Até setembro de 2016, os funcionários da SEGOV envolvidos na implementação dos FRGs estavam distribuídos na seguinte estrutura:

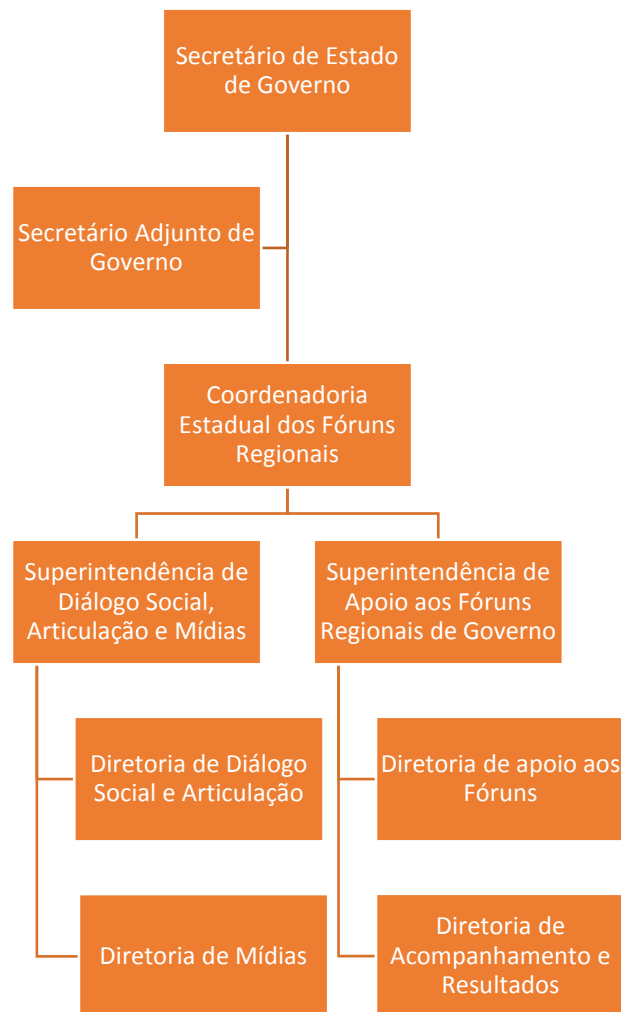


Figura 7- Coordenação Estadual dos Fóruns Regionais na SEGOV
Fonte: Elaboração própria a partir da Cartilha dos Fóruns Regionais

Como pode ser observado na figura 7, até a criação da Secretaria de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, a principal referência dos Fóruns no Estado era o coordenador Estadual dos Fóruns. Segundo o entrevistado a “coordenação 3” na SEGOV havia aproximadamente vinte pessoas envolvidas diretamente com os Fóruns Regionais de Governo, além dos dezessete secretários executivos dos territórios. Após a criação dessa secretaria, a principal referência passou a ser o secretário extraordinário de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais.

O entrevistado “técnico 3” analisa que os funcionários da SEGOV envolvidos na implantação dos Fóruns Regionais de Governo possuem um perfil mais político do que os funcionários da SEPLAG. Confirmando a visão do técnico 3, a participação nos eventos dos

Fóruns Regionais permitiu observar que tanto os servidores da coordenação e quanto o secretário executivo do Vale do Aço, possuem experiência com participação social e foram indicados politicamente

A SEGOV é a secretaria responsável pelos dezessete Secretários Executivos dos Territórios. Esses cargos foram criados em agosto de 2015, com os Fóruns já em andamento porque os coordenadores entenderam que havia a necessidade de uma pessoa para representar o governador nos territórios e auxiliar nas articulações necessárias ao desenvolvimento das atividades. De acordo com o entrevistado “coordenação 2”, o objetivo do cargo de secretário executivo é acompanhar todas as cidades dos territórios e articular os órgãos que estão no *street level*. Segundo o entrevistado “coordenação 2”, “coordenação 5” e “local 1” aproximadamente uma vez por mês esses secretários se reúnem em Belo Horizonte para prestar contas das ações nos territórios e serem orientados pelo governo sobre novas ações. Esses secretários estabelecem sua “base” em uma cidade que é referência no território e de lá se deslocam até as outras cidades se reunindo com prefeitos, vereadores e movimentos sociais para realizar as articulações necessárias.

Os entrevistados “local 1”, “local 2”, “local 3”, “local 4”, “local 5” e “local 6” possuem percepção controversa em relação à atuação deste secretário na região. O entrevistado “local 1” acredita que o trabalho do secretário executivo no Vale do Aço é essencial à condução das atividades. Já o entrevistado “local 2” acredita que o papel deste secretário é essencial por representar o planejamento na região: “nós temos várias esferas de representação do governo, você tem o DER, SEE, a SEDESE, a Agência Metropolitana, a SES, mas na esfera de governança pública, nós não tínhamos um representante”. O entrevistado “local 3” afirma que avalia a atuação do secretário como indiferente e espera mais deste secretário executivo dos Fóruns para a solução de problemas de gestão que envolvem outros órgãos do Estado e que ele vá até o órgão para que possam ser buscadas soluções em conjunto.

O entrevistado “local 4” considera como positiva a presença do secretário executivo no território do Vale do Aço, mas percebe esse secretário distante dos movimentos sociais e afirma que ele poderia buscar mais os grupos sociais, “senão quando acontece os encontros são sempre as mesmas pessoas e se houvesse uma participação deste representante de uma forma mais ampla, ele próprio poderia sensibilizar e trazer as pessoas para a participação”. O entrevistado “local 5” considera como positiva a participação desse secretário na região. Já o

entrevistado “local 6” acredita que ainda é cedo para fazer alguma avaliação sobre a atuação do secretário executivo.

Em relação à SEPLAG, esta secretaria é o órgão responsável pelo planejamento governamental e as ações de gestão ligadas à este planejamento. Em relação aos FRGs, a SEPLAG possui um papel tecnocrático que condiz com a sua estrutura e formação de seus técnicos, que de forma significativa foram formados na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Na figura 8 abaixo, é possível perceber a estrutura da SEPLAG que está diretamente ligada aos Fóruns Regionais de Governo:

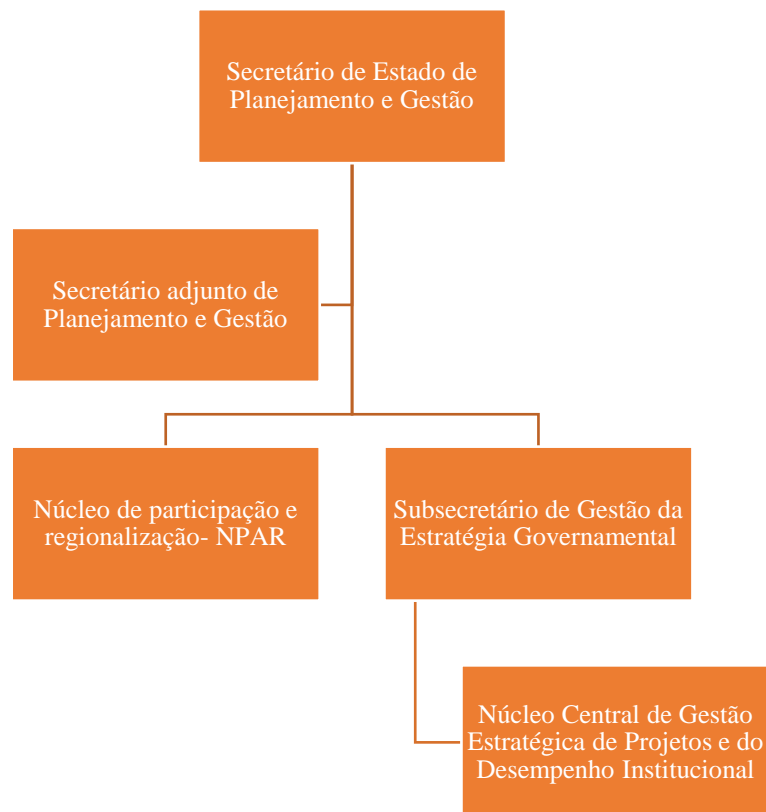


Figura 8- Coordenação Estadual dos Fóruns Regionais na SEPLAG

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas

No núcleo de participação e regionalização há aproximadamente nove pessoas que atuaram como mediadores das áreas do eixo temático do PMDI durante os Fóruns. Os funcionários escolheram os territórios de desenvolvimento com os quais possuíam maior afinidade e utilizaram o mesmo critério na definição dos eixos temáticos pelos quais seriam responsáveis. A atuação desses mediadores se manteve após a realização dos Fóruns, uma vez

que eles continuam como responsáveis ao atendimento da população e esclarecimento de dúvidas e mediação de conflitos que possam surgir em momento posterior ao das reuniões presenciais.

De acordo com o entrevistado “técnico 1”, os mediadores da segunda rodada dos Fóruns foram funcionários técnicos da SEPLAG distribuídos de acordo com a preferência dos servidores para atuar nos territórios que eles escolheram. Desse modo, os técnicos da SEPLAG escolheram a mediação de acordo com o eixo do PMDI e também por territórios de desenvolvimento, em média dois a três funcionários por territórios.

Além dos servidores das secretarias de Estado responsáveis pela mediação das reuniões, há os chamados “setorialistas” provenientes de secretarias de Estado correspondentes as áreas temáticas do PMDI. Eles são responsáveis por facilitar o diálogo entre a população e a secretaria de Estado que eles representam, esclarecendo dúvidas da população durante os Fóruns e trabalhando para que as prioridades definidas pela população sejam incluídas nos instrumentos de planejamento. Esse número varia de Fórum para Fórum e envolve pessoas do núcleo central e também que atuam no *street level*. De acordo com o entrevistado coordenação 4, esse dado não foi estimado, pois o número de setorialistas varia de acordo com as características de cada território e os órgãos do Estado presentes na região.

O perfil dos servidores envolvidos na implantação dos Fóruns Regionais de Governo é diverso. De acordo com o entrevistado “técnico 2”, os funcionários da SEPLAG envolvidos nos Fóruns, em sua maioria são técnicos de carreira, que estavam adaptados ao paradigma anterior da Gestão por Resultados e que possuem formação superior alinhada à visão anterior de governo, com monografias e pós-graduações relacionadas ao gerencialismo.

Ainda de acordo com o entrevistado “técnico 2”, também há na SEPLAG significativo número de jovens provenientes da carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental formados na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que possuem formação sólida para atuar na gestão pública. Todavia, esses jovens que estão envolvidos diretamente e indiretamente com os FRGs estudaram, estagiaram e se formaram em um Estado em que a gestão estava em evidência e não a participação social. Embora esse aspecto tenha sido uma dificuldade inicial, acredita-se que com o tempo a burocracia pode vir a se adaptar e a entender o funcionamento do processo dos FRGs. Essa opinião também é compartilhada pelo entrevistado “coordenação 3”.

Portanto, uma limitação identificada no processo foi a dificuldade da burocracia de médio escalão em executar esse processo dos FRGs com a visão de participação social que o governo propõe, uma vez as equipes foram pouco alteradas e esta burocracia estava intelectualmente e experencialmente alinhada com o paradigma anterior.

Segundo relatado pelo entrevistado “técnico 2”, no início do processo de implementação o governo não havia indicado nenhum funcionário para a implementação dos Fóruns, e que perdeu-se tempo nesse processo, pois a equipe não tinha o conhecimento necessário para implementar esta ferramenta de planejamento, o que segundo ele foi resolvido com uma indicação política de uma pessoa que possuía experiência com participação social e visão política alinhada à do governo para uma das equipes da SEPLAG.

Essa secretaria desempenhou um papel central na condução do “Choque de Gestão, do Estado para Resultados e do Estado em Rede” nas três gestões anteriores à atual. Na gestão atual a SEPLAG está atuando como coordenadora do processo de planejamento no Estado e está compartilhando o papel de órgão planejador do Estado com os cidadãos mineiros. Assim, conforme afirmado pelos entrevistados “coordenador 3”, “coordenação 1”, “técnico 1” e “técnico 2”, o Estado está partindo de uma visão tecnocrática de planejamento rumo a uma visão de planejamento com “inversão de prioridades”, ou seja, é prioritário o que o cidadão diz que é e não o contrário.

Isso também é percebido na mensagem do governador direcionada à Assembleia Legislativa em 2015:

A concepção de governo implementada em Minas – na qual a gestão comanda o planejamento, e não o contrário, como conceitualmente recomenda o instrumento de planejamento econômico – também merece ser revista. É fundamental redirecionar a reforma do Estado mineiro do Estado Gestor para o Estado Planejador. Esta mudança irá estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o desenvolvimento de longo prazo. O planejamento, no entanto, deve determinar metas e resultados esperados. Além disto, a participação popular e democrática deve se fazer presente para que este planejamento reflita os anseios da sociedade como um todo. Esse é o nosso compromisso com mineiros e mineiras. (MENSAGEM DO GOVERNADOR À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2015, p. 5 e 6)

Todavia, como já dito anteriormente, a discricionariedade das áreas setoriais e a não-vinculação das demandas e prioridades da população ao planejamento contribuem para que a lógica tecnocrática de elaboração do planejamento permaneça. O PPAG 2016-2019 anuncia resultados que não necessariamente tem relação com os compromissos assumidos, por esse

motivo, acredita-se que o Estado está adotando o Planejamento Estratégico Situacional (PES) na condução do processo dos Fóruns Regionais.

Segundo relatado pelo entrevistado “coordenação 4” um aspecto positivo da atuação da SEPLAG na construção do PMDI e do PPAG foi a utilização de seus próprios recursos para a construção dos planos e a não contratação de uma consultoria externa, como realizado nas gestões anteriores. Ainda de acordo com este entrevistado, a SEPLAG fez uma parceria com a Fundação João Pinheiro, órgão oficial de estatística do Estado e que historicamente atuou na construção de planos para o Estado mineiro para a construção dos Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado. Até o momento estão sendo construídos planos piloto para os Territórios Alto e Baixo Jequitinhonha. Segundo esse entrevistado “coordenação 4”, a intenção é que também sejam construídos planos para os outros quinze territórios de desenvolvimento. Diante de um cenário de restrição de recursos e da capacidade técnica dos pesquisadores da FJP, além da própria experiência da instituição na construção dos planos, essa parceria indica uma maior utilização da capacidade técnico administrativa do Estado.

Ressalta-se que a mudança de paradigma gerencialista para uma administração pública mais deliberativa não foi introduzida primeiramente em Minas Gerais, uma vez que autores como Cardoso Jr. (2011) e Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) já observaram no mundo e no Brasil uma tendência de mudança de um modelo de gestão pública gerencialista para uma gestão pública deliberacionista. No Brasil, Amaral (2014) identificou iniciativas de planejamento estadual participativo nos Estados do Rio Grande do Sul e na Bahia. Nos municípios brasileiros iniciou-se um movimento de Orçamento Participativo que ficou conhecido internacionalmente (BRASIL e CARNEIRO, 2011; AMARAL, 2014). Cardoso Jr. (2011) mostra que essa alternância e entendimento sobre a primazia da gestão sobre o planejamento e vice-versa observada em Minas Gerais já foi observada no governo federal.

Já a Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania foi criada no final de março de 2015. Paralelamente ao processo de instalação dos Fóruns Regionais de Governo foi realizada a consolidação e institucionalização dessa secretaria de Estado. Concomitante aos FRGs, essa secretaria conduziu sete Conferências Estaduais e fomentou a realização das conferências municipais de temas ligados à secretaria, a exemplo da Conferência Estadual de Juventude.

Dentro dos FRGs essa secretaria ficou responsável pela articulação com os movimentos sociais e grupos da Sociedade Civil Organizada. Desde a sua criação a SEDPAC iniciou as suas atividades alinhada politicamente com o governo, pois historicamente o Partido dos Trabalhadores tem se apresentado no cenário político nacional em constante diálogo com atores oriundos de movimentos sociais. Todavia, o fato do processo de consolidação dessa secretaria ter acontecido ao mesmo tempo em que os Fóruns estavam sendo realizados reflete as limitações em relação à participação social observadas nessa ferramenta de planejamento governamental.

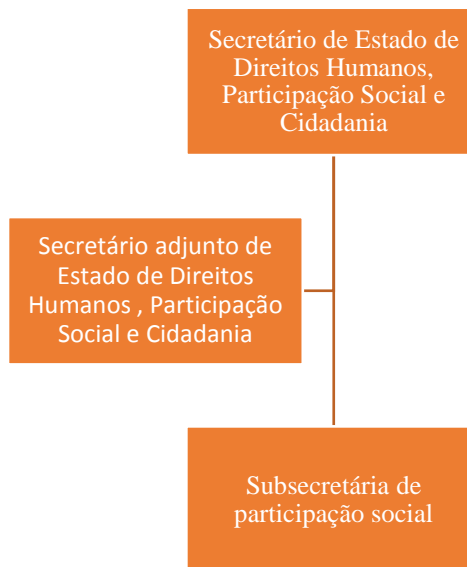


Figura 9- Coordenação Estadual dos Fóruns Regionais na SEDPAC
Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas

A SEDPAC possui um efetivo de pessoas e de recursos menor quando comparada à SEPLAG e a SEDPAC. Nessa secretaria há uma pessoa envolvida diretamente com os FRGs e pelo menos três pessoas envolvidas indiretamente. De acordo com o entrevistado “coordenação 5”, os funcionários da SEDPAC envolvidos diretamente com os Fóruns também foram indicados politicamente e possuem a visão de governo relacionada à participação social, mas estavam divididos entre a institucionalização da secretaria, na época recém-criada, a realização de Conferências Estaduais e os Fóruns Regionais.

Por fim, a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais foi criada por meio de decreto no Diário Oficial do Estado no dia 27 de agosto de 2016. Segundo o entrevistado “coordenação 3”, o objetivo de criação da secretaria é demonstrar força política e importância desse instrumento de planejamento governamental que está sendo

adotado no Estado mineiro. Essa nova secretaria passa a integrar a coordenação dos Fóruns que antes era realizada pela SEPLAG, SEDPAC e SEGOV.

Na opinião do entrevistado “coordenação 3” não havia necessidade de criação de uma secretaria para a coordenação dos Fóruns, pois a coordenação já estava sendo “bem feita” pelo colegiado entre as secretarias responsáveis pela implantação que existia na prática, mas não estava formalizado em nenhum documento.

O Núcleo de Participação e Regionalização (NPAR) que antes estava alocado na SEPLAG foi realocado para essa secretaria. Além disso, parte da equipe da SEGOV também foi alocada para essa estrutura. O coordenador estadual dos Fóruns Regionais de Governo passou a ocupar o cargo de subsecretário coordenador dos FRGs.

Para além da questão política, considera-se a criação dessa nova secretaria positiva para os FRGs, pois antes não havia claramente uma estrutura definida para os FRGs e os responsáveis diretos por essa atividade ficavam distribuídos principalmente entre a SEPLAG e a SEGOV.

No momento da realização das entrevistas, as reuniões com a participação popular para a construção dos instrumentos de planejamento já tinham sido realizadas, além disso, essa secretaria tinha acabado de ser criada e estava se institucionalizando, e, portanto, não foi possível observar as intervenções dessa secretaria no que diz respeito à elaboração dos instrumentos de planejamento. Contudo, pelas evidências encontradas nas entrevistas, acredita-se que essa secretaria pode vir a ser um importante instrumento para conduzir a participação popular na elaboração do planejamento do Estado suprimindo a carência da SEDPAC em relação à apoio e recursos para promoção da participação popular.

Ressalta-se também a dinâmica de institucionalização dos FRGs com a criação de uma unidade administrativa responsável pela gestão dos Fóruns, o que evidencia o destaque dado dentro do governo para essa nova ferramenta de planejamento governamental.

Na próxima seção trataremos da análise da variável organizações.

5.1.2. Organizações

De certa forma, parte significativa dos órgãos do Estado está envolvida no processo dos FRGs, pois no decreto de instituição dos Fóruns há uma indicação para que pelo menos 16 órgãos e empresas do Estado façam parte integrante dos Colegiados Executivos que possuem o objetivo de integrar o Estado, o município, câmara e vereadores e a sociedade civil (MINAS GERAIS, 2015). Esse colegiado possui entre 45 e 50 membros dependendo do tamanho do território.

A seguir serão descritos os recursos tecnológicos e recursos financeiros das organizações envolvidas na implantação dos Fóruns. Os recursos humanos já foram descritos anteriormente no tópico coordenação juntamente com a descrição de cada uma das secretarias responsáveis pela coordenação dos Fóruns.

5.1.2 Recursos Tecnológicos

5.1.2.1 Recursos tecnológicos utilizados para promoção dos Fóruns

O recurso tecnológico citado mais vezes pelos entrevistados é o sítio eletrônico (<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/>).



Figura 10- Visão inicial do sítio eletrônico dos Fóruns Regionais de Governo

Fonte: Sítio Eletrônico dos Fóruns Regionais de Governo (www.forunsregionais.mg.gov.br)

Nesse sítio há a divulgação das ações dos Fóruns Regionais de Governo por território de desenvolvimento e também é possível encontrar uma cartilha intitulada “O passo a passo da participação popular: metodologia e diretrizes” e um folder de divulgação que explica sinteticamente os Fóruns.

Embora todos os membros do colegiado executivo do Vale do Aço tenham mencionado o sítio eletrônico como um documento que eles conhecem a respeito dos Fóruns, nenhum deles mencionou essa cartilha como documento conhecido. Por ter sido mencionado por todos os entrevistados, o sítio construído para nortear as ações dos Fóruns demonstra estar cumprindo seu papel de divulgação e transparência. Porém, esse instrumento ainda pode ser melhorado, por exemplo, com a inclusão das próximas ações e data das próximas reuniões para que o controle social possa ser exercido de forma mais efetiva.

Alerta-se para a possibilidade de exclusão de cidadãos que podem ter interesse em participar dos Fóruns, mas não tem acesso à internet, como grupos indígenas ou quilombolas.

Os FRGs também possuem perfis nas redes sociais como pode ser visualizado na



figura 3 abaixo:

Figura 11- Página do Facebook dos Fóruns Regionais de Governo

Fonte: www.facebook.com/Fórunsregionaismg

Todavia, chama a atenção o número baixo de pessoas que “curtem” a página dos Fóruns na rede social Facebook. No dia 10 de outubro de 2016, 4.124 pessoas já haviam curtido essa página oficial do governo e recebiam diretamente em seus perfis as informações sobre os FRGs.

No Twitter os FRGs não possuem uma conta própria, portanto, as divulgações referentes aos Fóruns são realizadas pela conta @governomg, que é o Twitter oficial do governo do Estado de Minas Gerais desde 2009.

No Youtube os vídeos dos FRGs são divulgados pelo canal <https://www.youtube.com/user/governodeminasgerais> que também é utilizado pelo governo do Estado de Minas Gerais para a divulgação de vídeos de temas variados. O vídeo de 30 segundos divulgando as principais realizações dos FRGs no Vale do Aço possui apenas 5 mil visualizações.

O perfil do Instagram indicado no site dos Fóruns é o <https://www.instagram.com/governomg/> gerenciado pela Agência Minas, imprensa oficial.

A utilização das redes sociais é um fenômeno que surgiu com o advento da internet. Sobre a divulgação dos Fóruns nestes espaços, chama a atenção o baixo desempenho, medido pelo alcance de pessoas que tiveram acesso às mídias divulgadas. Ressalta-se a possibilidade de exclusão de cidadãos mineiros que não utilizam essas mídias para acesso à informação.

Todavia, não se pode negligenciar o papel das redes sociais na interação do Estado com a Sociedade. Portanto, embora a presença do Estado nessas mídias seja positiva, é preciso ampliar o alcance das publicações.

5.1.2.2. Recursos tecnológicos utilizados para diálogo com a sociedade

O entrevistado “técnico 1” afirmou que para a realização dos Fóruns utilizou-se de um formulário eletrônico no qual os cidadãos poderiam incluir as suas necessidades e demandas e enviar por meio do sítio eletrônico dos Fóruns.

As demandas coletadas por meio deste formulário eletrônico foram sistematizadas por meio de um sistema utilizado pela SEPLAG e levadas no dia da segunda etapa para a eleição de prioridades com a população. Segundo relatado pelo entrevistado “técnico 1”, nessa segunda etapa, este mesmo sistema era utilizado para a sistematização das propostas que chegavam no formulário de papel e nos territórios em que esse sistema não funcionava por falta de disponibilidade e acesso à internet, os técnicos da SEPLAG utilizavam o programa *Microsoft Excel* e o *Microsoft Access* para coletar as demandas.

Segundo o entrevistado “técnico 1”, o acesso às salas era livre, contudo, era indicado o cadastro dos participantes com o objetivo de registro. Em todas as etapas havia técnicos da SEPLAG com notebooks para o cadastro dos participantes. As informações deste cadastro eram referentes ao nome da pessoa, à entidade que ela representava nos Fóruns e ao eixo temático de interesse.

De acordo com o relatado pelo entrevistado “local 5”, os membros do Colegiado Executivo do Território do Vale do Aço se comunicam por telefone, e-mail e também através de um grupo criado em um aplicativo de mensagens de celular. A esse respeito, o entrevistado “local 1” afirmou que informações do governo referentes aos Fóruns Regionais de Governo são repassadas pelo secretário Executivo do Território do Vale do Aço.

A participação nesse grupo de *whats app* revelou que entre agosto de 2016 e janeiro de 2017 houve informações referentes à gestão em Minas Gerais, entretanto, o grupo no *whats app* não possui uma regra específica e os membros participam desse grupo pediram votos no período eleitoral, compartilharam excessivamente mensagens e vídeos motivacionais e eventualmente informações em geral sobre o governo.

De acordo com os entrevistados “coordenação 2”, “coordenação 3” e “coordenação 4” está em andamento a construção de um portal com o objetivo de integrar as diversas formas de participação no Estado de Minas Gerais. Este portal está sendo construído a partir de um software livre disponibilizado pelo governo federal e será conhecido como “Participa-MG”.

Segundo o entrevistado “coordenação 4”, cada pessoa que participar presencialmente de alguma instância de participação social como Conselhos de Políticas Públicas, Conferências, os Fóruns Regionais de Governo, terá um perfil nesse portal e poderá deixar seus comentários acerca da gestão em Minas Gerais. De acordo com o entrevistado “coordenação 4”, o principal ganho a ser obtido com a participação digital é a redução de custos.

Sobre a construção deste portal, há evidências de que sua construção fazia parte da ideia inicial dos FRGs como pode ser observado na mensagem do governador enviada à ALMG em 2015:

O sistema de participação deve ajudar a organizar as principais formas de reivindicação já existentes no Estado, quais sejam, as audiências públicas regionais, realizadas pela Assembleia Legislativa, e os conselhos estaduais, entre os quais o de

Assistência Social e o de Saúde. Elas podem servir como ponto de partida para a ampliação da democracia, mas precisam se combinar com outras formas de participação.

(...)

Alguns outros elementos são importantes em nossa proposta, tais como: a revitalização e expansão dos conselhos estaduais, bem como a criação de mecanismos de interação eletrônica para a comunicação entre o governador e a população.

Quanto à criação de mecanismos de comunicação entre o governador e a população, a interação eletrônica tende a ser mais abrangente que outras formas de participação. Logo, o seu uso pode estabelecer relações mais amplas entre o governador e o cidadão. (MENSAGEM ENVIADA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2015, p.6-7)

Essa tendência à construção de uma plataforma digital também foi observada por Amaral (2014) no Rio Grande do Sul e na Bahia. Na Bahia foi desenvolvida uma plataforma digital para consultas da sociedade ao PPA e no Rio Grande do Sul foi criado um sítio chamado “Participação Digital” para a interação da população com o governo (AMARAL, 2014).

Sendo assim, acredita-se que o governo mineiro está seguindo a mesma metodologia de implantação desses Fóruns em outros Estados do Brasil. A construção de uma plataforma digital também pode vir da própria experiência do governador com o Orçamento Participativo Digital na Prefeitura de Belo Horizonte como afirmado pelo entrevistado “coordenação 1”, pois o governador mineiro foi prefeito da capital em 2006 na época da implantação da versão digital do OP.

5.1.2.3. Recursos Financeiros

Em mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa de Minas Gerais no dia 1º de fevereiro de 2015 o governador menciona a situação fiscal do Estado de Minas Gerais e a dificuldade de ampliação de despesas em função desta situação fiscal ao mesmo tempo que sinaliza a vontade de aliar o planejamento e a participação social:

Ademais, enfrentamos uma situação fiscal preocupante, com pequena margem para a ampliação de despesas e programas sociais que garantam o desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais. O governo se compromete a alcançar o equilíbrio fiscal, com base em política austera no controle dos gastos públicos, observando, principalmente, a capacidade de arrecadação tributária. No mesmo sentido, o governo firma o compromisso de condução da administração pública com foco no desenvolvimento territorial, primando pelo planejamento e pela participação social. (MENSAGEM À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2015, p.7)

A partir desta mensagem, pode inferir que a concepção dos Fóruns Regionais de Governo estava em curso paralelamente à elaboração de um novo orçamento. Portanto, o

governo do Estado estava ciente das restrições financeiras ao começar a realizar os FRGs a partir de junho de 2015.

A evidência mais significativa da relação entre a crítica situação financeira do Estado que culminou com a aprovação de um novo orçamento em 2015 e os FRGs foi a alteração do escopo das reuniões devolutivas, que a princípio compreenderiam as seguintes temáticas: despesas de custeio; de gestão; de investimentos; e de pessoal. Todavia, somente foram realizadas reuniões devolutivas para a população referentes as despesas de custeio e de gestão.

Os coordenadores dos FRGs afirmaram que as reuniões devolutivas de investimentos e pessoal seriam realizadas até o final de 2016, o que não ocorreu por falta de consenso dentro do governo sobre a realização dessas reuniões devolutivas. Ao invés de realizar essas reuniões, o governo optou pela assinatura do “Pacto pelo Cidadão” já descrito anteriormente. Através da participação nos eventos, constatou-se que as reuniões devolutivas sobre as despesas de investimento se constituíam no principal interesse da população e, portanto, a sua não discussão implicou na insatisfação dos participantes dos FRGs acerca dos dados apresentados e pela dificuldade dos participantes em reconhecer as demandas apresentadas na devolutiva como parte componente das prioridades discutidas na segunda rodada.

Além disso, observou-se que a primeira parte da reunião devolutiva no território do Vale do Aço foi destinada a uma explicação e comprovação da grave situação financeira na qual o Estado de Minas Gerais se encontrava através de dados da LOA 2015 e de indicadores gerados por órgãos governamentais. Esta ação do governo mostrou-se um indicativo da baixa capacidade financeira do Estado e, portanto, da impossibilidade de cumprimento de todas as demandas e prioridades discutidas nas reuniões. Por outro lado, também pode sinalizar um comprometimento do governo do Estado de Minas Gerais com a transparência das ações realizadas no âmbito da ação planejadora.

No gráfico 3 abaixo é possível observar que a situação das finanças públicas estaduais do ano de 2015 foi pior que a prevista pela equipe econômica do governador, ou seja, o Estado de Minas Gerais terminou o ano de 2015 com um déficit de 8,59 bilhões de reais, diferente dos 7,2 bilhões previstos na aprovação da nova peça orçamentária:



Nota: Foram desconsideradas, no mesmo montante, as receitas e despesas referentes aos repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde – Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012 – e aos aportes periódicos para amortização de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Gráfico 3- Composição da Receita arrecadada e da despesa executada em 2015
Fonte: SEPLAG

No gráfico acima ainda é possível observar que significativa parte dos recursos financeiros do Estado foi destinada ao pagamento de despesas obrigatórias e que portanto, houve baixa margem de recursos com a possibilidade de serem direcionados de acordo com as prioridades definidas pela população.

Em mensagem destinada à Assembleia Legislativa de Minas Gerais no dia 1º de fevereiro de 2016, o governador confirma a delicada situação das finanças estaduais em 2015:

Diante de um cenário de frágil desempenho econômico, houve significativa redução da arrecadação tributária federal, sobretudo a compartilhada com os entes subnacionais, o que resultou em redução da arrecadação estadual. Tal situação, aliada à rigidez dos gastos do Estado, compostos principalmente por despesas obrigatórias e vinculadas, que ocupam participação cada vez maior no Orçamento, constituiu desafio adicional para a implementação do ajuste e adequação nas contas públicas. (MENSAGEM DO GOVERNADOR À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2015, p.6)

Na LOA 2016 havia uma projeção déficit de cerca de R\$9 bilhões de reais. A previsão se confirmou e no final de 2016 a situação das finanças públicas mineiras estava tão delicada que levou o governador do Estado a decretar estado de calamidade financeira em Minas Gerais.

Ainda não é possível avaliar em que medida o Estado conseguirá cumprir o previsto nas reuniões dos Fóruns Regionais de Governo até 2019, fim do PPAG 2016-2019 e até 2027, término do PMDI 2016-2027. Todavia, a expectativa é de que o Estado não consiga atender a todas as prioridades previstas, dado o cenário econômico, político, financeiro e institucional atual. Ainda que os FRGs, em sua configuração inicial revelem um aprofundamento do

exercício democrático e maior efetividade da participação, verificou-se que a situação financeira do Estado pode afetar na implementação das decisões emanadas desses fóruns participativos.

Percebeu-se o desafio de superar a situação financeira no momento da implantação deste instrumento de participação popular na resposta do entrevistado “coordenação 2”: “a população tem esse sentido muito pragmático das coisas. É onde que eu acho que a gente tenha um grau de dificuldade muito grande inclusive pelas nossas dificuldades financeiras”. Para o entrevistado “coordenação 3”: “algumas coisas a gente sabe que é difícil de implantar, mas pelo menos a gente conhece o que é a demanda. Quem sabe em um cenário positivo? O Estado já sabe o que ele precisa fazer”.

De acordo com o entrevistado “coordenação 2”, aproximadamente dois milhões de reais foram destinados para as atividades de articulação, de mobilização, de reuniões, encontros, seminários dos Fóruns Regionais de Governo nos territórios. Entretanto, diferentemente dos Orçamentos Participativos, não há uma quantidade de recursos fixada para atendimento das prioridades definidas em conjunto com a população durante os Fóruns Regionais de Governo.

Na próxima seção será tratado sobre o monitoramento dos Fóruns Regionais de Governo.

5.1.3 Monitoramento

Segundo o entrevistado “coordenação 3”, o processo de monitoramento é de responsabilidade das secretarias que coordenam os FRGs, entretanto, a SEPLAG está designada à condução do mesmo. Dados das entrevistas indicam que ainda não há ações concretas sobre o monitoramento dos Fóruns Regionais de Governo, uma vez que esta tarefa ainda está sendo acordada e que a SEPLAG ainda estaria construindo um sistema informatizado para monitoramento dos FRGs.

De acordo com o entrevistado “coordenação 3” realizou-se ações pontuais de monitoramento dos FRGs, a exemplo da análise das reuniões em cada território e ajuste da metodologia para o território seguinte. Foi relatado que procura-se iniciar novas fases por territórios diferentes para que um território especificamente não seja sempre o primeiro a vivenciar metodologias novas.

Segundo o entrevistado “coordenação 4”, o Núcleo de Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional, estrutura que está dentro da SEPLAG, realiza o monitoramento das políticas públicas e ações prioritárias. Há a utilização de um sistema que auxilia no acompanhamento das ações de forma municipalizadas, mas o acompanhamento das ações é de forma setorial e não territorializada.

Além disso, o entrevistado “coordenação 4” também informou que o colegiado formado pelas secretarias responsáveis pela coordenação é responsável por avaliar e corrigir as ações. Nesse sentido, observou-se a existência do experimentalismo que é inerente às ferramentas e políticas públicas que estão em fase de implantação. Segundo dados das entrevistas, quando a equipe da coordenação observava no momento da implantação que uma ação ou metodologia não funcionava adequadamente em algum território, essa ação ou metodologia não seria repetida no próximo território. E, segundo o entrevistado “coordenação 3” para que um território não ficasse prejudicado com a prática incrementalista, sempre se começava uma nova fase dos Fóruns por território diferente do território no qual as atividades tinham sido iniciadas no período anterior.

5.2 Capacidade Política

A capacidade política foi observada a partir de três elementos de análise: participação social, agentes políticos e controle. Na categoria agentes políticos analisou-se a relação de agentes do sistema representativo, ou seja, analisou-se a atuação do governador, dos deputados estaduais, prefeitos e vereadores. A participação social foi analisada a partir de dados de entrevistas com membros do Colegiado Executivo do Território do Vale do Aço.

No tocante aos órgãos de controle, não se encontrou atuação direta do TCU e do MP em matérias referentes aos Fóruns Regionais de Governo. Já a Assembleia Legislativa exerceu seu controle ao votar e aprovar os instrumentos de planejamento.

5.2.1 Participação Social

Em primeiro lugar, o objetivo inicial era a promoção da participação social por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDES). O CDES é uma instância de participação prevista na Constituição Estadual na qual segmentos da população têm a oportunidade de contribuir com o processo de elaboração do PMDI. Contudo, o governo não

considerava paritária a composição antiga desse conselho, pois segundo o entrevistado “coordenação 1”, a composição inicial privilegiava maior número de representantes dos empresários em detrimento da participação de outros segmentos da população. Por esse motivo, houve uma tentativa de reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que não se efetivou, como descrito por um entrevistado da coordenação:

O PMDI trouxe isso e no desenho estratégico dos Fóruns, é de que todo esse processo se articulasse com um novo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) previsto na constituição mineira, porém com um formato muito raso porque só inclui representações do empresariado mineiro e algumas representações de grandes entidades sindicais e de representação social. Então nós propusemos, mandamos para a Assembleia uma reestruturação para que o CDES viesse se tornar um espaço de validação de que os problemas e necessidades levantados nos Fóruns correspondam aquilo que os instrumentos de planejamento representam no Legislativo. Então o CDES passaria a contar uma representação no Colegiado dos Territórios, com lideranças entre as quais os prefeitos que já faziam parte. Entretanto, o Legislativo não deu andamento, não foi o projeto em pedido de urgência, chegou-se a pensar nisso, no período havia um resquício de uma polêmica de um decreto de participação social que foi publicado pela casa civil e que no congresso foi lido como uma “bolivarianização” do Brasil, bobagem total até porque ali naquele decreto era só o registro de várias práticas já em andamento. Temeu-se que, estávamos/estamos vivendo um processo de grande tensão, a existência desse projeto esbarrasse nesse debate que tem uma natureza ideológica muito forte e tivesse risco de insucesso. O que nós pretendíamos de incremento maior em relação à convergência do processo participativo com os instrumentos de planejamento, nós havíamos depositamos nessa revisão do CDES que não se consumou (COORDENAÇÃO 1).

Embora a participação social por meio do CDES não tenha se efetivado ela ocorreu por meio da participação da sociedade civil nos Fóruns.

Dados das entrevistas indicam que o público credenciado foi de aproximadamente 25 mil pessoas em todo o Estado. Todavia, os coordenadores acreditam que esse número é maior, pois há um público que não se credenciou. Na percepção dos entrevistados, o segmento com maior participação social nos FRGs foi o da agricultura familiar por meio dos sindicatos, cooperativas e associações. Observou-se também maior participação de mulheres, que são maioria no Estado, durante as reuniões. Contudo, na percepção de um coordenador a participação social pode ser ampliada:

Eu acho que essa representação pode, precisa e deve melhorar sempre, mas eu acho que nós conseguimos pelo tipo de participação que a gente teve que foi muito de movimento social, de sindicato de trabalhadores de diversas áreas, de muitas lideranças que tem atrás de si um conjunto significativo de pessoas, de gente de conselhos de políticas públicas, de lideranças sociais, importantes em determinado município. (COORDENADOR 3)

Ressalta-se que há secretarias de Estado com um sistema de participação já institucionalizado, a exemplo da secretaria de saúde, que possui um sistema de câmaras ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) e conselhos de saúde que já possuem um histórico de participação e, portanto, o processo de participação nestas secretarias é algo natural. Entretanto, há secretarias de Estado com menor cultura de participação social e que, portanto, possuem funcionários com diferentes visões acerca do planejamento governamental e isso impacta na atenção dada as deliberações dos Fóruns.

No quadro abaixo é possível identificar o número de participantes dos FRGs por etapa e por território de desenvolvimento. A reunião devolutiva que corresponde à terceira etapa não foi incluída, pois a participação social nessa etapa se restringiu aos representantes eleitos para compor o Colegiado Executivo dos Territórios, o que no Vale do Aço correspondeu à cerca de quarenta pessoas, além dos cerca de vinte representantes das secretarias de Estado do núcleo central e regional.

Território	1ª Etapa¹	2ª Etapa	1ª e 2ª Etapas
Norte	700	470	1.170
Médio e Baixo Jequitinhonha	1.100	600	1.700
Mucuri	834	372	1.206
Sudoeste	851	268	1.119
Vale do Aço	850	424	1.274
Mata	800	521	1.321
Vertentes	851	550	1.401
Central	450	249	699
Alto Jequitinhonha	642	398	1.040
Vale do Rio Doce	960	932	1.892
Caparaó	702	723	1.425
Noroeste	972	492	1.464
Metropolitano	1.905	617	2.522
Triângulo Norte	1.903	600	2.503
Triângulo Sul	1.093	385	1.478
Oeste	941	400	1.341
Sul	1.739	360	2.099

Total Minas Gerais	17.293	8.361	25.654
--------------------	--------	-------	--------

Notas: ¹ Número de participações estimadas pelo Gabinete Militar

Quadro 10- Número de participantes dos Fóruns Regionais de Governo

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Como pode ser observado no quadro acima, o território do Vale do Aço ficou como décimo primeiro território no que se refere ao número de participações estimada na primeira etapa. Já na segunda etapa, o território analisado ficou em nono lugar, o que resultou em décimo primeiro lugar geral. Embora a participação social no território do Vale do Aço não tenha sido tão acentuada, a trajetória histórica de participação social nesse território com o Orçamento Participativo é um elemento que qualifica os participantes do Vale do Aço para o debate dos problemas e necessidades da população.

Os sete membros do Colegiado Executivo do Território do Vale do Aço entrevistados já possuem experiência prévia de participação social em conselhos, conferências e orçamentos participativos. Todos afirmaram ter utilizado o formulário de coleta de necessidades junto às suas comunidades, órgãos e movimentos sociais. Segundo os entrevistados, não houve uma restrição quanto ao que poderia ser considerado uma demanda, porém, na reunião devolutiva os representantes do Estado apresentaram a grave situação financeira na qual o Estado mineiro se encontra.

Com relação à frequência nas reuniões, quatro dos sete participantes estiveram presentes em todas as reuniões; um esteve presente nas duas primeiras e em parte da terceira e os outros dois estiveram presentes nas duas primeiras reuniões e ausentes na reunião devolutiva em função de outros compromissos oficiais.

Quando perguntados sobre o eixo de maior interesse, os entrevistados que exercem cargos de prefeito e de vereador afirmaram que todos os eixos eram de interesse de ambos, contudo o prefeito entrevistado afirmou que a prioridade dele nos Fóruns era o eixo Saúde e o eixo Educação e para o vereador, o eixo de maior interesse era o de Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico.

Os representantes do governo entrevistados tiveram maior interesse no eixo de saúde e de educação. Enquanto que os representantes de movimento social entrevistados também tiveram interesse nos eixos de saúde e educação com ênfase no tema da cultura.

Quanto ao desafio de promoção da participação social um entrevistado da coordenação afirmou que

O mais importante é olhar para a sociedade no território, ou seja, fomentar para que a sociedade civil consiga participar seria o ideal. Só que você há de imaginar que essa participação é muito limitada. Existe uma assimetria muito grande nas condições de participação. O prefeito na maior parte das vezes tem veículo oficial, não tem dificuldade de participar e esse tipo de coisa. Dependendo do território, se ele for muito grande, imagina uma comunidade quilombola, obviamente eles vão ter uma dificuldade muito maior de participar e pautar coisas do que o poder público. Então nesse processo de assimetria o que a gente tentou fazer é trazer a sociedade civil, mas tem um princípio da participação que é determinante para a sociedade civil: você só participa de alguma coisa de você acredita que a sua opinião é levada em consideração. Então se a gente não conseguir estabelecer com a sociedade civil essa relação em que eles sintam que estão participando do processo político, eles não se mantêm numa iniciativa dessa natureza. O desafio permanente dos Fóruns é que existem outras ferramentas de participação, inclusive mais antigas, até que o processo de redemocratização (COORDENAÇÃO 5).

Sobre essas ferramentas de participação, observou-se que paralelamente aos Fóruns Regionais de Governo houve uma mobilização da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social no sentido de promoção de Conferências Estaduais em Minas Gerais no ano de 2015. Além das Conferências, há os conselhos de políticas públicas, outra instituição participativa já institucionalizada. Em Minas Gerais, a realização de Audiências Públicas pela Assembleia Legislativa também são historicamente reconhecidas. Há ainda os Orçamentos Participativos, que nos últimos vinte e cinco anos aconteceram em várias cidades no Estado de Minas Gerais.

A construção da plataforma ParticipaMG a partir de um *software* livre, que está a cargo da Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social foi uma das alternativas encontradas pelo governo para a convergência das diversas formas de participação social no Estado. A construção da plataforma de participação em Minas Gerais foi inspirada na plataforma ParticipaBR do governo federal lançada pela presidente Dilma Rousseff em 2014.

Na figura abaixo é possível observar uma síntese dos segmentos que estiveram presentes nos arranjos institucionais dos Fóruns Regionais de Governo no Território do Vale



do Aço:

No Território do Vale do Aço o desafio da promoção da participação social também foi notado pelos entrevistados locais que consideraram que movimentos sociais e grupos da sociedade civil organizada com importante trajetória de participação não foram mobilizados para participar dos Fóruns Regionais:

Teve o pessoal da moradia, a participação deles foi importante. Teve um pessoal do LGBT que teve uma participação interessante. Os professores também. Acho que tem movimentos que poderiam ter participado mais. Aqui na região tem um pessoal de movimento ligado ao meio ambiente muito forte, o pessoal da juventude ficou fora. Então ficou muita gente importante de fora, para que houvesse qualidade faltou muita gente (ENTREVISTADO LOCAL 1).

Uma das limitações encontradas no processo dos FRGs, foi a da participação de pessoas ligadas ao governo que foi superior à participação da sociedade civil na percepção de pessoas ligadas à coordenação dos Fóruns:

Eu sei do ponto de vista do Colegiado Executivo, que a gente recebeu algumas reclamações da sociedade civil, deste grupo dos mais vulneráveis, de que eles estavam com dificuldades de participar, mas há outros segmentos, há segmentos do comércio da região, o próprio segmento do poder público. Este foi um segmento interessante academicamente de observar porque em muitos grupos de trabalho a gente viu que quem majoritariamente estava ali para tirar as prioridades foram os servidores. Uma coisa que nos deixou refletindo mesmo. É se na prática, em alguns momentos os Fóruns serviam para fazermos um processo de planejamento mais participativo com os servidores do Estado. Eu acompanhei muito os vinculados a área de direitos humanos e assistência social. E muitas vezes eram majoritariamente, servidor do poder público. Seja do município, seja do Estado, basicamente eram as assistentes sociais que dominavam a discussão. Eu vi isso na segurança também, era basicamente a polícia militar e a polícia civil que dominava o debate. Então, se a gente pretende fazer um processo de participação que inclua a sociedade de um modo geral, acho que temos muita coisa para avançar nesse processo (COORDENAÇÃO 5).

A participação do poder público superior à participação da sociedade civil também foi observada por Pereira (2015) conforme quadro abaixo:

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

Quadro 11- Número total de participantes por classificação nas primeiras rodadas do Fórum Regional de Governo de Minas Gerais

Fonte: Pereira (2015)

No quadro acima observou-se que houve uma significativa participação dos servidores públicos municipais, seguida pelo poder público estadual e pelos movimentos sociais. Todavia a discrepância entre a participação do poder público e da sociedade civil é bem acentuada.

No quadro abaixo também extraído de Pereira (2015) observou-se o número de participantes presentes na segunda rodada dos Fóruns:

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

Quadro 12- Número total de participantes por classificação nas segundas rodadas do Fórum Regional de Governo de Minas Gerais
Fonte: Pereira (2015)

No quadro acima, no qual o poder público manteve o número de participantes superior à sociedade civil, observou-se significativa redução de pessoas ligadas à partidos políticos, o que contribui para confirmar que a primeira reunião com a presença do governador teve um aspecto mais político.

Outro dado que chama a atenção no quadro acima é a incipiente participação do setor privado, o que também foi relatado em entrevista com a coordenação:

Claro que o processo dos Fóruns ainda está na sua primeiríssima infância, não atinge todos os segmentos que o governo entende que deveria atingir, por exemplo, o empresariado nos territórios, muito tímido ainda diante da presença de outros segmentos com os quais já houve fricção em outras realidades (COORDENAÇÃO 1).

Outra limitação observada foi em relação ao o formulário impresso/eletrônico de coleta de necessidades e problemas. Uma falha observada nesse instrumento foi a falta de uma ponderação da participação social. Segundo dados das entrevistas, há formulários que

chegavam para a reunião de eleição de prioridades com 150 assinaturas e eram analisados juntamente com a demanda de uma só pessoa que estava presente nas reuniões. Então, a quantidade de cidadãos que solicitaram determinada demanda deveria ser observada no momento de eleição de prioridades.

Então, sobre a participação social nos FRGs pode-se concluir que houve uma deficiência na mobilização da sociedade civil no território do Vale do Aço e que essa participação pode e deve ser ampliada. Embora a participação social no Estado não tenha se concretizado pelo CDES, houve outras instâncias de participação como as Conferências Estaduais realizadas em 2015, os Conselhos de Políticas Públicas e demais canais de interlocução entre governo e sociedade.

5.2.2 Agentes Políticos

Quanto à atuação dos agentes políticos, destaca-se a ação de quatro atores: o governador, os deputados estaduais, os prefeitos e vereadores.

O governador de Minas Gerais esteve presente em todas as reuniões de instalação dos FRGs o que pode ser um indicador do comprometimento do chefe executivo com essa ferramenta gerencial. Embora tenha sido positiva a participação do governador, evidenciou-se que esta participação trouxe dificuldades de articulação de agenda e de organização das reuniões de instalação nos territórios.

No que se refere à participação da Assembleia Legislativa, o entrevistado “coordenação 1” relatou que a mesma foi convidada a participar dos FRGs em função de seu histórico de participação social e pelo reconhecimento por parte dos coordenadores dos Fóruns da importância do papel de representação política exercido pelos deputados estaduais. De acordo com os entrevistados “coordenação 2” e “coordenação 3” a participação dos deputados variou de território para território e esteve alinhada com as regiões nas quais os parlamentares tiveram votação nas eleições e também com a concepção político-partidária. No Vale do Aço a participação dos deputados estaduais ocorreu na primeira rodada na qual o governador esteve presente e não se estendeu as demais fases do processo.

Em relação à participação dos prefeitos e vereadores, constatou-se que esta também variou de território para território. Através da observação participante constatou-se que os prefeitos e vereadores estão utilizando os Fóruns como um canal de comunicação para expor

suas demandas, reclamações e elogios para o governo e evidenciou-se o interesse dos prefeitos em participar das decisões do governo estadual não só por meio dos deputados estaduais, mas por outros canais.

O governador Fernando Pimentel utilizou o mote “Ouvir para Governar” na campanha eleitoral. Após a vitória no pleito eleitoral, traduziu esse mote nos Fóruns Regionais de Governo com auxílio de sua equipe de governo. Além de ser um compromisso de campanha, a participação social está relacionada historicamente ao Partido dos Trabalhadores (PT) do qual o governador faz parte.

De acordo com o entrevistado “coordenação 1”, desde 1989 o Partido dos Trabalhadores em Minas Gerais conquistou prefeituras como Ipatinga, João Monlevade e Timóteo onde foi implantado o Orçamento Participativo. Segundo relatado pelo entrevistado “coordenação 1”, o governador esteve pessoalmente envolvido nesse aprofundamento democrático, pois foi vice-prefeito do município de Belo Horizonte na gestão Célio Castro em 1997 que deu continuidade ao Orçamento Participativo implantado por Patrus Ananias em Belo Horizonte em 1993. Após a gestão de Célio Castro, o governador de Minas Gerais assumiu a prefeitura de Belo Horizonte no ano de 2002 e foi reeleito em 2005. Em 2006, a equipe de Pimentel implantou o OP Digital na capital mineira.

Portanto, em função da experiência de planejamento participativo e tradição político-partidária e de dados das entrevistas, o governador pode ser considerado o grande orientador desse processo de planejamento participativo que está em curso no Estado.

Já na mensagem enviada pelo governador à Assembleia Legislativa em março de 2015 observa-se a intenção do governador em continuar com a promessa de campanha:

O desenvolvimento do Estado deve ser pensado de forma integral e a formulação das políticas públicas estaduais precisa levar em conta as desigualdades regionais. Atender esses dois requisitos requer mudanças significativas, por meio da adoção de políticas públicas que sejam capazes de coordenar um novo reordenamento territorial de Minas Gerais e também de ampliar os processos de participação da sociedade. Para tanto, é essencial a mobilização e envolvimento dos seus principais atores, representantes das diversas regiões de Minas, servidores públicos e agentes econômicos situados nos diversos polos regionais do Estado para a construção de uma nova visão de administração, na qual não se governará exclusivamente do comando central em Belo Horizonte, mas de forma regionalizada, mais próxima dos anseios de cada região.

(...)

A concepção de governo implementada em Minas – na qual a gestão comanda o planejamento, e não o contrário, como conceitualmente recomenda o instrumento de planejamento econômico – também merece ser revista. É fundamental redirecionar a reforma do Estado mineiro do Estado Gestor para o Estado Planejador. Esta

mudança irá estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o desenvolvimento de longo prazo. O planejamento, no entanto, deve determinar metas e resultados esperados. Além disto, a participação popular e democrática deve se fazer presente para que este planejamento reflita os anseios da sociedade como um todo. (MENSAGEM À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2015, p.5-6)

Essa alternância entre planejamento e gestão foi observada por Cardoso Jr. (2011) a nível federal. Entre 2002-2014 o Estado de Minas Gerais foi governado sob o paradigma gerencialista, então a mensagem do governador a Assembleia Legislativa pode indicar que a alternância entre planejamento e gestão observada por Cardoso Jr. (2011) a nível federal de governo pode ocorrer também a nível subnacional.

Na mensagem do governador também se observa a intenção de escutar a população para governar, o que está alinhado ao modelo de administração pública deliberativo (TARRAGÓ et al., 2015).

Segundo os entrevistados da coordenação e os entrevistados locais, o elemento mais significativo do apoio do governador aos Fóruns Regionais foi a presença dele na reunião de instalação dos Fóruns Regionais em todos os dezessete territórios. Essa presença simbólica pode demonstrar uma valorização dos territórios e uma busca por aproximação do governo central ao nível local, uma vez que na reunião de instalação dos FRGs no Vale do Aço também estiveram presentes secretários de Estado, deputados, vereadores, prefeitos e representantes de movimentos sociais de todas as regiões do Estado.

Todavia, os entrevistados relataram que essa participação, embora desejada e bem vista, apresentou algumas dificuldades em relação à organização das reuniões de instalação, principalmente no tocante a adequação da agenda do governador à esses eventos. Essas dificuldades se referiram à logística, à mudança de data e a falta de tempo hábil para divulgação das reuniões de instalação em algumas regiões do Estado. Em função disso a mobilização dos setores da população certamente ficou prejudicada, pois alguns cidadãos tiveram que realizar viagens até outras cidades para poderem participar das reuniões. Todavia, a reunião em que foram coletados os problemas e necessidades da população foi realizada sem a presença do governador e as demandas da população também puderam ser entregues pela internet, o que ameniza os efeitos de adequação de agenda.

Segundo relatos dos entrevistados, durante a primeira reunião dos FRGs no território do Vale do Aço verificou-se não somente a presença do governador nos territórios, mas

também a participação dos secretários estaduais, o que na visão do entrevistado “local 5” parlamentar da região entrevistado foi algo significativo para o Território do Vale do Aço:

Nós tivemos aqui uma situação inédita: na instalação dos Fóruns estava presente praticamente todo o secretariado de governo. E quando é que a gente tinha isso? É muito raro vir um secretário de Estado no interior, sobretudo em uma região que não tem muita representatividade do ponto de vista da economia do Estado. Então nós tivemos essa experiência que eu acho que foi bastante positiva nesse sentido de você ter um contato direto com quem decide dentro do governo (ENTREVISTADO LOCAL 5).

Além do deslocamento até o interior do Estado, as secretarias de Estado, principalmente por meio das secretarias da coordenação, representavam o governador nas ações referentes aos Fóruns Regionais de Governo e o deixavam ciente das reuniões realizadas com os secretários executivos nos territórios. O próprio governador conduziu algumas dessas reuniões realizadas com frequência aproximada de uma vez por mês.

Embora a visão de mudança de paradigma e incorporação da participação social ao planejamento esteja mantida, o governador e a equipe da coordenação reconheceram que a gestão também é um elemento importante e que deve ser considerado:

O governador Pimentel tem a clareza e ele manifesta sempre que o diferencial em um momento desse de tamanha dificuldade político financeira foi esse modelo. A quantidade de problemas que foram se apresentando, principalmente nesse ano de 2016 acabaram tirando um pouco o ritmo que nós queríamos com os Fóruns e os territórios de desenvolvimento. Mas como eu falei no início, o tamanho dos problemas de Minas Gerais nos colocaram em uma situação de certo espanto. É curioso que a maioria das pessoas que vieram para o governo do Estado são pessoas experientes. Nós pensávamos que o Choque de Gestão do Estado para Resultados tinha uma grande falácia. Nós achávamos que era uma falácia, só discurso que o governo utilizava, mas não era. O Estado se apresentou com problemas de organização, financeiros e de endividamento maiores que nós imaginamos (COORDENAÇÃO 2).

Portanto, observou-se que a visão do governo atual privilegia o planejamento, mas também se atenta à gestão propriamente dita.

Já a participação dos deputados estaduais, observou-se que variou de território para território de acordo com as bases eleitorais de cada um. A presença dos deputados foi percebida pelos entrevistados de forma mais expressiva na reunião de instalação dos Fóruns, na qual o governador esteve presente. A própria característica da primeira reunião, que foi de aspecto mais político e de divulgação da nova ferramenta de planejamento governamental que estava sendo implantada propiciou a participação desses atores.

No território do Vale do Aço a participação dos deputados estaduais após a reunião de instalação não foi observada mesmo que todos os deputados eleitos nesse território sejam da base aliada do governo. Embora não possa se generalizar e confirmar que esse tenha sido o motivo da pouca participação dos deputados especificamente no território do Vale do Aço, dados das entrevistas sugerem uma mudança na articulação dos territórios e das lideranças políticas com a implantação dos Fóruns Regionais de Governo. A figura do Secretário Executivo nos Territórios seria o principal elemento responsável pela inexpressiva participação dos deputados nesse território, pois em alguma medida, altera a relação dos deputados com os prefeitos e vereadores que passam a contar também com esse secretário para aproximação e solução de problemas que precisam de intervenção do núcleo central de governo. Essa possibilidade de conflito de ação foi identificada na fala de um entrevistado “local 1”:

Não participaram. Sabe porque não participaram? (...) os deputados vêm os Fóruns como uma ameaça a eles porque os secretários executivos competem com eles nos territórios. Uma demanda que o prefeito poderia procurar o deputado para resolver, ele pode procurar o secretário executivo, então fica competitivo e ele não participa. Nenhum deles participou. Vieram na primeira reunião quando o governador veio, mas não participaram. No debate, no dia a dia nos temas eles não participaram (ENTREVISTADO LOCAL 1).

A visão do entrevistado “local 1” não é unânime. Na visão do entrevistado “local 4”,

Há funções diferentes. No caso do Fórum ele tem o objetivo de ouvir a sociedade, de colher opiniões, de fazer essa interface, essa interlocução. Mas ela não substitui de forma alguma o deputado estadual, que representa o parlamento a nível de Estado. Ele que é o propositor das políticas públicas. E é ele que faz o papel de fiscal junto às ações de governo. Então eu acho que não há nenhuma sobreposição de função (ENTREVISTADO LOCAL 4).

Embora a presença dos deputados estaduais no território do Vale do Aço durante o processo de realização dos FRGs tenha sido restrita e alguns membros do colegiado tenham relatado o não comparecimento dos parlamentares às reuniões, observou-se a atuação dos deputados da região junto ao nível central de governo. Há evidências disso nas entrevistas realizadas junto aos coordenadores dos Fóruns. A primeira evidência é a de que um dos deputados do território de desenvolvimento do Vale do Aço, que durante o período dessa pesquisa ocupa o cargo de presidente da Assembleia Legislativa (ALMG), apoiou os FRGs dentro da ALMG: “ele (o presidente da ALMG) entendeu o processo, acha que não existe nenhum problema para o Legislativo participar dos Fóruns Regionais. Ele mesmo se incumbiu de discutir com os deputados a participação” (COORDENAÇÃO 1).

A Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa participou do processo dos FRGs em todo o Estado acompanhando a realização dos Fóruns e também discutindo com a população na ALMG o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e o Plano Plurianual.

O entrevistado “coordenação 1” mencionou que o envolvimento da Assembleia Legislativa foi um dos primeiros elementos pensados na construção dessa ferramenta de gestão implantada em Minas Gerais. A partir das experiências de participação em outros Estados, como o Rio Grande do Sul, a coordenação percebeu que a relação dos Fóruns com a representação da sociedade civil pode sugerir uma concorrência com a representação parlamentar. O não envolvimento da Assembleia Legislativa no Rio Grande do Sul no processo dos Fóruns que aconteceram naquele Estado, na percepção de entrevistados no núcleo central de coordenação no Estado de Minas, levou aquele Estado a uma crise junto à Assembleia e, portanto, desde o início do processo no Estado mineiro, a ALMG foi consultada e envolvida no processo dos Fóruns Regionais de Governo.

Em relação a participação dos prefeitos nos Fóruns Regionais de Governo, observou-se que esta também foi variável e de acordo com a percepção de cada um deles da importância do processo. Há relatos de prefeitos que durante a realização da segunda rodada dos Fóruns passaram nas salas onde os eixos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) estavam sendo discutidos pela população e manifestaram as suas demandas e prioridades. Também há registros nas entrevistas, de prefeitos que foram para a segunda rodada dos Fóruns com ônibus cheios de pessoas para assegurar que as demandas deles seriam atendidas.

No caso do Vale do Aço, em 2015 e 2016 os prefeitos das quatro principais cidades desse território (Caratinga, Coronel Fabriciano, Ipatinga e Timóteo) estavam alinhados partidariamente ao governo do Estado de Minas Gerais, o que favoreceu apoio à implantação dos Fóruns na região.

Houve a indicação de prefeitos para a composição do Colegiado Executivo dos Fóruns com o objetivo de acompanhar a implantação das políticas públicas e a gestão do governo.

Nos próximos dois anos (2017-2018) é possível que o arranjo institucional mude, uma vez que os prefeitos eleitos nas principais cidades da região não pertencem à mesma vertente

político-partidária do governo estadual. Essa mudança no arranjo é uma questão que pode ser estudada em trabalhos futuros, mas em razão do tempo não será analisada nesse trabalho.

De um modo geral, a participação dos vereadores também foi variável. Todavia, observou-se a presença desses representantes do legislativo em todas as fases do processo dos Fóruns Regionais no Vale do Aço. Um vereador entrevistado afirmou que embora conhecesse a hierarquia dos órgãos do Estado por meio dos Fóruns ele teve a oportunidade de conhecer as pessoas que possuem o poder de decisão dentro desses órgãos:

Conhecer, eu conhecia, pela internet, pelo site institucional. Como parlamentar que sou eu tenho quase que obrigação de conhecer os Ministérios e as Secretarias de Estado, mas não significa que eu conheço a estrutura por dentro. Eu conheço a hierarquia que está disponível no portal do Estado. Eu não posso falar que não conhecia, mas talvez não tinha esse relacionamento que foi oportunizado a partir da instituição do Fórum (VEREADOR COLEGIADO EXECUTIVO).

A partir dessa entrevista com esse vereador e das entrevistas com os demais membros do colegiado executivo, observou-se que essa interação entre o núcleo central de governo e o núcleo central dentro de um mesmo órgão e entre órgãos diferentes foi um dos aspectos mais positivos da realização dos Fóruns.

Esse vereador entrevistado considera que os Fóruns contribuem para o planejamento governamental, mas afirma não acreditar que o governo planeja somente com os FRGs: “Na verdade em qualquer gestão, em qualquer esfera de governo você tem várias ferramentas de planejamento, uma delas é com participação popular, mas você tem também a equipe interna de planejamento” (VEREADOR MEMBRO DO COLEGIADO EXECUTIVO).

5.2.3. Controle

Em relação aos mecanismos de controle, observou-se a atuação da Assembleia no que tange ao controle da elaboração dos instrumentos de planejamento principalmente no que se refere ao controle de prazo e à exigência de aprovação do PMDI antes do PPAG. Além disso, a ALMG atuou na fiscalização e acompanhamento dos FRGs por meio de sua Comissão de Participação Popular (CPP).

Segundo dados do sítio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) “o controle externo exercido pelo Tribunal compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade,

economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública”. Embora não tenha se identificado a atuação do Tribunal de Contas do Estado em relação as ações dos FRGs e nem a participação de seus membros durante as rodadas dos Fóruns, os membros do TCE-MG poderiam ter participado se houvessem julgado a existência da necessidade de fiscalização principalmente a orçamentária e a patrimonial.

Dados das entrevistas com membros da coordenação revelaram que o Ministério Público e a Defensoria Pública foram convidados a participar das reuniões nos territórios. Portanto, em alguns territórios houve algum nível de envolvimento no processo, mas no papel de observadores e não de participantes propriamente dito. Especificamente no território analisado não se encontrou evidências da atuação dos órgãos de controle.

No quadro abaixo é possível observar uma síntese dos principais atores envolvidos na capacidade administrativa e na capacidade política:

Fóruns Regionais de Governo			
Capacidade Técnico-Administrativa	Organização	Coordenação	Monitoramento
	Secretarias da coordenação, demais secretarias de Estado, empresas públicas, fundações e autarquias.	SEPLAG, SEDPAC, SEGOVe Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais	SEPLAG
Capacidade Política	Agentes Políticos	Participação Social	Controle
	Governador, Deputados Estaduais, Prefeitos e Vereadores	Movimentos Sociais, Sociedade civil organizada, partidos políticos, entidades empresariais (pouca participação).	Assembleia Legislativa

Quadro 13- Síntese da Capacidade Técnico-Administrativa e da Capacidade Política

Fonte: Elaborado pela autora

No quadro síntese acima é possível observar que a capacidade técnico-administrativa do Estado de Minas Gerais para a implantação dos FRGs foi constituída por todos os seus órgãos, em especial pela SEPLAG, SEGOV, SEDPAC e SEDIF que ficaram responsáveis pela coordenação dos Fóruns. O monitoramento das ações ficou a cargo da SEPLAG, por meio de seu Núcleo de Ações Estratégicas.

Já a capacidade política foi constituída pela variada atuação dos agentes da democracia representativa e pela também diversa participação da sociedade traduzida por meio dos

movimentos sociais, da sociedade civil organizada, os partidos políticos e as entidades empresariais em menor grau. Já o controle foi exercido pela Assembleia Legislativa ao acompanhar a elaboração e aprovar os instrumentos de planejamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa dissertação busca-se analisar em que medida os Fóruns Regionais se apresentam como uma inovação institucional. As institucionalidades encontradas nessa pesquisa estão relacionadas à capacidade técnico-administrativa e à capacidade política (GOMIDE e PIRES, 2014). Analisar uma capacidade, é em primeira instância, fazer uma análise de potencial para tecer considerações acerca de suas possíveis implicações sobre a efetividade do novo instrumento de planejamento (AVRITZER, 2008; GOMIDE e PIRES, 2014).

A inovação institucional trazida pelos Fóruns Regionais de Governo se refere à introdução da participação social e da territorialização na elaboração dos instrumentos de planejamento. Assim, os Fóruns Regionais são um novo processo que ocorreu na fase de planejamento do ciclo de planejamento em Minas Gerais. Os FRGs também são entendidos nesta dissertação como uma nova ferramenta de planejamento governamental utilizada na gestão pública estadual em Minas Gerais.

Além disso, os FRGs também são considerados como uma instituição participativa ao incorporar arranjos institucionais participativos na elaboração do planejamento (AVRITZER, 2008). Na classificação de arranjos participativos de Avritzer (2008), os Fóruns Regionais de Governo estão de acordo com o que o autor considera como participação *bottom up* com livre entrada de participantes, sem, contudo, diminuir a característica de terem sido convocados pelo poder executivo estadual.

É importante observar que nos doze anos anteriores à implantação dos Fóruns Regionais de Governo, o Estado mineiro foi governado por uma coalizão com uma visão distinta da atual. Contudo, o novo governo que assumiu Minas Gerais em 2015 tem uma visão mais alinhada ao modelo de administração pública deliberativo com maior participação da sociedade (CARDOSO JR., 2011; TARRAGÓ et al., 2015). Observou-se que a implantação dos FRGs é compatível com o modelo de administração pública deliberacionista.

A análise dos Fóruns Regionais de Governo permitiu observar que essa experiência que está sendo implantada em Minas Gerais foi inspirada na experiência do governo federal e regionalização do planejamento que ocorreu no Rio Grande do Sul recentemente (AMARAL, 2014).

A regionalização em si, não é um fenômeno novo no Estado, desde a década de 1970 a Fundação João Pinheiro elabora planos regionalizados, algo em parte explicado pela dimensão territorial e pelas disparidades socioeconômicas e culturais de Minas Gerais. Outro fenômeno que evidencia a regionalização é a existência de regiões Metropolitanas como a Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Região Metropolitana do Vale do Aço. Todavia, a realização dos Fóruns possibilitou às regiões do Estado um exercício de pensar coletivamente solução para problemas comuns aos territórios.

Os Fóruns começaram a ser implementados após o início da elaboração dos instrumentos de planejamento, o que leva a concluir que houve falta de tempestividade na implantação dos Fóruns. Constatou-se a permanência da discricionariedade das secretarias de Estado em determinar o que entra na agenda governamental. Porém, reconhece-se que o processo ainda está em curso e que não é tarefa simples a mudança de um paradigma.

Quanto à capacidade técnico-administrativa de implantação desta ferramenta, observou-se uma limitação em função das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado e pela experiência da burocracia de médio escalão com o paradigma anterior.

A grave situação das finanças públicas foi demonstrada pelos déficits orçamentários, a aprovação de um novo orçamento para o ano de 2015 e o decreto de calamidade financeira assinado pelo governador em dezembro de 2016. Como consequência da grave situação financeira, o governador assinou em novembro de 2016, em conjunto com alguns órgãos do Estado, um conjunto de metas territorializadas nomeado de “Pacto pelo Cidadão” em substituição à reunião devolutiva de Investimento e Pessoal.

Em relação aos recursos humanos, evidenciou-se que houve dificuldades em relação ao tempo necessário para convencimento da burocracia e rompimento com o paradigma anterior e a construção destes instrumentos. Portanto, a manutenção da equipe anterior foi um limitador no início do processo de implantação dos Fóruns. Todavia, acredita-se que a burocracia se adaptará ao novo modelo de planejamento. Não foi possível determinar um perfil dos funcionários envolvidos diretamente com os Fóruns, pois além de uma burocracia formada pelo Estado encontrou-se profissionais alinhados politicamente ao governo com experiência em processos de participação social.

Quanto aos recursos tecnológicos, nota-se a construção de uma plataforma que será chamada de ParticipaMG, de modo semelhante ao que ocorreu no governo federal com a

plataforma ParticipaBR. O aspecto positivo da construção de uma plataforma digital é a economia de recursos e a possibilidade de interação com o governador. Porém, ressalta-se que muitos cidadãos mineiros poderão vir a ser excluídos dessa ferramenta. O sítio eletrônico (www.forunsregionais.mg.gov.br) foi o recurso tecnológico mais citado pelos cidadãos. Embora seja uma ferramenta que contribui para a divulgação dos Fóruns e das ações realizadas no âmbito dos mesmos, identificou-se algumas ações necessárias, como por exemplo, a inclusão de um cronograma com as próximas ações, um demonstrativo do valor gasto pelo Estado para a realização dos FRGs e um monitoramento das ações realizadas. Assim, o sítio deixará de ser apenas um instrumento de informação e passará a ser também um instrumento de controle social.

No tocante à coordenação, fica evidenciado que esta foi realizada de forma colegiada primeiramente entre as secretarias indicadas no decreto de criação dos Fóruns (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Governo e Secretaria de Direitos Humanos e Participação Social). Posteriormente, após a reforma administrativa, incluiu-se a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais. Considerou-se evidência de institucionalização dos FRGs, a criação de uma secretaria para os Fóruns Regionais em um momento em que o processo de institucionalização dos FRGs já estava avançado. Contudo, pouco pode se concluir a respeito dessa nova secretaria que estava em estruturação no momento de conclusão da pesquisa.

O monitoramento das atividades é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento, que não realiza um monitoramento específico para os Fóruns Regionais. Esse monitoramento é realizado de forma setorial pelo Núcleo de Ações Estratégicas (NCIAP).

É importante ressaltar que pretendeu-se desde o princípio analisar a capacidade política no “estado da arte”, ou seja, fez-se uma análise do potencial demonstrado durante a implantação dos Fóruns Regionais de Governo. Isso significa que não se deu ênfase em uma análise densa de processos da democracia representativa como a mudança de coalizões no governo de Minas Gerais entre 2014 e 2015 e o impeachment ocorrido no governo federal em 2016.

Embora esses movimentos da democracia representativa tangenciem o potencial político, adotou-se o modelo de Gomide e Pires (2014) em que esse potencial foi analisado pela atuação dos agentes políticos da democracia representativa, a participação social no

território do Vale do Aço e pela atuação (ou ausência dela) dos órgãos de controle. Sendo assim, essas questões foram consideradas como externas ao modelo e tratadas de forma superficial quando necessárias.

A respeito da capacidade política, observa-se que a maior parte da participação nos Fóruns foi proveniente do próprio governo, o que indica a necessidade de maior mobilização da sociedade civil no Estado e de incentivo à participação. Todavia, destaca-se a atenção dada pelo governador do Estado a esta ferramenta de gestão governamental, dada a sua participação e deslocamento até os dezessete territórios do Estado. Esta ação possui um significado simbólico que não pode ser negligenciado.

No território analisado não houve significativa presença dos deputados estaduais nas reuniões. Todavia, há relatos da atuação da Assembleia Legislativa na implantação dos Fóruns Regionais por meio da Comissão de Participação Popular e também por meio da atuação do presidente da Assembleia que possui sua base eleitoral no território analisado.

Os prefeitos que participam dos Fóruns no território analisado utilizam essa nova ferramenta de planejamento governamental como um canal direto junto ao Estado e entendem os Fóruns como uma oportunidade de pensar coletivamente os problemas relacionados à região.

Também nota-se a presença de vereadores de diversos municípios durante as reuniões. Esses vereadores também utilizam os Fóruns como um canal para vocalizar as demandas de sua base eleitoral e também como uma possibilidade de articulação política por terem a oportunidade de conhecer os responsáveis pelos órgãos no Estado e se aproximar de atores políticos do Estado.

O território do Vale do Aço possui uma trajetória de participação social proveniente das experiências de orçamento participativo. Isso se reflete na experiência de participação dos membros do colegiado executivo, uma vez que todos os entrevistados já tiveram contato direto com alguma forma de participação social. E mesmo com essa trajetória de participação social, o território analisado ocupou o décimo primeiro lugar geral em termos de participação social, o que evidencia a necessidade de uma maior mobilização da sociedade civil no território.

Também é preciso que a mobilização se estenda a entidades que representem os empresários na região, pois a participação do setor privado não foi significativa no território analisado. Ressalta-se que a participação de pessoas ligadas ao setor público foi maior do que a participação de pessoas da sociedade civil. Portanto, embora os Fóruns tenham tido como objetivo alcançar uma participação social para a construção dos instrumentos de planejamento, eles foram um instrumento de participação intra e inter governo com um alcance aos servidores no *street level*.

A atuação dos órgãos de controle foi observada principalmente por meio da atuação da Assembleia Legislativa no tocante ao cumprimento dos prazos e dos ritos referentes à elaboração dos instrumentos de planejamento. Não foi observada a atuação de outros órgãos de controle no território analisado.

Ainda não é possível avaliar em que medida o Estado conseguirá cumprir o previsto nas reuniões dos Fóruns Regionais de Governo até 2019, fim do PPAG 2016-2019 e até 2027, fim do PMDI 2016-2027. Todavia, a expectativa é de que o Estado não consiga atender a todas as prioridades previstas, dado o cenário econômico, político, financeiro e institucional atual, mas é algo que pode mudar no longo prazo. Embora se considere que significativa parte das demandas não serão atendidas, o estudo revela uma alternativa de como superar a situação financeira do Estado: implantar instrumentos de participação popular, que auxiliem o Estado a gerir sua disponibilidade de recursos e a determinar as prioridades de ação.

A principal limitação desse estudo está na temporalidade (janeiro de 2015 a dezembro de 2016), uma vez que os Fóruns Regionais de Governo ainda estão em fase de implantação e é prematuro analisá-los em relação à efetividade de uma instituição participativa.

Como recomendações para pesquisas futuras recomenda-se uma análise da efetividade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser; Spink, Peter (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 173-201
- AFONSO, R. W.; ROMANO, M.; SILVA JÚNIOR, D. S.; PORTUGAL, G. T. **Uma avaliação da adoção do BSC pelos Tribunais de Contas dos Estados**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 20, n. 66, p. 3-18, 2015.
- AMARAL, L.A. **Participação Social e Conteúdo Estratégico nos PPA's Estaduais**. Brasília: Ipea, 2014.
- ANSOFF, H.I. **Estratégia Empresarial**. São Paulo: Ed. McGraw-Hill, 1977.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, June 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Dec. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- AVRITZER, L. e SOUZA, C. **Conferências Nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional**. In: _____. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. IPEA. Brasília, 2013.p.9-24
- AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. In: _____. SOUZA, C. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013b.
- BARBACENA (MG). **Prefeitura Municipal**. Plano de ação imediata: diagnóstico municipal, 1972.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**, 4.ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L. BERMEJO, P. H. de S. **Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG)**. *Rev. Adm. Pública*, Abr 2012, vol.46, no.2, p.523-545.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia y Disenos Institucionales Participativos. **Iconos. Revista de Ciências Sociais**, v. 15, no 02, p. 71-87, 2011.
- BRASIL. Decreto que estatui normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, 1964.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. In Petrucci, Vera; Schwarz, Letícia (orgs.). Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; ENAP, 1999, p. 17-62

BORNIA, A. C.; LUNKES, R. J. **Uma contribuição à melhoria do processo orçamentário**. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 4, p. 37-59, 2007.

BRUGUÉ, Q. **Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. Barcelona: Gobierno de Aragon, Dirección General de Participación Ciudadana, 2010.

BURKHEAD, J. **Orçamento Público**: Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1971.

CARDOSO JR., J.C. **Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente**. In: A Reinvenção do Planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR., J.C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011b.

CARNEIRO, R. **O planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais**. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti. (org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARNEIRO, R. **PPAS Estaduais em perspectivas comparada: processos, conteúdos e monitoramento**. In: CARDOSO JR., J.; SANTOS, E. (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência democrática**. Brasília: Ipea, 2015.

COSTA, D. M. D. VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 15, n. 56, dez. 2010. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>>. Acesso em: 16 Fev. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>.

DA SILVA, Márcia Regina; HAYASHI, Carlos Roberto Massao; HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini. Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo. **InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 110-129, june 2011. ISSN 2178-2075. Disponível em: <<http://www.journals.usp.br/incid/article/view/42337/46008>>. Acesso em: 16 fev. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2178-2075.v2i1p110-129>.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatística/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resu ltados_do_universo.pdf>. Acesso em: dez. 2016.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

DAVIDOFF, P. Advocacy and pluralism in planning. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 31, n. 4, p. 331-338, 1965.

DE TONI, Jackson. O que é o Planejamento Estratégico Situacional? **Revista Espaço Acadêmico**, Paraná, n. 32, p. 1-12, 2007. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

FELIX, R.; FELIX, P. P.; SOUSA JÚNIOR, R. T. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 1, p. 51-74, 2011.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p. 13-52

FERREIRA, F.; DIEHL, C. A. **Perfil da produção científica brasileira sobre Balanced Scorecard**. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, v. 6, n. 1, p. 54-88, 2013.

FLEURY, S. J. F. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: OLIVEIRA, Myriam Costa de (Org). **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

FLORES, E. L.; FACHINELLI, A. C. O alinhamento do pensamento estratégico: O BSC como condutor do processo na Caixa Econômica Federal. **Revista Brasileira de Estratégia**, v. 4, n. 1, p. 37-52, 2011.

FILGUEIRAS, A. A.; BARROS, L. P. S.; GOMES, J. S. O processo de implantação do Balanced Scorecard em uma empresa estatal brasileira: o caso Petrobras. **Revista de Gestão**, v. 17, n. 1, art. 4, p. 45-57, 2010.

FILHO, H.C.R.S. **Percepção do alinhamento de uma unidade periférica com o planejamento estratégico da secretaria de Estado de saúde de Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2013.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano do Vale do Aço**. Belo Horizonte: FJP, 1978.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Efeitos da implantação de investimentos siderúrgicos sob os fluxos migratórios**. Belo Horizonte: FJP, 1981

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim de Conjuntura Econômica 1º quadrimestre de 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/boletim-de-conjuntura/574-boletim-de-conjuntura-1o-quadrimestre-23-06-2015-2/file>>. Acesso em 08 de novembro de 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim de Conjuntura Econômica 3º quadrimestre de 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/boletim-de-conjuntura/605-boletimdeconjuntura3oquadrimestre06-03-2016/file>>. Acesso em 08 de novembro de 2016.

_____. **Boletim de Conjuntura Econômica 1º quadrimestre de 2016**. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/boletim-de-conjuntura/660-boletimdeconjuntura1oquadrimestre09-11-2016/file>>. Acesso em 08 de novembro de 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 9.ed.São Paulo: Atlas, 2000.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002a.

GOMIDE, A.de A. PIRES, R.R.C. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.de A. PIRES, R.R.C(editores). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),2014.

GRAY, A. J.; **Plano de desenvolvimento do Lago de Furnas**. 1975. (secretaria da Indústria, Comércio e Turismo).

GUIMARÃES, T. B; ALMEIDA, B. T. **Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005)**. Cadernos BDMG, Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 12, abr. 2006. p. 1-64

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Carlos Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HIDA, I. **Planejamento estratégico situacional**. Prod., São Paulo, v. 3, n. 2, p. 113-125, dez. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 29 ago. 2016.

Instituto de Economia Aplicada (IPEA). **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2012. 2 v.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. 17 ed. Rio de Janeiro, Campus, 1997. 344p.

KETTL, Donald F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser; Spink, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 75-122

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LADEIRA, L. C. A Lacuna da Participação **Democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 2008.

LANA, Francisco C. F.; GOMES, Elizabeth L. R. Reflexões sobre o planejamento em saúde e o processo de reforma sanitária brasileira. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 97-110, 1996. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rlae/v4n1/v4n1a09.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

LAVALLE, J.L. Instituciones e Instrumentos para el planeamiento gubernamental em América Latina. In: **A Reinvenção do Planejamento no Brasil**. CARDOSO JR., J.C.(Org.). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-264, mar. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245>>. Acesso em: 09 Ago. 2016.

LEITE, F. L. B. **Análise dos Fatores Críticos de Sucesso na implantação do *Balanced Scorecard* no Setor Público de Minas Gerais**. Monografia apresentada para a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.

LIMA, R. F.; CÂMARA, T. F. M. Desafios com o Desabastecimento na Cadeia de Suprimentos em um Hospital Público: Relato de Caso. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1, p. 120-127, 2016.

MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

MANNING, NICK et al. **Reformas de gestão pública**: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: Medeiros, Paulo César, Levy, Evelyn (orgs.) **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark. Brasília: Consad, 2009, p. 97-148

MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1671-1720, 2012.

MINAS GERAIS. **Resolução Secretaria Estadual de Saúde nº 0811 de 30 de dezembro de 2005**. Disponível em: http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/res_0811.pdf>. Acessado em 11 de maio de 2016.

MINAS GERAIS. **Lei delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007**. Disponível em: <www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=6610>. Acessado em 11 de maio de 2016.

MINAS GERAIS. **Balanco Geral do Estado- Administração Direta**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), 2015a.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Itatiaia, 2016.

MINAS GERAIS. **Demonstrações Contábeis** - Exercício de 2015. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), 2015c.

MINAS GERAIS. **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015**- Anexo I e II. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), 2015b.

MINAS GERAIS. **Orçamento estadual de 2015 é aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa**. Belo Horizonte: ALEMGO. 26 de março de 2015.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Decreto nº 46.774**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019 v1**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de revisão Plano Plurianual 2016-2019. Belo Horizonte, 2015**. Disponível em: <planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 08 de novembro de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Cartilha dos Fóruns Regionais de Governo**. Belo Horizonte, 2015.

_____. **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016**- Anexo I e II. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa 2016**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <planejamento.mg.gov.br>. Acesso em 08 de agosto de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Decreto nº 47.039**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47039&comp=&ano=2016>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2003. (Coleção Debates, 21)

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORAES, J.; MARIANO, S.; FRANCO, A. M. S. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 493-518, 2015.

MUINHOS, M.K. **O alcance do Planejamento Estadual no Brasil: os planos mineiros de desenvolvimento da década de 70**. Dissertação de mestrado da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP)- São Paulo: 1991.

OLIVEIRA, L. de. A estratégia organizacional na competitividade: um estudo teórico. **Revista de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- REAd**- Edição 40 Vol. 10 No. 4, jul-ago 2004.

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Artigo publicado nos anais do Enanpad 2005 e em Martins e Pieranti, 2006.

OLIVEIRA, D. P. R **Introdução à administração: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.

PACHECO, R. S. **A agenda da nova gestão pública**. In: Loureiro, Maria R.; Abrúcio, Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010, p. 183-218.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. História [online], vol. 28, n.2, pp. 775-796. 2009.

PEDRO, J. M. O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público. **Revista Informação & Informática**. Lisboa, n.28, p.14-23, 2004.

PEREIRA, C.B.S. **Participação Social, instituições participativas e desenhos institucionais: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. Monografia da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP) - Belo Horizonte: 2015.

PFEIFFER, P. O. Quadro Lógico: um método para planejar e gerir mudanças. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

PIRES, R.R.C. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: Ipea, 2013.

PIRES, J.S.D.B.; MOTTA, W.F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25. n.2. pág. 16-25. mai/ago.; 2006.

PIRES, R.R.C.; GARCIA, R.C.; CASSIOLATO, M.M.M.C.; CARNEIRO, R. (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência democrática**. Brasília: Ipea, 2015.

RATTNER, H. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152)

REIS, M.L. **Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro**. FOCO- Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio, Vila Velha, v. 7., n.7. , p. 104- 137, jan./jul. 2014. Disponível em < [http:// www.novomilênio.br/periodicos/index.php./article/view/91](http://www.novomilênio.br/periodicos/index.php./article/view/91)>. Acesso em 30 de agosto de 2016.

REIS, A. A. **Avaliação das contas do governo do estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal**. Belo Horizonte: FJP, Setembro 2006.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para reconstrução**. In: A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011; v.4 (517p.): tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento); p. 177-216.

RODRIGUES, R.V. A. **Gestão de Programas Estruturadores Intersetoriais em uma Perspectiva de um Estado em Redes**. Monografia de conclusão de curso apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, A.L.F. **A Participação como Princípio e Ferramenta de Governo: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo**. Monografia da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP)- Belo Horizonte: 2016.

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, São Leopoldo, ano 1, n.1, jul. 2009.

SCHNEIDER, A. **Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24: .87-103, jun. 2005.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. RAP - Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 43(2): 347-69, MAR./ABR. 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013, 188p.

SILVA, F.L.A; **Cidadania Participativa: o caso do Orçamento Municipal de Ipatinga-MG**. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, Nº 7, 2005.

SILVA, C. A. B.; MEDEIROS JÚNIOR, J. V. Mapa estratégico do balanced scorecard como ferramenta de apoio ao programa de responsabilidade ambiental na Justiça Federal do Rio Grande do Norte. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 10, p. 28-41, 2011.

SILVEIRA, M.C. **O Processo de Formulação da Estratégia: um Estudo de Caso Longitudinal sobre o Processo de Construção das Estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011**. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, p. 5-29, 2004.

SOUZA, F.M.P. **O processo de elaboração da estratégia de Minas Gerais: uma análise da carteira de programas mineiros à luz das metodologias utilizadas para a sua elaboração.** Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2013.

SOUZA, C.H.L.; CRUXÊN, I.A.; LIMA, P.P.F.; ALENCAR, J.L.O.; RIBEIRO, U.C. **Conferências Típicas e Atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político.** In: ____. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. IPEA. Brasília, 2013.p.9-24

SUVALE. **Diagnóstico e programação da área de Três Marias.** 19??.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JR. , J.C. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço público.** Brasília: Ipea, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). **Jurisdição e Competência.** Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=1J&tipo=1&url=&cod_secao_menu=3>. Acesso em 05 de fevereiro de 2017.

UFV- UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Centro de Ciências Agrárias. Departamento de Economia Rural. Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata, MG - **PRODEMATA: segundo relatório anual de avaliação**, 1977.

UFV – UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Relatório de pesquisa** – estado de Minas Gerais. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs. Brasília: UFMG e IPEA, 2013.

VILHENA, R.; MARTINS, H.F.;MARINI, C.;GUIMARÃES, T.B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** Políticas de Gestão Pública para o Desenvolvimento de Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WEBER, M. **Economia e Sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 2.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Método. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001.

APÊNDICE A-Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

Parte 1-Capacidade Técnico-Administrativa

Questões Gerais

- 1) Como se dá esse processo de planejamento no governo Pimentel?
- 2) Além do PMDI e do PPAG há outros planos setoriais no qual estão descritas as prioridades do governo de Minas? Quais?
- 3) Como é realizada a relação entre as prioridades e demandas definidas pela população e os instrumentos de planejamento?
- 4) Organizações
- 5) Quais os órgãos envolvidos na implementação dos FRGs? Há outras organizações envolvidas? Quais? Quantos funcionários estão envolvidos ao todo? E no Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional? E no Núcleo de participação e regionalização- NPAR? Qual é o perfil desses funcionários? Qual foi o montante de recursos financeiros destinado à implementação dos FRGs? E o montante destinado às ações acordadas? Quais recursos tecnológicos foram empregados?
- 6) Qual é o perfil dos integrantes do Colegiado Executivo?
- 7) Relacionadas à coordenação
- 8) Como se dá a organização do processo? Qual é a periodicidade das reuniões? Quem participa? Quem toma as decisões finais? Como é a articulação com as áreas chave do governo?
- 9) Quais órgãos são os responsáveis diretos? E os indiretos? Como é essa hierarquia dentro da SEPLAG?
- 10) Qual é o papel dos secretários dos Territórios de Desenvolvimento dentro do processo de coordenação?
- 11) Qual é o papel dos mediadores das discussões nas reuniões?
- 12) Quais são os atores chave no processo de coordenação?
- 13) Qual é o objetivo da criação da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento Integrado e os Fóruns Regionais de Governo? Quantas pessoas estão alocadas nesta secretaria? Quem é o secretário? Qual é o volume de recursos destinados a ela?
- 14) Em que medida os FRGs auxiliam a melhorar a comunicação e a integração entre os órgãos e os setores do Estado?
- 15) Relacionadas ao monitoramento

- 16) Quais órgãos são responsáveis por acompanhar e avaliar os resultados?
- 17) Como as falhas são percebidas e corrigidas?
- 18) Como a participação social é avaliada?
- 19) Como o desempenho dos secretários executivos é avaliado?
- 20) Quais são os resultados obtidos na pesquisa realizada pela SEPLAG durante a reunião devolutiva? (Pedir os dados)

Parte 2- Capacidade Política

- 21) Relacionadas aos agentes políticos
- 22) Qual é o papel da Assembleia Legislativa através de sua Comissão Popular de Participação (CPP) nesse processo?
- 23) Em que medida o governador do Estado apoia os FRGs?
- 24) Como é a participação dos prefeitos e vereadores nesse processo?
- 25) Relacionadas à participação social
- 26) Pode-se afirmar que a participação obtida nas reuniões é representativa da população mineira?
- 27) Qual segmento da população foi mais representativo nos Fóruns Regionais?
- 28) Qual é o perfil das pessoas que participaram dos Fóruns Regionais?
- 29) Em que os Fóruns Regionais se diferenciam de outras formas de participação já existentes?
- 30) Qual a consequência da participação da população no processo de construção do planejamento? (Ou como as demandas da população são canalizadas para a construção do planejamento)
- 31) Relacionadas ao controle
- 32) Como foi a atuação dos órgãos de controle (Tribunal de Contas do Estado, Corregedoria Geral do Estado) em relação aos FRGs?

APÊNDICE B- Roteiro de entrevista membros do colegiado executivo

- 1) Qual segmento da sociedade você representa no colegiado executivo?
 - Político. Qual cargo? prefeito vereador deput. federal deput. estadual
 - Representante de movimento social. Qual movimento? _____
 - Funcionário público. Qual órgão? _____
- 2) Se político, o quanto você concorda que os Fóruns Regionais de Governo substituem junto à sociedade a sua função representativa?
 - Concordo Totalmente Concordo Indiferente
 - Discordo Discordo Totalmente
 Explique: _____
- 3) Em qual das etapas da primeira rodada o senhor/a senhora esteve presente?
 - Reunião de instalação
 - Reunião de discussão das necessidades e prioridades
 - Reunião devolutiva de custeio e gestão
 - Nenhuma
 - Todas as reuniões
- 4) Como foi a sua experiência de participação nos FRGs?
- 5) Se presente na reunião de instalação, o quanto o senhor/ a senhora considerou útil o formulário de coleta de problemas e necessidades junto à sua comunidade para coleta de problemas a serem discutidos na reunião de discussão das necessidades?
 - Muito útil Útil Indiferente Pouco útil Não utilizei
- 6) Houve alguma orientação na reunião de instalação sobre o que poderia ser considerado um problema ou necessidade da população?
- 7) Qual dos eixos era o de seu maior interesse?
 - Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico
 - Infraestrutura e Logística
 - Saúde e Proteção Social
 - Segurança Pública
 - Educação
 - Todos
 - Nenhum
- 8) Como o senhor/ a senhora foi convidado para participar dos Fóruns?
 - Divulgação em jornal de circulação na região
 - E-mail institucional
 - Por meio de ligação telefônica
 - Folder
 - Outdoor
 - Rádio
 - Televisão
 - Outra. Qual (is)? _____

- 9) O senhor/senhora já teve oportunidade de participar de outra experiência de participação social? Se sim, qual? Se não, pular para a questão 12.
- () Fóruns temáticos
() Conferências
() Conselhos
() Orçamento Participativo
() Outra: _____
- 10) Em que os Fóruns se diferem das outras experiências que o senhor/a senhora participou?
- 11) O que você percebe como positivo nos Fóruns em relação às outras experiências de participação que você já possui?
- _____
- 12) Há algum órgão do governo do Estado que participou dos Fóruns que o senhor/ a senhora ainda não conhecia? Se sim, qual (is)?
- _____
- 13) O quanto o senhor/ a senhora acredita nos FRGs como instrumento de planejamento governamental em Minas Gerais?
- () Acredito totalmente () Acredito () Indiferente () Não acredito
() Não acredito de modo algum
- 14) Como você avalia a presença de um representante do governador (o secretário executivo do território) no Vale do Aço?
- () Muito positiva () Positiva () Indiferente () Negativa () Muito negativa
- Se político, como o secretário executivo contribuiu para a gestão dos municípios?
 - Se representante de movimento social, como o secretário executivo contribuiu para o atendimento das demandas do segmento da sociedade que o senhor/a senhora representa?
 - Se funcionário do governo, como o secretário executivo contribuiu para a articulação entre a secretaria de Estado/órgão que você representa e demais segmentos da sociedade?
- 15) Quais documentos o senhor/ a senhora conhece sobre os Fóruns Regionais de Governo?
- 16) Qual(is) o canal(is) utilizado(s) para a comunicação entre os membros do colegiado executivo?
- 17) Como o senhor/a senhora tem cobrado para que as ações priorizadas pela sociedade e incluídas no planejamento governamental sejam cumpridas?
- 18) Como você percebe a situação financeira do Estado em relação ao que foi demandado?
- 19) Qual é a sua experiência com o paradigma gerencialista? Se houver alguma, como o planejamento governamental e a gestão se diferem neste atual governo, das experiências de governos anteriores?