

FERNANDO RESENDE ANELLI

TEORIA DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO POLÍTICA:

Representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais

Belo Horizonte

2018

FERNANDO RESENDE ANELLI

TEORIA DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO POLÍTICA:

Representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais

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

Orientadora: Profa. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil.

Belo Horizonte

2018

A578t Anelli, Fernando Resende.  
Teoria democrática e inclusão política [manuscrito] : representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais / Fernando Resende Anelli. – 2018.  
[13], 124 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 131-136

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

CDU 321.7(815.1)

Fernando Resende Anelli

Teoria democrática e inclusão política: representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais

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

Área de concentração: Administração Pública

Banca Avaliadora

---

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

---

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Professora Doutora Maria Marta Martins de Araújo, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 3 de dezembro de 2018.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Rita, pelo amor e suporte incondicional no cotidiano e ao longo do Curso de Administração Pública. Sua determinação e leveza me motivam a tentar ser uma pessoa melhor a cada dia.

À minha família, pelos inúmeros aprendizados e por acompanhar e apoiar de perto meus passos.

À Isabella, por todo afeto e incentivo. Aprendo com você todos os dias!

À Flávia Brasil, por toda atenção, cuidado e disponibilidade. Ser orientado por você é um enorme privilégio. Obrigado por todas as reflexões e apoio, que foram muito além desta monografia.

À Marcela Pires, por todo o apoio para formatar a versão final deste trabalho.

À Fundação João Pinheiro, principalmente aos professores e servidores, que estão sempre de portas e corações abertos. Obrigado por toda a troca de experiências e diálogo, que me fizeram aprender tanto todos os dias!

À toda a equipe dos Fóruns Regionais de Governo, pelas contribuições. Obrigado por terem me recebido de braços abertos e por terem compartilhado vivências e experiências que sempre levarei comigo.

Aos amigos e amigas, pelas intermináveis conversas e reflexões. A vida é muito melhor com todos vocês caminhando ao meu lado!

A todos aqueles que, mesmo sem saber, contribuíram de alguma forma nessa trajetória, muito obrigado.

E, por fim, a todos aqueles que acreditam em uma sociedade menos desigual e mais justa, em que todos os cidadãos tenham as mesmas oportunidades. Seguimos juntos nessa luta!

*A Felicidade,  
ainda que tardia,  
deve ser conquistada.  
E que ninguém mais aceite  
as migalhas do cotidiano.  
(Sergio Vaz)*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, principalmente a partir dos aspectos de representação, participação e deliberação. A partir da revisão de autores-chave das teorias democráticas a partir do século XX, buscou-se desenvolver tais conceitos, considerados formas de inclusão política. Efetuou-se uma revisão da criação e consolidação da arquitetura participativa no Brasil, evidenciando a relativa lacuna de inovações democráticas no âmbito das administrações estaduais. Posteriormente, situou-se os Fóruns Regionais enquanto uma Instituição Participativa que visava romper com a lógica gerencialista de gestão, introduzindo mecanismos participativos para a elaboração do planejamento governamental. Buscou-se compreender, como forma de contextualização do objeto, a trajetória dos Fóruns Regionais entre 2015 e 2018, realizando-se um balanço crítico da experiência ao longo de seus quatro anos de funcionamento. Por fim, a partir de um modelo analítico que reunia parâmetros para análise dos aspectos de representação, participação e deliberação, compreendeu-se que, em maior ou menor medida, os Fóruns Regionais articulam tais formas de inclusão política em seu funcionamento. Entende-se que, apesar dos limites e desafios da experiência, a inovação proposta foi capaz de dar os primeiros passos para uma democratização da gestão e do planejamento governamental em Minas Gerais.

Palavras-chave: Fóruns Regionais de Governo; Teoria Democrática; Inclusão Política; Representação; Participação; Deliberação; Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to analyze the functioning of the Regional Government Forums of Minas Gerais, mainly from the aspects of representation, participation and deliberation. From the review of key authors of democratic theories from the twentieth century, we sought to develop such concepts, considered as forms of political inclusion. A review was made of the creation and consolidation of participatory architecture in Brazil, highlighting the relative lack of democratic innovations within state administrations. Subsequently, the Regional Forums were located as a Participatory Institution that aimed to break with the managerial logic of management, introducing participatory mechanisms for the elaboration of governmental planning. It was sought to understand, as a contextualization of the object, the trajectory of the Regional Forums between 2015 and 2018, with a critical evaluation of the experience during its four years of operation. Finally, from an analytical model that gathered parameters for analysis of the aspects of representation, participation and deliberation, it was understood that, to a greater or lesser extent, the Regional Forums articulate such forms of political inclusion in its functioning. It is understood that, despite the limits and challenges of the experience, the proposed innovation was able to take the first steps towards a democratization of management and governmental planning in Minas Gerais.

**Keywords:** Regional Government Forums; Democratic Theory; Political Inclusion; Representation; Participation; Deliberation; Minas Gerais.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ESTADIC – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais

FRG – Fóruns Regionais de Governo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPs – Instituições Participativas

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MPL – Movimento Passe Livre

NCIAPE – Núcleo Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas

ONGs – Organizações Não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAD-MG – Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PT – Partido dos Trabalhadores

RS – Rio Grande do Sul

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

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

SEEDIF – Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SISPARCI – Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1: Territórios de desenvolvimento e microterritórios - Minas Gerais – 2015-2018 .....	67
Figura 2: Linha do tempo dos Fóruns Regionais de Governo 2015-2018.....	72
Figura 4: Composição dos colegiados executivos.....	77
Figura 5: Os FRG na perspectiva dos sistemas deliberativos.....	107

### QUADROS

Quadro 1: Modelo de Democracia Participativa .....	30
Quadro 2: Conferências nacionais – distribuição por grupos temáticos e anos de realização – Brasil – 1992-2009 .....	52
Quadro 3: Diretrizes das três gerações do “Choque de Gestão” – Minas Gerais – 2003-2014	59
Quadro 4: Conselhos estaduais – Minas Gerais – 2018 .....	61
Quadro 5: Conferências estaduais realizadas ligadas à SEDPAC – Minas Gerais – 2015-2018 .....	62
Quadro 6: Modelo analítico de representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais .....	65
Quadro 7: Demandas e necessidades registradas e priorizadas por território de desenvolvimento – Minas Gerais – 2015-2016 .....	75
Quadro 8: Quadro-síntese dos aspectos de representação, participação e deliberação a serem analisados nos Fóruns Regionais de Governo .....	90

### TABELAS

Tabela 1: Disseminação dos conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação – Brasil – 2001-2009.....	48
Tabela 2: Disseminação dos orçamentos participativos nos municípios brasileiros, por área de atuação – Brasil – 1989-2008.....	49
Tabela 3: Distribuição regional das experiências de orçamento participativo – Brasil – 1997-2008.....	49
Tabela 4: Caráter dos conselhos criados e período de criação – Brasil – 1930-2010 .....	53
Tabela 5: Número total de participantes por classificação na 2ª rodada dos FRG.....	92
Tabela 6: Número de reuniões ordinárias dos colegiados executivos realizadas no período 2015-2018 por território de desenvolvimento.....	104

Tabela 7: Número de reuniões do colegiado executivo que participou por grupo representativo .....	105
Tabela 8: Proporção de concordância com a afirmação “Os Fóruns Regionais contribuem para que eu tenha conhecimento de grande parte das políticas públicas realizadas pelo governo de Minas Gerais” .....	106
Tabela 9: Proporção de concordância com a afirmação “a participação no colegiado executivo dos Fóruns Regionais me permite conhecer e conversar com pessoas que eu não teria contato em outros espaços” .....	115
Tabela 10: Status das 2.143 demandas priorizadas por eixos do PMDI.....	118

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 TEORIA DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO POLÍTICA.....</b>	<b>19</b>
<b>3 ARQUITETURA PARTICIPATIVA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>35</b>
3.1 Um passo atrás: o contexto da sociedade brasileira pré-1988 .....	36
3.2 Promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988 e consolidação da arquitetura participativa no Brasil .....	38
3.2.1 Mecanismos de participação individual.....	41
3.2.2 Processos conferencistas.....	42
3.2.3 Orçamentos participativos .....	43
3.2.4 Conselhos de políticas públicas e de direitos.....	44
3.3 O protagonismo local: a disseminação dos conselhos municipais e do orçamento participativo .....	46
3.4 Os avanços participativos na esfera federal no século XXI.....	50
3.5 Ruptura do consenso participativo?.....	53
3.6 A lacuna (relativa) da participação nos governos estaduais .....	56
3.6.1 O caso de Minas Gerais .....	57
<b>4 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>63</b>
<b>5 FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>66</b>
5.1 O processo de criação e institucionalização dos Fóruns Regionais de Governo .....	66
5.2 As rodadas dos Fóruns Regionais de Governo .....	70
5.2.1 1ª rodada: instalação dos Fóruns Regionais de Governo .....	73
5.2.2 2ª rodada: elaboração do diagnóstico territorial e eleição dos colegiados executivos .....	74
5.2.3 3ª rodada: sistematização de demandas e devolutivas .....	78
5.2.4 4ª rodada: Circuito de ações e serviços dos Fóruns Regionais .....	81
5.2.5 5ª rodada: prestação de contas, acompanhamento e avaliação das demandas .....	84
5.3 Um balanço crítico dos Fóruns Regionais de Governo .....	85
<b>6 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO .....</b>	<b>90</b>
6.1 Representação nos Fóruns Regionais de Governo.....	91
6.1.1 Participação e pluralidade de atores.....	91
6.1.2 Forma de escolha dos representantes .....	95
6.1.3 Perfil dos atores .....	96
6.2 Participação nos Fóruns Regionais de Governo .....	99
6.2.1 Abertura dos espaços de decisão .....	100
6.2.2 Origem das proposições.....	102
6.2.3 Avaliação participativa .....	104
6.2.4 Relação com outros processos participativos .....	106
6.2.5 Aprovação cidadã dos resultados.....	108
6.3 Deliberação nos Fóruns Regionais de Governo.....	109
6.3.1 Canais de difusão .....	110
6.3.2 Qualidade da informação e da deliberação .....	112
6.3.3 Espaços de transversalidade.....	114

6.3.4 Órgãos de acompanhamento .....	116
6.3.5 Discurso dos representantes .....	119
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....</b>	<b>137</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, uma série de instâncias participativas se institucionalizaram e se multiplicaram por todo o país. Principalmente nas esferas federal e municipal, houve um extenso processo de aprofundamento e inovação democrática, resultando em “uma institucionalidade participativa que levou à criação de mais de vinte mil conselhos no Brasil” (AVRITZER, 2016, p. 14). Em linhas gerais, a arquitetura participativa abrangeu uma série de instâncias, como as conferências, os conselhos de direitos e de políticas públicas, os orçamentos participativos, dentre outras, que promoveram uma maior aproximação entre os cidadãos e a tomada de decisão pública em diversas áreas. Saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, meio ambiente, planejamento urbano, direitos de minorias, desenvolvimento agrário foram alguns, dentre outros setores, que conseguiram aproximar usuários e beneficiários da política pública, visando contribuir com o aprimoramento das ações governamentais de maneira participativa (PIRES e LOPEZ, 2010; AVRITZER, 2010, 2016; CORTES, 2011; POGREBINSCHI e SANTOS, 2011; CARNEIRO E BRASIL, 2014).

Minas Gerais e os demais estados não chegaram a elaborar amplas experiências de participação social, se restringindo, de forma geral, às determinadas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Ladeira (2008) evidencia em seu trabalho que os governos de Minas Gerais na primeira década do século XXI propuseram uma agenda gerencialista, com foco em um ajuste fiscal e na eficiência econômica, além de um caráter tecnocrata na definição das políticas públicas. O autor identifica, em sua análise, uma lacuna significativa da participação democrática no Governo de Minas Gerais, e busca demonstrar os aspectos necessários e positivos da democratização da gestão para o melhor atendimento às demandas da população (LADEIRA, 2008). Posteriormente, entre 2011 e 2014, o governo à época ainda ensaia uma proposta de participação social denominada de “Estado em Rede”, mas a executa em apenas dois de dez territórios de Minas Gerais à época e, posteriormente, não garante continuidade ou expansão da experiência.

O governo iniciado em 2015 é assumido tendo como mote de campanha “ouvir para governar”, em que enfatizava em seu plano de governo a prioridade da participação popular em sua gestão. Sua principal proposta de campanha nessa temática, portanto, seria a criação e institucionalização dos Fóruns Regionais de Governo (FRG), em que todos os

dezessete territórios do governo teriam um canal de comunicação aberto com a Administração Pública por meio dos colegiados executivos.

Conforme o decreto nº 46.774/2015, o objetivo da experiência seria o de buscar uma articulação entre as representações territoriais, visando uma atuação conjunta entre “administração pública estadual e sociedade civil em várias frentes, como na formulação, execução, monitoramento, avaliação de programas e políticas públicas. Com isso, pretendia-se alcançar o aprimoramento e a democratização da gestão pública” do estado (MINAS GERAIS, 2015). Por ser uma experiência recente, iniciada em 2015, e visar o alcance a todos os territórios de um estado de dimensões continentais para coletar demandas e estabelecer o contato direto e o diálogo com os cidadãos, configura-se como uma experiência que merece atenção.

Este trabalho pretende analisar a experiência dos FRG sob a perspectiva da teoria democrática e das formas de inclusão política, notadamente a representação, a participação e a deliberação. Tal abordagem permite observar de maneira aprofundada aspectos que se relacionam diretamente aos objetivos dessa nova instância, contribuindo para uma visão holística da experiência. A partir daí, é possível apontar avanços, limites e desafios a serem enfrentados para o seu possível aprimoramento e consolidação.

Por fim, cabe ressaltar que este trabalho se insere em uma série de outros trabalhos acadêmicos acerca dos FRG, elaborados no âmbito da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Com diferentes perspectivas e propostas, uma série de monografias de conclusão do curso de graduação foram elaboradas desde o início da experiência<sup>1</sup>, a partir de 2015, evidenciando a relevância do tema no campo da Administração Pública. O presente trabalho coloca-se em continuidade de tais publicações, efetuando uma revisão bibliográfica dos trabalhos anteriores e seus aportes, buscando atualizar as informações neles contidas e contribuir com novas perspectivas.

Diante do exposto, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: como os aspectos de representação, participação e deliberação se apresentam nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais?

---

<sup>1</sup> Pereira (2015); Santos (2016); Andrade (2016); Andrade (2017); Longuinho (2017); e Miranda (2018).

O objetivo geral deste trabalho é o de analisar os aspectos de representação, participação e deliberação nos FRG, buscando compreender de que maneira eles se apresentam em seu funcionamento no período 2015-2018.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- A) Revisar as perspectivas teóricas acerca dos conceitos de representação, participação e deliberação, principalmente sob as óticas das teorias democráticas a partir do século XX;
- B) Contextualizar a trajetória das experiências que envolvem a representação, a participação e a deliberação no Brasil;
- C) Contextualizar a inserção das pautas de participação e deliberação na agenda do Governo de Minas Gerais;
- D) Descrever brevemente a conjuntura de concepção dos Fóruns Regionais de Governo e revisar trabalhos anteriores sobre a experiência, tendo em vista a realização de um balanço das instâncias criadas desde sua concepção até o cenário atual;
- E) Construir um modelo analítico, para realizar análise crítica acerca dos aspectos de representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo;
- F) Identificar os possíveis rumos dos Fóruns Regionais de Governo no futuro, coletando informações com atores envolvidos na experiência;
- G) Tecer considerações finais, buscando sintetizar as conclusões obtidas a partir da pesquisa e propondo possíveis caminhos para o aprimoramento da experiência, além de possíveis temáticas para pesquisas posteriores.

Propôs-se, para cumprir com os objetivos elencados, a realização de uma pesquisa qualitativa. As técnicas utilizadas se baseiam em pesquisa bibliográfica e documental, na observação direta e, por fim, na realização de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave.

A revisão bibliográfica foi utilizada para a construção do referencial teórico, para uma caracterização da criação e consolidação de uma arquitetura participativa no Brasil e para a elaboração de uma contextualização da experiência dos FRG a partir de trabalhos acadêmicos

já realizados anteriormente. Foram desenvolvidos aspectos importantes da teoria democrática e da inclusão política, por meio da abordagem dos principais autores que versam acerca dessa temática a partir do século XX, objetivando-se compreender, principalmente, os aspectos de representação, participação e deliberação. Posteriormente, realizou-se a caracterização da criação e consolidação de uma série de experiências de participação institucionalizada no país, buscando evidenciar o contexto de surgimento dos FRG. Posteriormente, é proposta uma profunda caracterização da experiência dos FRG.

Tendo em vista a inserção do autor enquanto estagiário da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF) entre abril e novembro de 2018, estabeleceu-se a observação direta do cotidiano da experiência e, mais especificamente, de uma das reuniões gerenciais da 5ª rodada, no território Metropolitano, em maio de 2018. Cabe ressaltar que essa inserção também possibilitou um levantamento documental importante no âmbito da SEEDIF. Por fim, foram entrevistados três gestores do alto escalão dos FRG, que viabilizaram um importante balanço crítico da experiência, bem como a reflexão acerca dos possíveis rumos do futuro da participação social institucionalizada em Minas Gerais.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2 abrange o desenvolvimento do referencial teórico, por meio de um esforço de conceituação da representação, participação e deliberação a partir do desenvolvimento teórico dos principais autores no campo da teoria democrática e que versam sobre a inclusão política a partir do século XX. O capítulo 3 abarca uma contextualização acerca da trajetória da criação e consolidação de uma arquitetura de participação social no Brasil, evidenciando a importância dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil para que essa pauta fosse incluída na Constituição Federal de 1988 e abrisse caminhos para inovações democráticas nessa área. O capítulo 4 apresenta, em linhas gerais, o percurso metodológico adotado, além da construção de um modelo analítico para elencar parâmetros de análise da representação, participação e deliberação nos FRG, pontos que serão aprofundados nos capítulos seguintes. O capítulo 5 evidencia as rodadas dos FRG no período 2015-2018, propondo uma contextualização da experiência a partir da revisão de trabalhos anteriores, complementados pelas entrevistas, além da pesquisa documental e pela inserção do autor enquanto observador direto. Por fim, o capítulo 6 se utiliza do modelo analítico proposto para realizar uma análise crítica da experiência, a partir de parâmetros que constituem a

representação, participação e deliberação, e que podem ser identificados, em maior ou menor medida, no funcionamento dos FRG.

## 2 TEORIA DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO POLÍTICA

A noção de democracia (e de seu exercício) não é um consenso. Desde o século XX, pensadores como Weber e Schumpeter discutem teorias democráticas, construindo o conceito sob a ótica do elitismo democrático, a partir de premissas do realismo político, como caracteriza Avritzer (1995). Conquistam o rótulo de elitistas democráticos por tecerem críticas à teoria clássica, que tinha como pressuposto a democracia enquanto efetivação da soberania popular (AVRITZER, 1995). Por caminhos distintos, os autores buscam compatibilizar a realidade vivida no século XX com a teoria democrática, a fim de compreender e expor os desafios e limites da democracia à época.

Weber (1967) identifica que a crescente complexificação da sociedade moderna necessariamente conduziria a uma burocratização das organizações. Isto porque há, diante de demandas cada vez mais específicas, a necessidade de trabalhadores especializados e a resposta mais adequada para tal demanda seria a consolidação de um corpo burocrático. Tal situação causaria um distanciamento entre os meios de produção e os trabalhadores, em que estes não seriam capazes de compreender a totalidade dos fatos, sendo a eles impossível a participação nas decisões cotidianas tomadas pelos governantes. Portanto, a eles seria reservado apenas o direito ao voto, de tempos em tempos, não havendo outros mecanismos de controle ou de autorização dos eleitos. Ainda, Weber identificou a necessidade de que o corpo burocrático do Estado estivesse alheio à política e, conseqüentemente, à participação, cabendo apenas a execução daquilo que os governantes determinariam, inclusive analisando a questão sob a perspectiva da “dominação de funcionários” pelos dirigentes políticos (WEBER, 2004). Ou seja, na teoria democrática de Weber, a democracia se relaciona estritamente à igualdade formal dos direitos políticos, implicando em um estreitamento da soberania popular (AVRITZER, 1995).

Schumpeter (1991) define a democracia enquanto método político, ou seja, um tipo de arranjo institucional para se produzirem decisões políticas, sejam elas legislativas ou administrativas. Segundo Avritzer (1995), a proposta do autor parte da premissa de se questionar a ideia de bem comum trazida pela teoria democrática clássica. Isto é, de “transferir a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas” (AVRITZER, 1995, p. 107). Tal transferência seria justificada pela impossibilidade de se

definir um bem comum aceitável por todos de maneira inequívoca. Schumpeter (1991) identifica que, para diferentes indivíduos e grupos, a noção de bem comum pode significar coisas muito diversas. Assim, o autor traz uma nova perspectiva para a definição de democracia, ao indicar que esta só poderia gerar consenso acerca de procedimentos para a resolução de conflitos, limitando-a a um método político, circunscrito aos arranjos eleitorais.

Em relação à participação popular, Schumpeter (1991) enumera uma série de críticas à capacidade política do povo, enxergando em sua análise um total desinteresse e irracionalidade da população, que seria altamente manipulável pela propaganda. Além disso, o autor critica a teoria democrática clássica ao indicar que nela era atribuído aos eleitores um papel completamente irrealista de iniciativa. Assim, identifica que não havia o devido reconhecimento do papel da liderança, justificando que “os corpos coletivos atuam quase exclusivamente pela aceitação da liderança, que é o mecanismo dominante em praticamente todas as ações coletivas que sejam mais do que simples reflexos” (SCHUMPETER, 1991, p. 322). Ou seja, partindo de uma análise elitista, o autor diminui a capacidade individual de influência na política, partindo de dois pressupostos: uma incapacidade do povo em pautar seus interesses, principalmente por sofrerem manipulação; e uma total influência das lideranças na construção das demandas, por meio da aceitação popular.

Schumpeter (1991) aprofunda sua análise acerca das lideranças ao abordar a questão da concorrência na vida política. Ao explicar a luta pela liderança, o autor aproxima o conceito de concorrência na esfera econômica à concorrência na esfera política, está diretamente relacionada à concorrência livre pelo voto livre. Ou seja, sob a ótica da democracia enquanto um método político argumenta que “a democracia parece implicar um método reconhecido, através do qual se desenrola a luta competitiva, e que o método eleitoral é praticamente o único exequível, qualquer que seja o tamanho da comunidade” (SCHUMPETER, 1991, p. 323). E, a partir da eleição dos representantes, “todas as demais atribuições do governo capazes de gerar algum nível de racionalidade política passam a fazer parte dos encargos das elites” (AVRITZER, 1995, p. 107).

Expandindo a noção da democracia sob a ótica do pluralismo, Robert Dahl avança na construção da teoria democrática. Dahl (1997) apresenta restrições na utilização do termo “democracia”, ao avaliar que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente

iguais” (DAHL, 1997, p. 25). Ou seja, apresenta um uso normativo do conceito, em referência a um ideal democrático, reservando o termo apenas para sistemas políticos que fossem capazes de ser, inteira ou quase inteiramente, responsivos a seus cidadãos, algo não observável pelo autor na prática. Para desenvolver sua teoria, possibilitando uma abordagem empírica, o autor constrói o conceito de “poliarquia”, em que se enquadram os regimes políticos que tenham desenvolvido de maneira plena duas dimensões de democratização: a contestação pública e o direito a participação. No entanto, a ampliação conceitual proposta pelo autor se dá no reconhecimento de três oportunidades plenas que devem ser asseguradas a todos os cidadãos, para que os governos continuem sendo responsivos: 1. De formulação de preferências; 2. De expressão das preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3. De ter suas preferências consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte na conduta do governo (DAHL, 1997).

A teoria de Dahl está em uma posição intermediária entre o elitismo democrático e uma proposta que abarque uma concepção normativa e participativa da democracia (AVRITZER, 1995). Dahl (2001) parte de uma perspectiva constitucional para construir seu ideal de democracia. Para o autor, todos os cidadãos deveriam ser tratados enquanto igualmente qualificados para participar da construção das decisões a serem tomadas. Ou seja, neste ideal, todos os cidadãos seriam considerados “politicamente iguais”. Partindo deste pressuposto, Dahl enumera cinco critérios para alcançar tal ideal, sendo: 1. participação efetiva; 2. igualdade de voto; 3. entendimento esclarecido; 4. controle do programa de planejamento; e 5. inclusão dos adultos. De maneira geral, os três primeiros aspectos se relacionam à possibilidade de que todos os membros de uma dada associação devem poder tornar pública sua opinião e posicionamento acerca de uma determinada pauta; de todos poderem votar, sob a premissa de que uma pessoa terá direito a um voto; e de que todos tenham acesso a políticas ou possibilidades alternativas, bem como de suas consequências ao serem escolhidas. Já os últimos dois critérios apresentados funcionam como propostas para que a associação seja de fato democrática. O controle do programa de planejamento permite que as discussões não sejam encerradas ou limitadas a outros espaços. Já a inclusão dos adultos permite criar um critério amplo de inclusão dos cidadãos nas discussões propostas e efetivar a participação democrática.

Segundo Dahl (2001), não houve Estado ou governo que conseguiu cumprir com todos os critérios por ele estabelecidos para a construção efetiva da democracia. No entanto, tais pontos servem para avaliar as potencialidades e desafios dos governos, além de servirem

como orientação para a reconfiguração de instituições e práticas correntes. A fim de caracterizar as instituições políticas necessárias para o moderno governo democrático, elenca seis delas: 1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; e 6. Cidadania inclusiva. Diferentemente de Schumpeter (1991), Dahl (2001) amplia em sua análise a capacidade política dos cidadãos ao elencar como instituições necessárias à democracia a liberdade de expressão e de associação, além da capacidade, inclusive enquanto direito, de que os cidadãos tenham acesso a diferentes fontes de informação sobre as pautas pertinentes à formação da agenda governamental. Ou seja, o cidadão *dahlsiano* é capaz de fomentar e de participar de discussões políticas que tenham efeito sobre suas vidas. Além disso, por meio da *cidadania inclusiva*, o autor indica que todos os cidadãos adultos residentes no país em análise devem ter assegurados os direitos decorrentes das instituições políticas elencadas acima, instituindo a igualdade de direitos enquanto fundamento democrático.

No entanto, Dahl (2001) identifica a necessidade de representantes eleitos para que a democracia em grande escala possa efetivamente ocorrer. Para o autor, a única solução viável, “embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes” (DAHL, 2001, p. 107). Em resumo, Dahl constrói sua teoria democrática a partir do conceito de poliarquia, argumentando que

*Poliarquia* deriva de palavras gregas que significam “muitos” e “governo”; assim, o “governo de muitos” se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia. [...] Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito, mas faltavam-lhe muitas características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis (DAHL, 2001, p. 104).

Para explicar a poliarquia, Dahl (1997) propõe um gráfico com duas dimensões: a contestação pública na ordenada; e o direito a participação na abscissa. A contestação pública pode ser considerada a capacidade dos cidadãos de exercerem oposição legítima aos governos, incluindo a competição política. Já o direito a participação seria o nível de inclusividade da

população habilitada a realizar o controle e a contestação à conduta do governo, inclusive por meio do voto. Os países que não avançaram em nenhuma das duas dimensões são considerados hegemonias fechadas. Aqueles que avançaram apenas na contestação pública são considerados oligarquias competitivas. Os que avançaram apenas no direito a participação são considerados hegemonias inclusivas. Já os países que foram capazes de desenvolver as duas dimensões por ele propostas são considerados poliarquias.

Diferentemente dos teóricos do elitismo democrático, Dahl (1997) não defende apenas a concessão de uma autorização aos representantes eleitos, mas considera como saudável e necessário que ocorra contestação pública aos governos, a fim de que os cidadãos consigam expressar não apenas suas demandas, mas também vocalizar os descontentamentos e insatisfações em relação à condução das políticas. No entanto, ainda que a teoria de Dahl reconheça a capacidade de atuação dos cidadãos para participar de temas considerados pertinentes e que tenham influência em suas vidas, o autor não prevê instâncias alternativas de participação institucional, propostas pelos governos, para além da representação por funcionários eleitos, em uma democracia de grande escala (AVRITZER, 1995). Ou seja, restringe a atuação dos cidadãos às formas de representação eleitoral e à livre associação a grupos que façam pressão nos representantes eleitos para a inclusão de suas pautas nas discussões.

No entanto, a representação não possui um conceito único e estático na teoria política. Os autores do elitismo democrático relacionam diretamente a representação com a formação de um governo, que receberia uma autorização para conduzir as políticas (WEBER, 1967; SCHUMPETER, 1991). Dahl (1997) abarca, além da representação eleitoral, a livre associação a grupos de pressão, mas não prevê em sua análise que tal associação poderia ser entendida sob a ótica da representação. No entanto, existem perspectivas que visam expandir a noção de representação.

Segundo Plotke (1997), a representação possui uma relação direta com o apoio e a crença em determinadas causas. O autor contrapõe a visão de Pitkin (1989) em seu texto, dizendo que ao contrário do que afirma a autora ao dizer que a representação necessariamente implica em ausência (ou seja, ao se representar alguém, este deve estar ausente), em realidade tal conceito não significa substituição ou omissão. Plotke (1997) desenvolve uma distinção entre presença física e presença política. O autor argumenta acerca da diferença entre os dois

conceitos partindo de um exemplo não-democrático: um escravagista que leva seus escravos para uma votação acerca de assuntos comuns de sua localidade e determina o voto de cada um deles; na prática, os escravizados estavam presentes fisicamente, mas todos hesitariam em dizer que estivessem politicamente presentes. Sendo assim, o autor evidencia quão essencial é se pensar na representação enquanto um pressuposto fundamental para o bom exercício da democracia, inclusive enfatizando a importância da presença política, que se sobrepõe, em certa medida, à presença física para a prática democrática.

Urbinati (2006) aborda a ideia de governo representativo a partir de duas escolas distintas de pensamento: um modelo eleitoral de democracia e um modelo representativo. Partindo desta concepção, analisa que o primeiro modelo teria como base o elitismo em instituições políticas, que consistiria no domínio da competência por uma elite; e a legitimação popular através do voto – ou seja, da autorização por meio do sufrágio para que a elite governasse sem a devida inclusão da população por formas distintas de participação além do método eleitoral. O modelo representativo se distanciaria do modelo eleitoral ao se fundar na teoria do consentimento, em que a eleição seria vista como a expressão do direito de participação em algum nível da produção das leis. A autora enfatiza que “em vez de um esquema de delegação da soberania, eles [Paine e Condorcet] viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições” (URBINATI, 2006, p. 193).

Urbinati (2006) enxerga que uma teoria da democracia representativa traria uma ruptura com a visão elitista, já que tal modelo se propõe a construir uma visão de soberania popular que contesta o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política – inclusive fundando a política enquanto uma arena de opiniões contestáveis e decisões que estão sujeitas a revisão e discussão a qualquer tempo. Para a autora, tal inflexão “amplifica o significado da própria presença política, porque faz da vocalização sua manifestação mais ativa e consoante e do juízo acerca das leis e políticas justas e injustas seu conteúdo” (URBINATI, 2006, p. 193). Ainda, a autora amplia o conceito de representação ao identificar que esta não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas que pressupõe uma forma de processo político balizada no trânsito de informações e discussões entre as instituições e a sociedade, não confinando a deliberação e as decisões às assembleias. Em resumo, a autora afirma que o modelo de democracia representativa:

Deve ser capaz de explicar os eventos de continuidade bem como as crises e, além disso, envolver a ideia de que o povo soberano conserva um poder negativo que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall\*, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações). Esse poder popular negativo não é nem independente da nem antitético à representação política (URBINATI, 2006, p. 209).

Por fim, Urbinati (2006) identifica que a natureza ambivalente da representação, que seria social e política, particular e geral, determinam sua ligação inevitável à participação. Ou seja, a autora analisa que a expansão do conceito de representação a partir de um modelo de democracia representativa estaria diretamente relacionado à maior participação da população nas decisões políticas, seja por meio da maior busca por informações, seja na dinâmica circular entre instituições e sociedade adotada como pressuposto na construção do modelo em análise.

Avritzer (2007), ao avaliar os principais teóricos contemporâneos da representação, apresenta novos elementos para a construção do conceito. Assim como Urbinati (2006), o autor reconhece a existência de novas formas de representação para além dos representantes eleitos. Analisa que é necessário se identificar o contexto no qual a representação pode operar e em que a representação eleitoral e a representação da sociedade civil irão conviver, uma vez que podem ser entendidas como não-excludentes, mas complementares para o exercício da democracia.

Para além da representação por eleitos para constituir o governo, são duas as categorias utilizadas por Avritzer (2007) para sua análise: a noção de *advocacy*; e a noção de representação da sociedade civil. No caso da *advocacy*, não é a autorização, mas a afinidade ou a identificação de um grupo com a causa em questão que legitima tal forma de representação, principalmente por meio da adoção de uma pauta e de um discurso acerca de um tema – como Organizações Não Governamentais (ONGs) que lutam pela igualdade de gênero ou pela igualdade racial, por exemplo. No caso da representação da sociedade civil, o autor menciona que estas estão sendo frequentes nas áreas de políticas públicas, sendo expressamente relacionadas à especialização temática e à experiência. Em resumo, as “organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas

sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas” (AVRITZER, 2007, p. 457). No caso do Brasil, estes representantes são, em muitos casos, eleitos por cidadãos para comporem ou coordenarem tais instâncias institucionalizadas de participação, transbordando o conceito de representação para além da lógica da eleição de parlamentares e chefes do Poder Executivo.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) iluminam a discussão da representação política ao analisarem as transformações do conceito sob a ótica da pluralização dos atores que são considerados representantes e da diversificação dos espaços em que é possível exercer tal papel. No entanto, apesar dessa ampliação da representação, os autores enfatizam que pouco tem sido feito para se compreender as transformações da representação em um contexto de reforma e aprofundamento da democracia, levando a uma análise insuficiente do papel dos atores da sociedade civil que passam a realizar funções de representação política.

A importância de se destacar e de se aprofundar na análise da representação está no fato de que há uma tendência unificadora e estilizada do conceito de sociedade civil ao se analisar experiências de participação e deliberação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). No entanto, há diferenças entre os indivíduos e grupos que compõem a sociedade civil e que são relevantes para se compreender mais a fundo as dinâmicas envolvidas na representação, como por exemplo “os interesses representados, às formas organizacionais dos atores, ao lócus dentro do Estado, e às jurisdições, instâncias e formas de institucionalizá-la” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 86). Enfim, informações que poderiam fornecer insumos para entender um pouco mais como se forma a vinculação entre os representantes e os representados, mas que não são levadas em conta em muitas das pesquisas feitas na área.

Já apontando para o campo de democracia participativa, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) identificam uma recente multiplicação de experiências de instâncias de participação e de representação coletiva que atuam de maneira incisiva na definição de prioridades públicas e até mesmo do desenho e supervisão de políticas. Nesta multiplicação de experiências, uma experimentação institucional vem ganhando força, contribuindo para uma pluralização de atores societários que desempenham função de representação política, em diversos espaços. Os autores traçam, ainda, uma associação direta entre a multiplicação dos espaços e papéis de representação e a democratização da política, ao identificarem que “a

pluralização e diversificação da representação a levam aonde as eleições e seus atores acusam limites estruturais – notadamente o controle sobre as burocracias e a representação coletiva ou de grupos sem expressão numérica suficiente para pesarem na lógica da política eleitoral” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 85).

De maneira sintética, a representação coletiva seria:

No fundamental, pressão, controle, supervisão, intervenção, assédio e reclamo perante o poder em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução. Mais: em se tratando de representação em relação a políticas públicas específicas, e em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades – e não da nação ou de um eleitorado portador de mandato vago composto pela agregação de votos –, há condições mais favoráveis para a consonância entre a orientação de decisões dos representantes e as preferências dos representados (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 87).

E, por fim, existem desafios e limites inerentes à representação coletiva que devem ser observados. O principal deles é a inexistência de mecanismos gerais, formais e consolidados de padrões mínimos ou aceitáveis para a relação entre representantes societários e representados. Sendo assim, não há *a priori* mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção que viabilizem o controle social da atuação do representante por seus públicos, beneficiários ou comunidade (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

No campo da participação, há a busca pelo desenvolvimento de uma visão maximalista de democracia, a partir do modelo participativo. Procura-se abarcar a ideia da participação “para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas” (PEREIRA, 2007, p. 426). Ou seja, busca-se contrapor a visão estreita de democracia do elitismo democrático, ao reconhecer o cidadão enquanto capaz de participar da tomada de decisões e de cobrar e interpretar a prestação de contas do poder público.

David Held (1987) emprega esforços na sistematização de uma teoria da democracia participativa baseada, principalmente, na contribuição de três autores: Pateman (1970; 1985), Macpherson (1977) e Poulantzas (1980). O autor inicia sua construção partindo do pressuposto de que, no século XX, o Estado não seria separado ou imparcial em relação à sociedade e que, por consequência, os cidadãos não seriam tratados como livres ou iguais. Além

disso, o complexo entrelaçamento entre o público e o privado faria com que as eleições sempre fossem insuficientes enquanto mecanismo pleno para assegurar as responsabilidades das forças envolvidas no processo de governo. Sendo assim, o entrelaçamento cada vez maior entre Estado e sociedade civil deixaria poucas, ou nenhuma, das esferas da vida privada intocadas pela política. Diante disso, faz-se necessário discutir uma forma de regulamentação democrática (HELD, 1987).

Poulantzas (1980) entende que o Estado deve ser democratizado. Isto ocorreria por meio de parlamentos, burocracias estatais e partidos políticos mais abertos e responsáveis. Em paralelo, novas formas de lutas a nível local, como sindicatos, movimentos feministas e grupos ecológicos, devem pressionar e cobrar que a sociedade e o Estado desenvolvam mecanismos e procedimentos que assegurem a responsabilidade. No entanto, o autor menciona que isso não seria tarefa fácil, e que não existiriam modelos prontos.

Macpherson (1977) propõe uma ampla reforma, baseada em uma combinação de partidos competitivos e organizações da democracia direta. O entendimento do autor é o de que apenas a competição entre partidos políticos poderia garantir atenção do governo às pessoas que se situam nos estratos mais pobres da sociedade. Por fim, argumenta que uma boa base seria criada para a democracia participativa se os partidos se portassem enquanto genuinamente participativos, ou seja, incluindo em suas concepções os princípios da democracia direta. Assim, os partidos políticos, em contato direto com as associações que compõem suas bases, seriam capazes de gerar plena democratização do parlamento e do congresso.

Pateman (1970) construiu, com base em teóricos da democracia direta e da democracia liberal, uma noção de que a democracia participativa seria capaz de gerar uma série de consequências positivas na sociedade, tendo em vista que, para a autora, participar é incidir nas decisões. Dentre elas, estariam: o desenvolvimento humano; a sensação de eficácia política; uma ampliação da preocupação com problemas coletivos; a formação de cidadãos ativos, conhecedores e interessados nas atividades e assuntos governamentais; além de contribuir para reduzir o senso de distanciamento dos centros de poder. Tais elementos seriam decorrentes do fato de que com a ampliação da possibilidade de participação efetiva no processo de tomada de decisões, os cidadãos tendem a participar ativamente e, conseqüentemente, tendem a considerar que as decisões tomadas de maneira coletiva são legítimas e devem ser obedecidas (PATEMAN, 1970).

Pateman (2012), em um texto não abordado por Held (1987) na construção de seu modelo, aborda elementos mais concretos para construir sua análise. Segundo a autora, em revisão posterior, existem quatro aspectos essenciais para se consolidar uma democracia participativa:

- As capacidades, habilidades e características dos indivíduos estão inter-relacionadas com formas de estruturas de autoridade. Indivíduos aprendem a participar participando (o lado educativo da democracia participativa, aspecto mais constantemente mencionado). Assim, os indivíduos precisam interagir dentro de estruturas de autoridade democrática que tornam a participação algo possível.
- A teoria democrática participativa é um argumento sobre a democratização. Ou seja, o argumento é sobre mudanças que tornarão nossa vida social e política mais democrática, que proporcionará oportunidades para os indivíduos participarem da tomada de decisões em suas vidas cotidianas, bem como no sistema político de maneira mais ampla. Trata-se de democratizar a democracia.
- O que chamei de sociedade participativa (em Participação e Teoria Democrática) precisa ser criado.
- As mudanças necessárias são estruturais; elas exigem a reforma de estruturas de autoridade antidemocráticas (PATEMAN, 2012, p. 10, tradução do autor).

Held (1987) enfatiza que os três autores, apesar das enormes contribuições para se pensar a democracia participativa, não responderam a questões fundamentais para que os seus “modelos” pudessem ser colocados em prática:

Eles dizem muito pouco sobre fatores fundamentais tais como, por exemplo, a forma como a economia deveria ser organizada e relacionada ao aparato político, como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta, como seriam impostos limites ao âmbito e ao poder das organizações administrativas, como as moradias e as instalações para o cuidado de crianças deveriam se relacionar ao trabalho, como aqueles que desejassem optar por não participar do sistema político poderiam fazê-lo ou como se poderia lidar com os problemas apresentados pela constante mudança no sistema internacional. Ademais, seus argumentos deixam de lado a questão de como seu "modelo" poderia ser concretizado e toda a questão dos estágios de transição (...) (HELD, 1987, p. 237).

No entanto, reconhece que tais questões não seriam triviais e, portanto, seria pouco razoável esperar que os teóricos abarcassem todas essas questões em seus modelos, mas enfatiza que “apesar disso, são questões importantes que devem ser feitas à "democracia participativa", precisamente porque ela é uma versão da teoria democrática que defende não

apenas um conjunto de procedimentos, mas também um meio de vida” (HELD, 1987, p. 237). Por fim, Held (1987) constrói um quadro com elementos compilados de Poulantzas (1980), Macpherson (1977) e Pateman (1970; 1985) em sua revisão bibliográfica e análise, a fim de elaborar um modelo de democracia participativa.

#### Quadro 1: Modelo de Democracia Participativa

Resumo: modelo VIII Democracia Participativa
<p><i>Princípios de justificação</i></p> <p>Um direito igual de auto-desenvolvimento só pode ser conquistado em uma "sociedade participativa", uma sociedade que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental.</p> <p><i>Aspectos-chave</i></p> <p>Participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade, inclusive o local de trabalho e a comunidade local.</p> <p>Reorganização do sistema partidário tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros.</p> <p>Operação de "partidos participativos" em uma estrutura parlamentar ou congressista.</p> <p>Manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas.</p> <p><i>Condições gerais</i></p> <p>Melhoria direta da fraca base de recursos de muitos grupos sociais por meio da redistribuição dos recursos materiais.</p> <p>Minimização (erradicação, se possível) daquele tipo de poder burocrático que não tem que prestar contas a ninguém, tanto na vida pública quanto na privada.</p> <p>Um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas.</p> <p>Reexame do sistema de cuidado a crianças, para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam aproveitar oportunidades de participação.</p>

Fonte: Held, 1987, p. 235-236.

Em convergência com a proposta de democracia participativa, a democracia deliberativa também pressupõe a superação do modelo elitista, a partir do alargamento e do aprofundamento dos ideais democráticos. No entanto, a proposta deliberativa envolve a investigação acerca de como a formação de uma esfera pública de discussão ampliada pode contribuir para construir “um sistema democrático marcado pela aproximação entre instâncias formais de governo e espaços informais de discussão entre os cidadãos, mas também para um melhor entendimento e abordagem apropriada dos conflitos políticos e sociais travados na sociedade contemporânea” (MARQUES, 2009, p. 11). Brasil (2011) enfatiza que as perspectivas participativa e deliberativa têm sido objeto de discussões quanto às suas

semelhanças e diferenças, além de questionamentos quanto à noção de continuidade ou descontinuidade entre as vertentes.

Mendonça e Cunha (2018) sintetizam e diferenciam os conceitos de democracia trazidos pelas teorias participativas e pelas teorias deliberacionistas. Em relação à democracia participativa, entendem que estas “expandem o conceito de participação política e enfatizam sua centralidade para as democracias, seja como meio de propiciar o pleno desenvolvimento humano, seja como forma de os governos partilharem sua autoridade” enquanto as teorias de democracia deliberativa consideram que “a democracia é a expressão máxima do princípio da igualdade humana e enfatizam o diálogo como a melhor forma de se produzir e legitimar decisões coletivas, bem como de produzir preferências” (MENDONÇA e CUNHA, 2018, p. 46).

Segundo Marques (2009), o principal teórico da deliberação pública é Jürgen Habermas. Em suas obras, o autor busca construir, a partir de reflexões sobre a complexidade das sociedades, um conceito de democracia procedimental, baseado em um modelo que “se interessa pela função epistêmica do discurso e da negociação” (Marques, 2009 apud Habermas, 2006, p. 413). A preocupação de Habermas (2006) seria a de construir princípios formais de interação para assegurar a legitimidade das normas e possibilitar a regulação dos conflitos que surgem nas sociedades pluralistas, que seriam marcadas pela tensão e pela competição entre “múltiplas e diferentes demandas, necessidades e identidades” (MARQUES, 2009, p. 12). Marques (2009) indica que a crescente reivindicação por reconhecimento social e participação efetiva em processos públicos de discussão e por direitos demandam formas e procedimentos de interação e comunicação que viabilizem o atendimento a interesses conflitantes sem que sejam desconsiderados outros pontos de vista envolvidos. Esta perspectiva se apoia na concepção de que a teoria *habermasiana* conceitua a deliberação pública como “um processo discursivo ideal do qual os cidadãos devem elaborar coletivamente um problema como uma questão de interesse geral, cuja compreensão e cuja solução requerem uma ação comunicativa recíproca” (MARQUES, 2009, p. 12-13).

Pereira (2007) identifica que a participação política no modelo deliberativo se dá, de maneira geral, por meio do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde haverá “a possibilidade de expressarem suas opiniões, escutarem as posições de outros indivíduos, reconhecerem identidades ou divergências entre as posições em debate e, por fim, encontrarem

pontos comuns para chegarem a decisões coletivas” (PEREIRA, 2007, p. 439). O autor analisa que, na teoria *habermasiana*, é fundamental o desenvolvimento da percepção de que “existe uma periferia em relação ao Estado que tematiza novas demandas, se posiciona em relação às decisões estatais e que o aprofundamento da democracia só será possível quando aquela tiver um papel determinante nas definições de políticas públicas” (idem, p. 441). Habermas define a esfera pública como um espaço onde a periferia pode acessar o Estado e, este, o mundo da vida, sendo, portanto, conceituada pelo autor como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92). Este contato entre a periferia e o Estado se daria por intermédio da sociedade civil, que seria entendida enquanto a ligação entre a esfera pública e o sistema político, ou seja:

Através de seus canais institucionais – associações e organizações não-estatais e não-econômicas – a sociedade civil transmite os fluxos comunicativos provenientes da esfera pública para o sistema político, procurando condensá-los e torná-los interesses generalizáveis para toda a sociedade. Os temas produzidos pela esfera pública, considerados fundamentais para aqueles que dela fazem parte, deveriam atingir, via fluxos comunicativos, o sistema político (PEREIRA, 2007, p. 442).

Marques (2009) aborda dois campos na relação centro-periferia: o poder administrativo – que toma as decisões com base nas deliberações realizadas nas esferas formais de discussão; e o poder comunicativo – elaborado na deliberação informal entre os atores da sociedade civil. Para Habermas, esta relação é estabelecida por uma política deliberativa que possibilite ao poder comunicativo atravessar “as eclusas do procedimento democrático e do sistema político estruturado pelo Estado de direito” (HABERMAS, 1997, p. 353 apud MARQUES, 2009). Portanto, seria necessário se pensar na democratização do poder administrativo por meio das vocalizações provenientes do poder comunicativo, que se estrutura na esfera pública. No entanto, é necessário admitir também a existência de trocas comunicativas periféricas entre os cidadãos, bem como discussões políticas parlamentares que não chegam a se tornar assunto de conversas entre cidadãos comuns. Ainda, existem iniciativas e vocalização de demandas que influenciam o poder administrativo sem a justificação pública no processo deliberativo mais amplo (MARQUES, 2009). De modo geral, a autora afirma que o processo deliberativo:

É o resultado da interconexão entre várias ações que, desenvolvidas em arenas cívicas diferenciadas, colocam em cena algumas tentativas de entendimento comum acerca de algum problema ou fato. A deliberação deve ser entendida, portanto, como um processo capaz de conectar diferentes espaços discursivos, articulando-os em uma rede que se mantém graças aos princípios que servem de “guia” para a busca da legitimidade do processo público de confrontação e troca de razões, permitindo também uma vinculação não coercitiva entre os potenciais parceiros discursivos (MARQUES, 2009, p. 17).

Faria (2010), em uma obra que aborda uma série de autores da teoria democrática contemporânea, vai analisar que teóricos relevantes no campo da teoria deliberativa, dentre eles Bohman (1996) e Cohen (1998), vão criticar o modelo de Habermas (1997) em relação à capacidade de inclusão de seu modelo de democracia deliberativa, buscando alargá-lo. Faria (2010) vai analisar que Bohman (1996), diferentemente de Habermas (1997), “considera a deliberação mais como uma forma de diálogo do que uma forma de discurso” e entende que “a deliberação é mais uma atividade cooperativa e pública do que discursiva e argumentativa” (FARIA, 2010, p. 103). Bohman expande o entendimento de deliberação *habermasiano* ao afirmar que:

A deliberação pública é um diálogo com um objetivo particular. Ela almeja superar uma situação problemática através da solução de um problema ou resolução de um conflito. A atividade conjunta através da qual a deliberação se constitui na esfera pública é dialógica e não meramente discursiva. Os discursos empregam critérios regulativos específicos de justificação, e eles são tipicamente estruturados em direção a um tipo ou outro de demanda. (...) Em contrapartida, o diálogo é a mera troca de razões. Ele não almeja necessariamente produzir demandas bem justificadas, mas sim demandas que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificadas para serem *accountable* diante de um público indefinido de concidadãos (BOHMAN, 2009, p. 69).

Cohen (2009) apresenta características relevantes do que considera ser uma concepção formal e, a partir daí, desenvolve uma visão mais substantiva da democracia deliberativa ao apresentar pontos essenciais do que seria um “*procedimento deliberativo ideal* que captura a noção de justificação através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais” (COHEN, 2009, p. 90). O resultado dessa construção analítica é uma noção ideal de democracia deliberativa que, segundo a autora:

Está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais. Cidadãos em tal ordem compartilham um compromisso com a resolução de problemas ligados à escolha coletiva por meio da troca de razões em público e entendem suas instituições básicas como legítimas na medida em que elas estabelecem a estrutura para a deliberação pública livre (COHEN, 2009, p. 90).

A frase inicial deste capítulo, de que a noção (e o exercício) de democracia não é um consenso, permanece após todo este percurso de autores que abordam a teoria democrática. É possível, pela trajetória aqui percorrida, perceber uma série de conexões entre a representação, a participação e a deliberação. No entanto, é um desafio definir um conceito único para cada uma dessas formas de inclusão política que permeiam a teoria democrática. Em alguma medida, tais definições e conceitos contemplam aspectos importantes do funcionamento dos FRG e, a partir deles, a análise que se pretende este trabalho acadêmico será desenvolvida.

### **3 ARQUITETURA PARTICIPATIVA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Este capítulo apresenta, de maneira sucinta, como se deu a criação de uma ampla arquitetura participativa no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Esta é também conhecida como “Constituição Cidadã” por seu caráter de abertura à participação popular e de estímulo à proliferação de uma série de instituições participativas previstas em seus dispositivos.

As Instituições Participativas (IPs) podem ser entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Já Cortes (2011, p. 137) conceitua as IPs como “mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência”.

O caminho aqui construído trata de demonstrar a importância das instâncias participativas para a democratização da gestão de algumas políticas públicas, notadamente aquelas das áreas temáticas da saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente (AVRITZER, 2010), ao lado das temáticas de direitos das minorias. Pogrebinschi e Santos (2014, p. 259) mapeiam, após a promulgação da CF/88, uma institucionalização crescente das práticas participativas no Brasil, identificando que tais práticas:

vão desde as já mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências nacionais de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências pré-existentes, como os conselhos nacionais de políticas, os conselhos gestores locais e as audiências públicas, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo.

Os impactos da legislação constitucional e infraconstitucional para a institucionalização de práticas participativas ocorreram de forma distinta nas diferentes esferas de governo. Busca-se argumentar que, em um primeiro momento, na década de 1990, os municípios foram protagonistas, principalmente a partir da construção efetiva de conselhos gestores de políticas públicas e dos orçamentos participativos (OP). Posteriormente, na década

de 2000, o governo federal ganha destaque ao criar uma série de novos conselhos, além de promover um grande número de conferências, incluindo novos temas. No caso dos estados, nota-se que houve baixa propensão à promoção de inovações no campo participativo, cumprindo-se basicamente aquilo que estaria colocado como obrigatório na CF/88 e dispositivos legais posteriores.

### **3.1 Um passo atrás: o contexto da sociedade brasileira pré-1988**

O Brasil vivia um Estado de exceção desde 1964, com o golpe civil-militar que culminou em uma série de restrições às liberdades individuais e direitos políticos dos cidadãos. Contudo, Avritzer (2010, p. 28) argumenta que, a partir de 1970, começa a se formar no Brasil aquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Mesmo diante de um contexto autoritário e restritivo do período da ditadura civil-militar, a população já buscava se organizar, dentro das possibilidades existentes, em associações e movimentos sociais. O autor identifica alguns dos fenômenos que se relacionam diretamente a tal fato, argumentando que houve, à época:

um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias (Boschi, 1987. Santos, 1993; Avritzer, 2000); uma reavaliação da ideia de direitos (Dagnino, 1994); a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (AVRITZER, 2010, p. 28).

Doimo (1995) classifica tais associações civis como movimentos reivindicativos. A autora identifica que, apesar do caráter diverso, fragmentado e localizado desses movimentos - características próprias das ações diretas -, tais iniciativas apresentaram certos níveis de homogeneidade, regularidade e continuidade. Doimo (1995, p. 95) aponta para a existência de um “grande ciclo reivindicativo, cujas conexões ativas são evidentes: a Igreja Católica, agrupamentos de esquerda e organizações não-governamentais, em geral abrigando intelectuais e profissionais empenhados na “causa popular””, e identifica como marco temporal para esse fenômeno o período entre 1975 e 1990. Tendo o “povo” como um de seus atores principais, a autora busca evidenciar uma mudança de concepção acerca do popular, que ganhou enorme credibilidade no discurso e na práxis movimentalista a partir dos anos 1970, mas que nos anos anteriores “não era mais do que periférico e suspeito” (DOIMO, 1995, p. 123). Cabe ressaltar o papel essencial exercido pela Igreja católica à época, principalmente por meio de

suas pastorais e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Segundo Doimo (1995, p. 149), a ação da Igreja foi “persistente e sensivelmente redobrada durante o período de liberalização do sistema político, somente declinando gradualmente, junto com a curva do ciclo reivindicativo, a partir da segunda metade da década de 80”. Em resumo, verifica-se que o movimento popular:

a despeito de ser referido ao universal, consiste, na verdade, em recurso de identificação de um campo específico de movimentos, formado por diversas redes sociais predispostas a uma participação eticamente qualificada como “autônoma”, “independente”, “de base” etc. Ativando tais redes, encontram-se inúmeras ONGs que, incorporando intelectuais e membros de agrupamentos de esquerda, cruzaram transversalmente instituições de porte como a Igreja Católica e o ecumenismo secular, dando sustentação aos grupos locais pela arregimentação de recursos financeiros, produção de novos saberes, prestação de serviços de comunicação, documentação e solidariedade ativa (DOIMO, 1995, p. 177).

Como decorrência da expansão do associativismo e das formas de organização da sociedade civil, na década de 1980 esse fenômeno se intensifica e ganha espaço na cena política. Segundo Avritzer (2010), o auge desse movimento seria o processo constituinte, com as chamadas “emendas populares”, que seriam aceitas para apreciação da Assembleia Nacional Constituinte com propostas que alcançassem no mínimo 30 mil assinaturas de cidadãos. Dessa maneira, evidencia-se na institucionalidade uma pressão popular por maior participação nas decisões tomadas no âmbito político, antes restrito a uma cúpula que governava de forma autoritária e centralizadora.

Avritzer (2016) argumenta que o padrão de mobilização e de participação popular da sociedade brasileira nas três últimas décadas tem origem no período 1985-1988, em um momento de democratização. Tal período se inicia com o fim da ditadura civil-militar, em um contexto de abertura política. O autor analisa alguns fenômenos importantes que ocorreram no período e que cooperaram para a construção da arquitetura de participação institucionalizada no Brasil. O primeiro fenômeno analisado seria “a derrota histórica da direita brasileira e a interdição da participação social, integrante de todos os projetos autoritários de poder no país” (AVRITZER, 2016, p. 14). A partir daí, tornou-se possível consolidar a construção de um projeto participativo no país, a partir de duas dimensões: a da mobilização social – que incluiu a campanha das Diretas Já, em 1984, por exemplo, além da possibilidade de apreciação das emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte, propostas principalmente por movimentos sociais – e a participação institucionalizada decorrente da promulgação da CF/88, que será abordada no próximo tópico.

Já Doimo (1995) analisa que, nesse contexto de abertura e de redemocratização, houve a utilização do acúmulo da energia sociopolítica criada no Brasil pelo grande ciclo reivindicativo popular do período de 1975-1990, a qual foi canalizada para dar corpo a novas alternativas de participação que foram implementadas na interseção entre Estado e sociedade. A autora aponta como principais indícios materiais desse fato o estabelecimento e multiplicação de conselhos setoriais, ligados à definição e à implementação de políticas sociais, além do orçamento participativo e suas variações nos mais diferentes municípios em que veio a se consolidar. A autora explica que tais experiências de participação institucionalizada se viabilizaram a partir da atuação dos movimentos populares de maneira paradoxal, tendo em vista que “ao lado de posturas de negação indiscriminada à institucionalidade, foram se desenvolvendo padrões de convivência positiva com a institucionalidade, mediante reivindicação à face provedora do Estado” (DOIMO, 1995, p. 223).

A nova conjuntura política e o novo arranjo de forças que se constroem em meio à Assembleia Nacional Constituinte e a redemocratização geram, segundo Doimo (1995) uma crise dos movimentos sociais, pela gradativa desagregação de redes movimentalistas locais e pela desarticulação de seu universo cognitivo e simbólico. Em contrapartida, houve um “estímulo ao empenho ativo-propositivo, especialmente no que se refere à oxigenação dos aparatos políticos-administrativos, à conquista de novos dispositivos institucionais voltados à participação direta e semidireta e à luta pela ampliação dos direitos sociais” (DOIMO, 1995, p. 223). Por fim, cabe ressaltar que a noção de popular começou a “perder terreno para a ideia de “sociedade civil organizada” e aquela postura de negatividade indiscriminada para com a esfera institucional (...) cedeu lugar a relações de seletividade positiva para com a esfera político-administrativa” (DOIMO, 1995, p. 223). O contexto posterior à Assembleia Nacional Constituinte será abordado na seção seguinte.

### **3.2 Promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988 e consolidação da arquitetura participativa no Brasil**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), também conhecida como “Constituição Cidadã” por seu caráter participativo e de amplo reconhecimento de direitos, representou um marco na institucionalidade democrática brasileira, principalmente pela abertura aos movimentos sociais e associações da sociedade civil no âmbito da Assembleia

Nacional Constituinte, por meio das emendas populares. Há que se destacar, portanto, o papel central da combinação entre democracia representativa e democracia participativa na construção de uma nova forma de relação Estado-sociedade a partir de fins da década de 1980 (SANTOS, AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002).

A CF/88 traz em seu bojo uma série de mecanismos para o exercício da democracia direta. Há em seus dispositivos a previsão de referendos e plebiscitos, de ação civil pública, além de iniciativas populares de projetos de lei. Previu a participação social na gestão de políticas públicas, que se desdobrou em conselhos de políticas públicas, sendo requeridos em algumas áreas temáticas, principalmente nas áreas relacionadas a políticas sociais (CARNEIRO, BRASIL, 2014). E, além disso, também como uma decorrência da previsão constitucional da participação social, foram realizadas uma série de conferências nacionais para debates acerca de temáticas consideradas relevantes para o poder público e a sociedade.

Doimo (1995) aponta uma série de realizações e conquistas a partir do processo Constituinte, alcançadas principalmente por meio da pressão de movimentos populares. A previsão constitucional da iniciativa popular de lei, por exemplo, teria contado com intensa articulação das redes movimentalistas. Tal fato possibilitou, dentre outras ações, a elaboração do projeto de lei de iniciativa popular para a criação de um fundo nacional para o apoio à construção habitacional, proposta por uma coalização ampla de mais de 40 entidades populares, organizações profissionais e ONGs. Em relação à saúde, destaca-se a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), além da previsão da participação popular nos três níveis de governo, a partir dos conselhos, viabilizado por meio da pressão popular conjunta dos movimentos de saúde e sanitarista. E, por fim, Doimo (1995) ressalta, no campo dos direitos civis, a articulação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), preparando terreno e pautando diretrizes para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Avritzer (2016) argumenta que houve três fases de extrema importância para a consolidação da participação social institucionalizada no Brasil. A primeira delas seria a já mencionada participação popular na Assembleia Nacional Constituinte, na elaboração de emendas populares. Nesta, os movimentos sociais se organizaram para promover uma ampla campanha de coleta de assinaturas para diversas propostas ligadas diretamente às políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente, assistência

social, dentre outras. Avritzer (2016, p. 50) afirma que “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil”.

O segundo componente, segundo o autor, teria sido a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, principalmente a partir de vitórias em municípios de relevância, no início da década de 1990. Iniciado em Porto Alegre, no governo de Olívio Dutra, o orçamento participativo (OP) foi a principal instância participativa que não estava prevista no texto constitucional que conseguiu ganhar destaque no cenário nacional. A reprodução da proposta, que será mais bem descrita à frente, chegou a 201 municípios em 2008 (AVRITZER, 2016).

Por fim, Avritzer (2016) argumenta que o terceiro componente seria a dimensão nacional da participação social no Brasil. Com a chegada do PT ao governo federal em 2003, passou-se a adotar uma diretriz genericamente participativa, refletindo-se na expansão dos conselhos e das conferências nacionais. Tais instâncias, previstas constitucionalmente, já existiam ou eram realizadas nos governos anteriores, mas ganharam maior relevância na primeira década do século XXI. Ou seja, a partir de 2003, o governo federal reforça os conselhos de políticas nas áreas em que já existiam e cria novos conselhos nas áreas temáticas sem tradição participativa. Além disso, realiza uma série de conferências, de diferentes temas, para estabelecer as prioridades de seus ministérios (AVRITZER, 2010). De 1941 a 2013, foram realizadas 138 conferências nacionais, sendo que 97 destas ocorreram entre 2003 e 2013 (SECRETARIA DE GOVERNO, 2018). Cabe ressaltar que tais conferências se diferem das conferências tradicionais porque “em vez de serem reuniões de *experts* para apresentação de recomendações aos governos, reúnem atores estatais e societais com interesses e propostas para a área” (CORTES, 2011, p. 139).

Mais além, o que poderia ser destacado como outro fator de grande importância para a consolidação da arquitetura participativa no Brasil seria a obrigatoriedade, prevista não apenas na CF/88, mas também nas legislações infraconstitucionais, da criação de instâncias e mecanismos participativos para a condução de políticas sociais. Os principais exemplos seriam as áreas de saúde, educação, assistência, criança e adolescente e, posteriormente, das políticas para a construção de habitações de interesse social.

Pires e Lopez (2010) enfatizam a importância que as instituições participativas ganharam no Brasil, principalmente por sua larga disseminação a partir do texto constitucional de 1988. As instâncias participativas têm sido instrumentos relevantes para o processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, fornecendo insumos para a tomada de decisão dos governantes. Pires e Lopez (2010, p. 566) afirmam que:

Tendo em vista o desenvolvimento do processo de participação no Brasil e a sua institucionalização (ao menos do ponto de vista formal), observados nas últimas duas décadas, pode-se falar na existência de um original *sistema participativo*, dotado de formas normativas e organizacionais desenhadas para promoverem a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

Cortes (2011) categoriza as experiências participativas existentes no Brasil em quatro grupos: os mecanismos de participação individual; os processos conferencistas; os orçamentos participativos; e os conselhos de políticas públicas e de direitos. Estas formas de participação serão discutidas de maneira mais aprofundada nas próximas seções, levando-se em conta a incidência de cada uma delas nas diferentes esferas de governo.

### 3.2.1 Mecanismos de participação individual

Segundo Cortes (2011, p. 138), “os mecanismos de participação individual são aqueles que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal”. Nesta categoria estariam incluídas diversas plataformas, como as pesquisas de satisfação de usuários dos serviços e de beneficiários de programas sociais; serviços que recebem demandas, reclamações ou sugestões por telefone ou via internet, como o “disque-denúncia” e o “fale conosco”; e a principal delas, as ouvidorias. Tais plataformas seriam canais de comunicação diretos entre o cidadão e o poder público e podem ser compreendidas como sendo de caráter individualizado por pressuporem uma forma de vocalização de questões bastante específicas e cotidianas.

Esses mecanismos dependem dos gestores municipais para que sejam criados, já que não existe previsão constitucional ou obrigatoriedade para a existência desses serviços. O desenho institucional, a forma de funcionamento e o nível de utilização dessas plataformas são em larga medida definidos pelo poder público municipal. Apenas no caso das ouvidorias é que

há uma tendência de que sejam seguidas as regras e o desenho institucional formulados pela Ouvidoria Geral da União.

### 3.2.2 Processos conferencistas

As conferências podem ser entendidas como “fóruns eventuais, complexos, constituídos ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios, progredindo ao nível estadual e culminando em uma conferência nacional” (CARLOS, 2011, p. 139). Já de acordo com Pogrebinschi e Santos (2011, p. 261), as conferências são “instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal”. Ressalta-se o caráter geralmente ascendente das conferências, que atravessam as esferas de governo por meio de suas etapas. Normalmente, a primeira etapa é realizada pelos municípios, reunindo seus cidadãos em uma proposta de livre entrada. Posteriormente, os cidadãos eleitos delegados nas etapas municipais fazem parte das discussões em nível estadual, como representantes. E, por fim, os delegados eleitos nas etapas estaduais participam em nível nacional (CORTES, 2011).

A justificativa para a utilização da representação tem a ver com a dinâmica de funcionamento das conferências, que prevê espaço de fala aos participantes para a discussão de diversas temáticas durante os eventos. Dessa maneira, um número menor de envolvidos possibilita a representatividade dos cidadãos envolvidos nas etapas locais e, além disso, permite que as discussões se desenvolvam de maneira adequada, com mais possibilidades de fala para os delegados presentes (CORTES, 2011).

Quanto às regras gerais das conferências, elas são definidas em dispositivos legais, mas cabe aos participantes definir em conjunto com o poder público o regimento específico de cada uma das edições. Sendo assim, há espaço para que as especificidades temáticas possam ser discutidas entre os atores governamentais e os atores não-governamentais envolvidos. Cabe ressaltar que as conferências podem ter caráter consultivo ou deliberativo, a depender das regras estabelecidas (CARNEIRO e BRASIL, 2014).

Em geral, as discussões realizadas ao longo das conferências envolvem percepções, reflexões, demandas, sugestões e reclamações acerca das temáticas de cada uma das edições. É prática corrente que, ao final das deliberações, uma votação seja feita para se

definir as diretrizes que vão compor o documento final a ser enviado ao poder público, que tem como objetivo principal guiar a criação ou modificação de políticas públicas. As diretrizes definidas não geram uma obrigação de fazer para o poder público, mas podem contribuir para a melhoria das políticas públicas relacionadas àquela temática, por ser um documento que reúne informações dos âmbitos local, estadual e nacional (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Em resumo:

As conferências se caracterizam por produzir decisões após discussões que, em muitos casos, levam a votações. Mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a ser implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setorial que predominará nos anos subsequentes à sua realização. Constituem-se como arenas democráticas e temporárias de debates, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais. São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal (MÜLLER NETO et al., 2006 apud CORTES, 2011, p. 140).

Principalmente no período 2003-2010, as conferências possibilitaram a discussão de variadas temáticas, possibilitando a discussão de pautas e a criação de agendas que antes não se inseriam no contexto da dinâmica participativa em consolidação no Brasil (PIRES e LOPEZ, 2010).

### 3.2.3 Orçamentos participativos

Os orçamentos participativos (OP) são geralmente realizados por Prefeituras Municipais e podem ter desenhos institucionais variados. Isto porque a CF/88 define que é de competência exclusiva do Poder Executivo a elaboração de propostas orçamentárias. Assim, cabe aos chefes do executivo que desejem implementar o OP a proposição de como será feita a participação popular na definição do orçamento. Nesse sentido, destaca-se que o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001, também requer a gestão orçamentária participativa em seus artigos 4º e 44, dispondo sobre a obrigatoriedade de debates, audiências e consultas públicas para aprovação dos instrumentos legais orçamentários na Câmara.

Há, na prática, um conjunto de experiências heterogêneas de OP no país. Cortes (2011, p. 140) enfatiza que nas experiências de OP “são grandes as diferenças em escala, em termos da população a ser envolvida e do território abrangido, como também existem enormes

variações em termos de cultura política e de tradições político-institucionais de cada localidade atingida”. No entanto, é possível encontrar algumas semelhanças entre as experiências que permitem a utilização da mesma denominação para tais instâncias participativas.

Geralmente, a participação é aberta para todos os cidadãos em idade eleitoral. As discussões e decisões buscam definir uma parcela da alocação de recursos nas despesas de capital, apesar de também poderem envolver as despesas correntes em algumas propostas. As regras que norteiam os OPs, em sua maioria, são definidas pelo Poder Executivo, mas podem ser alcançadas por meio de consenso entre poder público e sociedade e não há restrições explícitas que inibem a mudança de tais regras ao longo do processo. Por fim, podem combinar mecanismos de participação direta e indireta: a primeira geralmente ocorre em assembleias locais e temáticas; e a segunda pela eleição de delegados para participarem dos níveis superiores de deliberação, nas etapas que reúnem representantes das diferentes regiões do município. Após a definição da alocação dos recursos, as propostas são aprimoradas e fóruns de coordenação são organizados para que os delegados possam acompanhar a execução das propostas (AVRITZER, 2002; AVRITZER, 2010; CORTES, 2011).

### 3.2.4 Conselhos de políticas públicas e de direitos

No caso dos conselhos, estes não foram criados a partir de 1988. Há algumas experiências anteriores a esse período que receberam tal denominação, apesar de diferirem em diversos aspectos com os conselhos de políticas públicas e de direitos em funcionamento no Brasil a partir da década de 1990. Avritzer (2010, p. 41) traça um panorama dos conselhos a partir do século XX:

Os primeiros conselhos da época republicana (houve conselhos no período colonial e imperial) foram o Conselho do Patrimônio Histórico, criado por Gustavo Capanema em 1937, e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), criado nos anos 1950. Em ambos os casos, a denominação conselho foi decorrente da participação de artistas e personalidades culturais, no caso do Conselho do Patrimônio Histórico, e de cientistas, no caso do CNPq. O Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente - foi criado em 1981, junto com a política nacional para o meio ambiente. Os três formatos constituíram uma antecipação da legislação proposta pela Constituição de 1988, ainda que não tivessem uma representação institucionalizada da sociedade civil.

Avritzer (2010) aborda o fato de que a forma conselho não foi definida constitucionalmente, mas foi uma instância considerada adequada para suprir a previsão de

participação em diversas áreas de políticas públicas, como saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente. Cortes (2011) identifica que os conselhos de saúde, criados pela Lei nº 8.142/1990 (BRASIL, 1990 apud CORTES, 2011) inspiraram a criação recente de conselhos em outras áreas de políticas públicas e de direitos, sendo seu formato disseminado e adaptado para promover a participação em outras temáticas – cabendo ressaltar a existência de conselhos nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Avritzer (2010, p. 42) identifica que os conselhos “clássicos” de política social, ou seja, os primeiros a surgirem após a promulgação da CF/88, como os de saúde e de assistência social, compartilham algumas características:

surgiram por meio da ação de movimentos da sociedade civil durante a constituinte ou depois dela (SADER, 1988; AVRITZER e PEREIRA, 2005); implicaram a estruturação da participação nos três níveis da federação; o conselho nacional se articula com políticas participativas estaduais e municipais; e, por fim, eles em geral controlam algum instrumento de financiamento de políticas públicas.

Carneiro e Brasil (2014, p. 8) afirmam que as legislações que regulamentam as políticas públicas, sancionadas posteriormente, constituem fator essencial para a consolidação e a multiplicação de IPs, principalmente por uma exigência vinculada ao repasse de recursos aos entes, notadamente nas áreas de saúde e assistência social:

De fato, a legislação das políticas sociais que é promulgada no decorrer dos anos 1990 exige a criação de conselhos gestores dos fundos das respectivas políticas, impulsionando sua proliferação. Estabeleceu-se, assim, mais que um incentivo, um caráter de obrigatoriedade de criação das referidas instituições participativas, o que se traduziu na expansão muito expressiva de seu número nas duas últimas décadas, alcançando atualmente, nas áreas da saúde e assistência social, praticamente a totalidade dos municípios.

Pires e Lopez (2010, p. 573) categorizam os diferentes tipos de conselho em três possíveis formatos - conselhos de programas, conselhos de segmentos e conselhos setoriais -, e define a atuação de cada um deles, de maneira geral, da seguinte forma:

Os conselhos de programas auxiliam no acompanhamento de ações governamentais específicas, como as ações de combate às drogas e à discriminação, às vezes perpassando distintas áreas de políticas públicas. Os conselhos de segmentos acompanham políticas para segmentos específicos da população, como políticas para mulheres, negros e juventude. Por seu turno, os conselhos setoriais destinam-se a acompanhar as políticas públicas setoriais de caráter universalista, entre as quais se incluem saúde, educação e previdência social.

Tatagiba (2002, p. 63) ressalta que, apesar de algumas limitações, os conselhos “assumem hoje no Brasil uma importante “função pedagógica” no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática”. Ou seja, são instâncias participativas capazes de reunir atores interessados em diversas temáticas para uma discussão ampla e argumentada acerca de uma série de responsabilidades do poder público, submetendo-o a um importante controle social e aumentando a transparência das ações, além de viabilizar a participação de usuários, beneficiários ou servidores diretamente envolvidos com a execução de políticas públicas.

Cabe ressaltar que o impulso dado pela obrigatoriedade de algumas áreas de conselhos, como os de saúde e assistência social, citados anteriormente, foi base para o surgimento de inúmeros outros conselhos que não tinham obrigatoriedade. Dessa maneira, pode-se depreender que o modelo de participação por meio dos conselhos foi considerado satisfatório e adequado para democratizar os processos de discussão relacionados às políticas públicas e a temas relevantes socialmente, fazendo com que se multiplicassem em número e em diversidade de temáticas nas três esferas: municipal, estadual e federal.

### **3.3 O protagonismo local: a disseminação dos conselhos municipais e do orçamento participativo**

Nesta seção, busca-se contextualizar a força das instituições participativas na esfera municipal, a partir da década de 1990, principalmente com a disseminação dos conselhos de políticas públicas e de direitos e dos orçamentos participativos, consolidando a arquitetura participativa em âmbito local. Após a definição das principais plataformas relacionadas à promoção da participação social no Brasil na última seção, nas próximas seções serão apresentados o contexto e os dados relacionados à temática, buscando-se demonstrar como se deu a emergência das diferentes IPs nas esferas municipal, estadual e federal.

Pires e Lopez (2010) argumentam que há uma forte relação entre a disseminação de instituições participativas no nível municipal, dentre as quais os conselhos municipais de políticas públicas e as experiências de orçamento participativo, e o possível fortalecimento dos conselhos nacionais enquanto instâncias relevantes para a formulação de políticas públicas. Os dados apresentados pelos autores demonstram que, em 2001, mais de 90% dos municípios já possuíam conselhos de políticas públicas nas áreas de saúde e assistência social, além de um percentual elevado também nas áreas de criança e adolescente e educação. Posteriormente, apresenta-se crescimento no número de conselhos também em áreas que não necessariamente lidam com repasses de recursos aos municípios, como as de política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Cabe ressaltar que, após 2009, também se multiplicaram os conselhos ligados aos direitos humanos, com temáticas de gênero, idosos, pessoas com deficiência e da juventude (PIRES e LOPEZ, 2010).

O número de conselhos municipais, para além da diversificação temática, cresceu de maneira exponencial a partir da década de 1990. Ao analisar o número médio de conselhos, Pires e Lopez (2010, p. 580) constatam que, em municípios com mais de 100 mil habitantes, há uma transformação impressionante nas três gestões em análise, em que “enquanto na gestão municipal 1997-2000 existiam em média dez conselhos, na gestão 2001-2004 este número passa para 14, até quase dobrar na gestão 2005-2008, atingindo uma média de 19 conselhos por município (PIRES e VAZ, 2010)”. É possível refletir, a partir desse contexto, que a previsão constitucional e a obrigatoriedade da existência de alguns conselhos de políticas públicas permitiram lançar bases para a diversificação e multiplicação dessas instâncias participativas, consolidando-as enquanto espaços relevantes para a interação entre Estado e sociedade, viabilizando discussões acerca da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O quadro a seguir demonstra a expansão dos conselhos nos municípios brasileiros, por área temática. Nele, é possível perceber como a multiplicação dos conselhos ocorreu ao longo dos anos, com expansão para além daqueles que seriam considerados obrigatórios, por terem sua existência vinculada ao repasse de recursos federais para a execução das políticas públicas relacionadas.

Tabela 1: Disseminação dos conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação – Brasil – 2001-2009

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	68	-	71
Emprego e trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	-	-	-
Cultura	13	-	-	21	17	-	25
Habitação	11	-	14	18	-	31	43
Meio ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	-	-	-
Segurança pública	-	-	-	-	8	-	10
Defesa civil	-	-	-	-	26	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direito das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	9

Fonte: Pires e Lopez (2010) com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE).

Nota: A MUNIC, fonte desta tabela, não coleta sistematicamente os mesmos dados nos diversos anos em que foi realizada. Por isso, há a dificuldade de se construir séries históricas minimamente completas sobre a implantação de conselhos nos municípios.

Obs.: - = dados não disponíveis.

Na década de 1990, houve ampliação também de outras formas de participação institucionalizada, como é o caso do orçamento participativo, já mencionado anteriormente. O OP surgiu com a gestão de Olívio Dutra, do PT, que assume o governo do Rio Grande do Sul (RS) em 1989. Posteriormente, em 1993, a experiência também é formulada em Belo Horizonte, na gestão de Patrus Ananias, também do PT, tendo sido estas duas as experiências de referência para a multiplicação do OP em diversos municípios, posteriormente. Avritzer (2002, p. 19) afirma que o OP consiste “na mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário”. Ao avaliar o OP, Avritzer (2002) chega à conclusão de que por meio da participação social na experiência, há uma democratização da relação entre a sociedade civil e o poder local. Segundo o autor, também é possível, ao avaliar o OP, concluir que “a forma de deliberação pública é superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade” (AVRITZER, 2002, p. 19).

A tabela 2, retirada de Pires e Lopez (2010, p. 581) demonstra como o OP se expande e se multiplica por vários municípios. À princípio, a experiência se concentra em gestões petistas em sua quase totalidade, mas após alguns anos consegue aumentar sua capilaridade e se inserir na agenda de diversos representantes eleitos, com a proposta de democratização do orçamento público. O OP, como explicita a tabela 2, chega a 201 municípios na gestão 2005-2008, número expressivo para uma instância participativa sem previsão constitucional, que depende unicamente da iniciativa das Prefeituras Municipais.

Tabela 2: Disseminação dos orçamentos participativos nos municípios brasileiros, por área de atuação – Brasil – 1989-2008

	Número de municípios	Administrações chefiadas pelo PT (%)
1989-1992	13	92
1993-1996	53	62
1997-2000	120	43
2000-2004	190	59
2005-2008	201	65

Fonte: Pires e Lopez (2010) apud Avritzer e Wampler (2008).

Já a tabela 3 demonstra a capilaridade regional da experiência. O OP se consolida no Sudeste, mantendo uma proporção acima de 40% das ocorrências em municípios dessa região. No entanto, todas as regiões brasileiras acabam implementando, minimamente, uma orientação participativa na definição orçamentária, em diferentes escalas e por meio de diferentes propostas, mas incorporando a população na discussão e na escolha das prioridades dos investimentos públicos municipais.

Tabela 3: Distribuição regional das experiências de orçamento participativo – Brasil – 1997-2008

	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4,0%	6,0%

Fonte: Pires e Lopez (2010) apud Avritzer e Wampler (2008).

Buscou-se demonstrar, nesta seção, o protagonismo local na criação e na multiplicação de instâncias participativas no Brasil, principalmente a partir da década de 1990. O argumento se baseou na ideia de que, com a obrigatoriedade da criação de alguns conselhos de políticas públicas, muitos outros puderam surgir em decorrência da percepção positiva acerca de tais IPs. Além disso, o sucesso do OP em alguns municípios viabilizou sua ampliação para muitos outros, inclusive nas diferentes regiões do país. Portanto, é possível perceber a importância da previsão constitucional de instituições participativas, das inovações democráticas e da mobilização da sociedade civil, pautando e cobrando a existência de tais espaços, para a ampliação e consolidação experiências que permitam o controle social e a participação ativa de cidadãos na construção das agendas governamentais e das políticas públicas.

### **3.4 Os avanços participativos na esfera federal no século XXI**

Segundo Pires e Lopez (2010, p. 566), o “governo federal brasileiro vem vivenciando, nas últimas décadas, forte expansão de formas de participação social, que incluem conselhos, conferências, comissões, consultas e audiências públicas”. Avritzer (2010) destaca que houve uma concepção genericamente participativa principalmente a partir do governo Lula (PT), que ocorreu por duas gestões, de 2003 a 2010. O autor afirma que:

Essa propensão a incrementar as políticas participativas se traduziu em diversos tipos de políticas: em primeiro lugar, na proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para a elaboração do Plano Plurianual (PPA); em segundo lugar, por meio do reforço dos conselhos de políticas nas áreas em que eles já existiam e da criação de novos conselhos em áreas sem tradição de participação; em terceiro lugar, por intermédio da realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2010, p. 41).

Ainda, cabe ressaltar que houve um crescimento significativo da participação ao longo da primeira década do século XXI, impulsionada principalmente pelo aumento no “número de conferências e na participação nelas; na participação nas etapas preparatórias; na melhor organização e democratização de alguns conselhos já existentes e na criação de alguns novos conselhos” (AVRITZER, 2010, p. 50). Ou seja, a previsão constitucional gerou a criação de uma série de conselhos e a organização de algumas conferências, mas é a partir de 2003, no governo Lula, que a consolidação e a expansão de tais IPs ocorrem com mais força.

As conferências nacionais, primeira IP em análise nessa seção, segundo Pires e Lopez (2010), contaram não apenas com um quantitativo maior de eventos e da inclusão de novos temas entre 2003 e 2010, mas também houve a retomada de praticamente todos os temas já abordados em gestões anteriores. Entre 1988 e 2009, foram organizadas 80 conferências nacionais, 68% delas no período 2003-2009. O quadro 2 apresenta, detalhadamente, os grupos temáticos, subtemas, anos de realização e o total de conferências ocorridas na área relacionada.

Relevante observar a inserção de uma série de temáticas relacionadas a minorias políticas nos últimos anos, evidenciando como as conferências nacionais foram importantes para reunir movimentos sociais de defesa de minorias políticas e viabilizar a vocalização de pautas relevantes, que não tinham, anteriormente, inserção na agenda pública. Avritzer (2010, p. 50) afirma que “as conferências implicaram o relacionamento do governo federal com uma sociedade civil mais consolidada setorialmente”, enfatizando a importância dessas IPs para a vocalização de demandas de movimentos sociais que puderam consolidar, “nessas conferências, uma agenda nacional para os seus respectivos setores”.

Quadro 2: Conferências nacionais – distribuição por grupos temáticos e anos de realização – Brasil – 1992-2009

Grupos temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de conferências
Saúde (9)	Saúde	1992; 1996; 2000; 2003; e 2008.	20
	Saúde bucal	1993; e 2004.	
	Saúde do trabalhador	1994; e 2005.	
	Saúde indígena	1993; 2001; e 2005.	
	Saúde mental	1992; e 2001.	
	Saúde ambiental	2009.	
	Ciência, tecnologia e inovação em saúde	1994; e 2004.	
	Gestão do trabalho e da educação na saúde	1994; e 2006.	
	Medicamentos e assistência farmacêutica	2003.	
Minorias (9)	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	2008.	20
	Povos indígenas	2006.	
	Políticas públicas para mulheres	2004; e 2007.	
	Direitos da criança e do adolescente	1997; 1999; 2002; 2003; 2005; 2007; e 2009.	
	Juventude	2008.	
	Promoção da igualdade racial	2005; e 2009.	
	Comunidades brasileiras no exterior	2008; e 2009.	
	Direitos da pessoa com deficiência	2006; e 2008.	
	Direitos da pessoa idosa	2006; e 2009.	
Meio ambiente (1)	Meio ambiente	2003; 2005; e 2008.	3
Estado, economia e desenvolvimento (7)	Economia solidária	2006.	13
	Aquicultura e pesca	2003; 2006; e 2009.	
	Desenvolvimento rural sustentável e solidário	2008.	
	Segurança alimentar e nutricional	1994; 2004; e 2007.	
	Cidades	2003; 2005; e 2007.	
	Segurança pública	2009.	
	Comunicação	2009.	
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	Educação básica	2008.	13
	Educação profissional e tecnológica	2006.	
	Educação escolar indígena	2009.	
	Cultura	2005.	
	Esporte	2004; e 2006.	
	Assistência social	1995; 1997; 2001; 2003; 2005; 2007; e 2009.	
Direitos humanos (1)	Direitos humanos	1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2006; e 2008.	11
	<b>Total</b>		<b>80</b>

Fonte: Pires e Lopez (2010) apud Pogrebinschi e Santos (2010).

Em um segundo momento dessa seção, é importante apresentar os dados que demonstram a consolidação e expansão também dos conselhos nacionais, que praticamente dobraram em número no período 2003-2010, com a criação dessas IPs em áreas sem tradição participativa institucionalizada. Os 31 conselhos nacionais indicados na tabela 4 mobilizam um “total de 1.350 conselheiros titulares (...), incluindo-se os representantes do governo e da sociedade civil, em áreas de políticas públicas tão diversas quanto saúde, educação, assistência social, recursos hídricos, aquicultura e pesca, turismo, entre outros” (PIRES e LOPEZ, 2010, p. 573).

Tabela 4: Caráter dos conselhos criados e período de criação – Brasil – 1930-2010

Caráter	Quantidade	Período de criação					
		Até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Pires e Lopez (2010) com dados da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Cabe ressaltar a tendência a uma representatividade da sociedade civil além de uma proporção paritária. A proporção média entre 1.350 conselheiros atuantes em 31 conselhos é de 45% provenientes do governo e 55% provenientes da sociedade civil (PIRES e LOPEZ, 2010).

Os dados analisados nessa seção permitem compreender a magnitude da arquitetura de participação institucionalizada desenvolvida no Brasil. Foram milhões de brasileiros envolvidos em discussões acerca de diversas temáticas relevantes e políticas sociais com incidência direta na vida dos cidadãos. Seja por meio das conferências, dos conselhos, dos orçamentos participativos ou de outras instâncias participativas, a população pôde vocalizar demandas e debater uma série de questões diretamente relacionadas às políticas públicas.

### 3.5 Ruptura do consenso participativo?

As jornadas de junho de 2013 trouxeram à tona uma série de manifestações, que se iniciaram a partir de um ponto comum, o não-aumento das tarifas de ônibus e por melhorias na mobilidade urbana, e defendidas por movimentos sociais à esquerda no espectro político. No

entanto, com o passar do tempo, uma série de pautas difusas e atores dos mais diversos espectros políticos passaram a ocupar as ruas em várias manifestações convocadas ao longo de junho e julho de 2013. Diversos autores estudam tais manifestações, com diferentes perspectivas, focos e análises (DOWBOR e SZWAKO, 2013; TATAGIBA, 2014; AVRITZER, 2016; MENDONÇA, 2017; SARMENTO, REIS e MENDONÇA, 2017; MENDONÇA, 2018). Para a análise que se pretende esse trabalho, buscando compreender possíveis conexões entre as jornadas de junho de 2013 e a participação social institucionalizada, a análise de Avritzer (2016) é a que mais traz insumos para tal.

Avritzer (2016) aponta que, apesar de todos os dados positivos acerca da participação institucionalizada no Brasil, existe no país um incômodo em relação ao desempenho da democracia. Segundo o autor, esse incômodo pode ser aferido de diversas maneiras: “em 2013 alguns milhões de pessoas foram às ruas protestar contra o sistema político e/ou os serviços públicos. Em 2014, o país se dividiu durante o processo eleitoral e a parte derrotada dos eleitores não se conformou plenamente com o resultado” (AVRITZER, 2016, p. 8). O resultado das urnas eleitorais foi contestado, inclusive com a existência de um inédito pedido de recontagem dos votos, com questionamentos acerca da validade do resultado eleitoral. O autor classifica todo esse contexto como impasses da democracia no Brasil, situação entendida como uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país, centrada em cinco elementos:

os limites do presidencialismo de coalizão, isto é, a deslegitimação da forma de fazer alianças, característica da democracia brasileira desde 1994; os limites da participação popular na política, que tem crescido desde 1990 e é bem-vista pela população, mas não logra modificar sua relação com a representação; os paradoxos do combate à corrupção, que avança e revela elementos dramáticos da privatização do setor público no país, os quais terminam por deslegitimar ainda mais o sistema político; as consequências da perda de status das camadas médias que passaram a estar mais próximas das camadas populares a partir do reordenamento social provocado pela queda da desigualdade; por fim, o novo papel do Poder Judiciário na política (AVRITZER, 2016, p. 9).

O elemento a ser tratado neste trabalho se restringe aos limites da participação popular na política. No entanto, faz-se necessário compreender a conjuntura existente para uma análise mais aprofundada e holística dos desafios enfrentados pela democracia no Brasil. O primeiro dos limites abordados por Avritzer (2016, p. 15) consiste na seletividade de políticas e atores nas administrações participativas, em que seria possível perceber um conjunto “de áreas

de políticas públicas pouco representadas nas formas de participação, por exemplo a área de infraestrutura, de mobilidade urbana e de transporte, que constitui um ponto de conflito entre a população, o setor privado e o governo”. O segundo dos limites apontados pelo autor seria a ruptura do monopólio da esquerda quanto à participação. Desde a campanha das “Diretas Já”, em 1984, a mobilização popular teria ficado restrita ao campo da esquerda e dos movimentos sociais. As manifestações de 2013 teriam rompido com esse paradigma. Apesar de terem sido convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), de esquerda, “rapidamente romperam os limites do grupo e alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais para questões como segurança pública, qualidade dos serviços públicos, reforma política e combate à corrupção” (AVRITZER, 2016, p. 16). A pluralidade da participação gerou um fenômeno que não ocorria desde 1964 no Brasil: o retorno dos setores conservadores às ruas. Em resumo:

A democracia brasileira vive um impasse de crescimento no qual o sucesso de algumas políticas, como a da inclusão social, aliado a problemas em outras áreas como a do controle da corrupção e da participação popular, gerou uma base social que questiona os avanços conquistados. Essa base social, uma classe média educada e de alta renda, mas incomodada com a inclusão social e com os casos de corrupção, pode, eventualmente, gerar impasses em todo o projeto democrático e de inclusão social (AVRITZER, 2016, p. 22).

Cabe ressaltar que, ainda no governo Dilma Rousseff, em 2014, houve a tentativa de se institucionalizar a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Por meio do decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, foram lançadas as bases legais para a consolidação das IPs que já existiam e estavam disseminadas, prevendo de maneira inovadora a sua articulação para uma atuação em rede (GONÇALVES, BRASIL E CARNEIRO, 2014 apud ANDRADE, 2017). Ainda de acordo com os autores, a PNPS e o SNPS não previam a criação de novas instâncias participativas, mas reconheciam e buscavam integrar as já existentes, como os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, a ouvidoria pública federal, a mesa de diálogo, as audiências públicas, as consultas públicas, o ambiente virtual de participação social, além do fórum interconselhos (GONÇALVES, BRASIL E CARNEIRO, 2014 apud ANDRADE, 2017).

No entanto, pouco tempo depois, um decreto legislativo derrubou o decreto presidencial que instituía a PNPS e o SNPS, com a justificativa de que tais propostas deveriam ter sido encaminhadas ao Poder Legislativo, para que fossem devidamente discutidas, sob a

forma de um projeto de lei (ROMÃO, 2013 apud ANDRADE, 2017). Ainda segundo o autor, há que se considerar a conjuntura de conflito estabelecida à época e a proximidade à disputa presidencial, que gerou uma articulação por parte dos setores conservadores do Congresso Nacional para barrar as ações e propostas do governo.

A pressão por parte dos setores conservadores continua mesmo com a vitória de Dilma Rousseff, em 2014. Avritzer (2016, p. 111) constatou que 2015, ano em que seu livro foi finalizado:

está também se mostrando como um ano de fortes mudanças na tradição participativa, que também irão afetar o desfecho da situação que envolve o mandato da presidenta. O Brasil assistiu a três grandes manifestações públicas contra a presidenta, nos dias 15 de março, 15 de abril e 16 de agosto. Em geral os manifestantes reafirmaram uma tradição mais conservadora que, como mostramos anteriormente, surgiu em junho de 2013. O perfil dos manifestantes continua mostrando renda e educação muito altas e uma forte crítica da agenda social do governo, além de uma forte insatisfação com o funcionamento da democracia no país. Assim, temos hoje o início de um novo ciclo participativo no qual a infraestrutura da participação social se modificou bastante. Não está claro qual continuidade as políticas de participação institucional irão ter.

Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no final de agosto de 2016, as IPs sofrem com uma forte queda em seu prestígio, tanto em questão de frequência, como no caso das conferências, quanto de protagonismo em pautar a agenda governamental. O futuro das instâncias participativas institucionalizadas na esfera federal e, por conseguinte, também nas esferas estadual e municipal, portanto, é incerto.

### **3.6 A lacuna (relativa) da participação nos governos estaduais**

Nas últimas seções, foi possível construir uma trajetória da consolidação da arquitetura participativa brasileira em que foram destacados os papéis de protagonismo e inovação dos municípios, na década de 1990 e, posteriormente, um papel de muitos avanços no governo federal, principalmente a partir de 2003. Ao longo desse período, as bases criadas pelos dispositivos constitucionais foram extremamente frutíferas, com a consolidação de uma larga experiência de participação institucionalizada em diversas áreas de políticas públicas e em diversas temáticas relevantes para a sociedade. Por meio dos orçamentos participativos, conselhos, conferências, dentre outras propostas, a sociedade civil, que por meio dos

movimentos sociais por tanto tempo pressionou para ter suas pautas discutidas com o poder público, conseguiu adentrar a institucionalidade e se fazer valer desse diálogo para construir uma série de políticas públicas de excelência, tendo como principais exemplos o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No caso dos estados, não foi possível observar muitas experiências inovadoras de participação social institucionalizada. Martins (2016) identifica o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), elaborado no Rio Grande do Sul entre 2011 e 2015, no governo de Tarso Genro (PT), como uma experiência interessante de inovação no âmbito da participação institucionalizada estadual. O SISPARCI tinha como objetivo principal organizar “de forma sistêmica os processos participativos existentes no estado e organizar um fluxo comunicativo capaz de vincular a deliberação a toda estrutura da gestão pública estadual, buscando romper as fragmentações vinculadas à participação” (MARTINS, 2016, p. 110). A participação social seria viabilizada por meio de quatro frentes: as decisões orçamentárias, por meio do Planejamento Plurianual Participativo e por meio do OP com consulta popular; o controle social, por meio dos conselhos setoriais e de direitos; os diálogos sociais, por meio de encontros, câmaras temáticas e plenárias de interiorização; e por meio da participação digital, com a criação do “Gabinete Digital”. Segundo Martins (2016), o SISPARCI possui semelhanças com a Política Nacional de Participação Social (PNPS), proposto pelo governo federal em 2014. Apesar de ter sido uma experiência considerada satisfatória para a inclusão social e a participação institucionalizada, com a troca de governo, a iniciativa não perdurou.

Além dessa iniciativa, não foi possível encontrar outros trabalhos que forneçam informações de demais experiências robustas de inovação na participação institucionalizada elaboradas por outros estados. No entanto, cabe ressaltar que as administrações públicas estaduais promoveram a participação social principalmente ao elaborar as etapas de conferências nacionais que as cabiam e ao criar e expandir, ao longo dos anos, os conselhos de políticas públicas e de direitos, conforme observado pela ESTADIC (IBGE, 2014).

### 3.6.1 O caso de Minas Gerais

Não houve, no estado de Minas Gerais, propostas para inovação no campo da participação e da deliberação além das IPs já previstas constitucional e infraconstitucionalmente, desde 1988. Ou seja, apesar de cumprir minimamente com a criação

e manutenção dos conselhos de políticas públicas e de direitos e de cumprir com as etapas estaduais das conferências, a participação social não teve papel de destaque em nenhuma plataforma de governo até 2015. Portanto, como já citado anteriormente, Minas Gerais seguiu a tendência dos demais estados, conforme indica a ESTADIC (IBGE, 2014).

O contexto recente do estado demonstra que houve uma tendência à centralização decisória, com baixa participação da sociedade civil na definição das prioridades governamentais. A adoção de práticas gerencialistas ocorreu ao longo de todo o governo PSDB, no período de 2003 a 2014. O gerencialismo tem como pressupostos a adoção de práticas empresariais para a gestão da administração pública e se pauta por premissas tecnocráticas, ou seja, de reunião de especialistas e técnicos para definir as ações de governo, não levando em conta a participação popular na grande maioria das definições do poder público (LADEIRA, 2008). Nesse sentido, Ladeira (2008) identificou, nesse modelo de gestão, uma lacuna da participação social na definição das prioridades e na definição de pautas da agenda governamental.

Para se compreender o modelo de gestão adotado nesse período, Pereira (2015) reúne informações para construir o quadro 3, com as principais diretrizes das três gerações do “Choque de Gestão”. As duas primeiras fases desse modelo, como se vê, não continham em suas diretrizes a previsão de participação social, centralizando o processo decisório principalmente nas pastas que lidavam diretamente com planejamento, gestão e orçamento.

Quadro 3: Diretrizes das três gerações do “Choque de Gestão” – Minas Gerais – 2003-2014

<b>1ª Geração - 2003-2006</b>	<b>2ª Geração - 2007-2010</b>	<b>3ª Geração - 2011-2014</b>
<b>Choque de Gestão</b>	<b>Estado para Resultados</b>	<b>Gestão para a Cidadania</b>
Ajuste fiscal.	Consolidação da prática de monitoramento intensivo de projetos pelos órgãos centrais.	Instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas.
Revitalização do planejamento, com: a) alinhamento das prioridades de curto, médio e longo prazos; e b) integração planejamento-orçamento.	Ferramentas para aumentar o foco em resultados, como: a) padronização dos "Acordos de Resultados"; b) desdobramento dos "Acordos de Resultados" para as equipes (2ª etapa).	Horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais. Regionalização da estratégia e metas com participação da sociedade civil organizada na priorização.
Desenvolvimento dos primeiros "Acordos de Resultados".	Surgimento de "Escritórios Setoriais de Projetos".	Aprimoramento dos "Sistemas de Informações Gerenciais".

Fonte: Pereira (2015) com dados de Minas Gerais (2013).

Posteriormente, a partir de 2011, estrutura-se uma diretriz que previa a participação da sociedade civil na definição de metas e resultados do poder público. Para desenvolver tal diretriz, houve uma tentativa de esboçar uma proposta de promoção da participação social em Minas Gerais, denominada de “Estado em Rede” que, segundo Pereira (2015, p. 55), foi:

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

Cabe ressaltar que a proposta não foi além de sua fase piloto. Dessa maneira, pode-se dizer que não houve experiências inovadoras de participação popular que partiram do Poder Executivo mineiro e se consolidaram até o ano de 2015. Apesar disso, em decorrência da obrigatoriedade de gestão participativa de algumas políticas sociais, consolidou-se no estado

também uma ampla rede de conselhos estaduais, que atravessa gestões e se expandiu, ao longo dos anos, para além das áreas obrigatórias.

O quadro 4 apresenta um levantamento feito pelo autor em relação aos conselhos estaduais de Minas Gerais. Cabe ressaltar que, por não haver a concentração da gestão e coordenação dos conselhos em um órgão específico, os dados apresentados podem não contemplar toda a estrutura de conselhos existente, apesar de reunir grande parte deles. As informações apresentadas foram coletadas a partir de uma planilha de contatos disponibilizada pela SEDPAC. Como os dados de atividade ou inatividade, bem como de representantes governamentais e representantes da sociedade civil que os compõem não estavam sistematizados em grande parte dos casos, o autor contactou os responsáveis por secretariar os conselhos, tendo em vista sua inserção enquanto estagiário da SEEDIF. Os limites do quadro 4 apontam para a dificuldade do autor em reunir dados acerca da data de criação dos conselhos, impedindo uma análise de sua multiplicação ao longo dos anos. No entanto, indica um esforço de sistematizar a arquitetura participativa criada no estado.

Pinto (2007) indica que, em levantamento realizado no ano de 2007, existiam 43 conselhos estaduais previstos em legislação infraconstitucional de Minas Gerais, na lei delegada nº 112/2007. Segundo a autora, destes 43 conselhos estaduais, 15 haviam sido criados anteriormente e 27 após à promulgação da CF/88, sendo que não foi possível encontrar dados acerca da data de criação de um dos conselhos. Isto indica a importância da CF/88 para a promoção da participação social nas políticas públicas.

A autora ressalta que cerca de metade dos conselhos estaduais haviam sido criados por decreto, um instrumento jurídico que facilita a alteração nas disposições de funcionamento da IP. Ressalta-se uma grande volatilidade em relação ao funcionamento dessas instâncias, tendo em vista o grande número de decretos editados ao longo dos anos para regulamentar questões relacionadas aos conselhos (PINTO, 2007). Tal volatilidade corrobora a dificuldade do autor em sistematizar dados acerca dos conselhos estaduais em atividade no âmbito do estado de Minas Gerais.

Quadro 4: Conselhos estaduais – Minas Gerais – 2018

Conselho Estadual	Status	Representantes Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
1 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA	Ativo	10	9
2 Conselho Estadual da Mulher - CEM	Ativo	10	10
3 Conselho Estadual da Pessoa Idosa - CEI	Ativo	10	9
4 Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial - CONEPIR	Ativo	12	11
5 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência - CONPED	Ativo	11	11
6 Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos - CONEDH	Ativo	17	8
7 Conselho Estadual de Juventude - CEJUVE	Ativo	12	22
8 Conselho Estadual de Direitos Difusos - CEDIF	Ativo	7	3
9 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do Estado de Minas Gerais - CONSFUNDEB	Inativo	-	-
10 Conselho de Alimentação Escolar do Estado de Minas Gerais - CAE	Ativo	2	11
11 Conselho Estadual de Educação - CEE	Ativo	8	7
12 Conselho de Coordenação Cartográfica - CONCAR	Inativo	-	-
13 Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais	Ativo	26	13
14 Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano - CT	Ativo	8	2
15 Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH	Ativo	14	2
16 Conselho Diretor Pró-Pequi	Ativo	12	12
17 Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS	Ativo	20	20
18 Conselho Estadual de Cooperativismo	Inativo	-	-
19 Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - CONEDRU	Ativo	21	19
20 Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais - CEDRAF	Ativo	15	15
21 Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM	Ativo	18	18
22 Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC	Ativo	17	17
23 Conselho Estadual de Políticas Agrícolas - CEPA	Ativo	16	9
24 Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH	Ativo	20	20
25 Conselho Estadual de Saúde - CES	Ativo	52	52
26 Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda - CETER	Ativo	7	14
27 Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária	Ativo	6	6
28 Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN	Ativo	6	3
29 Conselho Estadual de Turismo - CET	Ativo	13	19
30 Conselho Integrado de Desenvolvimento - COIND	Inativo	-	-

Fonte: Elaboração própria, com dados do Governo de Minas Gerais.

Foi apenas em 2015, no governo de Fernando Pimentel (PT), que a pauta da participação popular ganhou maior destaque na agenda do Executivo mineiro. A partir daí, portanto, começa a ser elaborada a experiência dos Fóruns Regionais de Governo, IP que será mais bem descrita e analisada nos próximos capítulos.

O quadro 5 apresenta a relação das conferências estaduais ligadas à SEDPAC realizadas pelo governo de Minas Gerais no período 2015-2018.

Quadro 5: Conferências estaduais realizadas ligadas à SEDPAC – Minas Gerais – 2015-2018

Conferências Estaduais	Datas
IV Conferência Estadual de Juventude	02-04/10/2015
IV Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Estado de Minas Gerais	07-08/10/2015
III Conferência Estadual de Políticas Públicas e Direitos Humanos LGBT	16-18/10/2015
IX Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	21-23/10/2015
IV Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	24-26/10/2015
IV Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres	27-29/10/2015
IV Conferência Estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais	05-06/11/2015
IV Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial	29/09-01/10/2017

Fonte: Elaboração própria, com dados da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (SEDPAC), 2018.

Ressalta-se a diversidade temática e de segmentos sociais mobilizados para discutir suas pautas. As conferências estaduais permitem que os cidadãos organizados e não-organizados de todo o estado possam se reunir para discutir assuntos importantes para a formulação de políticas públicas no âmbito das secretarias e órgãos governamentais, formulando diretrizes importantes que podem servir de guia para a resolução de alguns dos problemas e necessidades vivenciados por esses grupos sociais.

#### 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para cumprir com o objetivo geral desta pesquisa, qual seja o de analisar aspectos de representação, participação e deliberação nos FRG, é necessário construir um modelo analítico que consiga, por meio de critérios bem definidos, viabilizar tal proposta.

Definidos os aspectos a serem analisados, é importante realizar a revisão teórica dos conceitos de representação, participação e deliberação. Este primeiro passo está contemplado no capítulo 2, em que se desenvolveu a fundamentação teórica a partir dos principais autores que se debruçam sobre o estudo da teoria democrática e da inclusão política. Posteriormente, buscou-se apresentar, no capítulo 3, um panorama da origem e consolidação da arquitetura participativa no Brasil. O objetivo de construir todo esse percurso é para que fique demonstrado que a participação institucionalizada proposta a partir dos Fóruns Regionais de Governo está imersa em um amplo contexto de experiências anteriores, formuladas em uma ampla interação entre Estado e sociedade civil, que sustentam e embasam a elaboração da iniciativa no contexto de Minas Gerais.

Com os conceitos revisados e devidamente definidos, além da contextualização da participação popular no Brasil, faz-se necessário descrever de maneira robusta como se deu a experiência dos FRG no âmbito do governo de Minas Gerais. Para tanto, no capítulo 5, foram utilizados estudos anteriores, para traçar uma contextualização da IP, por meio de uma análise crítica de suas rodadas de eventos, no período 2015-2018. Cabe ressaltar que várias percepções do autor foram também colocadas de maneira a complementar o estudo, tendo em vista sua inserção enquanto estagiário da SEEDIF no período de abril a novembro de 2018. Ainda, por meio de entrevistas com gestores do alto escalão dos FRG, foi feito um balanço crítico da experiência, bem como uma pequena previsão dos possíveis rumos da experiência a partir da troca de governo em 2019.

Conforme proposto inicialmente, a análise de representação, participação e deliberação nos FRG exige a elaboração de um modelo analítico que consiga, a partir de informações que possuam embasamento teórico, mas se apresentam no cotidiano da experiência em estudo, trazer evidências empíricas da relação entre teoria e prática, a partir da pesquisa aplicada.

Para cumprir com tal proposta, a pesquisa desenvolvida traz uma abordagem qualitativa. Tendo em vista os objetivos de exploração dos FRG para tornar a experiência mais explícita ou conhecida, principalmente por meio da descrição de aspectos considerados essenciais para sua execução, a pesquisa apresenta um objetivo exploratório-descritivo (GIL, 2008; MARCONI E LAKATOS, 2008). Já os procedimentos e técnicas de coleta de dados envolvem, em linhas gerais: a pesquisa bibliográfica, principalmente a partir de publicações relevantes acerca da teoria democrática e aspectos da inclusão política e monografias já publicadas sobre os FRG, conforme mencionado anteriormente; pesquisa documental, por meio de documentos existentes na Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF); por meio do levantamento, a partir de entrevistas com atores-chave, que participam enquanto gestores do alto escalão da coordenação da IP; e pela observação direta, a partir da já citada inserção do autor enquanto estagiário da SEEDIF. Além disso, será utilizada a análise de legislação, a fim de viabilizar determinados aspectos da pesquisa.

Optou-se por uma abordagem desenvolvida por Villela (2012) para embasar a adaptação e construção de um modelo de análise. Nele, Villela (2012), por meio de elementos deliberativos presentes na obra de Habermas (2003) e sua relação com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidas nas obras de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007) e Castellà e Parés (2008), elabora um modelo de avaliação de aspectos da participação e da deliberação cidadã. Adaptando-se alguns aspectos e critérios, a fim de contemplar os autores abordados neste trabalho, e também possibilitar a análise dos aspectos de representação, participação e deliberação presentes na execução dos FRG, elaborou-se a proposta presente no quadro 6. Na abertura dos tópicos de análise serão abordados, de maneira sintética, os conceitos a serem utilizados como base teórico-analítica.

Quadro 6: Modelo analítico de representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais

Aspectos	Crítérios
Representação	<b>Forma de escolha dos representantes:</b> métodos utilizados para a escolha de representantes.
	<b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	<b>Perfil dos atores:</b> características dos atores e experiências prévias em processos democráticos de participação.
Participação	<b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação de interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	<b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
	<b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	<b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.
Deliberação	<b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	<b>Qualidade da informação e da deliberação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação, além do tempo de fala e de debate, proporcionada aos atores envolvidos.
	<b>Espaços de transversalidade:</b> espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	<b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	<b>Discurso dos representantes:</b> valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.

Fonte: Adaptado de Villela (2012, p. 40).

## **5 FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS**

Com o mote de campanha “Ouvir para governar”, durante as eleições de 2014, o então candidato Fernando Pimentel se comprometeu a criar mecanismos de participação popular, caso eleito. Uma série de desafios se colocaram para a concretização da promessa. Um deles é o fato de que Minas Gerais possui 853 municípios, em uma extensão territorial de dimensões continentais, sendo difícil, portanto, que o governo central dialogue de maneira efetiva com a população – considerando a existência de diferenças regionais, culturais, sociais e econômicas entre as localidades que compõem o estado. Outro desafio se liga ao fato de, como apresentado ao final do último capítulo, os governos anteriores terem se pautado por premissas tecnocráticas de definição do planejamento governamental, tendo sido bastante incipientes as iniciativas que buscavam envolver a população na tomada de decisão. Dessa maneira, a proposta teria que ser iniciada com pouca base prévia e com poucas experiências de referência para guiar sua construção. Por fim, cabe ressaltar a intensa crise fiscal e econômica enfrentada pelo estado nesse mesmo período, dificultando e em alguns casos até mesmo inviabilizando investimentos públicos.

Neste capítulo será feita uma contextualização dos FRG, com informações que perpassam grande parte de sua trajetória no período 2015-2018. Em linhas gerais, propõe-se construir um balanço crítico do caminho percorrido por essa instância participativa, que enfocam diversos momentos e aspectos essenciais para se compreender a experiência em tela.

### **5.1 O processo de criação e institucionalização dos Fóruns Regionais de Governo**

Apesar de o planejamento dos FRG ter se iniciado desde a posse do governo, em janeiro de 2015, seu marco de criação se deu em junho, com a edição do decreto nº 46.774/2015, que institui a IP e consolida as diretrizes iniciais para a sua implementação, bem como a nova territorialização do estado. Ao instituir os FRG, conforme o art. 1º, em todos os territórios de desenvolvimento, buscava-se:

fortalecer e articular as representações territoriais e a atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento e democratização da gestão pública (MINAS GERAIS, 2015).

Para cumprir com tal proposta e buscar uma saída para o desafio de estar mais próximo dos cidadãos nos 853 municípios do estado, uma nova territorialização foi elaborada. Os 17 territórios de desenvolvimento substituíram as 10 regiões de planejamento existentes anteriormente, que se baseavam na divisão territorial construída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo Andrade (2017), a nova territorialização teria seguido critérios adotados por algumas áreas específicas de políticas públicas, como a área da Saúde, mas teria sofrido algumas alterações e readequações de maneira participativa. Andrade (2016) afirma que algumas alterações propostas são provenientes de demandas sociais e políticas. Contudo, Miranda (2018a) afirma que algumas críticas à mudança foram feitas por parte da equipe gestora, que teria considerado a nova territorialização arbitrária em alguns aspectos e com pouco embasamento técnico.

Figura 1: Territórios de desenvolvimento e microterritórios - Minas Gerais – 2015-2018



Fonte: SEEDIF.

Conforme o decreto nº 46.774/2015, os territórios de desenvolvimento podem ser definidos 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). Ainda, há que se considerar o recorte dos territórios em 80 microterritórios, identificados como subdivisões dos primeiros – abarcando, também, os mesmos critérios de identidades e culturas. A lógica dos microterritórios auxiliará na eleição de representantes dos colegiados executivos, instâncias presentes em todos os territórios de desenvolvimento que serão abordadas mais à frente.

Ainda de acordo com o decreto nº 46.774/2015, os FRG possuem caráter consultivo e propositivo, tendo como diretrizes, em linhas gerais, a viabilização da participação social como direito, reconhecendo-a enquanto impulsionadora da inclusão social, da promoção e do respeito à diversidade, bem como da construção de valores de cidadania e legitimação de políticas públicas e sua gestão. Além disso, deve garantir o direito à informação e à transparência nas ações públicas, além de dever assegurar a autonomia e independência das organizações sociais e ampliar os mecanismos de controle social (MINAS GERAIS, 2015).

Os objetivos contemplados pelo decreto envolvem, em linhas gerais: a promoção da participação social em todos os territórios de desenvolvimento; a utilização das Agendas Públicas Territoriais (a serem construídas no processo de escuta da população) para legitimar o planejamento governamental; a construção e formalização de instâncias participativas em todos os territórios; a promoção da transparência na atuação do poder público; a discussão de prioridades de políticas públicas; e o estímulo à democracia participativa, ao propor aprimoramentos nos mecanismos de participação popular (MINAS GERAIS, 2015).

Cabe ressaltar, também, as competências dos FRG previstas pelo decreto, sendo em linhas gerais: debater e apresentar propostas e prioridades territoriais nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; proposição e utilização de metodologias de participação social, envolvendo a sociedade nas discussões e na construção do diagnóstico da realidade social territorializada; monitoramento e avaliação das políticas e programas, de forma participativa e transparente; proposição de ações para o fortalecimento das ações governamentais; e exercício de atividades correlatas.

A coordenação dos FRG se daria de maneira conjunta entre três secretarias: a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV); a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). Embora não exista maior detalhamento das atuações específicas descrita no decreto, Santos (2016) descreveu em linhas gerais o papel inicial de cada uma delas. Segundo a autora, a SEGOV ficaria responsável pela articulação das diversas esferas governamentais e das secretarias estaduais, bem como da mobilização da sociedade civil, a partir da divulgação geral dos eventos, via meios de comunicação locais, como rádios e jornais. Além disso, organiza a logística necessária para a realização dos eventos. A SEPLAG ficaria responsável pelo recebimento das demandas vocalizadas pelos cidadãos nos territórios, bem como por sua categorização, distribuição para as secretarias responsáveis e posterior devolutiva aos cidadãos, com o processamento e respostas acerca das necessidades encaminhadas. A SEDPAC teria o papel de auxiliar na relação com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, de maneira geral, auxiliando na articulação dos interesses e demandas apresentadas.

Por fim, a materialização dos FRG nos territórios de desenvolvimento ocorre a partir da realização de eventos periódicos, que serão melhor descritos nos próximos tópicos, bem como por meio de uma estrutura permanentemente mobilizada constituída por representantes do poder público e representantes da sociedade civil, denominada de colegiado executivo. Os colegiados executivos são compostos por dezesseis representantes de órgãos estaduais<sup>2</sup>, considerados estratégicos e com representação territorial, por um prefeito e um vereador de cada microterritório, por representantes dos Poderes Legislativos estadual e federal, por representantes do Executivo federal que estejam vinculados a órgãos com expressão regional, além de prever a representação por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ainda, poderão ser incorporados órgãos da administração direta e indireta, desde que seja feita solicitação à coordenação executiva. Além disso, cada

---

<sup>2</sup> Um representante de cada um dos seguintes órgãos estaduais: Secretaria de Estado de Governo – SEGOV; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC; Secretaria de Estado de Saúde – SES; Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE; Secretaria de Estado de Educação – SEE; Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU; Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP; Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG; Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG; Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG; Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG; Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG; Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA (MINAS GERAIS, 2015).

colegiado executivo terá 25 membros efetivos e até 25 suplentes provenientes da sociedade civil em sua composição, eleitos mediante o voto da população participante.

Para uma atuação em relação à promoção da representação, a nova territorialização tende a favorecer uma maior representatividade das diversas regiões e localidades, tendo em vista a ampliação no número de territórios. Levando-se em conta a extensão territorial de Minas Gerais e a distância intermunicipal de cidades mais afastadas em relação às cidades-polo, a nova organização territorial também tende a favorecer a participação e a deliberação, que geralmente ocorrem de maneira presencial, já que há uma tendência a encurtar as distâncias ao se expandir os territórios existentes, possibilitando que os cidadãos tenham melhores condições de deslocamento para acompanhar os eventos realizados. No entanto, aumentam-se os custos de organização, coordenação e articulação, tendo em vista a necessidade de se realizar eventos em maior número, bem como de se realizar o monitoramento e acompanhamento de demandas de maneira mais fragmentada, além de se articular o convite e os meios para que a população compareça aos eventos com maior frequência. Segundo Pereira (2015), a nova divisão busca contribuir para a descentralização das políticas públicas, a fim de compreender de maneira mais aprofundada as necessidades e desigualdades regionais e atuar a partir das demandas específicas vocalizadas pelos cidadãos. Dessa maneira, propõe-se a redução do protagonismo do governo central na tomada de decisão, compartilhando-a em alguma escala com a população em geral.

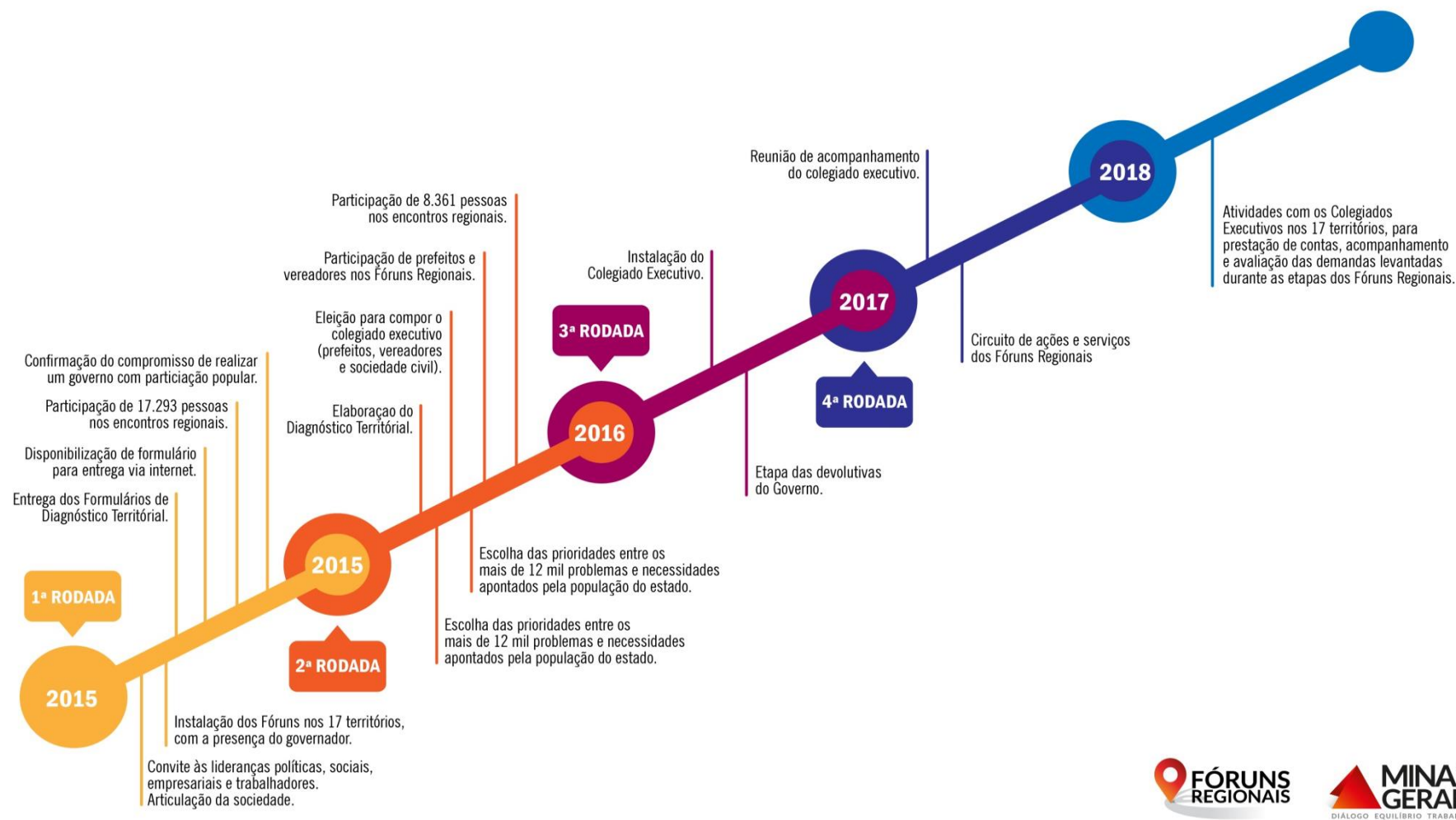
## **5.2 As rodadas dos Fóruns Regionais de Governo**

A última seção buscou explicar o arcabouço legal de instituição dos FRG. Por meio do decreto nº 46.774/2015, as diretrizes gerais, os objetivos, as competências, bem como as estruturas relacionadas à IP tomaram forma. Nesta seção, busca-se compreender a trajetória percorrida pelos FRG em seus quatro anos de funcionamento, destacando-se os principais eventos, rodadas e marcos da instância participativa, tendo como base publicações anteriores que a analisavam de maneira aprofundada, com abordagens e períodos distintos. Eventualmente, trechos de entrevistas com gestores do alto escalão da SEEDIF serão utilizados para contextualizar algumas percepções e acontecimentos.

A figura 2 sintetiza as principais informações sobre as rodadas e acontecimentos mais relevantes no período 2015-2018, formando uma linha do tempo com as atividades

desenvolvidas no âmbito da IP. A partir dela, alguns pontos de destaque serão melhor descritos, a fim de contribuir para uma melhor compreensão dos FRG.

Figura 2: Linha do tempo dos Fóruns Regionais de Governo 2015-2018



Fonte: SEEDIF.



### 5.2.1 1ª rodada: instalação dos Fóruns Regionais de Governo

Conforme indicado na linha do tempo, a 1ª rodada envolveu a mobilização inicial de atores-chave, como as lideranças políticas, sociais, empresariais e trabalhadores, além da divulgação para a população em geral, para a instalação dos Fóruns Regionais em todos os 17 territórios de desenvolvimento. Tais eventos aconteceram, em sua grande maioria, em cidades-polo dos territórios, entre 11 de junho e 24 de setembro de 2015, com o objetivo de reunir o máximo possível de cidadãos para a abertura dos trabalhos da IP. Segundo Santos (2016), eles ocorreram em grandes auditórios e centros de eventos, reunindo no total 17.293 pessoas, provenientes de 631 dos 853 municípios mineiros.

A instalação dos FRG, conforme Pereira (2015), contou com a participação do governador e membros do alto escalão do governo em todos os territórios. Portanto, configurou-se enquanto um ato político de grande importância, com o objetivo de explicar o conceito dos territórios de desenvolvimento, os objetivos da iniciativa e a metodologia inicialmente proposta. As falas pautavam, principalmente, a importância da elaboração de um diagnóstico territorial a partir das demandas dos cidadãos para guiar o planejamento governamental para os próximos anos. Para tanto, foram distribuídos os “Formulários de Diagnóstico Territorial”, que poderiam ser preenchidos individualmente, mas que incentivavam que os cidadãos se reunissem com outros membros de suas comunidades ou associações e grupos dos quais participavam para discutir problemas e necessidades existentes no território em que viviam. Inicialmente, os formulários deveriam ser preenchidos à mão e entregues na 2ª rodada, mas eventualmente foi aberto um espaço no site institucional para envio online à coordenação dos FRG.

Segundo Pereira (2015), os formulários distribuídos tinham como base o preenchimento de demandas associadas aos cinco eixos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que estava sendo revisto no ano de 2015, sendo: i) desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; ii) infraestrutura e logística; iii) saúde e proteção social; iv) segurança pública; e v) educação e cultura. A proposta inicial buscava associar as demandas coletadas nos formulários à revisão do PMDI, garantindo a adequação desse instrumento de planejamento de longo prazo ao que os cidadãos identificavam como problemas e necessidades em seus territórios. Ainda, propunha-se a utilização das demandas e necessidades apontadas também para a construção do Plano Plurianual de Ação Governamental do período 2016-2019,

considerado instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado no primeiro ano de governo.

#### 5.2.2 2ª rodada: elaboração do diagnóstico territorial e eleição dos colegiados executivos

Pouco após a realização da 1ª rodada, foram realizados os eventos da 2ª rodada, entre 11 de julho e 3 de outubro de 2015, com a participação de 8.361 pessoas nos encontros regionais. Tais eventos tiveram como insumo as demandas provenientes dos formulários de diagnóstico territorial preenchidos pela população e encaminhados à SEPLAG, seja por e-mail, site, ou no evento da 2ª rodada.

No governo central, as demandas e necessidades apresentadas foram devidamente digitalizadas e sistematizadas, enquanto os formulários que eram entregues no dia do evento da 2ª rodada eram devidamente incorporados às planilhas de controle ao longo do credenciamento. Segundo a entrevistada C<sup>3</sup>, em um dado momento houve a necessidade de se contratar digitadores pelo grande volume de demandas que estavam sendo entregues presencialmente. Ainda, houve casos em que as discussões começavam sem que as demandas tivessem sido completamente digitalizadas, ocorrendo a atualização ao longo do dia. A equipe acreditava, em um planejamento inicial, que o volume de demandas seria bem menor do que as 12.689 registradas. O ocorrido pode sinalizar duas questões importantes: o grande interesse dos cidadãos em participar, tendo em vista o número de demandas encaminhadas; e o fato de que não havia, em momentos anteriores, um espaço adequado para que as demandas fossem vocalizadas ao governo central.

Segundo Pereira (2015), os encontros regionais da 2ª rodada iniciavam-se com uma cerimônia de abertura, em que o cronograma era apresentado. Foram organizadas seis salas temáticas em cada um dos encontros, levando-se em conta os eixos temáticos do PMDI e o interesse dos participantes – inicialmente, seriam cinco salas, mas optou-se por dividir o eixo de saúde e proteção social em duas salas temáticas distintas, por serem temas de grande interesse. Após a formação dos grupos de trabalho, ocorre a discussão das demandas e necessidades enviadas através dos formulários de diagnóstico territorial. Ao final do debate,

---

<sup>3</sup> Foram realizadas entrevistas com três membros do alto escalão da coordenação dos Fóruns Regionais de Governo. Os entrevistados serão identificados como A, B e C.

busca-se elencar, por meio de consenso ou votação, dez prioridades por grupo de trabalho, resultando nas demandas prioritizadas a serem apresentadas na plenária ao final do dia.

Miranda (2018a) enfatiza que foi possível identificar, a partir da observação direta e a partir da análise de grupo focal realizada, que não houve a definição de um procedimento claro quanto ao processo de discussão e priorização de demandas realizado, sendo determinante o papel do moderador dos grupos de trabalho para o resultado alcançado. A consequência disso é que foram prioritizadas algumas demandas muito extensas, algumas muito abrangentes – com mais de uma demanda dentro de uma prioritizada -, outras muito superficiais. Essa situação afetou diretamente não apenas na dificuldade no acompanhamento posterior dessas demandas, mas também no quantitativo delas, que superou em muito o máximo de dez demandas prioritizadas por eixo temático. No entanto, a entrevistada B ressalta que isso também ocorreu em parte pelo desejo de que não houvesse um cerceamento nas demandas e discussões em curso nos grupos de trabalho, resultando em demandas além do planejado, mas com o intuito de buscar compreender e atender ao máximo, posteriormente, às questões colocadas. O quadro 7 apresenta um balanço das demandas registradas e prioritizadas, por território.

Quadro 7: Demandas e necessidades registradas e prioritizadas por território de desenvolvimento – Minas Gerais – 2015-2016

TERRITÓRIO	QUANTIDADE DE PROPOSTAS REGISTRADAS	QUANTIDADE DE PROPOSTAS PRIORIZADAS
ALTO JEQUITINHONHA	424	135
CAPARAÓ	516	102
CENTRAL	291	107
MATA	1.562	121
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.228	173
METROPOLITANO	1.210	168
MUCURI	1.596	107
NOROESTE	806	108
NORTE	717	163
OESTE	322	147
SUDOESTE	558	86
SUL	817	161
TRIÂNGULO NORTE	269	113
TRIÂNGULO SUL	423	130
VALE DO AÇO	482	94
VALE DO RIO DOCE	486	126
VERTENTES	982	102
<b>Total MG</b>	<b>12.689</b>	<b>2.143</b>

Fonte: SEEDIF.

Pode-se perceber, ao analisar o quadro 7, que há uma disparidade entre o número de demandas por território de desenvolvimento. A quantidade de propostas registradas tem seu menor número no território Triângulo Norte, com 269 demandas, enquanto o território Mata totaliza 1.562 demandas. Além disso, apesar da proposta inicial de que fossem priorizadas apenas dez demandas de cada um dos eixos do PMDI, a quantidade de propostas priorizadas flutua muito, apresentando uma disparidade entre os territórios de desenvolvimento. Isto pode indicar a dificuldade em se estabelecer uma diretriz uniforme. No entanto, também pode demonstrar uma proposta de não cercear a argumentação e a vocalização de prioridades pelos participantes. Cabe ressaltar que, apesar de isso ser positivo em alguma medida, o alto número de prioridades dificulta a execução, principalmente em um contexto de crise econômica.

Na 2ª rodada também foram eleitos os representantes que compuseram os colegiados executivos, com atuação territorializada. Em linhas gerais, os colegiados executivos são o elo entre os territórios de desenvolvimento e o governo central, reunindo atores-chave dos territórios para “acompanhar e subsidiar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, e, assim, contribuir para o aprimoramento da gestão pública” (LONGUINHO, 2017, p. 63). Além disso, os FRG têm a capacidade de discussão e resolução de problemas pontuais, eventualmente, ao conectar representantes governamentais e representantes da sociedade civil com atuação territorial e certa autonomia. A figura 3 sintetiza a composição dos colegiados executivos, indicando o número de representantes, o formato de escolha e a função de cada um deles.

Figura 3: Composição dos colegiados executivos



Fonte: Miranda (2018a).

Miranda (2018a) destaca o papel central desempenhado pelos secretários executivos para a condução da IP. Segundo o autor, devido à falta de diretrizes e procedimentos bem estabelecidos em relação a questões processuais da instância participativa, a discricionariedade e a iniciativa por parte desses atores é essencial para a mobilização da sociedade e dos representantes governamentais, para o diálogo com a população em geral, para a organização dos encontros e eventos regionais, bem como de articulação de soluções para possíveis demandas e necessidades que se apresentam pontualmente nos microterritórios.

Miranda (2018a) destaca o papel dos prefeitos e vereadores para a IP, tendo em vista a importância que tiveram para a estruturação da experiência, e por representarem as demandas das administrações municipais. A eleição desses representantes também ocorreu na 2ª rodada apenas entre os prefeitos e vereadores, elegendo dois representantes e dois suplentes de cada por microterritório – em 2016, uma nova votação foi realizada, tendo em vista a troca de vários mandatos em decorrência das eleições municipais. A partir da observação direta, o autor ressalta que os prefeitos e vereadores são uma ponte importante para a relação dos secretários executivos com a população, tendo em vista que tais atores possuem grande capacidade de articulação política.

Pereira (2015) realiza uma análise do desenho institucional dos FRG com base nas 1ª e 2ª rodadas. Segundo a autora, a IP pode ser classificada a partir de um desenho de baixo para cima, conforme tipologia de Avritzer (2008), já que há livre entrada dos cidadãos no processo participativo. Esse tipo de desenho é considerado o mais fortemente democratizante e distributivo, sendo essencial a vontade política para o funcionamento desse tipo de IP. Pereira (2015, p. 73) afirma que “de acordo com Avritzer (2008), tem-se que a capacidade desse desenho de alterar a relação entre Estado e sociedade é alta, assim como sua efetividade em determinar as políticas públicas”. E à despeito de não existirem instrumentos normativos complementares ao decreto, para guiar os procedimentos e a lógica de funcionamento dos FRG, Pereira (2015, p. 106) afirma que apesar disso “a prática participativa e deliberativa ocorreu e tal lacuna pode ser lida como experimentalismo democrático e possibilidade de construção coletiva”. Ressalta-se que, apesar de a autora ter feito uma análise inicial, há incidência de mudanças e correção de rumos ao longo de toda a experiência, evidenciando o experimentalismo democrático em vários momentos dos FRG.

### 5.2.3 3ª rodada: sistematização de demandas e devolutivas

Após a coleta de demandas e a discussão que foi feita para a definição das que seriam priorizadas na 2ª rodada, o governo central traça uma estratégia de tratamento e sistematização das demandas. Das 12.689 demandas inicialmente coletadas, foram priorizadas 2.143 delas. Segundo Andrade (2017), as demandas foram categorizadas pela equipe técnica dos FRG em: custeio, gestão, investimentos e pessoal e, posteriormente, distribuídas entre as secretarias de acordo com a afinidade temática.

A proposta inicial seria a de que as demandas e necessidades, principalmente as priorizadas, fossem incorporadas ao planejamento governamental pelas secretarias, resultando em um PPAG e em um PMDI alinhados às questões vocalizadas pelos cidadãos, buscando executar atividades e políticas públicas que pudessem contribuir para a resolução dos problemas identificados pela população. No entanto, Andrade (2016) identifica que a interação entre os processos de participação popular e de planejamento governamental enfrentam sérios desafios de compatibilidade. Segundo o autor, as regras estabelecidas para a elaboração do PPAG não foram construídas de maneira a se integrar com a participação ativa da população. Dessa maneira, identifica que os FRG deveriam ser capazes de se introduzir no procedimento de elaboração já consolidado ao mesmo tempo em que promoveriam possíveis mudanças de rumo nos processos e métodos.

Segundo Andrade (2016), deve-se buscar compreender em que medida as decisões e ações do governo foram influenciadas pelo processo participativo, a fim de se aferir minimamente a efetividade dos FRG. O autor identifica, ao analisar suas entrevistas, que as decisões relacionadas ao PPAG não foram tomadas, em grande medida, a partir das demandas vocalizadas pelos cidadãos, pelo fato de que não houve tempo hábil para tal. Os principais motivos seriam os prazos curtos, a ausência de uma orientação específica para que as demandas fossem processadas e utilizadas como insumo para o planejamento das secretarias, e o fato de que muitas delas foram devidamente sistematizadas após a conclusão da elaboração do PPAG de alguns órgãos.

Ainda conforme Andrade (2016), o alto escalão das secretarias, que não se envolvem diretamente com o processo de planejamento, recebeu diretrizes de que os FRG seriam importantes e de que os órgãos deveriam estar alinhados com as demandas coletadas. No entanto, o alinhamento foi feito *a posteriori*, a partir da comparação das necessidades vocalizadas pela população com o que já havia sido planejado, em grande parte dos casos. Sendo assim, o autor afirma que, ao se analisar o conteúdo do PPAG, uma autoridade responsável pela validação do processo poderia identificar um cruzamento satisfatório entre o planejamento e as demandas enviadas. Contudo, isso seria uma coincidência, tendo em vista que as ações não necessariamente teriam partido dos FRG. Conforme apontado por Andrade (2016), essa situação poderia ter sido corrigida no momento de revisão do PPAG, em 2016, mas que, segundo os entrevistados, não houve uma orientação específica para isso. Os órgãos optaram, nesse momento, por “usar a revisão para priorizar aquelas ações que tinham melhor

condição de serem executadas no contexto de restrição orçamentária” (ANDRADE, 2016, p. 65). Apesar dos problemas apontados, os entrevistados afirmam, de maneira geral, que identificam nas demandas “potencial para serem mais úteis ao planejamento com o uso de técnicas para processá-las” (ANDRADE, 2016, p. 71).

Ainda em relação à busca pelo alinhamento entre as demandas apresentadas e o planejamento governamental que guiará as ações e atividades, Longuinho (2017) destaca o Pacto pelo Cidadão enquanto um instrumento de pactuação de metas com as áreas de governo, em consonância com o PMDI e o PPAG. Segundo a autora:

As metas finalísticas representam o compromisso do governo com a população, pois, em tese, foram definidas a partir do método de gestão regionalizada e participativa, materializado pelos Fóruns Regionais de Governo. O Pacto objetiva, ainda, contribuir para o atendimento às principais demandas da sociedade, fixando metas de desempenho a serem acompanhadas e promovendo o controle social e participação em todas as etapas do ciclo de políticas públicas (LONGUINHO, 2017, p. 69 apud MINAS GERAIS, 2016).

Segundo Santos (2016), entre fevereiro e março de 2016 ocorreram os encontros regionais para a primeira fase das devolutivas, que envolveram cerca de 1.200 participantes. Devido à crise financeira e orçamentária que permeou o estado à época, foram discutidas apenas as demandas relativas a custeio e gestão, que geralmente não dependem de muitos gastos, sendo associadas a aprimoramentos na gestão de recursos e processos. Longuinho (2017, p. 68) aponta que nessa primeira fase foram discutidas as demandas das áreas de “Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Segurança Pública”. Posteriormente, em uma segunda fase, foram abarcadas as áreas restantes. E, por fim, no caso das demandas categorizadas em investimentos ou gastos com pessoal, a devolutiva se restringiu a comunicar acerca das restrições financeiras e orçamentárias vivenciadas pelo estado, que impediram que tais demandas fossem devidamente atendidas.

O ano de 2016 também teve como marco uma mudança na organização administrativa dos FRG. Antes coordenado de maneira conjunta pela SEGOV, SEPLAG e SEDPAC, com servidores responsáveis diretamente pelas atividades, mas sem uma unidade administrativa específica para tal, com a edição do decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016, é criada a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF). De acordo com a reforma administrativa realizada por meio da Lei nº

22.257/2016, por ser extraordinária, visando a atender a uma situação temporária, teria que ser extinta até 31/12/2018. Segundo Andrade (2017), a SEEDIF herdou algumas atribuições da extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), juntamente com a governança dos FRG. Alguns meses após, em 28 de novembro de 2016, ocorreu a edição do decreto nº 47.094/2016, que propõe a estrutura orgânica e descreve de maneira mais detalhada as atribuições da SEEDIF.

Andrade (2017) destaca que, após a etapa das devolutivas, o ano de 2016 não apresentou grandes avanços em relação aos trabalhos desenvolvidos pelos FRG. O autor aponta que a criação da SEEDIF gerou um momento de reorganização e de adaptação geral, diminuindo o ritmo dos trabalhos. A pasta reuniu, nos setores diretamente envolvidos com os Fóruns Regionais, servidores da SEGOV e da SEPLAG, que passaram a ocupar um mesmo ambiente de trabalho. Ressalta-se que o Secretário de Estado indicado para coordenar a pasta não tinha tido experiência prévia com os FRG, o que ocasionou um período inicial de busca por compreender melhor os processos de trabalho existentes para retomada das atividades, dificultando o desenvolvimento de novas propostas por um período.

A entrevistada C reconhece que a SEGOV e a SEPLAG são secretarias fortes e que, portanto, traziam um peso político importante para a legitimação da experiência, mas em muitos momentos havia uma certa confusão em relação às solicitações feitas aos órgãos governamentais – se seriam provenientes do monitoramento rotineiro da SEPLAG ou se teriam relação direta com as demandas dos FRG, por exemplo. No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas em um momento inicial de adaptação, a entrevistada C afirma que a criação da SEEDIF foi positiva para os trabalhos desenvolvidos posteriormente, principalmente por criar uma identidade administrativa para os FRG. Por fim, afirma que o apoio político da SEGOV e da SEPLAG permaneceu mesmo com a criação da SEEDIF, sendo imprescindível em diversos momentos para a consolidação da IP.

#### 5.2.4 4ª rodada: Circuito de ações e serviços dos Fóruns Regionais

Inicialmente denominada de “Governo Presente”, a 4ª rodada dos FRG demonstra o esforço governamental em retornar aos territórios para além das reuniões periódicas realizadas por meio dos colegiados executivos. O objetivo desses grandes eventos, que teriam duração de um dia e seriam realizados em espaços capazes de receber um grande

contingente de participantes, como escolas ou universidades, seria o de promover uma feira de ações e serviços cotidianamente ofertados pelo governo do estado, mas que nem sempre são de conhecimento da população em geral. Para a organização desses eventos foram selecionados municípios com infraestrutura adequada para receber a feira, mas que ainda não haviam sido visitadas pelo governador (LONGUINHO, 2017).

O evento contou com a presença do governador, uma parte do secretariado e com servidores das equipes técnicas do governo central e dos órgãos com representação regional. Na parte da manhã, havia um evento solene envolvendo as autoridades políticas presentes, buscando “promover a aproximação do governador com a população e apresentar as grandes entregas realizadas no território, além de reforçar e dar credibilidade à atuação dos Fóruns Regionais, por meio da presença da alta gestão do governo” (MIRANDA, 2018a, p. 65). Na parte da tarde, eram realizadas reuniões com os colegiados executivos, visando tratar de pautas estratégicas, bem como para acompanhar e discutir as demandas priorizadas provenientes do território de desenvolvimento. Ainda, havia um almoço para o governador e o secretariado em conjunto com os membros do colegiado executivo, prefeitos, vereadores e lideranças políticas locais, produzindo maior aproximação entre esses atores (MIRANDA, 2018a). Esta rodada não ocorreu nos territórios Oeste, Vale do Aço e Vertentes, e no Médio e Baixo Jequitinhonha e no Metropolitano não houve a participação do governador.

Para viabilizar a organização das feiras, houve a diretriz de que as chefias e as equipes técnicas deveriam buscar desenvolver propostas interessantes e capazes de demonstrar aos cidadãos a existência de uma carteira de serviços e ações governamentais úteis e que, muitas vezes, não são de conhecimento da população em geral. Os atores governamentais deveriam propor reuniões, oficinas, palestras e apresentações sobre as atividades desempenhadas pelo órgão, envolvendo ações, iniciativas, projetos e programas. Além disso, deveriam ofertar “prestação de serviço ou cadastro possível de ser levado para o interior, a fim de facilitar o acesso da população, com a prestação de informações gerais no *stand*” (LONGUINHO, 2017, p. 70). Ainda, havia a preocupação de que “as áreas que contam com órgãos de governo com representação regional devem fortalecer a articulação e atividades desses órgãos em cada território” (LONGUINHO, 2017, p. 70). São exemplos de serviços prestados durante as feiras:

a emissão de carteiras de identidade pela Polícia Civil, emissão de 2ª via, cadastramento para débito automático, alteração da data de vencimento, dentre outros serviços oferecidos pela COPASA. A chamada feira de serviços também conta com a Feira da Agricultura Familiar e da Economia Popular Solidária, artesanatos e atividades culturais com artistas locais (LONGUINHO, 2017, p. 71).

Segundo Longuinho (2017), o circuito de ações e serviços teria conseguido envolver os órgãos governamentais para que participassem nos eventos de maneira efetiva com seus representantes. O entrevistado A enfatiza que essa rodada conseguiu se viabilizar por ter mobilizado de maneira efetiva o governo como um todo, possibilitando que os FRG fossem percebidos de maneira geral pelos servidores públicos. Essa mobilização seria importante por conseguir promover, em certa medida, um diálogo dentro do próprio governo.

A proposta dessa 4ª rodada seria a de manter uma continuidade com as atividades anteriormente desenvolvidas no âmbito dos FRG. Inclusive, há uma tentativa de que esses eventos regionais sirvam para ampliar o conhecimento da população acerca do funcionamento do governo, auxiliando-os no monitoramento das atividades e na possibilidade de cobrança pela oferta de serviços que, em alguns casos, não estão devidamente disponibilizados nos municípios em que vivem. Em relação a isso, a entrevistada C ressalta que:

uma outra coisa que é interessante de a gente perceber é que as pessoas conheciam saúde e educação como órgãos públicos dentro do município delas e tal. Com os Fóruns ampliou aí o conhecimento dos serviços públicos que você tem à disposição da população no território, então também foi uma forma de levar a informação para essas pessoas, de trabalhar isso com elas. É uma semente, na verdade, é um processo de mudança de mentalidade e aí a gente sabe tanto externo quanto interno. A gente sabe que processos de mudança de mentalidade eles requerem mais tempo. Nós gostaríamos de ter tido mais tempo para solidificar essa participação, mas eu assim, contudo, eu vejo que ela foi uma política pública positiva porque ela facilitou aí as relações do povo com o governo, do governo com o povo, do governo com o governo, e isso para mim eu acho que é fundamental, assim, no dia a dia do cidadão e daquele cidadão que não está disposto só a reclamar, mas que quer realmente fazer a diferença.

A mobilização do alto escalão e das equipes técnicas representou uma ação importante para que os servidores se envolvessem de maneira mais direta nos FRG. Servidores das equipes técnicas do governo central e das unidades regionais se envolveram na apresentação da carteira de serviços do estado, bem como em uma relação de maior proximidade com os cidadãos mineiros e com a realidade em que vivem. Os cidadãos mineiros passaram a conhecer

um pouco mais os diversos setores e áreas de atuação governamental, bem como os serviços ofertados aos quais têm direito. No entanto, não houve nenhuma ação mais efetiva relacionada à prestação de contas e a uma nova discussão acerca das devolutivas das demandas prioritizadas, o que poderia ter otimizado o evento em relação à transparência das ações dos FRG.

#### 5.2.5 5ª rodada: prestação de contas, acompanhamento e avaliação das demandas

De abril a julho de 2018 se realizou a última rodada dos FRG durante a gestão 2015-2018. Segundo Miranda (2018a), a diretriz era a de que os secretários executivos visitassem os municípios de seu respectivo território de desenvolvimento para apresentar as demandas atendidas durante a gestão, por meio de uma plataforma chamada QLIKVIEW, criada pela SEPLAG. Além disso, seriam realizadas reuniões gerenciais fechadas com os colegiados executivos, a fim de prestar contas acerca das demandas prioritizadas, enfatizando a crise financeira e orçamentária que perpassou o governo ao longo de seus quatro anos, que acabou por inviabilizar o atendimento de algumas demandas. Em cada um dos encontros também foram mobilizados representantes de pastas estratégicas do governo, geralmente do alto escalão, para debater diretamente com os membros dos colegiados executivos e prestar contas acerca das ações realizadas em consonância com as pautas levantadas nos FRG.

Em observação direta no encontro realizado no território Metropolitano, foi possível acompanhar a discussão dos membros da sociedade civil com representantes da Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas e da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Havia liberdade para que os representantes da sociedade civil indagassem acerca das demandas não atendidas, das dúvidas que tinham em relação às políticas públicas setoriais desenvolvidas, bem como espaço para críticas e sugestões acerca do funcionamento da IP. De maneira geral, apesar das críticas em relação ao baixo atendimento de demandas relacionadas à infraestrutura, os representantes da sociedade civil tendem a reconhecer a importância dos FRG para a ampliação da participação social na tomada de decisão e, de maneira quase unânime, defendem que a IP se torne uma iniciativa de Estado, por meio de legislação que a reconheça enquanto tal – e para que não se encerre com a eventual troca de governo.

Miranda (2018a, p. 66) afirma que, a partir da observação direta, foi possível perceber certa “instabilidade e insegurança de alguns secretários executivos sobre como abordar o não atendimento de demandas e dificuldades para prestar contas de todas as demandas do território devido ao grande volume”. Para buscar facilitar esse diálogo, o governo central disponibilizou previamente à reunião uma plataforma simplificada, em que estavam organizadas as demandas prioritizadas e as devolutivas dadas pelos órgãos e secretarias anualmente acerca do andamento de cada uma delas. A justificativa para que a plataforma não fosse aberta à população em geral era a vigência do período eleitoral, que inviabiliza a distribuição e divulgação de material que possa se configurar enquanto campanha. Por fim, cabe ressaltar que a despeito da insegurança dos secretários executivos, a coordenação dos FRG foi irreduzível quanto à necessidade e obrigação de se prestar contas mesmo das demandas não atendidas (MIRANDA, 2018a).

Apesar da justificativa acerca de um acesso restrito à plataforma pelo período eleitoral, ressalta-se que a disponibilização dos dados e informações relacionadas às devolutivas deveria ter sido aberta aos cidadãos mineiros desde o início da experiência. Este pode ser considerado um ponto crítico dos FRG, em que, apesar dos esforços para publicizar as ações do governo diretamente relacionadas às demandas, uma ferramenta de acompanhamento garantiria maior autonomia ao cidadão e um maior controle social da IP.

### **5.3 Um balanço crítico dos Fóruns Regionais de Governo**

Nesta seção será feito um balanço crítico da experiência dos FRG a partir da percepção de três entrevistados, todos da alta gestão da IP desde o início do mandato do período 2015-2018. As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2018 e foram conduzidas abordando os seguintes pontos: um balanço dos quatro anos de FRG; um levantamento e análise dos principais erros, acertos e aprendizados vivenciados na elaboração, gestão e execução dos FRG; e a percepção dos gestores acerca dos possíveis rumos dos FRG e da inserção da pauta da participação social na agenda governamental a partir da troca de governo.

Em relação aos FRG, os entrevistados são unânimes em ressaltar a criação de uma experiência sem precedentes na agenda governamental mineira, visando a efetiva participação popular nos 17 territórios de desenvolvimentos criados logo no início da gestão. E, por ser uma experiência sem precedentes, identificam que não foi possível propor um

formato fechado e bem definido, sendo necessário realizar uma série de alterações ao longo do funcionamento da IP. A entrevistada B afirma que a construção dos FRG foi “algo bastante dialético, a gente fez muita coisa a partir da implementação, a gente ia experimentando e corrigindo equívocos e falhas, então foi muito dialético nesse sentido e foi também muito coletiva a construção”. Na mesma linha, a entrevistada C aponta que “a intenção também nem era que a gente fizesse isso de uma maneira tão pronta e objetiva, porque o que nós gostaríamos mesmo desde o princípio era de construir a metodologia, ou o processo, (...) junto com quem estava ali na ponta com a gente”.

O processo de coleta das demandas, que ocorreu ao longo da 2ª rodada dos FRG é apontado enquanto um ponto crítico no funcionamento da IP. A entrevistada C diz que foi consolidada uma diretriz de que as discussões não fossem cerceadas ao longo da definição das demandas priorizadas, a fim de que o debate livre de ideias pudesse construir uma identidade coletiva entre os participantes. No entanto, isso causou uma série de dificuldades, posteriormente, para a categorização, para o direcionamento das demandas para as secretarias que ficariam responsáveis por sua execução e devolutivas, bem como para o monitoramento. Ao analisar as demandas priorizadas, a entrevistada C enfatiza que muitas delas estão bastante genéricas, sendo que várias delas podem caber em mais de uma ação dentro do estado, mas não há clareza quanto à vinculação direta que tentou se estabelecer a partir da categorização proposta pela SEPLAG. A entrevistada C afirma que, em relação a esse processo:

um erro que a gente teve foi justamente o de não conseguir deixar bem claro (...) quais eram as demandas que a gente queria, porque hoje quando a gente busca linkar aquilo que a gente tem no PPAG, ou que a gente tem no planejamento da secretaria, ou que a secretaria ou o órgão já executou, (...) a gente não consegue claramente vincular as demandas dos Fóruns porque elas estão basicamente bem generalizadas.

A entrevistada B também enxerga o processo de priorização das demandas enquanto um momento crítico do funcionamento dos FRG. Em sua percepção, o fato de a participação social não ter ocupado papel de destaque nos governos anteriores causou na população e no próprio governo uma tentativa de tentar coletar o máximo possível de informações, a fim de buscar contemplar o que fosse possível das demandas apresentadas. Isto causou consequências para a construção do diagnóstico territorial. Conforme destacado pela entrevistada B:

as pessoas tinham tanta necessidade de dizer dos problemas, das necessidades, das demandas, que elas tentavam que todas as coisas fossem priorizadas, e isso acabou que produziu um documento final que ficou muito genérico, e isso não é bom em termos de construção de política pública, porque você precisa ter muita amarração e precisa ter muito direcionamento do que é claramente a demanda. Então como ficou genérico no sentido de poder absorver mais de uma necessidade, mais de um problema, porque essa era a grande questão para a maior parte dos participantes desse processo (...) nós vimos que esse vai ser um aspecto que nós vamos ter que aprofundar e melhorar.

Outro ponto apontado enquanto um aspecto crítico para o sucesso dos FRG foi a questão da intersetorialidade. Apesar de muitas demandas indicarem necessidades concernentes a mais de uma secretaria ou órgão governamental, seria visível a dificuldade de atuação das equipes técnicas para além de suas “caixinhas”, ou seja, uma visão departamentalizada, que dificulta a resolução de problemas sociais complexos. A entrevistada B afirma que:

a política pública e a ação do Estado, por envolver um aspecto da burocracia, ela acaba estabelecendo muitas caixinhas. As pessoas, os servidores de um modo geral, elas têm essa concepção das caixas onde estão determinadas coisas. Se não for naquela caixa tem que estar em outra, não tem como ser naquela, e a vida não é bem assim. Nem sempre as coisas são tão quadradas. Então um aspecto também que nos chamou muita atenção nesse processo é que ele precisa de uma grande articulação pra dentro do serviço público.

No meio do processo, com a criação da SEEDIF – já descrita em seção anterior deste trabalho -, a entrevistada B identifica que a mudança recorrente de Secretários de Estado na pasta causou uma certa paralisia em relação ao andamento dos FRG:

isso acabou sendo um elemento que influenciou fortemente, porque (...) tivemos uma mudança significativa de dirigentes dessa secretaria. Isso de certa forma nos fez meio que ficar paralisados durante um bom período, sem fazer essa avaliação, essa correção de rumos e tal, bem como de propor também coisas novas. Ficamos meio que esperando o que que pensava o secretário. (...) nós tivemos praticamente três secretários em dois anos e isso também foi algo que influenciou, na minha opinião, negativamente.

As entrevistadas B e C destacam a participação desigual das secretarias em relação ao interesse e ao tratamento dispendido para abarcar as premissas dos FRG nos planejamentos setoriais. Segundo a percepção das gestoras, as secretarias que efetivamente abraçaram a proposta se destacaram em relação às demais. A entrevistada C afirma que:

um ponto negativo é que a gente não conseguiu fazer com que todo o governo se envolvesse e abraçasse os Fóruns e trouxesse isso para uma dinâmica interna do planejamento das secretarias. Secretarias que fizeram isso a gente vê que o resultado de resposta para a população e até de conversa ali, de diálogo e de aproximação, é muito grande. Por exemplo, a SEDESE é uma secretaria que eu sempre faço uma citação a ela porque abraçou realmente aquilo que foi colocado pelos Fóruns, pela população dentro das priorizadas, dentro das demandas que foram levantadas. Traduziu isso dentro do próprio planejamento e inclusive construiu uma política pública dentro da perspectiva do que foi colocado.

O entrevistado A menciona que, a despeito das dificuldades enfrentadas, os FRG não se mantiveram imóveis, buscando se consolidar enquanto um espaço importante para a reunião e a discussão das demandas territorializadas. Para o gestor, a IP se tornou, com o passar do tempo, “um espaço onde as pessoas dialogavam, reuniam, apresentavam as suas críticas, as suas demandas, construía saídas, porque também não adianta você levantar demanda e você não ter pra onde é que você vai levar aquela demanda”. E, de maneira complementar, ressalta que foi possível construir o diálogo também para dentro do Estado, em certa medida, fazendo com que os servidores públicos conversassem entre si para formular as devolutivas e para propor políticas públicas e ações que pudessem atender às demandas priorizadas.

Ao realizar uma avaliação da experiência dos FRG, a entrevistada B ressalta que a crise econômica e fiscal vivenciada pelo estado dificultou em muito a concretização de uma série de demandas não atendidas. Dessa maneira, aponta que:

nesse sentido é que eu digo que nós conseguimos parcialmente atingir o nosso objetivo, porque vimos que há toda uma disposição, vontade e condições objetivas para se viabilizar esse processo de maneira cada vez mais organizada, mais forte, com maior controle, monitoramento, e por outro lado a necessidade da contrapartida orçamentária financeira para se viabilizar as demandas. Eu acho que isso que foi o nosso grande gargalo nesse processo.

Ainda na linha de avaliação do processo, a entrevistada C ressalta que, em sua percepção, os FRG conseguiram atender satisfatoriamente às demandas vocalizadas ao longo do processo. No entanto, a visão da população pode ser distinta pela dificuldade em se executar as demandas relacionadas ao eixo de infraestrutura e logística, enfatizando, como a entrevistada C, as dificuldades econômicas e fiscais vivenciadas por Minas Gerais:

A gente alcançou aí em torno de 59% de atendimento dentro do que a gente conseguiu linkar daquilo que foi priorizado com aquilo que foi executado, junto com a percepção dos nossos interlocutores, de todas as secretarias. Mas aquilo que era mais caro e talvez desejado pelas pessoas, porque como eu trabalhei no Orçamento Participativo, a gente sabe que, assim, quando a gente coloca diretrizes de qualidade de vida, ou seja, você vai promover ali (...) uma política pública que seja para melhorar ali o atendimento ao jovem e à criança com uma atividade ligada à Secretaria de Esporte ou à Cultura, (...) a percepção das pessoas com relação a isso é muito menos importante para elas isso do que por exemplo ser feita uma ponte ou ser feito um prédio seja da saúde ou da educação ou seja uma rodovia. As questões de infraestrutura é que são realmente valorizadas em âmbito de participação.

A entrevistada B ressalta a importância de se ter em mente que o processo participativo é um processo pedagógico e que, por essa característica, possui dificuldades inerentes para se desenvolver e se consolidar, mas que quando é assimilado pela população, a tendência é de que haja pressão para sua continuidade. As respostas dos três entrevistados em relação ao futuro dos FRG e da participação social em Minas Gerais foram nesse mesmo sentido. Enfatizam que, aparentemente, não há sinais de que a experiência continue ou ocorra na mesma linha do que foi no período 2015-2018, pela troca de governo, mas apontam que a população tende a cobrar para que permaneçam existindo e se consolidem espaços diretos de diálogo e de discussão com o governo estadual. Segundo a entrevistada B:

de toda sorte o que eu avalio é que haverá algum nível de cobrança, haverá algum nível de resistência, dos setores mais organizados da sociedade que participaram desse processo, né, então os movimentos sociais, os movimentos (...) organizados de alguma forma nos diversos territórios (...) farão algum nível de cobrança e de pressão.

Os entrevistados ressaltam, de maneira geral, que apesar dos erros e pontos críticos ao longo do funcionamento dos FRG, sempre houve vontade política para que as demandas da população mineira fossem de fato ouvidas e atendidas, dentro do possível. Ainda, ressaltam as tentativas de correção de rumos, a fim de resolver problemas na trajetória da IP. Dessa maneira, apesar das dificuldades estruturais vivenciadas pelos FRG, há que se ressaltar que a experiência é um primeiro passo para uma maior democratização da gestão do estado. Ainda que cercada de limites e desafios, foi uma tentativa frutífera de promover uma descentralização que alcançasse os territórios de desenvolvimento e os cidadãos mineiros como um todo para um diálogo acerca das demandas existentes e das dificuldades vivenciadas cotidianamente.

## 6 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Neste capítulo, propõe-se a análise dos Fóruns Regionais de Governo a partir de uma visão crítica acerca de aspectos e características que se apresentam na experiência e que se relacionam diretamente aos conceitos de representação, participação e deliberação. Conforme mencionado no início desse estudo, compreender de que forma esses conceitos se inserem no funcionamento da experiência é uma maneira de se ter uma visão holística dos FRG, contribuindo para identificar pontos positivos, negativos e, em certa medida, algumas lacunas. Os próximos tópicos serão construídos a partir do quadro 8, que se apresenta enquanto um quadro-síntese do modelo analítico previsto no capítulo 4, reunindo parâmetros para análise de representação, participação e deliberação nos FRG.

Quadro 8: Quadro-síntese dos aspectos de representação, participação e deliberação a serem analisados nos Fóruns Regionais de Governo

<b>Aspectos</b>	<b>Critérios</b>
<b>Representação</b>	<b>Participação e pluralidade de atores.</b>
	<b>Forma de escolha dos representantes.</b>
	<b>Perfil dos atores.</b>
<b>Participação</b>	<b>Abertura dos espaços de decisão.</b>
	<b>Origem das proposições.</b>
	<b>Avaliação participativa.</b>
	<b>Relação com outros processos participativos.</b>
	<b>Aprovação cidadã dos resultados.</b>
<b>Deliberação</b>	<b>Canais de difusão.</b>
	<b>Qualidade da informação e da deliberação.</b>
	<b>Espaços de transversalidade.</b>
	<b>Órgãos de acompanhamento.</b>
	<b>Discurso dos representantes.</b>

Fonte: Adaptado de Villela (2012, p. 40).

## 6.1 Representação nos Fóruns Regionais de Governo

Retomando o capítulo 2, Avritzer (2007) reconhece, assim como Urbinati (2006), a existência de formas de representação para além dos representantes eleitos periodicamente por meio do voto obrigatório. O autor entende que a representação eleitoral e a representação da sociedade civil podem conviver, sendo entendidas como não-excludentes, mas complementares para o funcionamento da democracia. Para contextualizar a representação da sociedade civil, Avritzer (2007) menciona que tais incidências estão sendo frequentes nas áreas de políticas públicas, geralmente relacionadas à especialização temática e à experiência desses atores. Cabe ressaltar que, no contexto brasileiro, tais representantes são, em muitas instâncias participativas, eleitos por cidadãos para as comporem, transbordando, portanto, o conceito de representação para além da lógica eleitoral de parlamentares, por exemplo.

Lavalle, Houtzager e Castello (2006) expandem o conceito de representação política ao analisarem suas transformações sob a ótica da pluralização dos atores que podem ser considerados representantes, bem como dos espaços em que é possível exercer tal papel. Os autores apontam uma recente pluralização e multiplicação de instâncias de participação e de representação que atuam na definição de prioridades públicas e no desenho e supervisão de políticas públicas. Por fim, os autores traçam uma associação entre a multiplicação de espaços e papéis de representação e a democratização da política.

Ao retomar conceitos abordados no capítulo 2, busca-se consolidar um embasamento de que a representação nos FRG se apresenta enquanto um aspecto-chave da IP em vários momentos. Nas próximas seções, o conceito será analisado a partir de alguns parâmetros que caracterizam a representação e que podem ser identificados, em alguma medida, no funcionamento da instância participativa.

### 6.1.1 Participação e pluralidade de atores

A participação de diferentes atores será analisada sob a ótica da atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo. Há que se considerar que as discussões relacionadas à priorização das demandas, ocorridas na 2ª rodada dos FRG, foram os principais lócus de deliberação abertos à população em geral, sem restrições. Os demais momentos tenderam a ocorrer em reuniões dos

colegiados executivos. A 1ª rodada dos FRG, apesar de ter sido um evento de livre entrada da população em geral, não será considerada para a presente análise, tendo em vista que, por ter sido um evento de apresentação da proposta, de cunho político – com a presença do governador e do alto escalão do governo – não previu momentos para a eleição de representantes ou para a discussão e deliberação de propostas, conforme abordado no capítulo 5.

Tabela 5: Número total de participantes por classificação na 2ª rodada dos FRG

<b>Classificação</b>	<b>Nº de participantes</b>	<b>Percentual</b>
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	5,2%
Sociedade civil	1.273	15,9%
Setor privado	36	0,5%
<b>Total</b>	<b>7.997</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Pereira (2015) com dados da SEPLAG.

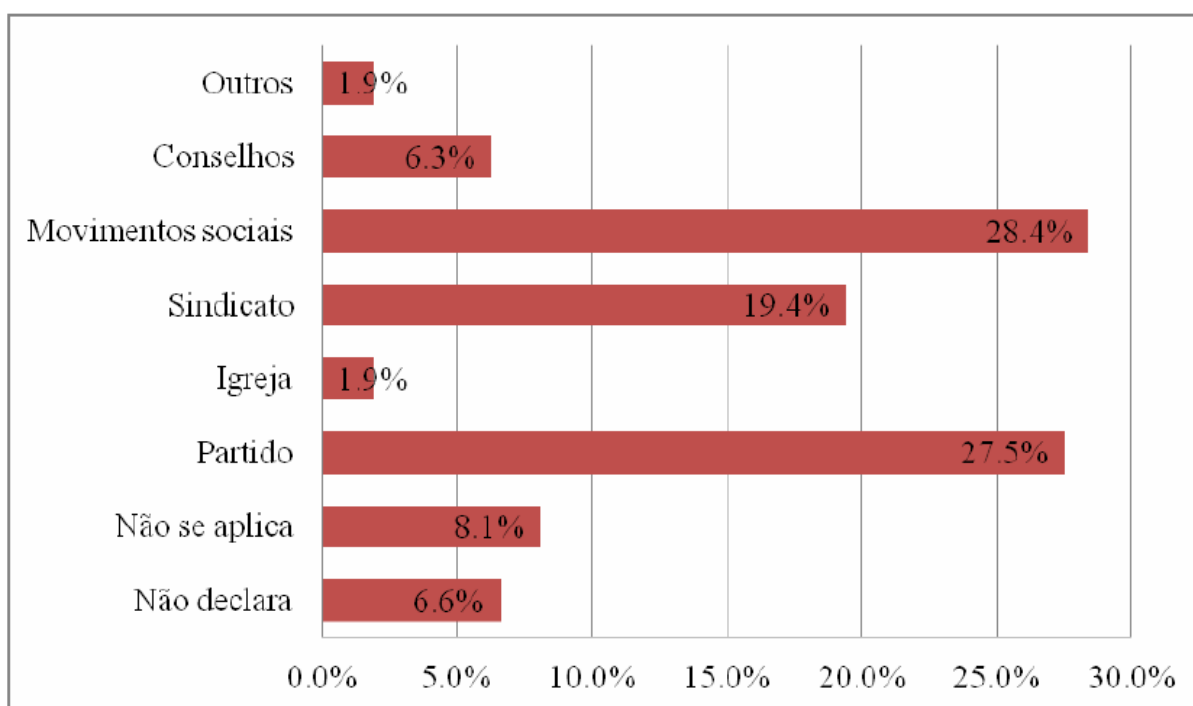
Cabe ressaltar que, apesar de os encontros terem sido inicialmente idealizados para mobilizar a sociedade civil de maneira intensa, pouco mais da metade dos participantes são provenientes do poder público, principalmente estadual e municipal, ainda conforme a tabela 5. Isto pode indicar que a divulgação feita nos territórios de desenvolvimento poderia ter sido mais efetiva para mobilizar os cidadãos.

Os grupos temáticos, que envolveram as deliberações para a priorização de demandas na 2ª rodada, contaram principalmente com a participação da população em geral, provenientes, conforme a tabela 5, de associações de municípios, partidos políticos, conselhos, entidades civis, de classe e religiosas, movimentos sociais, setor privado e da sociedade civil em geral. Dessa maneira, é possível afirmar que houve participação de atores provenientes das mais diversas organizações nessa rodada. Na prática, apesar de não terem sido eleitos pela

sociedade civil, tomaram decisões que influenciaram o planejamento governamental, representando, em última instância, ao menos os segmentos sociais do qual fazem parte.

Santos (2016, p. 61) faz uma ressalva de que, da maneira como foi organizada a priorização de demandas, o grupo “que estivesse mais mobilizado, e em maior número, poderia acabar por conseguir impor que suas propostas fossem priorizadas, reforçando a exclusão de demandas minoritárias, ou que não conseguissem um volume grande de mobilizados”. Ou seja, a utilização da votação quando não se chegava a um consenso para se definir as priorizações de demandas daria peso maior para a sociedade civil organizada em detrimento do cidadão não-organizado, ou seja, que não participa de alguma organização ou associação. O gráfico 1 sintetiza uma categorização dos participantes dos colegiados executivos por entidades das quais participam.

Gráfico 1: Classificação dos participantes dos colegiados executivos por entidade (em %)



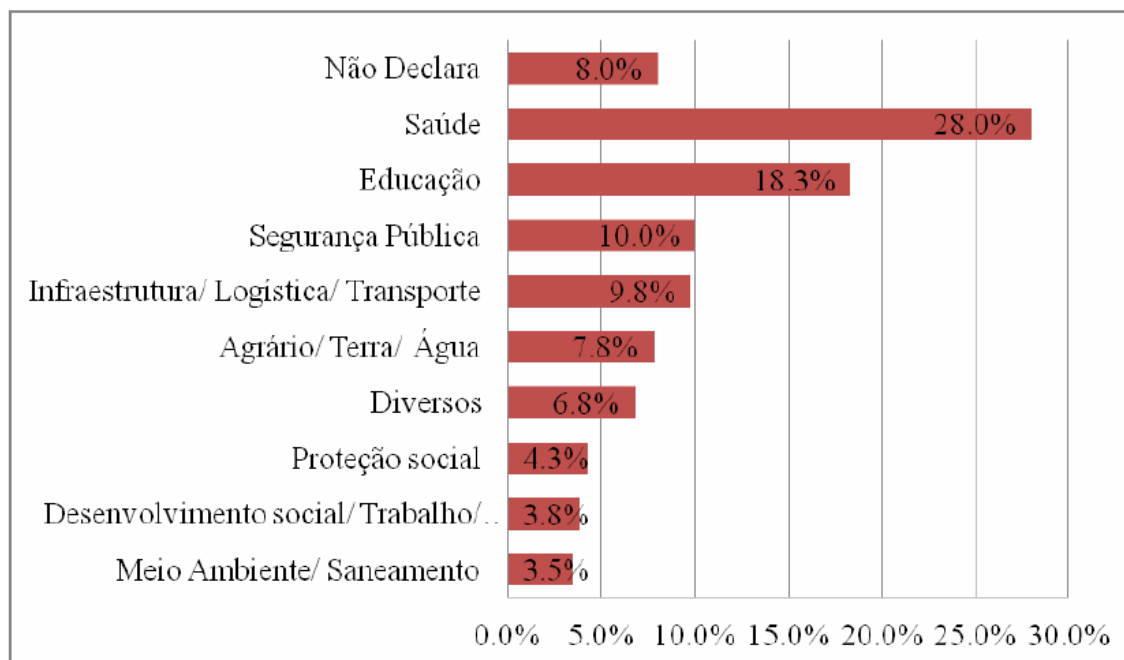
Fonte: Santos (2016).

A composição dos colegiados executivos, que tiveram seus membros provenientes da sociedade civil eleitos em plenária ao final da 2ª rodada, é importante para se compreender o perfil dos representantes eleitos.

Santos (2016) realizou uma pesquisa a partir da aplicação de questionário na primeira fase das devolutivas, com uma amostra dos colegiados executivos, nos 17 territórios de desenvolvimento. A amostra contou com 400 respostas em um universo de 1.360 membros, ou cerca de 30%. O gráfico 1, produzido a partir dos dados coletados pela autora, demonstra as experiências prévias de participação dos atores. A intensa participação de cidadãos que fazem parte de movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos e conselhos pode apontar para três questões: um maior interesse em participar daqueles que já possuem algum nível de experiência em algum tipo de associação; a possibilidade de que tais cidadãos tenham maior capacidade de articulação, aumentando sua competitividade em uma votação; e a participação de grupos mobilizados nos eventos, conforme analisado por Santos (2016), aumentando as chances de que elejam representantes de seus segmentos sociais

O gráfico 2 apresenta as principais áreas de interesse dos membros dos colegiados executivos, indicando quais delas têm a tendência de serem acompanhadas de maneira mais próxima a partir da atuação dos representantes.

Gráfico 2: Classificação dos participantes por área de interesse (em %)



Fonte: Santos (2016).

De maneira geral, o maior interesse se liga às áreas prioritárias de atuação do governo, que são a saúde, educação e segurança pública. Pode-se inferir que o histórico de

participação institucionalizada de servidores e usuários da saúde pública pode contribuir para a intensa mobilização de interessados, apresentando o maior percentual dentre as áreas em análise.

#### 6.1.2 Forma de escolha dos representantes

Como já demonstrado no capítulo 5, a principal instância de representação dos FRG são os colegiados executivos. Para a análise que se pretende esta seção serão considerados representantes: os membros dos colegiados executivos, sejam os representantes governamentais, sejam os representantes da sociedade civil, sejam os prefeitos e vereadores; os secretários executivos, que representam o governo central na coordenação dos FRG. E, além das representações previstas no colegiado executivo, os FRG dispõem ainda da previsão de pontos focais ou interlocutores – servidores que atuam como pontes de contato entre a coordenação central dos FRG e as secretarias e órgãos governamentais.

A eleição dos colegiados executivos ocorre apenas para os membros provenientes da sociedade civil e para os prefeitos e vereadores. Para os membros da sociedade civil, o método de escolha envolveu a votação em plenária de participantes da 2ª rodada dos FRG que se candidataram para participar dos colegiados executivos. Cada participante teria direito a um voto e seriam eleitos, por território de desenvolvimento, 25 membros titulares e até 25 suplentes – sendo vedada a participação de servidores com cargos comissionados em qualquer uma das três esferas.

Segundo Pereira (2015), havia outros critérios subjetivos para guiar a escolha dos representantes, mas que não eram obrigatórios. Ainda de acordo com a autora, um dos critérios mais mencionados seria o de gênero. O moderador do grupo levantaria a questão e a plenária, através do entendimento dos participantes, decidiria se o critério de paridade seria respeitado ou não. Sendo assim, não haveria uma regra explícita que guiaria de maneira única as escolhas dos representantes, sendo essa possibilidade facultada de maneira democrática à plenária. No entanto, Pereira (2015, p. 90), afirma que uma das gestoras dos FRG entrevistada por ela acredita que “deveriam ser promovidos mecanismos para garantir maior representatividade e inclusão social de grupos vulneráveis na representação”. Ao todo, foram eleitos 783 representantes da sociedade civil (426 titulares e 357 suplentes), tendo participado

dessa rodada 8.361 pessoas, provenientes de 520 dos 853 municípios mineiros (SANTOS, 2016).

De maneira similar ocorreu a eleição dos prefeitos e vereadores, sendo eleitos dois de cada um desses cargos eletivos por microterritório. No entanto, a votação foi feita apenas entre os prefeitos e vereadores de cada microterritório (MIRANDA, 2018a). Dessa maneira, os participantes da população em geral não tiveram poder de escolha acerca desses representantes.

Os secretários executivos, responsáveis por coordenar as atividades dos FRG em cada um dos territórios de desenvolvimento, não foram eleitos pelos participantes. O cargo comissionado, vinculado à SEGOV, era de indicação política. Segundo dados internos da SEEDIF, dos 24 secretários executivos que já coordenaram os colegiados executivos, apenas três eram mulheres, apontando para a ausência de uma diretriz para buscar a paridade de gênero na composição dos representantes indicados pelo governo.

Por fim, cabe ressaltar a indicação dos pontos focais ou interlocutores, que era realizada diretamente pela secretaria ou órgão governamental do qual o servidor fazia parte. Geralmente, os indicados eram das Assessorias de Planejamento dos órgãos, evidenciando que, apesar de não haver uma diretriz consolidada para essa escolha, a tendência era a de que a SEPLAG estabelecesse contato com esses servidores, que já eram as referências para o acompanhamento setorial realizado rotineiramente pelo Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas (NCIAPE) (LONGUINHO, 2017).

### 6.1.3 Perfil dos atores

Em relação ao perfil dos atores, serão analisadas as características dos membros dos colegiados executivos, bem como sua experiência prévia em processos democráticos de participação. Além dos dados coletados por Santos (2016), serão também utilizados os dados coletados por Miranda (2018a), mas com algumas diferenças metodológicas de coleta. As informações disponibilizadas por Miranda (2018a, p. 102) “referem-se apenas aos titulares do colegiado executivo e incluem a resposta de secretários executivos, além de [os questionários] terem sido enviados por e-mail, mais de dois anos após a realização da primeira coleta”. De 782 membros do colegiado executivo, a amostra coletou 148 respostas e, de maneira geral, pode ser

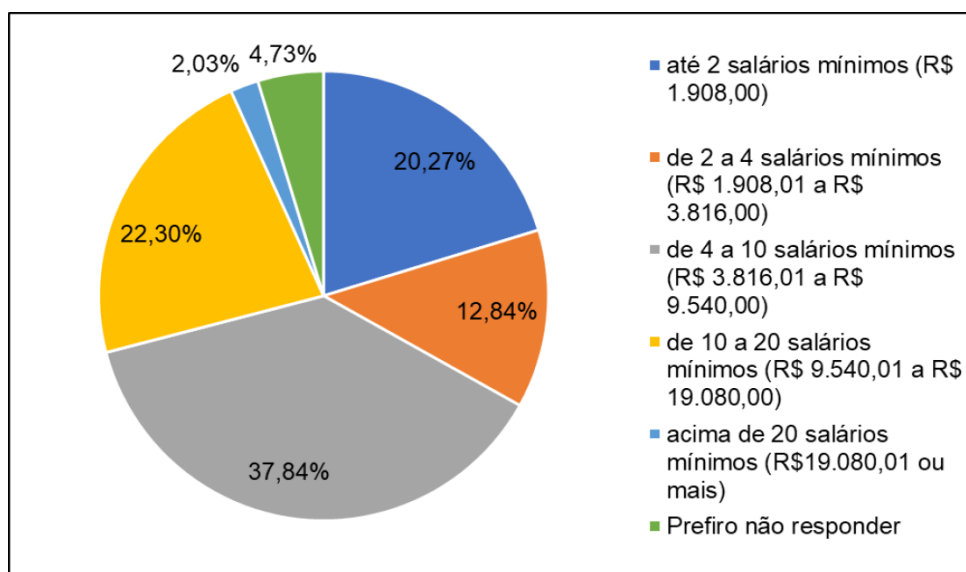
considerada representativa, por “conseguir refletir de forma aproximada a realidade dos grupos representativos” (MIRANDA, 2018a, p. 32).

Na pesquisa de Santos (2016), 60,5% dos respondentes eram do sexo masculino, enquanto 34% eram do sexo feminino, e 5,5% preferiram não responder. As informações de Miranda (2018a) apontam a participação de 68,24% de homens e 31,47% de mulheres. Tais dados demonstram que a sub-representação política de mulheres é reforçada nos FRG (SANTOS, 2016 apud MIRANDA, 2018a).

Em relação a cor/raça, também existem diferenças nos dados apresentados: Santos (2016) demonstra que 45,1% se autodeclararam pretos, 42,3% brancos, 0,5% indígenas e 0,5% amarelos, sendo que 11,8% preferiram não declarar. A pesquisa de Miranda (2018a) apresenta que, dos respondentes, 58,11% se autodeclararam brancos, 31,76% pardos, 7,43% pretos e 0,68% amarelos, sendo que nenhum participante se autodeclarou indígena e 2,03% preferiram não responder. Segundo a PAD-MG (Pesquisa por Amostra de Domicílios de Minas Gerais) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014 apud MIRANDA, 2018a), os cidadãos mineiros se autodeclararam de acordo com os seguintes percentuais: 56,9% de pretos, 42,8% de brancos, 0,2% amarelos e 0,1% indígenas. A partir da comparação, é possível perceber que, de acordo com os dados dos dois autores, há forte sub-representação de negros (pretos e pardos) na composição dos colegiados executivos em relação à realidade mineira.

Tendo em vista a questão da renda domiciliar dos membros dos colegiados executivos, ambos os autores apresentam resultados com grande descompasso em relação à realidade mineira. Apesar de a pesquisa de Santos (2016) apresentar dados um pouco diferentes, tendo menor proporção de respondentes na faixa de 4 a 10 e de 10 a 20 salários mínimos, com maior proporção na faixa de 2 a 4 salários mínimos, ambas as pesquisas diferem dos dados da população mineira em geral, em que o percentual de pessoas que estão na faixa de até 2 salários mínimos ultrapassa os 50% (IBGE, 2010 apud MIRANDA, 2018a). Santos (2016) analisa que a utilização das cidades-polo, em muitos casos distantes de cidades de pequeno porte, bem como a necessidade de deslocamento para participar dos eventos, pode ter dificultado a participação e, conseqüentemente, a representação das parcelas de menor renda da população.

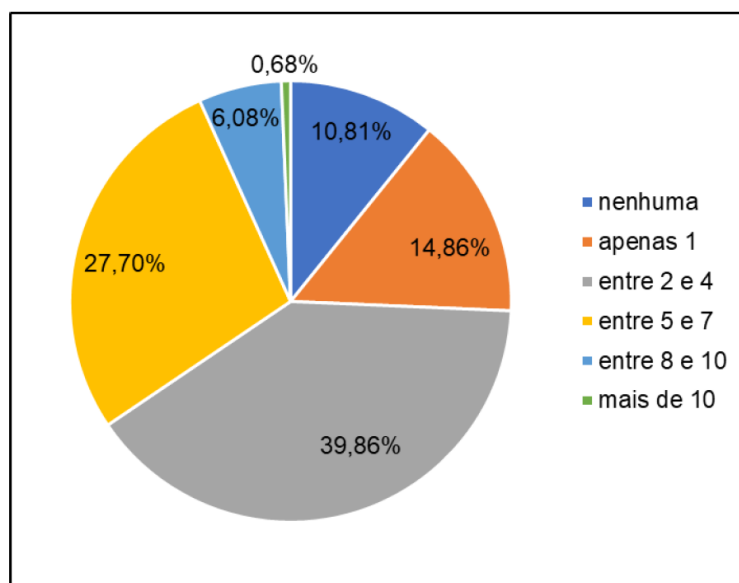
Gráfico 3: Renda domiciliar per capita dos respondentes



Fonte: Miranda (2018a).

Em relação à escolaridade, a pesquisa de Santos (2016) aponta que 73,1% dos respondentes teriam nível superior ou acima, 16,3% teriam estudado até o ensino médio, 7,3% até o fundamental e 3,5% preferiram não declarar. A pesquisa de Miranda (2018a) indica que 81,01% dos respondentes teriam nível superior ou acima, 6,76% teriam ensino superior incompleto, 6,08% teriam cursado até o ensino médio, enquanto 4,74% teriam nível de formação abaixo do ensino médio e 1,35% preferiram não responder. Em comparação com a PAD-MG, o descompasso em relação à realidade é enorme, tendo em vista que apenas 11% dos mineiros possuiria nível superior incompleto ou acima (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 apud MIRANDA, 2018a).

Gráfico 4: Número de instituições ou formas de participação social nas quais os respondentes já haviam tido outras experiências



Fonte: Miranda (2018a).

Por fim, cabe ressaltar que a experiência prévia dos participantes em processos democráticos de participação é alta. Conforme levantamento realizado no questionário aplicado por Miranda (2018a), quase 90% dos membros do colegiado executivo já tiveram oportunidade de participar de instituições ou formas de participação social em outros momentos.

Os dados presentes no gráfico 4 podem indicar o fato de que há uma tendência de que os participantes dos FRG tenham experiências prévias com outras IPs. Ainda, aponta para o fato de que a participação prévia pode ser um facilitador para a eleição a partir da votação em plenária, pelo argumento de que teriam capacidade de acompanhar as atividades por já terem participado em outros momentos de espaços similares, por exemplo. Relacionando com o gráfico 3, pode ser feita uma associação, em linhas gerais, entre nível de renda e a disponibilidade de tempo e de condições materiais para participar das IPs.

## 6.2 Participação nos Fóruns Regionais de Governo

A teoria democrática participativa pode ser entendida enquanto a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, a partir de novos espaços de participação política, institucionalizados ou não. Ainda, busca-se alcançar um controle maior das decisões tomadas pelo poder público através, principalmente, de mecanismos de prestação de contas

(PEREIRA, 2007). Mendonça e Cunha (2018) entendem o conceito a partir de dois elementos principais: como um meio de propiciar o desenvolvimento humano; e como uma forma de os governos partilharem sua autoridade.

Pateman (1970) entende que a democracia participativa seria capaz de gerar uma série de efeitos positivos na sociedade. Seriam exemplos: o desenvolvimento humano, uma sensação de eficácia política, uma ampliação da preocupação social com problemas coletivos, a formação de cidadãos ativos, conhecedores e interessados nos assuntos públicos, além da redução geral de um senso de distanciamento entre os cidadãos e os centros de poder. Esses elementos, segundo a autora, decorreriam do fato de que, com a ampliação da possibilidade de participação efetiva da população na tomada de decisão, as decisões tomadas de maneira coletiva tendem a ser consideradas mais legítimas e passíveis de serem devidamente seguidas.

A participação é um dos aspectos-chave para o funcionamento dos FRG, que depende da mobilização da sociedade para vocalizar demandas e legitimar o processo participativo proposto em seus eventos e encontros regionais. As próximas seções trarão análises de parâmetros da participação que estão presentes, em certa medida, no funcionamento da IP.

#### 6.2.1 Abertura dos espaços de decisão

A análise da abertura dos espaços de decisão se relaciona à análise de processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação de interesses dos cidadãos ou grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

O primeiro ponto se liga à possibilidade de livre acesso dos interessados nos encontros regionais da 2ª rodada dos FRG. Por meio do preenchimento do formulário de diagnóstico territorial, qualquer cidadão mineiro poderia vocalizar ao governo os problemas e necessidades que enxergava em seu território de desenvolvimento, colaborando para um diagnóstico territorial de extrema importância para o funcionamento dos FRG. A priorização dentre as 12.689 demandas coletadas, que seriam utilizadas para basear o planejamento governamental dos próximos quatro anos, contou com a participação de milhares de cidadãos mineiros, conforme explicitado nas seções anteriores. Os 8.361 participantes puderam, por meio

de grupos temáticos, definir 2.143 demandas prioritárias para buscar influenciar a ação governamental.

Foi também na 2ª rodada dos FRG que os membros dos colegiados executivos foram eleitos. A partir daí, passaram a ser participantes rotineiros das reuniões ordinárias dessas instâncias territorializadas de participação. Representando os cidadãos de seus territórios, tinham não apenas a possibilidade de acompanhar, cobrar e fiscalizar a execução das demandas priorizadas, mas também de articular, através do contato com os representantes governamentais, possíveis soluções para problemas pontuais que surgiam nos municípios de seus territórios. No entanto, o caráter consultivo da IP, conforme previsto no decreto nº 46.774/2015, dificultava a participação de fato na tomada de decisão, apesar de haver o compromisso tácito de que o governo central fizesse esforços para garantir o cumprimento das promessas firmadas. Dessa maneira, cabia aos participantes a possibilidade de influenciar na tomada de decisão, apesar de não compartilhar o poder de fato para tal.

De acordo com a entrevistada C, com o objetivo de auxiliar no processo de participação popular, houve o firmamento de um termo de parceria com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Os membros da sociedade civil que compunham os colegiados executivos eram voluntários, ou seja, não recebiam nenhuma contrapartida financeira para estarem presentes nos encontros regionais e nas reuniões ordinárias propostas. Sendo assim, muitos deles perdiam dias de trabalho e, ainda, tinham que arcar com todos os custos para participar, tendo em vista que eram provenientes de municípios distintos e tais eventos eram presenciais. Para cobrir tais custos eventuais, o termo de parceria previa que uma entidade parceira, contratada pelo governo central, faria a mobilização e garantiria o transporte, a alimentação e a hospedagem dos representantes da sociedade civil. Dessa maneira, daria um grande respaldo à participação popular, a partir da garantia de parâmetros mínimos que viabilizam o deslocamento e a permanência dessas pessoas.

Por fim, cabe ressaltar que, além da mobilização da sociedade civil realizada pela OSCIP, a SEEDIF contava com uma Diretoria de Mobilização Social, responsável, dentre outras questões, por entrar em contato com os demais membros dos colegiados executivos em datas próximas aos encontros regionais. Assim, havia um processo importante de confirmação de presença dos titulares e suplentes, garantindo que os representantes governamentais

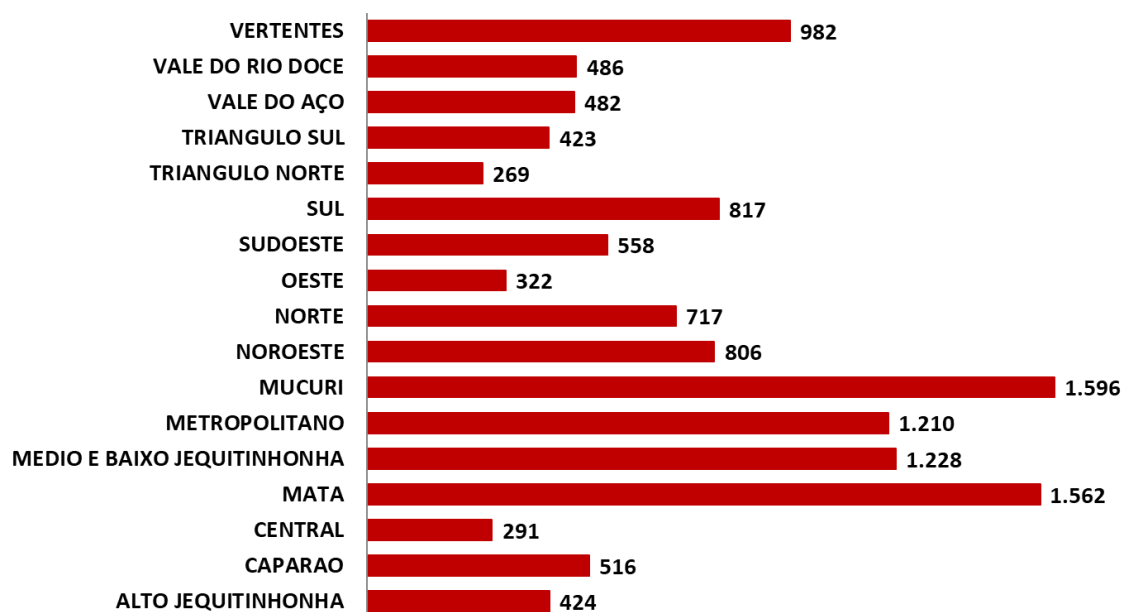
participassem efetivamente dos eventos, possibilitando, minimamente, a troca de informações e o diálogo entre sociedade civil e governo.

### 6.2.2 Origem das proposições

A origem das proposições será analisada sob a ótica da identificação de sua iniciativa e a congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas ou ações governamentais adotadas.

No caso dos FRG, tem-se que todas as demandas foram propostas por cidadãos mineiros participantes da iniciativa, a partir dos formulários de diagnóstico territorial. As demandas priorizadas, posteriormente, foram diretamente discutidas e definidas também pela população em geral, sendo que ambos os eventos eram abertos ao público e permitiam a livre entrada e participação. Ou seja, apesar de as proposições não terem sido 100% atendidas, todas aquelas que o foram são provenientes das demandas da população.

Gráfico 5: Demandas totais levantadas por território

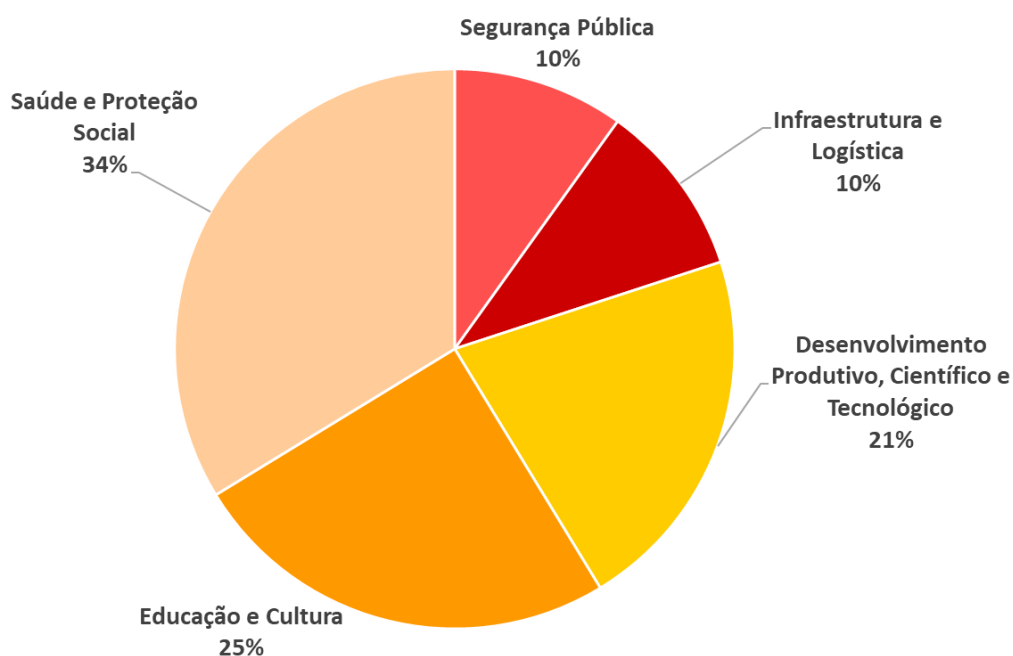


Fonte: SEEDIF.

No entanto, é necessário sempre relativizar tal questão, tendo em vista que, mesmo sendo eventos abertos ao público em geral, ocorrendo em cidades-polo de cada um dos territórios de desenvolvimento, de maneira descentralizada, não são todos os cidadãos que têm

condições de participar. E, apesar de terem sido disponibilizados formulários online, ainda assim não é toda a população que teria condições de enviar suas propostas – há que se considerar a população rural, que em grande parte não possui acesso à internet, além dos analfabetos, que não seriam capazes de enviar demandas sem auxílio. O gráfico 5 mostra o número total de demandas coletadas, categorizadas por território de desenvolvimento, totalizando 12.689 problemas e necessidades apontados pela população. O nível desigual de demandas vocalizadas pode demonstrar o nível de engajamento da população com a proposta, bem como a capilaridade desigual da iniciativa nos diferentes territórios de desenvolvimento.

Gráfico 6: Demandas priorizadas categorizadas por eixos do PMDI



Fonte: SEEDIF.

A despeito dessas questões, que são inerentes a qualquer iniciativa governamental de abertura e de promoção da participação popular em um país tão desigual, as demandas em sua totalidade foram vocalizadas pela população em geral. O gráfico 6 apresenta a categorização das demandas priorizadas, totalizando 2.143, por eixo do PMDI, indicando o percentual de problemas e necessidades em cada área. O percentual das demandas distribuídas por área tem grande similaridade com a proporção apresentada no gráfico 2, que apresentava a principal área de interesse dos participantes dos colegiados executivos. Pode-se inferir, pela comparação dos dois dados, que há uma proximidade entre o número de demandas setoriais

vocalizadas pela população em geral e o nível de representação dessas áreas nos colegiados executivos, por meio dos membros da sociedade civil eleitos na 2ª rodada dos FRG.

### 6.2.3 Avaliação participativa

A avaliação participativa relaciona-se ao acompanhamento e avaliação das políticas públicas pelos participantes. A tabela 6 compila dados do número de reuniões ordinárias dos colegiados executivos ocorridas entre 2015 e 2018.

Tabela 6: Número de reuniões ordinárias dos colegiados executivos realizadas no período 2015-2018 por território de desenvolvimento

Território	2015	2016	2017	2018	Total Geral
Alto Jequitinhonha	1	2	3	2	8
Caparaó	4	5	4	3	16
Central		5	5		10
Mata	2	14	5	2	23
Médio e Baixo Jequitinhonha	3	5	4		12
Metropolitano	8	10	5	1	24
Mucuri			5		5
Noroeste	3	3	12		18
Norte		4	2		6
Oeste					0
Sudoeste	4	8	9	3	24
Sul	1	2	3	1	7
Triângulo Norte	1	4	4	2	11
Triângulo Sul					
Vale do Aço			7		7
Vale do Rio Doce	3	9	11		23
Vertentes	8	12	2		22
<b>Total</b>			<b>216</b>		

Fonte: SEEDIF.

Os espaços que reúnem participantes para o acompanhamento qualitativo de políticas públicas por meio da participação são os colegiados executivos. Por meio dos encontros regionais e das reuniões ordinárias, os representantes governamentais e os representantes da sociedade civil se encontram para debater diversas pautas, dentre elas o acompanhamento das demandas priorizadas na 2ª rodada dos FRG.

A tabela 6 apresenta um balanço do número de reuniões ordinárias, por território de desenvolvimento. De acordo com os dados apresentados, é possível identificar uma grande disparidade entre os territórios de desenvolvimento na convocação de reuniões ordinárias. Dessa maneira, pode-se afirmar que a possibilidade de acompanhar e avaliar as demandas prioritizadas e as políticas públicas foi desigual. Ou seja, a inexistência de regras e procedimentos mais claros para o funcionamento dos colegiados executivos impactou sobremaneira na capacidade de que os participantes pudessem exercer a fiscalização e a discussão no âmbito da IP, tendo em vista a disparidade de reuniões ordinárias realizadas.

Tabela 7: Número de reuniões do colegiado executivo que participou por grupo representativo

Número de reuniões que participou	Grupo representativo				Total Geral
	Membro(a) da sociedade civil	Prefeito(a) ou Vereador(a)	Representante do poder executivo do estado de Minas Gerais	Secretário(a) executivo(a)	
menos de 2	1,37%	5,56%	10,00%	0,00%	4,73%
entre 2 e 4	31,51%	50,00%	28,00%	0,00%	31,08%
entre 5 e 6	27,40%	22,22%	28,00%	14,29%	26,35%
entre 7 e 8	17,81%	5,56%	10,00%	0,00%	12,84%
entre 9 e 10	4,11%	5,56%	0,00%	28,57%	4,05%
Mais de 10	10,96%	0,00%	4,00%	57,14%	9,46%
Não sei	1,37%	11,11%	14,00%	0,00%	6,76%
Prefiro não responder	5,48%	0,00%	6,00%	0,00%	4,73%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Miranda (2018a).

Pelos números apresentados na tabela 7, há prevalência de participação entre 2 a 6 reuniões ordinárias, demonstrando que, entre 2015 e o início de 2018, alguns grupos representativos participaram de poucas das reuniões. A baixa frequência de grande parte dos representantes nas reuniões ordinárias aponta para um ponto crítico na experiência, podendo indicar uma percepção de que não vale a pena participar ou de que as reuniões são puxadas em momentos inoportunos ou, ainda, de que os meios para viabilizar a participação, como o firmamento de termo de parceria com a OSCIP, no caso dos representantes da sociedade civil, não estão sendo suficientes para garantir a presença desse grupo. A tabela 8 busca demonstrar o nível de concordância dos participantes dos colegiados executivos com a contribuição dada pelos FRG para que conheçam as políticas públicas executadas pelo governo de Minas Gerais.

Tabela 8: Proporção de concordância com a afirmação “Os Fóruns Regionais contribuem para que eu tenha conhecimento de grande parte das políticas públicas realizadas pelo governo de Minas Gerais”

Nível de concordância	Número de respondentes	% de respondentes
Concordo totalmente	68	45,95%
Concordo parcialmente	65	43,92%
Não concordo, nem discordo	4	2,70%
Discordo parcialmente	5	3,38%
Discordo totalmente	3	2,03%
Não sei	0	0,00%
Prefiro não responder	3	2,03%
<b>Total Geral</b>	<b>148</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Miranda (2018a).

Apesar do nível médio de participação nas reuniões ordinárias não apresentar os melhores números, há uma percepção geral dos membros dos colegiados executivos de que a participação nos FRG contribui para que eles conheçam as políticas públicas realizadas pelo governo de Minas Gerais, como demonstra a tabela 8. É possível inferir que outros meios de comunicação, como as *newsletters* veiculadas pela Diretoria de Mobilização Social da SEEDIF, e o contato direto com os secretários executivos estejam sendo suficientes, em certa medida, para que os participantes tenham a percepção de que estão informados acerca da atuação governamental.

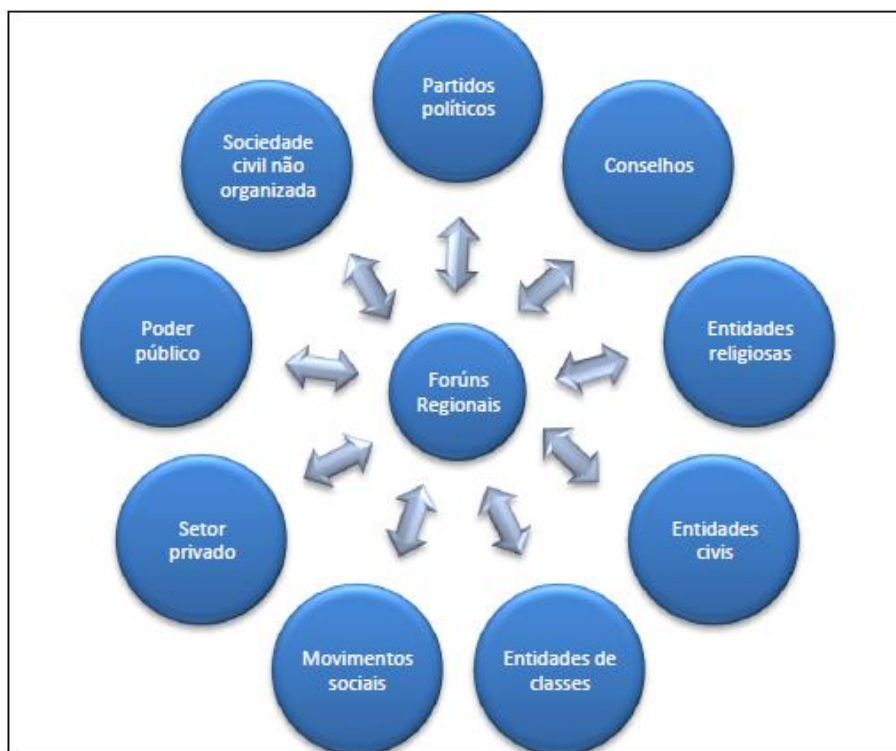
#### 6.2.4 Relação com outros processos participativos

A relação com outros processos participativos será analisada sob a ótica da interação dos FRG com outros sistemas participativos já existentes na região.

Ressalta-se que, apesar da ampla arquitetura participativa existente no Brasil evidenciada no capítulo 3, não há, na prática, uma relação direta entre os FRG e as IPs no geral. Este é um ponto crítico, tendo em vista que as ações da experiência não aconteceram de maneira articulada com conferências e conselhos estaduais, por exemplo. Dessa maneira, toda uma estrutura de participação já existente foi subaproveitada.

No entanto, analisando os FRG sob a ótica dos sistemas deliberativos, Andrade (2017) expande o entendimento acerca do campo participativo, passando a considerar a troca discursiva e as relações entre seus múltiplos componentes.

Figura 4: Os FRG na perspectiva dos sistemas deliberativos



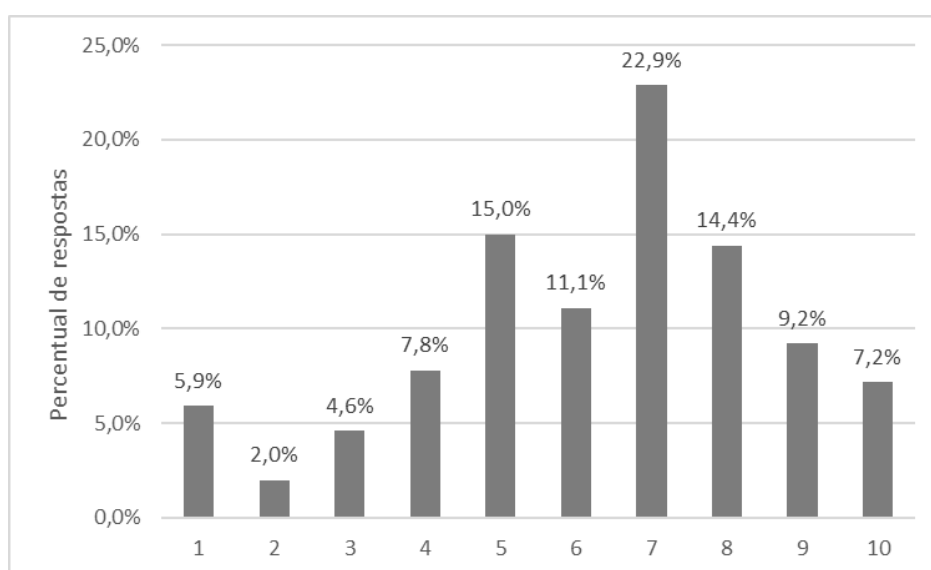
Fonte: Andrade (2017).

Dessa maneira, propõe-se que os FRG sejam pensados a partir da lógica dos sistemas deliberativos, ou seja, em que a deliberação não está compreendida de maneira espaço-temporalmente restrita, já que acontece em vários momentos e reúne múltiplos atores (ANDRADE, 2017). Tendo em vista que os atores que participam dos FRG possuem experiência prévia com outras formas de participação institucionalizada e, geralmente, compõem organizações representativas e participativas, pode-se compreender, a partir da análise de Andrade (2017), que há, apesar da baixa presença de mecanismos administrativo-burocráticos indutores, a interação com outros sistemas participativos já existentes, por meio do trânsito dos atores em outros espaços e organizações, conectando as experiências, conforme demonstra a figura 4.

### 6.2.5 Aprovação cidadã dos resultados

A aprovação cidadã dos resultados será mensurada a partir da avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados. O gráfico 7 demonstra que a percepção dos respondentes acerca do sucesso dos FRG não é um consenso.

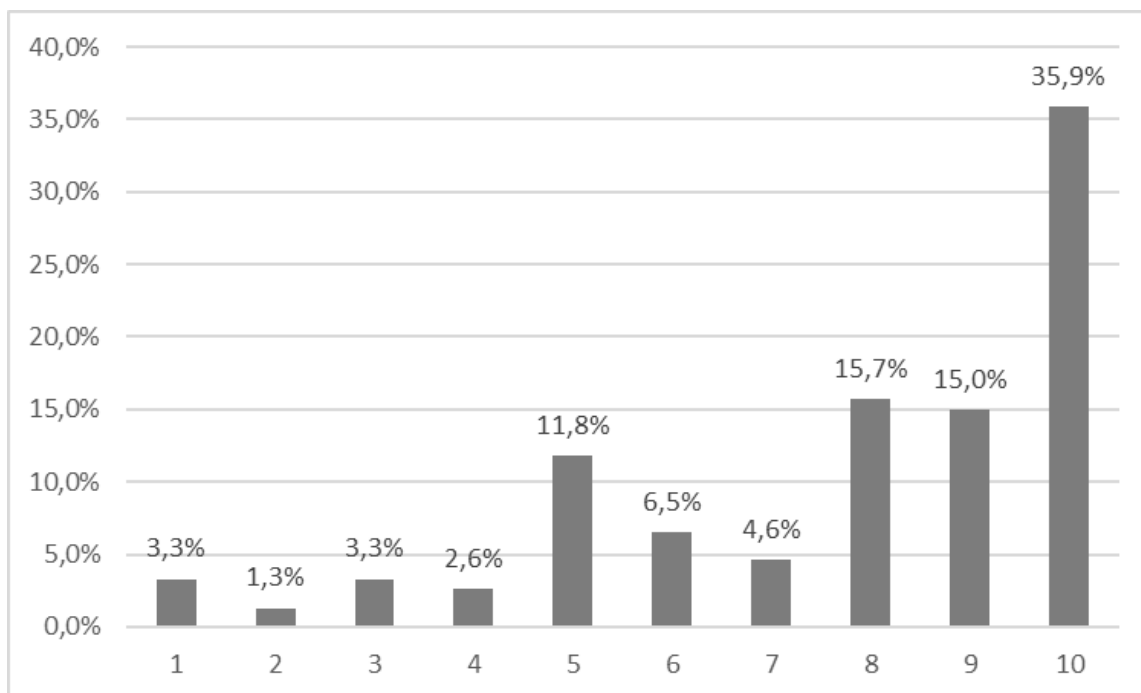
Gráfico 7: Resposta à pergunta “Em uma escala de 1 a 10, sendo 1 nenhum sucesso e 10 sucesso absoluto, o quanto você considera que os Fóruns Regionais de Governo são uma política de participação social de sucesso?”



Fonte: Miranda (2018b).

Os dados do gráfico 7 apontam que 53,9% das avaliações se concentram a partir da nota 7, que pode ser considerada razoável. No entanto, é perceptível que a experiência não foi considerada de sucesso por uma notória parcela dos respondentes. Ou seja, há uma parcela considerável dos participantes que apresentam certo ceticismo em relação aos possíveis avanços promovidos pelos FRG na promoção da participação social.

Gráfico 8: Resposta à pergunta “Em uma escala de 1 a 10, sendo 1 não recomendaria de forma alguma e 10 recomendaria para todos que conheço, o quanto você recomendaria a participação no colegiado executivo dos Fóruns Regionais de Governo para outra pessoa?”



Fonte: Miranda (2018b).

No entanto, apesar de as notas acerca do sucesso da experiência apresentarem apenas um resultado razoável, a recomendação para participação na IP, de acordo com o gráfico 8, pode ser considerada alta.

Ao se comparar os gráficos 7 e 8, é possível inferir que os participantes consideram a iniciativa necessária para ampliar a democratização da gestão e do planejamento, mas compreendem que os resultados poderiam ter sido melhores. Ou seja, apesar de acreditarem na participação popular para guiar as ações governamentais e as políticas públicas, entendem que os resultados alcançados não foram satisfatórios para cumprir com as expectativas que colocavam na proposta.

### 6.3 Deliberação nos Fóruns Regionais de Governo

A proposta deliberativa pode ser entendida, segundo Marques (2009), enquanto uma tentativa de se construir um sistema democrático que busque aproximar instâncias formais

de participação e os espaços de discussão informais entre cidadãos. Segundo Mendonça e Cunha (2018), a teoria democrática deliberativa enfatizaria o diálogo enquanto a forma mais adequada de se produzir e legitimar decisões coletivas e preferências. De acordo com Cohen (2009), a democracia deliberativa estaria enraizada no ideal de uma associação democrática em que a justificação dos termos e das condições da associação estariam intrinsecamente relacionadas à troca de razões entre cidadãos iguais e através do argumento público.

A democracia deliberativa privilegia o diálogo, o discurso e o debate para a resolução de questões que se colocam diante de uma associação democrática. Vários momentos dos FRG contemplam a existência de troca livre de razões entre iguais para a tomada de decisão. As próximas seções trarão uma análise de parâmetros importantes para compreender como se dá a deliberação no funcionamento da IP.

### 6.3.1 Canais de difusão

Os canais de difusão serão analisados sob a ótica da existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para mobilização dos potenciais participantes.

Andrade (2017) elabora uma análise acerca das mídias sociais dos FRG. Segundo o autor, existiriam três instrumentos criados: o site institucional; a página dos FRG no *Twitter*; e a página dos FRG no *Facebook*. O site institucional teria três seções principais, sendo a primeira delas com informações sobre funcionamento e metodologia da IP, a segunda com informações acerca das ações governamentais e entregas nos territórios e a última com dados sobre o perfil de cada território de desenvolvimento, bem como os municípios que os compõem (ANDRADE, 2017). Ainda segundo o autor, a página do *Facebook* possui poucas curtidas, sendo uma mídia importante para a disponibilização de informações, mas com pouco acesso de usuários e com baixa capacidade de fomentar trocas discursivas. Por fim, a página do *Twitter*, apesar de continuar disponível, não é atualizada desde outubro de 2016.

Além disso, existiriam processos internos para difundir as informações relacionadas às ações dos FRG. A Assessoria de Comunicação Social da SEEDIF, por exemplo, ficaria responsável por elaborar *newsletters*, ou seja, boletins de informação periódicos a serem veiculados aos membros dos colegiados executivos. Além disso, a Diretoria de Mobilização Social da SEEDIF seria responsável por difundir informações, principalmente por meio de

ligações telefônicas, para que os membros dos colegiados executivos ficassem sabendo das programações e confirmassem presença nos encontros regionais.

Conforme Longuinho (2017), no segundo semestre de 2017 começa a ser idealizada uma plataforma online que disponibilizaria as informações das planilhas de controle das demandas e das devolutivas. Nesta ferramenta, as secretarias teriam a possibilidade de acessar suas demandas e preencher as devolutivas de sua responsabilidade. O objetivo, segundo uma das gestoras entrevistadas pela autora, seria o de melhorar o fluxo de informação de alguma forma, buscando preencher uma lacuna da existência de um espaço que reúna todas as demandas de maneira organizada e categorizada, reduzindo a possibilidade de perda de informações.

Longuinho (2017) identificou, através de entrevista com um dos gestores dos FRG que, anteriormente à criação dessa plataforma, as devolutivas eram disponibilizadas nas reuniões ordinárias dos colegiados executivos e, se houvesse o pedido de algum dos membros, poderia ser enviada a resposta fornecida pelo órgão governamental em relação à demanda via e-mail, de maneira mais completa e aprofundada. A criação de uma plataforma como essa, para acesso contínuo dos participantes, somente em fins de 2017, demonstra a dificuldade de acesso a informações bem organizadas e articuladas para embasar as discussões das reuniões ordinárias. Ainda, não havia previsão de que tal plataforma fosse acessada livremente pela população em geral, sendo um ponto crítico de transparência da IP.

Longuinho (2017) também aborda a criação da plataforma PARTICIPA.MG, com a proposta de se tornar uma rede social capaz de viabilizar, ampliar e conectar discussões desenvolvidas em diferentes espaços de participação institucionalizada. A iniciativa foi proposta conjuntamente pela SEGOV, SEPLAG, SEDPAC e SEEDIF, com o objetivo de “trazer esses espaços para o ambiente digital, reduzindo os custos de participação, suprimindo a ausência de articulação entre os espaços participativos, além de suprir falhas de comunicação nesses espaços e com o público no geral” (LONGUINHO, 2017, p. 93). A utilização da plataforma já estaria disponível desde 2017, mas restrita à participação de cidadãos que já participavam não apenas dos FRG, mas também de conselhos de políticas públicas estaduais e municipais, de conferências estaduais e de centros de referência em direitos humanos. No entanto, não há evidências de que a plataforma conseguiu se consolidar, tendo em vista que em 2018, mesmo após o período eleitoral, encontrava-se fora do ar.

E, por fim, houve a disponibilização, no início de 2018, da ferramenta QLIKVIEW, criada pela SEPLAG. A utilização dessa plataforma seria restrita às reuniões gerenciais e de prestação de contas realizadas ao longo da 5ª rodada dos FRG. Por meio dela, seriam apresentadas as principais entregas realizadas pelo governo de Minas Gerais ao longo da gestão 2015-2018 (MIRANDA, 2018a).

É possível analisar que, de início, não houve um planejamento estratégico de comunicação e de estruturação de um fluxo de informações para guiar as ações relacionadas à IP no âmbito dos canais de difusão. Posteriormente, há sucessivas tentativas de criar meios eficazes para a disponibilização de informações aos participantes, mas grande parte das iniciativas não se consolidam, conforme evidenciado nessa seção. Tendo em vista a dificuldade de se introduzir novas ferramentas e criar novas rotinas de acesso a plataformas ou a canais de difusão no decorrer do processo, é possível inferir que, caso tais propostas fossem inicialmente previstas no planejamento, há uma tendência de que pudessem se consolidar com maior facilidade.

### 6.3.2 Qualidade da informação e da deliberação

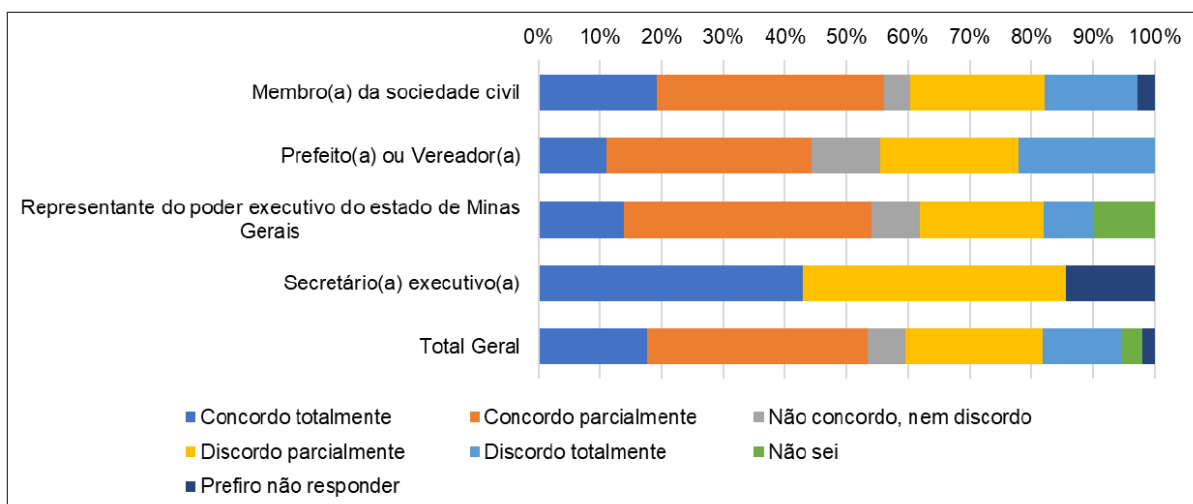
A qualidade da informação e da deliberação levará em conta a diversidade, clareza e utilidade da informação, além do tempo e da qualidade de fala e de debate, proporcionada aos atores participantes para a promoção da deliberação.

Como mencionado na seção anterior, os principais canais de informação que cobriram a maior parte da experiência eram as *newsletters* e as reuniões ordinárias dos colegiados executivos, nas quais as informações podiam ser solicitadas de maneira mais aprofundada. No entanto, não havia uma plataforma que sistematizava as informações e as apresentava de maneira consistente aos membros dos colegiados executivos, cabendo a eles aguardar pelas *newsletters* - que traziam muito mais notícias de ações governamentais e entregas do que das devolutivas como um todo -, ou solicitar, quando as discussões não se exauriam nas reuniões ordinárias, informações mais específicas sobre as demandas de interesse.

A ausência de uma plataforma digital que sistematizasse as informações, bem como a inexistência de um fluxo de informações bem definidos são pontos críticos da

experiência nesse âmbito. Contribuiu para essa situação a dificuldade em se definir de maneira clara quais eram as demandas – dificultando, posteriormente, a elaboração das devolutivas -, conforme mencionado pelas entrevistadas B e C ao indicar que, na 2ª rodada, muitos dos problemas e necessidades apontados não traziam as especificidades necessárias para a elaboração de políticas públicas bem focalizadas ou de ações governamentais que objetivassem minar uma situação específica. O gráfico 9 apresenta o nível de concordância dos participantes em relação ao acesso a informações necessárias para a discussão de temas nas reuniões ordinárias dos colegiados executivos.

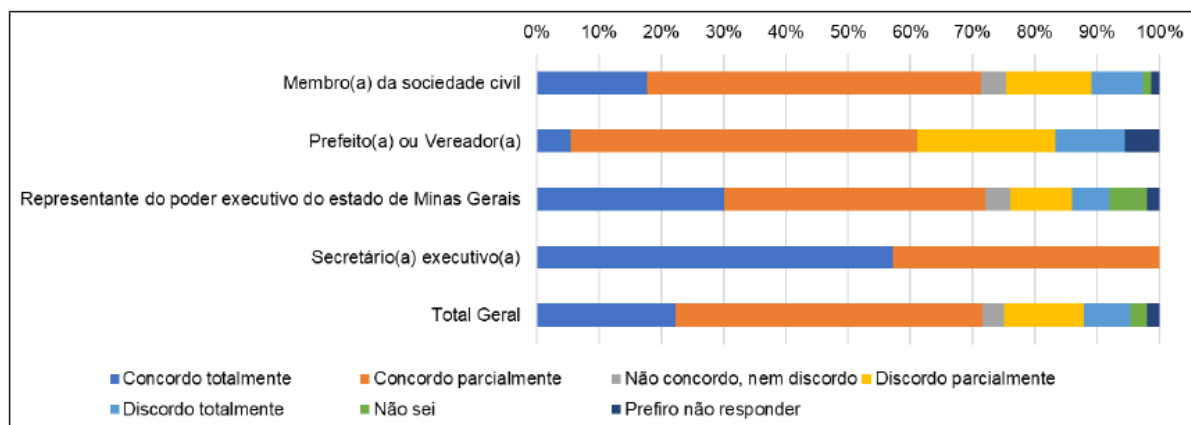
Gráfico 9: Proporção de concordância com a afirmação “tenho acesso a todas as informações necessárias para discutir sobre algum tema junto ao colegiado executivo” por grupo representativo



Fonte: Miranda (2018a).

O gráfico 9 evidencia que, em média, os participantes se dividem em relação à disponibilidade de informações para participar efetivamente das discussões promovidas nas reuniões ordinárias dos colegiados executivos. Sendo assim, apesar dos canais de difusão de informações aos participantes mencionados na seção anterior, há evidências de que esse fluxo não ocorre da maneira como deveria e, conseqüentemente, pode trazer impactos para a deliberação. A inexistência de uma parte importante dos canais de difusão desde o início da experiência pode ter dificultado o adequado acesso à informação.

Gráfico 10: Proporção de concordância com a afirmação “as discussões e deliberações feitas pelos Fóruns Regionais influenciam as políticas públicas realizadas pelo governo do estado de Minas Gerais” por grupo representativo



Fonte: Miranda (2018a).

No entanto, o gráfico 9 aponta que, a despeito das possíveis falhas em relação à disponibilização de informações para as discussões e deliberações, os participantes tendem a concordar, total ou parcialmente, que os FRG influenciam as políticas públicas realizadas pelo governo. Este resultado pode ser considerado positivo, tendo em vista que, conforme Avritzer (2012 apud MIRANDA, 2018a), há tendencialmente uma dificuldade de que os participantes de IPs percebam as ações governamentais enquanto decorrentes das deliberações.

Ainda, pode-se inferir que, apesar das falhas no fluxo de informações e nos processos relacionados a essa questão, há um empenho de que as ações governamentais sejam minimamente influenciadas pelos FRG.

### 6.3.3 Espaços de transversalidade

Os espaços de transversalidade dos FRG serão analisados sob a perspectiva colocada no modelo analítico da existência de espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.

Conforme abordado em seção anterior, na figura 4, a análise de sistemas deliberativos proposta por Andrade (2017) demonstra que, tendo em vista que os participantes dos FRG transitam em diferentes espaços e organizações, há um trânsito de informações

estabelecido. Ainda que não seja algo estruturado, não se pode pensar a IP enquanto algo estático e limitado apenas a seus eventos e encontros regionais, tendo em vista que as ações governamentais dali originadas geram impactos para toda a população mineira.

Longuinho (2017) ao realizar uma análise sobre a interação dos FRG com outras instâncias de participação enfatiza que, apesar de grande parte dos membros dos colegiados executivos já terem experiência com outras IPs, como os conselhos, isso não quer dizer que exista uma conexão, ou um trânsito claro de informações entre diferentes espaços. Afirma que, com fins de estreitar laços entre conselhos estaduais e os FRG, foi criado o Fórum Interconselhos, no entanto, um de seus entrevistados afirma que a integração promovida ainda poderia ser maior. Por fim, Longuinho (2017) cita a plataforma PARTICIPA.MG, criada com fins de integrar participantes de IPs e gerar discussões online, mas indica que a usabilidade da rede não foi devidamente difundida entre os potenciais usuários, que tendem a usar outros meios de comunicação, como o *WhatsApp* e o e-mail.

Dessa maneira, pode-se afirmar que as tentativas de integração por meio desses espaços não foram frutíferas, cabendo aos gestores e aos participantes repensar as estratégias e propor novas ferramentas que viabilizem o efetivo contato entre as instâncias e seus componentes, favorecendo a discussão e a deliberação integrada. Novamente, evidencia-se a dificuldade de que os canais de difusão criados no curso da experiência sejam efetivamente utilizados pelos participantes. A tabela 9 apresenta o nível de concordância dos participantes com a capacidade de os FRG viabilizarem a interação entre os cidadãos mineiros.

Tabela 9: Proporção de concordância com a afirmação “a participação no colegiado executivo dos Fóruns Regionais me permite conhecer e conversar com pessoas que eu não teria contato em outros espaços”

Nível de concordância	Número de respondentes	% de respondentes
Concordo totalmente	104	70,27%
Concordo parcialmente	30	20,27%
Não concordo, nem discordo	2	1,35%
Discordo parcialmente	6	4,05%
Discordo totalmente	3	2,03%
Não sei	1	0,68%
Prefiro não responder	2	1,35%
<b>Total Geral</b>	<b>148</b>	<b>100,00%</b>

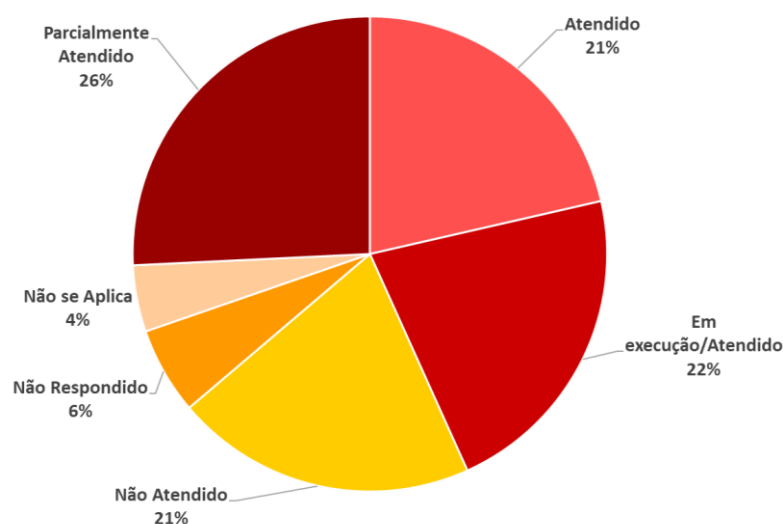
Fonte: Miranda (2018a).

No entanto, apesar das dificuldades enfrentadas para a consolidação do PARTICIPA.MG e do Fórum Interconselhos, conforme apontado na tabela 9, pouco mais de 90% dos participantes concordam, total ou parcialmente, que os FRG promovem o encontro de cidadãos que, se não fossem por aquele espaço de participação, nunca teriam se conhecido e discutido acerca dos problemas e necessidades de seus respectivos territórios de desenvolvimento. Dessa maneira, pode-se dizer que, em certa medida, os FRG conectam a parcela da população mineira que se envolve na IP.

#### 6.3.4 Órgãos de acompanhamento

Os órgãos de acompanhamento serão analisados a partir da existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

Gráfico 11: Status das 2.143 demandas prioritizadas



Fonte: SEEDIF.

No início da experiência, não havia um único órgão que guiasse a execução das demandas elencadas e prioritizadas, sendo uma competência conjunta de três secretarias: a SEGOV, a SEPLAG e a SEDPAC. No entanto, era a SEPLAG a responsável por categorizar as demandas e articular com os órgãos e secretarias para que incluíssem os problemas e

necessidades apontados pelos participantes dos FRG no planejamento setorial. Posteriormente, com a criação da SEEDIF, tal tarefa é unificada em uma unidade administrativa que ficaria responsável, dentre outras funções, de coordenar as ações dos FRG, de maneira geral. Dentre as atividades estaria, conseqüentemente, todo o processo relacionado ao que fosse deliberado nos eventos e encontros regionais. De acordo com levantamento da SEEDIF, no segundo semestre de 2018, o status das 2.143 demandas atendidas, chegava a 59% entre atendidas, parcialmente atendidas e em execução/atendida, conforme apontado no gráfico 11. A tabela 10 apresenta os mesmos dados de maneira mais detalhada, com o status das demandas priorizadas categorizadas por eixos do PMDI.

Tabela 10: Status das 2.143 demandas priorizadas por eixos do PMDI

<b>Eixo e Status</b>	<b>Nº de Demandas</b>	<b>%</b>
<b>Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico</b>	<b>457</b>	<b>21,33%</b>
Atendido	86	18,82%
Em execução/Atendido	114	24,95%
Parcialmente Atendido	107	23,41%
Não Atendido	102	22,32%
Não Respondido	19	4,16%
Não se Aplica	29	6,35%
<b>Educação e Cultura</b>	<b>535</b>	<b>24,97%</b>
Atendido	177	33,08%
Em execução/Atendido	82	15,33%
Parcialmente Atendido	134	25,05%
Não Atendido	91	17,01%
Não Respondido	41	7,66%
Não se Aplica	10	1,87%
<b>Infraestrutura e Logística</b>	<b>216</b>	<b>10,08%</b>
Atendido	39	18,06%
Em execução/Atendido	46	21,30%
Parcialmente Atendido	34	15,74%
Não Atendido	87	40,28%
Não Respondido	6	2,78%
Não se Aplica	4	1,85%
<b>Saúde e Proteção Social</b>	<b>723</b>	<b>33,74%</b>
Atendido	113	15,63%
Em execução/Atendido	206	28,49%
Parcialmente Atendido	233	32,23%
Não Atendido	115	15,91%
Não Respondido	12	1,66%
Não se Aplica	44	6,09%
<b>Segurança Pública</b>	<b>212</b>	<b>9,89%</b>
Atendido	44	20,75%
Em execução/Atendido	20	9,43%
Parcialmente Atendido	44	20,75%
Não Atendido	45	21,23%
Não Respondido	49	23,11%
Não se Aplica	10	4,72%
<b>Total Geral</b>	<b>2143</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SEEDIF.

Conforme já abordado em seções anteriores, principalmente no capítulo 5, a crise econômica que perpassou a gestão 2015-2018 inviabilizou grande parte dos investimentos

públicos. A tabela 10 evidencia tal dificuldade ao apontar que, dos cinco eixos do PMDI, o de infraestrutura e logística contém o maior percentual de demandas não atendidas. Isto porque, em sua maioria, as demandas categorizadas nesse eixo são aquelas que demandam maior alocação de recursos para garantir a execução. Os demais eixos contemplam áreas que podem necessitar de melhorias no campo da gestão ou de reestruturações internas, ou seja, que dependem menos de recursos para serem viabilizadas.

### 6.3.5 Discurso dos representantes

O discurso dos participantes foi abordado a partir da valorização de processos participativos exercidos nos discursos dos representantes.

Por meio da observação direta do Fórum Regional Metropolitano, foi possível perceber que, apesar das críticas e das pendências que ficaram de demandas não atendidas, todos os participantes tenderam a enunciar, em suas falas, a necessidade de que os FRG se tornassem uma IP prevista em lei, para que se tornasse uma experiência permanente, independente da troca de governo. Além disso, grande parte dos membros do colegiado executivo que se fizeram presentes mencionaram, em um momento de avaliação da instância participativa, que é cada vez mais necessário que espaços efetivos de diálogo entre os cidadãos e o governo sejam criados e consolidados. Dessa maneira, depreende-se que, a despeito das falhas no processo geral dos FRG, a IP é valorizada no discurso de seus participantes.

Na fala de um dos representantes da sociedade civil, houve a solicitação de que a IP continuasse e que passasse a ser tema de discussões em âmbito educacional, para que os jovens estudantes cresçam compreendendo e cobrando uma cultura de gestão participativa no Estado. Outro participante elogiou o caráter aberto da IP, que torna o governo mais convidativo para a participação dos cidadãos. Por fim, cabe ressaltar que alguns participantes ressaltaram, em suas falas, a proposta de que os FRG deixem de ser consultivos para se tornarem deliberativos, a fim de que as decisões tomadas tenham maior força para serem acatadas pelo governo central.

Em um estado de dimensões continentais como Minas Gerais, a criação de uma IP que consiga de fato se capilarizar e alcançar todos os territórios de desenvolvimento é um enorme desafio. Apesar das dificuldades enfrentadas pelos FRG, seja no campo da mobilização,

do efetivo cumprimento das demandas, ou da gestão e coordenação da experiência como um todo, a IP é valorizada por aqueles que dela participaram. Ou seja, há um entendimento por parte dos cidadãos de que, apesar do caráter incipiente da proposta e da necessidade de aprimoramentos, os FRG foram um passo importante para dar início a uma democratização da gestão do estado. Por meio do discurso e de ações governamentais que contemplaram em alguma medida o que foi discutido nos espaços de participação, tentou-se fazer com que o cidadão estivesse um passo mais próximo da tomada de decisão pelo governo central.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como temática central o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo, levando-se em conta os aspectos da representação, participação e deliberação presentes no seu desenho e dinâmicas que auxiliam para uma compreensão holística da experiência, facilitando a percepção dos avanços promovidos no âmbito da democratização da gestão de Minas Gerais e os desafios para sua consolidação.

O primeiro passo para a trajetória aqui percorrida foi dado no capítulo 2, ao abordar os principais autores da teoria democrática a partir do século XX. As concepções de Weber (1967) e Schumpeter (1991), na primeira metade do século, apresentavam uma noção estreita da democracia, em que o cidadão não seria capaz de participar efetivamente nas decisões cotidianas tomadas pelos governantes, sendo reservado à população em geral, portanto, apenas o direito ao voto de tempos em tempos – concedendo uma autorização aos eleitos para que tomassem todas as decisões em relação ao governo. Dahl (2001) expande a análise da teoria democrática por meio do pluralismo, em que prevê a necessidade do desenvolvimento de duas dimensões para que os regimes políticos possam ser considerados poliarquias – uma aproximação empírica do conceito de democracia, que seria um tipo ideal em sua concepção: a contestação pública e o direito à participação. Posteriormente, foram apresentados modelos de democracia representativa, participativa e deliberativa, que buscam aprofundar a noção de democracia ao incluírem a previsão de formas de inclusão política no exercício democrático, notadamente a representação, a participação e a deliberação – cada uma delas com características específicas, mas que se inter-relacionam.

Em relação à representação, Avritzer (2007) reconhece a noção de representação da sociedade civil enquanto uma possibilidade de que cidadãos que possuam uma especialização temática e a experiência prática com áreas de políticas públicas possam efetivamente influenciar no processo de construção da tomada de decisão governamental, representando em espaços institucionais os segmentos sociais do qual fazem parte. Pateman (2012) aposta na participação enquanto uma possibilidade de se democratizar a democracia, ao proporcionar ao cidadão oportunidades para que participem da tomada de decisão em suas vidas cotidianas, bem como no sistema político como um todo – e indica que as mudanças necessárias para tal exigem reformas em estruturas de autoridade antidemocráticas. Por fim, Pereira (2007) identifica que a teoria democrática deliberativa se dá por meio do diálogo em espaços públicos,

em que haja a possibilidade de que os indivíduos expressem suas opiniões, escutem a posição de outrem, reconheçam identidades ou divergências entre os pontos em debate e, ao final, encontrem pontos em comum para chegarem a decisões coletivas.

No capítulo 3 propôs-se a caracterização do cenário em que se construiu e consolidou a arquitetura participativa existente no Brasil. Inicialmente, efetua-se uma retomada histórica a partir de meados da década de 1970, em um contexto de restrição de liberdades políticas na ditadura civil-militar. Buscou-se demonstrar como, apesar dos limites existentes à época para a organização da sociedade civil, segmentos sociais já pautavam o interesse em participar de maneira mais efetiva da tomada de decisão governamental. Posteriormente, com o processo de redemocratização, e a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, demonstra-se a importância da atuação de grupos sociais organizados para que uma agenda participativa fosse considerada na elaboração da “Constituição Cidadã”, em 1988. Além disso, a previsão da obrigatoriedade de que algumas políticas sociais fossem conduzidas de maneira participativa motivou a formulação de mecanismos e instâncias de participação da sociedade civil, a partir de legislações infraconstitucionais que previram a criação dos conselhos, conferências, dentre outras IPs.

A partir daí, apresenta-se um panorama do protagonismo municipal na multiplicação de instâncias participativas, principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas e do “Orçamento Participativo”, que não havia sido previsto na CF/88, mas se consolidou e se espalhou em experiências por municípios de todo o Brasil. Posteriormente, ressalta-se a força do governo federal, a partir de 2003, com uma agenda participativa forte, chegando a envolver milhões de brasileiros em discussões pertinentes acerca das políticas públicas existentes, por meio das conferências nacionais. Ressaltou-se, na seção seguinte, os impasses vivenciados pela democracia brasileira, tendo como principal evento de análise as jornadas de junho de 2013, e as incipientes evidências de que pode estar se formando uma ruptura do consenso participativo forjado a partir da CF/88.

Por fim, apresentou-se a relativa lacuna dos governos estaduais no campo participativo, com a ausência de expressivas experiências de inovação democrática, tendo apenas desenvolvido as etapas de conferências nacionais e a criação de conselhos estaduais, ainda que para além dos obrigatórios. Ressalta-se que, no caso de Minas Gerais, o estado vinha sendo governado a partir do modelo gerencialista de gestão, no qual não há ênfase ou mesmo

previsão de espaços de compartilhamento da tomada de decisão com a sociedade. A criação dos FRG propõe-se a ir de encontro a essa lógica de gestão, buscando criar espaços de contato e de diálogo com a população, visando propiciar a influência da participação popular no planejamento e na atuação governamental.

O capítulo 4 tratou, além dos aspectos metodológicos do trabalho em geral, dos parâmetros que serão utilizados como base para compreender como os aspectos de representação, participação e deliberação se apresentam no funcionamento dos FRG, contribuindo para uma visão holística da experiência.

O capítulo 5 efetuou uma retomada da experiência dos FRG em seu período de funcionamento, de 2015 a 2018. Tendo em vista a existência de trabalhos anteriores sobre a IP, uma revisão bibliográfica robusta permeia a construção de uma descrição analítica dos FRG e das rodadas da experiência.

A 1ª rodada organiza-se em torno de um evento de cunho político, com a presença do governador e do alto escalão do governo nos territórios de desenvolvimento, a fim de apresentar a proposta à população em geral.

A 2ª rodada é realizada poucas semanas depois, com o objetivo de receber os formulários de diagnóstico territorial, em que as demandas da população eram vocalizadas e priorizá-las em grupos temáticos, de acordo com os cinco eixos do PMDI. Além disso, em uma plenária final, seriam eleitos os representantes da sociedade civil e os prefeitos e vereadores que comporiam os colegiados executivos – instância territorializada com o objetivo de acompanhar e fiscalizar as demandas priorizadas e ações governamentais, bem como de buscar soluções para problemas pontuais do território de desenvolvimento.

Na 3ª rodada foram realizadas as primeiras devolutivas em relação às demandas priorizadas. Tendo em vista a crise financeira que perpassou o estado ao longo do período 2015-2018, foram respondidas as demandas apenas dos eixos de custeio e gestão, sendo que os demais eixos foram discutidos em reuniões ordinárias dos colegiados executivos. Resgatando Andrade (2016), ressaltou-se um ponto crítico da experiência no ano de 2016: de que a categorização e envio das demandas aos órgãos e secretarias para que fossem incluídas no planejamento não dariam um prazo adequado para serem incluídas no PPAG e no PMDI,

prejudicando a utilização das demandas priorizadas para tal. Ainda no ano de 2016 é criada a SEEDIF, unificando a coordenação dos FRG, antes realizada de maneira conjunta pela SEGOV, SEPLAG e SEDPAC.

Na 4ª rodada são realizados os circuitos de ações e serviços dos FRG, prevendo um retorno do governo central aos territórios, a partir da realização de uma feira de serviços com a equipe técnica dos órgãos. O objetivo era o de apresentar a carteira de serviços do estado, de maneira a dar um panorama das atividades rotineiramente ofertadas, mas nem sempre conhecidas pelos cidadãos.

Na 5ª rodada foram realizadas reuniões gerenciais com os colegiados executivos, para uma prestação de contas e uma avaliação da experiência. Por fim, propôs-se um balanço crítico da experiência, a partir de entrevistas com três gestores do alto escalão dos FRG, buscando compreender os erros, acertos, aprendizados e os possíveis rumos da IP a partir da troca de governo. Foi possível perceber que, apesar dos erros e limites dos FRG, a experiência foi um primeiro passo importante na democratização da gestão do estado de Minas Gerais, buscando conectar o governo central aos territórios de desenvolvimento e aos cidadãos, para compreender mais de perto os problemas e necessidades existentes.

No capítulo 6, procedeu-se à apresentação de um quadro-síntese do modelo analítico proposto, com parâmetros de análise da representação, participação e deliberação no funcionamento dos FRG.

A representação foi analisada a partir da perspectiva da ampliação do conceito de representante, para além da lógica eleitoral. Ou seja, passam a ser considerados também os representantes da sociedade civil, que geralmente possuem experiência em áreas de políticas públicas e que compõem espaços de participação institucionalizada. Buscou-se apresentar, nas seções seguintes, a forma de escolha dos representantes, a existência e atuação de associações e movimentos sociais, bem como de cidadãos não-organizados no processo, além de buscar compreender as características e o perfil dos atores, incluindo as experiências prévias em processos democráticos de participação. Evidenciou-se a eleição, principalmente, dos membros da sociedade civil que compuseram os colegiados executivos. Demonstrou-se que, apesar de não refletirem com tanta precisão o perfil médio dos cidadãos mineiros, tendem a ser representativos pelo fato de que muitos dos eleitos fazem parte de movimentos sociais e outros

segmentos organizados da sociedade. Além disso, enfatiza-se que a maioria dos participantes tinham experiência prévia em outras IPs.

A participação é entendida enquanto a possibilidade de que cidadãos influenciem a tomada de decisão governamental. Primeiramente, buscou-se compreender a abertura dos espaços de decisão. Destacou-se a possibilidade de que as demandas fossem enviadas por toda a população, bem como a participação para priorização, que seguiu a proposta de livre entrada. Ainda, apontou-se o firmamento de um termo de parceria com uma OSCIP, para viabilizar o transporte, alimentação e hospedagem dos representantes da sociedade civil para os eventos regionais e reuniões ordinárias, facilitando a participação. Posteriormente, demonstrou-se que a origem das proposições era proveniente de todos os cidadãos que desejassem participar, mas evidenciando as dificuldades de acesso inerentes à IP, mesmo com a disponibilização do formulário de diagnóstico territorial pela internet, tendo em vista que concentrou seus eventos em cidades-polo dos territórios de desenvolvimento.

No tópico de avaliação participativa evidenciou-se que, apesar das disparidades no número de reuniões ordinárias realizadas pelos colegiados executivos das diferentes regiões e das ausências de alguns representantes em alguns momentos, há uma percepção geral de que os FRG contribuem para que os membros dos colegiados executivos tenham conhecimento de grande parte das políticas públicas realizadas pelo governo. Ao se analisar a relação com outros processos participativos, constatou-se que não há, na prática, uma relação entre os FRG e as demais IPs existentes no âmbito de Minas Gerais. No entanto, a experiência prévia dos participantes com outros processos democráticos de participação pode gerar alguma circulação das informações ali discutidas, por meio da lógica dos sistemas deliberativos. Por fim, a aprovação cidadã dos resultados demonstrou que, apesar de as notas não terem sido muito positivas acerca do sucesso dos FRG, os participantes recomendariam a outros cidadãos que participassem da experiência.

A deliberação enquanto a tentativa de se aproximar instâncias formais de participação e os espaços de discussão informais entre os cidadãos, privilegia o diálogo, o debate e o discurso. A análise dos canais de difusão demonstra que houve uma grande dificuldade em manter as redes sociais ativas com informações sobre os FRG, mas que havia o envio de boletins informativos periodicamente aos membros dos colegiados executivos. Além disso, destacou-se a criação tardia de uma plataforma que sistematizava as demandas e

devolutivas. Ainda, apontou-se que a plataforma PARTICIPA.MG não conseguiu ser um espaço de interação entre participantes de diferentes IPs, como proposto inicialmente. E, por fim, evidenciou-se a ferramenta QLIKVIEW como uma plataforma de prestação de contas das entregas realizadas pelo governo, mas de uso restrito às reuniões da 5ª rodada. Entendeu-se que não houve, portanto, um planejamento estratégico de comunicação desde o início da experiência e que as propostas executadas posteriormente não foram frutíferas. No tópico de qualidade da informação e da deliberação, mostrou-se que os participantes se dividem enquanto à concordância de que tem acesso a todas as informações necessárias para debater nas reuniões ordinárias. Ainda assim, a despeito das possíveis falhas nos canais de difusão, a percepção dos participantes é de que as discussões feitas no âmbito dos FRG influenciam as políticas públicas executadas pelo governo. Ao analisar a existência de espaços de transversalidade, resgatou-se a ideia dos sistemas deliberativos, que conectam diferentes espaços, principalmente pela participação dos membros dos colegiados executivos em outras IPs. Demonstrou-se que isso não indicaria que, de fato, os participantes realizam o trânsito de informações dos FRG para outros espaços.

A despeito dessa ressalva, os participantes tendem a concordar que a participação na IP permite que conheçam e conversem com pessoas que não teriam contato de outra maneira. No âmbito do órgão de acompanhamento, demonstrou-se que, no início a execução da deliberação realizada seria feita a partir de uma coordenação conjunta entre SEGOV, SEPLAG e SEDPAC e, posteriormente, passa a ser feita pela SEEDIF. Ao analisar o atendimento das demandas priorizadas, ressalta-se que 59% delas foram atendidas, parcialmente atendidas ou ações estão em execução para atendê-las. Destacou-se que as demandas relacionadas a infraestrutura e logística tiveram o menor percentual de atendimento, principalmente por dependerem de investimentos em um cenário de crise econômica. Por fim, demonstrou-se que, apesar das críticas direcionadas à experiência como um todo, principalmente em relação ao nível de atendimento das demandas, o discurso dos representantes evidenciou uma valorização da IP, ao afirmar que deveria ser institucionalizada a partir de um projeto de lei, mantendo-a mesmo com uma eventual troca de governo.

Em linhas gerais, os FRG conseguiram reunir importantes elementos das formas de inclusão política, notadamente a representação, a participação e a deliberação. Existiram grandes acertos, mas também muitos limites e desafios para a consolidação da experiência. A tentativa de implementar uma instância participativa de maneira descentralizada e

territorializada foi uma inovação democrática importante para o estado de Minas Gerais, que constitui um esforço de ultrapassar os desafios de escala. Os eventos regionais de livre entrada reuniram milhares de cidadãos para levantar problemas e necessidades de seus territórios e desenvolvimento. Posteriormente, efetuou-se uma discussão também com a participação de milhares de mineiros para a definição das prioridades que fariam parte do planejamento governamental, em uma proposta sem precedentes no governo de Minas Gerais.

No entanto, apesar de se ter conseguido reunir uma série de demandas diretamente vocalizadas pela população, não se conseguiu sistematizá-las em tempo adequado para que fossem devidamente incluídas nos instrumentos de planejamento, notadamente o PMDI e o PPAG. Como agravante, muitas das secretarias e órgãos governamentais não abraçaram a proposta de promover uma gestão mais participativa e democrática. Houve dificuldade de integrar os FRG a outras IPs já existentes, como os conselhos e conferências. Cabe ressaltar também que a publicização das ações dos FRG foi prejudicada pela morosidade em se consolidarem as plataformas de acompanhamento das demandas e devolutivas, bem como de interação com outras IPs. Por fim, ressalta-se o baixo atendimento às demandas relacionadas ao eixo de infraestrutura e lógica, fato que frustrou muitos dos participantes.

No entanto, os FRG consolidaram-se enquanto um primeiro passo importante para transformar a lógica de gestão do estado, anteriormente pautada essencialmente em premissas tecnocráticas. Os FRG buscaram trazer importantes aportes participativos para comporem a tomada de decisão e o planejamento governamental. Em poucos anos, a experiência já foi reconhecida como necessária pelos participantes, que cobraram nos encontros regionais que o decreto se tornasse projeto de lei, para que os FRG sobrevivessem a uma eventual troca de governo e que, portanto, passassem a fazer parte da arquitetura participativa de Minas Gerais.

No capítulo 3, em que há uma contextualização da criação e consolidação da arquitetura participativa no Brasil, aponta-se para uma relativa lacuna na participação institucionalizada nos governos estaduais. Evidenciou-se, portanto, uma dificuldade para que os estados promovam inovações democráticas no sentido de abertura do governo à participação social, para além das formas já existentes, geralmente reproduzidas a partir das experiências do governo federal, notadamente os conselhos e conferências.

Um primeiro ponto para compreender tal dificuldade seria o problema de escala, já exposto na teoria de Dahl (2001). Muitos dos estados brasileiros possuem dimensões continentais, bem como grande número de municípios. No caso específico de Minas Gerais, o governo estadual, ao criar uma experiência de participação social, deve levar em conta a existência de 853 municípios que deverão ser integrados de alguma maneira, ou ao menos possuir a capacidade de participar ativamente da proposta.

Para além do problema de escala, há uma dificuldade em se promover a superação da visão departamentalizada da Administração Pública. Ou seja, as políticas públicas e as experiências de participação social, ainda que reconheçam a lógica multissetorial e multifacetada dos problemas sociais, possuem enormes dificuldades em propor ações territorializadas e transversais, seja pelo funcionamento dos órgãos e secretarias, que geralmente funcionam em “caixinhas”, seja pela dificuldade de incluir tantas facetas das demandas no planejamento governamental, geralmente preenchido por órgãos ou secretarias, com poucas ações que contemplam mais de um setor do governo.

Um terceiro ponto a ser discutido seria o da dificuldade em se definir o tipo de política a ser implementada a partir de tais experiências de participação institucionalizada. Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006) elenca quatro tipologias de políticas públicas: distributivas – distribuição de novos recursos, geralmente ligados a ofertas de bens, privilegiando alguns grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, sendo exemplos os subsídios estatais, isenções e benefícios fiscais; regulatórias - definindo regras e procedimentos disciplinadores dos atores, através de ordens, proibições, decretos e portarias; redistributivas – deslocamento de recursos entre camadas sociais ou grupos, geralmente por transferência ou isenções, sendo exemplos as cotas, os impostos progressivos, a reforma agrária; e as constitutivas ou estruturadoras – regras e procedimentos para a tomada de decisão pública. Tendo em vista que as demandas elencadas podem ser categorizadas de diversas maneiras, e podem ser construídas devolutivas ou ações governamentais para atendê-las a partir de diferentes estratégias, ressalta-se a dificuldade em se definir a tipologia de política pública que melhor se adequa a cada situação.

Ressalta-se, como um quarto ponto, a dificuldade em se consolidar a participação social em todo o ciclo das políticas públicas. As etapas de tal ciclo são: a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação. Usualmente, as IPs possibilitam aos participantes

vocalizar demandas que subsidiam a formulação de políticas públicas ou tecerem considerações que podem auxiliar no monitoramento, viabilizando algumas correções de rumos. No entanto, não há, de maneira geral, processos bem estruturados ou construídos sob a ótica do ciclo de políticas públicas que permitam aos participantes se envolverem efetivamente em todas essas etapas.

Por fim, como um quinto ponto a se ressaltar, está a dificuldade em se conectar experiências de participação social com o planejamento governamental. Tendo em vista que os instrumentos de planejamento possuem forma específica, geralmente contando com prazos bem definidos e a elaboração de ações governamentais departamentalizadas, é difícil que haja uma efetiva integração entre as discussões promovidas entre Estado e sociedade civil e as políticas públicas ou ações previstas no PPAG e no PMDI, por exemplo. Se não houver uma diretriz objetiva e que recorrentemente seja reforçada pelo alto escalão do governo, a tendência é de que as ações governamentais planejadas se mantenham descoladas das demandas e deliberações vocalizadas através dos processos participativos.

A respeito dos limites da pesquisa, aponta-se a dificuldade em delimitar de maneira clara os conceitos de representação, participação e deliberação e indicar parâmetros de análise para verificação de tais formas de inclusão política na experiência. Tendo em vista que são conceitos que se inter-relacionam, torna-se difícil analisá-los de maneira separada a partir de óticas distintas. Dessa maneira, corre-se o risco de que as análises fiquem repetitivas, tendo em vista que compartilham um mesmo objeto, a trajetória dos FRG.

Ainda, cabe enfatizar os limites na execução das análises, tendo em vista que o trabalho foi feito em um ano eleitoral, em que a IP já não desempenhava algumas de suas atividades, tendo em vista as restrições colocadas pelo período eleitoral e sua legislação. Mais além, a despeito dos esforços de pesquisas das monografias anteriores, ainda há uma baixa disponibilidade de dados sistematizados acerca da experiência.

Por fim, ressalta-se que o estudo não teve como objetivo esgotar as perspectivas e análises acerca dos FRG. O presente trabalho apresentou a trajetória dos FRG ainda no calor dos acontecimentos, sendo possível que alguns aprofundamentos importantes possam ter passado despercebidos.

Apona-se, para estudos que venham a ser produzidos posteriormente, a possibilidade de realização de um balanço crítico após o fechamento da experiência, buscando evidenciar de maneira clara os alcances, limites e desafios vivenciados pela IP. E, por fim, ainda não é possível determinar se haverá alguma continuidade nessa proposta. Sendo assim, outra proposta seria a de se identificar os rumos dos FRG e da pauta da participação social nos próximos governos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, André Lobato. **O processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Orientador: Bruno Lazzarotti, 2016.

ANDRADE, Henrique Biondi Prates de. **Participação social, sistemas deliberativos e seus conectores:** uma análise dos Fóruns Regionais de governo de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017. Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte, MG: UFMG, 1995.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 2. p. 17-46.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p.443-464, 2007.

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

\_\_\_\_\_. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2010. 158 p.

\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. 2012.

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 153 p.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil.** Consultancy work project for the World Bank/ MDP-ESA (Africa), 2008.

BOHMAN, James. **Public deliberation:** pluralism, complexity and democracy. Cambridge, MIT Press, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. 1990.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Tese de Doutorado: UFMG, 2011.

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

CASTELLÀ, Carola; PARÉS, Marc. **Criteries, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: Institut de Govern i Politiques Publiques, 2008, mimeo.

CASTELLÀ, C.; JORBA, L. **Evaluación de la participación en Cataluña: potencialidades y amenazas de las experiencias participativas**. Barcelona: IGOP/UAB, 2005, mimeo.

COHEN, Joshua. **Reflections on Habermas on democracy**. Ratio Juris, v. 12, p. 385-416, 1998.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **A deliberação pública: e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. Cap. 3. p. 85-108.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 9. p. 137-149.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, [1971]1997. 234p.

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, [1998], 2001.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DOWBOR, Monika; José SZWAKO. 2013. “Respeitável público... Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013”. **Novos Cadernos CEBRAP**, no. 97, novembro: 43-55.

FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p.101-111, jun. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

HABERMAS, J. **Direito e democracia – entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1 e 2, 1997.

\_\_\_\_\_. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, n. 21, p. 9-22, [2006], 2008. Tradução de: Ângela C. S. Marques.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_uf\\_zip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_uf_zip_xls.shtm)>. Acesso em 17 nov 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ESTADIC. Perfil dos Estados Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Estados/2013/estadic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf)> Acesso em 04 out 2018.

JORBA, L.; MARTÍ, J.; PARÉS, M. **La qualitat em la participació: orientacions per l'avaluació participada**. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.

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

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

LONGUINHO, Luísa de Paula. **Capacidades estatais para a promoção da participação social: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017. Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil, 2017.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, **World Politics**, 16: 677-715. 1964.

LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MACPHERSON, C. B. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **A deliberação pública: e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. Cap. 1. p. 11-28.

MARTINS, Priscila Zanandrez. **Entre articulação e sobreposição: Os desafios dos sistemas participativos no Brasil**. 2016. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [s.l.], n. 66, p.130-159, 1 abr. 2017. Universidade de São Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBiUSP. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901x.v0i66p130-159>.

\_\_\_\_\_. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 33, n. 98, p.1-24, 26 jul. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/339800/2018er>.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Teorias democráticas: Múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Introdução à teoria democrática: Conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. Belo Horizonte: UFMG, 2018. Cap. 2. p. 29-48.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.774, de 9 de Junho de 2015**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 4, 10 de junho de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>> Acesso em 07 jun 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016c**. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei Nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47070&comp=&ano=2016>>. Acesso em 12 nov 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando Prado de. 2018a. **Análise de efetividade dos Fóruns Regionais de Governo: territorialização; representatividade e deliberação; e inserção no ciclo de políticas públicas**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientador: Marcos Assis, 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando Prado de. 2018b. **Respostas ao questionário aplicado ao colegiado executivo**. Disponível na plataforma Google Forms [acesso restrito]. Acesso em 15 nov 2018.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

\_\_\_\_\_. **The problem of political obligation: a critique of liberal theory**. Cambridge: Polity Press, 1985.

\_\_\_\_\_. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 10, n. 01, p.7-19, mar. 2012. Cambridge University Press (CUP).

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

PINTO, Gabriella Nair Figueiredo Noronha. **Conselhos estaduais de Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007**. 2007. 68 f. Monografia (Graduação em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007. Orientadora: Telma Menicucci, 2007.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In: Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In: A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

PITKIN, Hannah Fenichel. Representation. *In: BALL, Terence; HANSON, Russell; FARR, James. Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 150.

PLOTKE, David. Representation is Democracy. *Constellations*, [s.l.], v. 4, n. 1, p.19-34, abr. 1997.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

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

POULANTZAS, N. **State, power, socialism**. Londres: Verso/NLB, 1980.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.

SANTOS, Ana Luiza Ferreira Dos. **A participação social como princípio e ferramenta de governo: Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Orientadora: Letícia Godinho de Souza, 2016.

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

SARMENTO, Rayza; REIS, Stephanie; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. As Jornadas de Junho no Brasil e a questão de gênero: as idas e vindas das lutas por justiça. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s.l.], n. 22, p.93-128, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172203>.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Fundação de Cultura / Ordem Livre, 1991.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em 18 set. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, jul. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 3. p. 47-104.

\_\_\_\_\_. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política & Sociedade**, [s.l.], v. 13, n. 28, p.35-62, 31 dez. 2014. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p35>.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p.191-228, 2006.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Unb, 2004. 584 p. Tradução de: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

\_\_\_\_\_. **Socialism**. Durban, South Africa: University Of Natal, 1967. 60 p. Tradução de: H. F. Dickie-Clark.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

- Diante do contexto de encerramento dos trabalhos da SEEDIF, gostaria que fizesse, a partir de sua vivência direta na experiência, um balanço dos quatro anos de Fóruns Regionais de Governo.
  
- Ainda diante dessa perspectiva, gostaria que fizesse um levantamento e análise dos principais erros, acertos e aprendizados vivenciados na elaboração, gestão e execução dos Fóruns Regionais de Governo.
  
- Por fim, gostaria de ouvir um pouco sobre sua percepção acerca dos possíveis rumos dos Fóruns Regionais de Governo e da inserção da pauta da participação social na agenda governamental a partir da troca de governo.