

Henrique Biondi Prates de Andrade

PARTICIPAÇÃO SOCIAL, SISTEMAS DELIBERATIVOS E SEUS CONECTORES:  
UMA ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2017

Henrique Biondi Prates de Andrade

PARTICIPAÇÃO SOCIAL, SISTEMAS DELIBERATIVOS E SEUS CONECTORES:  
UMA ANÁLISE DOS FÓRUMS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

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

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil.

Belo Horizonte

2017

A553p Andrade, Henrique Biondi Prates de.  
Participação social, sistemas deliberativos e seus conectores [manuscrito] : e uma análise dos fóruns regionais de governo de Minas Gerais / Henrique Biondi Prates de Andrade. – 2017.  
[4], 79 f. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil  
Bibliografia: f. 80-84

1. Participação social – Minas Gerais. 2. Planejamento regional – Participação do cidadão – Minas Gerais. 3. Gestão democrática – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

CDU 301.185.001(815.1)

Henrique Biondi Prates de Andrade

Participação Social, sistemas deliberativos e seus conectores: Uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais.

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

Banca Examinadora

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Flávia de Paula Duque Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro.

---

Professor Dr. Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro.

---

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

Belo Horizonte, 29 de junho de 2017.

Dedico esse trabalho à todos os brasileiros e brasileiras que lutaram e lutam pela ampliação da participação social neste país, pela defesa da democracia e dos direitos sociais.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que me deu força para seguir em frente, superando as dificuldades e as minhas limitações. Deixo também minha lembrança a São José, o qual sou devoto e imensamente grato por suas intercessões.

Aos meus pais, agradeço pelo apoio diário, e por todas as oportunidades que vocês tanto lutaram para me oferecer, sem vocês nada disso seria possível. Ao meu fiel irmão Rafael, companheiro de tantas batalhas, está é mais uma que saímos vitoriosos. Meus avós, tios e primos que das formas mais variadas contribuíram para essa jornada.

Agradeço de forma mais que especial, minha orientadora Flávia Brasil, pela sua dedicação, competência e disponibilidade para me ajudar. Além disso, agradeço a oportunidade de partilhar esse trabalho com você, pois tenho uma admiração muito grande pelo seu trabalho e seus valores, que possamos num futuro próximo realizar novas parcerias.

Aos demais professores, que tive a honra de conviver durante esses quatro anos na Escola de Governo, deixou meu agradecimento pelos ensinamentos passados, momentos compartilhados, e pela certeza de que saio preparado para os novos desafios que estão por vir.

À equipe dos Fóruns Regionais de Governo, deixo minha enorme gratidão, pela paciência e disponibilidade em me ensinar, e ajudar no desenvolvimento desse trabalho, bem como contribuir para meu crescimento profissional e pessoal.

Agradeço, por fim, meus amigos da Fundação João Pinheiro, CEFET-MG e CSMA pelo apoio fundamental nessa caminhada, com vocês do lado tudo é mais fácil.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que de alguma forma colaboraram para o desenvolvimento desse trabalho, que possamos superar juntos essa crise que o país atravessa, na qual a democracia e a participação social atravessam momentos temerosos.

“Onde quer que haja mulheres e homens, há sempre o que fazer, há sempre o que ensinar, há sempre o que aprender.”

Paulo Freire.

## RESUMO

Os Fóruns Regionais de Governo foram instituídos em 2015 no contexto do novo governo do estado de Minas Gerais, do Partido dos Trabalhadores (PT), para ampliar a participação social no planejamento governamental estadual. O objetivo deste trabalho é analisar os Fóruns Regionais de Governo a partir perspectiva dos sistemas deliberativos, que se vincula ao campo da teoria democrática deliberativa, buscando identificar o papel dos indutores de conectividade. Para tanto, efetuou-se uma revisão da literatura sobre as principais correntes no campo da teoria democrática do século XX, contemplando os conceitos de democracia participativa e deliberativa, culminando na abordagem dos sistemas deliberativos e seus conectores. Em seguida, foi feita uma breve contextualização da participação social no país desde o período autoritário até o momento atual e na sequência, contextualizam-se os Fóruns Regionais a partir dos antecedentes da participação social em Minas Gerais. Explora-se a concepção dos Fóruns Regionais, seu funcionamento e impactos iniciais no período de 2015 a 2016. Assim, a análise proposta por esse trabalho constituiu-se a partir do entendimento dos Fóruns Regionais como um sistema deliberativo e buscou-se compreender o papel dos seguintes conectores: a) desenho e normas institucionais; b) burocracia; c) circulação de participantes e sua representatividade; d) mídia. A pesquisa desenvolvida nesse trabalho, que consiste em um estudo de caso, tem caráter qualitativo, e empregou como recursos a observação direta, análise documental, e realização de entrevistas semiestruturadas com gestores envolvidos com os Fóruns Regionais desde o início do processo. Mostrou-se como os indutores de conectividade favorecem a conexão dos diversos atores e momentos integrantes dos Fóruns Regionais, podendo, contudo serem aprimorados.

Palavras-chave: sistemas deliberativos, conectores, Fóruns Regionais, Minas Gerais, participação social.

## **ABSTRACT**

The Regional Government Forums were instituted in 2015, during the new mandate of the Workers' Party in Minas Gerais state government, in order to aiming to increase social participation in state governmental planning. The purpose of this end-of-undergraduate-course monography is to analyze the Regional Forums of Government from the perspective of deliberative systems, linked to the field of deliberative democratic theory, seeking to identify the role of connectivity inducers. For that, a review of the literature on the main currents in the field of the democratic theory of the twentieth century was carried out, contemplating the concepts of participatory and deliberative democracy, culminating in the approach of deliberative systems and their connectors. Afterwards, a brief contextualization of the social participation in the country was made, from the authoritarian period at the present moment, and then, the Regional Forums were contextualized based on the antecedents of social participation in Minas Gerais. We then explore the conception of the Regional Forums, their operation and their initial impacts in the period from 2015 to 2016. Thus, the analysis proposed by this work was based on the understanding of the Regional Forums as a deliberative system and sought to understand the role of the following connectors: a) design and institutional standards; B) bureaucracy; C) circulation of participants and their representativeness; D) media. The research developed in this work, which consists of a case study, has a qualitative character, and used as resources direct observation, documentary analysis, and semi-structured interviews with managers involved with the Regional Forums since the beginning of the process. It was shown how the inducers of connectivity favor the connection of the various actors and moments that are part of the Regional Forums, which can, however, be improved.

**Keywords:** deliberative systems, connectors, Regional Forums, Minas Gerais, social participation.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de participantes da primeira rodada por território de desenvolvimento ....	45
Tabela 2 - Número de participantes da segunda rodada por território de desenvolvimento ....	47
Tabela 3 - Balanço das duas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais .....	48
Tabela 4 - Número de instituições e seus representantes na 1ª rodada dos Fóruns Regionais .	65
Tabela 5 - Número de instituições e seus representantes na 2ª rodada dos Fóruns Regionais .	66
Tabela 6 - Tipo de entidade que pertencem os membros dos Colegiados Executivos.....	68

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Territórios de Desenvolvimento e Microterritórios de Minas Gerais.....	44
Figura 2- Resumo das rodadas dos Fóruns Regionais.....	50
Figura 3 - Fóruns Regionais na perspectiva dos sistemas deliberativos.....	55
Figura 4 - Municípios representados nos Fóruns Regionais de Minas Gerais .....	58
Figura 5 - Layout do portal Participa MG .....	73

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E OS SISTEMAS DELIBERATIVOS .....</b>	<b>16</b>
2.1 Teoria Democrática do século XX: participação social e deliberação .....	16
2.2 Os Sistemas deliberativos e seus conectores .....	22
<b>3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>26</b>
3.1 Antecedentes dos anos 1980 e transição democrática .....	26
3.2 A Constituição Federal de 1988 e os anos 1990 .....	29
3.3 Anos 2000 e a ampliação da infraestrutura participativa .....	32
3.4 Manifestações de 2013, Decreto N.8243 e os limites da participação institucional .....	34
<b>4 OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>37</b>
4.1 Antecedentes da participação social institucionalizada em Minas Gerais .....	37
4.2 A concepção dos Fóruns Regionais de Governo e os territórios de desenvolvimento.....	41
4.3 Fóruns Regionais de Governo no ano de 2015.....	45
4.4 Fóruns Regionais de Governo no ano de 2016.....	49
<b>5 SISTEMAS DELIBERATIVOS E OS CONECTORES NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO .....</b>	<b>55</b>
5.1 Normas e desenho institucional.....	56
5.2 A burocracia .....	61
5.3 Circulação de participantes e sua representatividade .....	64
5.4 Mídia .....	69
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os Fóruns Regionais de Governo constituem ambientes participativos que foram criados pelo Governo de Minas Gerais logo no início da gestão do governador Fernando Pimentel em 2015 para reunir diversos segmentos da sociedade civil com representantes do poder público, com objetivo de discutir o planejamento e execução de políticas públicas, além de debater ações a serem priorizadas por região.

Este trabalho pretende fazer um diálogo entre a concepção e o desenho institucional participativo dos Fóruns Regionais com a noção de sistemas deliberativos inscrita no campo teórico da democracia deliberativa. Segundo Mendonça (2013) o entendimento de sistema deliberativo indica que a deliberação pública não deve ser pensada como um processo espaço-temporalmente limitado. Com finalidade de ser realmente democrático, o debate público não pode acontecer unicamente em uma arena social, mas deve cruzar diferentes arenas e momentos discursivos (MENDONÇA, 2013). Os Fóruns Regionais serão abordados nessa perspectiva.

O Brasil passou por transformações no campo participativo ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008), apresentando uma infraestrutura participativa ampla e plural, com um número expressivo de instituições participativas<sup>1</sup> com diferentes desenhos e características. Tal contexto situa a experiência dos Fóruns Regionais.

Porém, a maior parte dessas práticas surgidas principalmente na década de 1990 pertence à esfera municipal. Na década seguinte a esfera federal afirma-se nesse campo reconfigurando a infraestrutura participativa no âmbito federal, com desdobramentos para as esferas subnacionais, ressaltando-se que os estados não chegaram a se destacar na construção de instâncias de participação institucionalizadas. Nesse sentido, os Fóruns Regionais de Governo consistem em um objeto de estudo relevante, uma vez que se caracterizam por ser uma instituição participativa de nível estadual, com um desenho inédito no país.

---

<sup>1</sup> Avritzer (2009) define instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

Somado a isso, os Fóruns Regionais de Governo constituem um marco de rompimento com o modelo de planejamento e gestão praticado no estado durante 12 anos, período no qual o estado estava nas mãos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que desde sua agenda programática não privilegiou a promoção da participação social no estado.

Além disso, no alargamento do campo deliberativo destaca-se a relevância dos desenvolvimentos teóricos na linha dos sistemas deliberativos, pois segundo Zanandrez (2016) existem diversos trabalhos sobre as diferentes características institucionais e não institucionais das instituições participativas, que mobilizam uma vasta teoria tentando explicar seus diferentes fenômenos e impactos, mas ainda não existem muitos estudos sobre a articulação entre elas e as demais instâncias decisórias no governo.

Por fim, destaca-se que os Fóruns Regionais de Governo foram objeto de três monografias de graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. As obras já produzidas foram delineadas da seguinte maneira: Camila Botelho Pereira (2015) dissertou sobre a concepção e desenho institucional participativo dos Fóruns Regionais de Governo, Ana Luiza Ferreira (2016) buscou avaliar as primeiras etapas realizadas pelos Fóruns Regionais de Governo, bem como o perfil e representatividade dos Colegiados Executivos, e André Lobato (2016) desenvolveu uma análise de como as demandas oriundas dos Fóruns Regionais de Governo são absorvidas pelas secretarias de Estado. A pesquisa aqui proposta, portanto, inscreve-se nesse conjunto de esforços endereçados à análise da experiência dos Fóruns em sua primeira edição, que sob ângulos e registros teóricos diversos podem contribuir para o seu acompanhamento e aprimoramento.

Portanto, ao longo deste trabalho abordam-se os Fóruns Regionais de Governo sob a perspectiva dos sistemas deliberativos, examinando como os múltiplos atores e momentos envolvidos nesse processo podem se conectar ou, em outros termos, analisando o papel dos elementos indutores de conexão. Busca-se apontar, também, para as possibilidades do aprimoramento dos Fóruns Regionais a partir dessa perspectiva.

Dessa maneira, o objetivo geral desse trabalho é analisar a concepção, o desenho e o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo a partir da perspectiva dos sistemas deliberativos, considerando o papel dos seguintes elementos apontados por Mendonça (2013)

como indutores de conectividade: burocracia, desenho institucional, circulação de participantes e mídia.

Os objetivos específicos do trabalho são: a) realizar uma revisão bibliográfica acerca das teorias democráticas e dos sistemas deliberativos; b) contextualizar os Fóruns Regionais considerando o ambiente brasileiro pós-1988 no que se refere às práticas de participação institucionalizadas; c) analisar a trajetória dos Fóruns Regionais de Governo nos anos de 2015 e 2016; d) Analisar o papel dos conectores, considerando os Fóruns Regionais e os elementos do sistema deliberativo.

O trabalho consiste em um estudo de caso e desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa, na qual foram utilizadas os seguintes recursos: revisão bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação direta.

A revisão bibliográfica foi desenvolvida a partir da leitura e análise do material disponível sobre os temas pertinentes ao objetivo do trabalho, passando por aspectos referentes às principais teorias democráticas do século XX, destacando as correntes elitistas e pluralistas, e posteriormente as participativas e deliberativas. Ainda foi realizada uma revisão da literatura sobre os sistemas deliberativos, bem como os seus indutores de conectividades, assuntos chaves para a análise dos Fóruns Regionais de Governo proposta por este trabalho. Por fim, foi feita uma breve revisão da literatura no tocante às praticas participativas presentes no Brasil e em Minas Gerais, a fim contextualizar os Fóruns Regionais dentro dessa perspectiva.

No que tange a pesquisa documental, foram utilizados os bancos de dados das três Secretarias que coordenam os Fóruns Regionais: Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), além do banco de dados da nova Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF). Essas informações retiradas dessas redes foram utilizadas para subsidiar a análise dos Fóruns Regionais, e todos os processos que a envolvem.

Além disso, foram efetuadas cinco entrevistas semiestruturadas com servidores que estão inseridos nos Fóruns Regionais desde a sua concepção, hoje lotados na SEEDIF,

sendo que anteriormente dois integravam o corpo de servidores da SEGOV e três integravam o corpo da SEPLAG. Estas entrevistas foram realizadas a fim de apoiar a análise da concepção e funcionamento dos Fóruns de Governo bem como as mudanças, potencialidades e problemas.

Ainda utilizou-se neste trabalho a técnica da observação direta. Participei da equipe de coordenação dos Fóruns Regionais como estagiário entre agosto de 2016 e maio de 2017, em um primeiro momento na SEPLAG e posteriormente na SEEDIF. Nesse período pude estar presente em diversas reuniões e acompanhar de forma sistemática o andamento dos trabalhos, bem como pude observar o processo de criação e incorporação da SEEDIF como secretaria coordenadora dos Fóruns Regionais.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução: o capítulo 2 apresenta uma revisão teórica acerca das principais correntes democráticas do século XX, além de uma revisão literária sobre os sistemas deliberativos e seus conectores. O capítulo 3 expõe um breve histórico da participação social institucionalizada no Brasil, iniciando pelo período ditatorial, passando pela redemocratização e a promulgação da Constituição Federal, além de abordar a ampliação da estrutura participativa no país a partir de 2003, e por fim expõe os limites da participação social institucionalizada. O capítulo 4 apresenta uma sucinta revisão das práticas participativas institucionalizadas em Minas Gerais, e posteriormente expõe um balanço dos Fóruns Regionais de Governo nos anos de 2015 e 2016, analisando seu processo de concepção, funcionamento e primeiros impactos. Finalmente, o capítulo 5 contém a análise dos Fóruns Regionais a partir da perspectiva dos sistemas deliberativos, explorando o papel da burocracia, do desenho e normas, da circulação dos participantes e da mídia como potenciais indutores de conectividade dos elementos integrantes dos Fóruns Regionais.

## **2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E OS SISTEMAS DELIBERATIVOS**

A democracia não constitui um único conceito, mas uma noção em disputa, com diferentes concepções desde aquelas de baixa intensidade democrática, como a corrente elitista, até o campo participativo-deliberativo que se marca pelo compromisso de aprofundamento ou radicalização democrática.

Representação, participação e deliberação constituem as formas de inclusão política que se articulam nas formas de participação na sociedade civil e esfera pública, bem como nas instituições participativas.

Este capítulo percorre de forma sucinta as principais correntes da teoria democrática contemporânea, detendo-se na abordagem dos sistemas deliberativos, que trarão recursos conceituais e analíticos para este trabalho.

### **2.1 Teoria Democrática do século XX: participação social e deliberação**

A democracia segundo Santos e Avritzer (2002) assumiu um lugar central no campo político ao longo do século XX, sucedendo a uma série de debates, de início em relação a sua desejabilidade, e nas últimas décadas em torno da qualidade democrática, envolvendo diversas correntes e disputas por significados.

Para Beetham (1993, apud Miguel, 2005) o conceito de democracia consiste em uma forma de tomada de decisões públicas que possibilita ao povo o controle social. No entanto não existe um consenso sobre o quanto de democracia é desejável ou praticável, bem como a sua forma de institucionalização e funcionamento.

Santos e Avritzer (2002) destacam como uma primeira corrente da teoria democrática do século anterior à chamada “elitista”, na qual Schumpeter (1961) é o principal expoente. De acordo com Santos e Avritzer (2002) os elitistas entendem que o povo não governa em uma democracia, pois não seria viável chegar a um bem comum, uma vez que cada indivíduo tem concepções diferentes do que seria o bem comum, além de distintas formas de atingi-lo.

Além disso, os elitistas alegam que o povo em geral não possui expertise nem vontade para participar das decisões públicas, essa função deveria ser exclusiva dos governantes eleitos. Portanto, esse sistema basicamente defendia que o papel do povo seria unicamente escolher entre representantes da elite, que seriam responsáveis por tomar as decisões e conduzir a máquina pública.

Os elitistas sustentam como base democrática a escolha de representantes através do voto universal, ou seja, para eles a democracia tem como alicerce principal a garantia de cada indivíduo poder votar e assim escolher seu representante. Em síntese “para Schumpeter a democracia constitui um arranjo institucional de representação eleitoral, e a participação se restringe às elites que irão governar”. (Pereira, 2015, p.15).

Essa corrente é criticada dentre outros autores por Santos e Avritzer (2002), posto que a participação reduzida unicamente ao direito de votar não é capaz de esclarecer dois pontos fundamentais: se as eleições são capazes de sozinhas oferecerem legitimidade e controle por parte do povo ao governo, e se esse modelo é suficiente para representar a pluralidade de ideias, uma vez que apenas as elites governariam.

Miguel (2005)<sup>2</sup> também critica essa corrente, pois de acordo com ele Schumpeter realiza uma acomodação da democracia, e criou uma corrente de pensamento para negá-la, uma vez que o processo eleitoral não indica a formação de nenhum tipo de vontade coletiva, é tido apenas como mera agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas.

Outra corrente é dos chamados “pluralistas”, que tem em Dahl (2001) o seu principal representante. Segundo o pensamento do autor, os pluralistas rompem com o pensamento elitista, já que acreditam que a participação seja importante, e veem possibilidades da participação para além das eleições e do voto.

Porém salientam que fatores como tempo disponível e o número de pessoas engajadas podem significar empecilhos para o alcance da participação. Outro aspecto destacado pelo autor trata-se da dimensão territorial da localidade, pois segundo ele quanto

---

<sup>2</sup> Miguel (2005) propõe uma sistematização em que os elitistas e pluralistas são colocados em um mesmo modelo, chamado de democracia liberal – pluralista.

maior o território mais difícil haver participação, sendo assim necessário impor a representação.

Ainda no que diz respeito aos pluralistas, Miguel (2005) destaca que Dahl (2001) relativiza a herança schumpeteriana, concordando com o fato dos cidadãos serem apáticos com a maior parte das questões públicas, mas acredita que eles podem se mobilizar quando seus interesses específicos são colocados em jogo. Ele acredita que dada à incapacidade de construir um governo da maioria, deve-se buscar um sistema político que distribua bem as influências políticas entre muitas minorias.

Em contraposição dos modelos citados até o momento, Santos e Avritzer (2002) apontam para as possibilidades de ultrapassagem dos limites da democracia representativa, defendendo a ampliação da participação social através da democracia participativa. É importante salientar que não se trata de uma mera substituição da democracia representativa pela participativa, mas uma associação entre os modelos representativos e participativos para o alcance do que eles intitulam como “nova gramática social e cultural”.

Para Miguel (2005) os defensores da democracia participativa indicam que os regimes eleitorais não conseguem contemplar o sentido amplo de democracia, pois à maioria dos cidadãos não consegue participar ativamente das decisões governamentais, só tem a chance se manifestar nas eleições, que ocorrem periodicamente.

Segundo Miguel (2005) um dos precursores da corrente participacionista é Rousseau (1964) que já no século XVIII expressava o caráter educativo da participação política, pois para ele o cidadão ao participar da disputa pelo bem comum, acabava por conhecer melhor a realidade e o funcionamento do Estado, e, por conseguinte alcança um aprendizado sobre o todo. Ainda de acordo com Rousseau (1964) não seria possível alcançar a igualdade política em uma sociedade muito desigual, pois segundo o autor os detentores de maiores recursos seriam capazes de comprar os menos que favorecidos, que por outro lado estariam dispostos a se vender, o que dificulta a questão participativa já que os cidadãos não seriam dotados de independência para suas escolhas.

Sob a ótica da democracia participativa, Pateman (1992) que é uma autora central na corrente no século XX, destaca algumas funções da participação na teoria de

Rousseau (1964), tido para ela como o “teórico por excelência da participação”. A primeira função seria em relação à participação e controle, pois a liberdade do indivíduo seria potencializada através da participação, uma vez que o cidadão participará da tomada de decisões sobre assuntos que o interessam, o que permitiria o cidadão se tornar “seu próprio senhor”. Outra função da participação seria de facilitar a aceitação das decisões coletivas, pois cada indivíduo possui independência para participar das decisões, logo o que for definido será mais facilmente aceito, já que se tratou de uma decisão coletiva. Por fim, a participação exerce uma função de integração, pois como os cidadãos participam do processo de escolhas públicas, eles se sentem parte da sociedade.

Pateman (1992) refere-se à democracia participativa a partir da abordagem do contexto de uma indústria. Assim, o “lugar” da democracia participativa não se restringe à esfera das instituições políticas, mas abrange a sociedade de forma mais ampla. A autora define a participação em seu aspecto decisional: participação é afetar ou influir nas decisões. Contudo, a autora aponta como um subproduto da participação à aprendizagem democrática individual e coletiva.

Os autores no campo da democracia participativa consideram as possibilidades da participação social e ativismo no terreno da sociedade civil, assim como no terreno institucional, no diálogo e interação entre atores societários e o Estado.

Ainda no campo da democracia participativa, é importante destacar as reflexões feitas por Avritzer (2008), nas quais ele critica a limitação do conceito das instituições como uma junção de normas e regras que criam uma estrutura para a ação social e política, e desemboca na noção de instituições participativas.

Avritzer (2008) cita como exemplo as instituições participativas no Brasil que nem sempre são legalmente ou formalmente instituídas, porém exercem influência direta nos atores sociais e políticos. Além disso, Avritzer (2008) critica a exclusão das práticas participativas do conceito de instituição, uma vez que apenas as instituições oriundas do processo de autorização da representação são consideradas. No contexto da participação institucionalizada, Avritzer (2008) constrói uma concepção para instituições participativas: “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”(AVRITZER, 2008, p.45).

Segundo Brasil e Carneiro (2014), as instituições participativas têm papel fundamental em inserir grupos da sociedade que historicamente ficavam alijados dos processos decisórios do governo, permitindo uma maior democratização na implementação e controle das políticas públicas.

Fung e Whight (2003) destacam a importância do desenho institucional para a obtenção do sucesso das instituições participativas, bem como admitem que um processo participativo exitoso possa ter seu desenho institucional replicado em qualquer contexto social e político. Em complementaridade a essa ideia, Avritzer (2008) acredita que o êxito das instituições participativas não está ligado apenas ao seu desenho institucional, trata-se de algo mais amplo. Para o autor o sucesso de uma instituição participativa estaria ligado a uma articulação eficiente entre desenho institucional, organização da sociedade civil e da vontade política em implementar o processo participativo.

Avritzer (2008) cita três principais desenhos institucionais em que os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar da decisão política. O primeiro consiste no que chamamos de desenho participativo de baixo para cima, onde qualquer cidadão pode participar do processo participativo, seguindo uma lógica de institucionalização de baixo pra cima, ou seja, o cidadão possui envolvimento direto no processo decisório. O segundo seria a partilha do poder, que funciona com participação conjunta de atores do governo e da sociedade civil, diferenciando-se da primeira, pois é regulamentada por lei e tem menor participação de atores sociais. Já o terceiro é chamado de ratificação pública, no qual a população não participa de maneira direta no processo decisório, porém são convidados a referendá-lo publicamente.

Ainda em relação aos três desenhos institucionais citados a cima, Avritzer (2008) aponta algumas variáveis que permitem distingui-los, são elas: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p.46). A partir disso, nota-se que as instituições participativas dependem de diversos fatores, o que gera uma diversidade em relação ao potencial democratizante da instituição participativa.

No campo participativo-deliberativo cabe a distinção da corrente deliberativa em suas especificidades. Miguel (2005) destaca o modelo da democracia deliberativa, tendo

como principal teórico Habermas (1997). De acordo com Habermas (1997) a deliberação pode ser definida com um fluxo comunicativo e argumentativo, que busca alcançar o “bem comum” para algum problema social. Faria (2012) explica o modelo de Habermas da seguinte maneira:

Nesse modelo considerado “clássico”, o que se busca com a deliberação é uma solução comum para situações problemáticas, alcançada através de um consenso intersubjetivo. Ou seja, indivíduos, com interesses conflitantes sobre qual é a melhor solução para um determinado problema, deliberam entre si e convergem para a opção que acreditam ser a melhor para todos (FARIA, 2012, p.71).

De acordo com Cohen (1995) os defensores dessa visão acreditavam que as decisões políticas devem ser escolhidas por aqueles que serão influenciados por elas, através do que ele chamava de “raciocínio público livre entre iguais”.

Segundo Miguel (2005) é perceptível que a teoria deliberativa rompe com os preceitos schumpeterianos, não vendo mais a democracia como simples método para agregação de preferências já estabelecidas, pelo contrario, as preferências são mutáveis a partir das interações que ocorrem na esfera pública, principalmente através de debates entre os interessados.

Na perspectiva de democracia deliberativa habermasiana, a democracia se vincula a um fluxo comunicacional desde as questões tematizadas pelos atores sociais, até as possibilidades de sua influência nos sistemas institucionais -político-administrativo e econômico-, realizando assim o princípio da soberania popular (HABERMAS, 1997).

A partir da discussão sobre democracia participativa e deliberativa, temos o conceito de participação como algo difícil de ser definido, pois segundo Lavallo (2011) trata-se de um termo multidimensional, que abarca uma série de sentidos relacionados aos campos práticos, teóricos e institucionais. Além disso, ele destaca não haver uma unanimidade em relação aos efeitos proporcionados pela participação, somado à dúvida de qual seria a melhor forma de obter os resultados da participação.

Fung e Cohen (2004) que são dois defensores da expansão das formas de deliberação e participação apontam que a deliberação está presente em uma série de locais

englobando diversos atores sociais, como em associações, sindicatos, e na esfera pública. Porém existe uma necessidade de criar mecanismos institucionais que possam gerar um empoderamento maior do cidadão frente ao Estado, ou seja, deve-se buscar aumentar a institucionalização da participação do cidadão dentro das decisões do governo.

## **2.2 Os Sistemas deliberativos e seus conectores**

A partir do que foi abordado no tópico anterior em relação à democracia deliberativa, temos que de acordo com Faria (2012) o argumento de Habermas (1997) consiste no fato das pessoas buscarem uma harmonia o bem comum. Assim sendo, essa percepção nega aspectos relacionados à barganha, à negociação, aos mecanismos de agregação de preferências, e privilegia o diálogo entre os atores livres de interesse secundários (ZANADREZ, 2016).

Contudo, autores no campo deliberativo como Mansbridge (1999), Hendriks (2006), e Parkinson (2012) “começam a propor uma versão expandida ou reformulada de deliberação” (Zanandrez, p.23,2016), buscando torna-la mais viável a partir de mudanças profundas, como a incorporação das falas do cotidiano à incorporação de questões referentes à barganha que anteriormente eram ignoradas.

A partir dessa percepção de ampliação da democracia deliberativa, nasce a proposta dos chamados sistemas deliberativos, que segundo Zanandrez (2016) emerge no sentido de buscar ligar a deliberação dos padrões discursivos que existem, bem como ajustar sua forma a questões mais concretas. A primeira a conceituar os sistemas deliberativos foi Mansbridge (1999), que dizia,

O que denomino sistema deliberativo resulta da conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos designados, da conversação entre constituintes e representantes eleitos ou outros representantes de organizações orientadas politicamente, da conversação na mídia, da conversação entre ativistas políticos, e da conversação cotidiana em espaços privados sobre coisas que o público deveria discutir- todos fazendo parte do que chamo de sistema deliberativo (MARQUES, MENDONÇA e MAIA, 2007, p.211).

Posteriormente o conceito de sistema deliberativo é retomado por Hendriks (2006), e de acordo com Marques, Mendonça e Maia (2007) ela faz uma crítica acerca do

trabalho de Mansbridge no tocante a ela considerar que todas as formas de deliberação se sustentam mutuamente. Para ele as esferas discursivas não necessariamente se influenciam, seria melhor imaginar que elas se interceptam, porém nem sempre de modo articulado.

Segundo Zanandrez (2016) na obra de Hendriks (2006) os sistemas deliberativos podem ser compostos por diferentes esferas discursivas, podem ser: macro (espaços informais, como protestos ou manifestações), micro (espaços formais, como conferências, compostas por políticos, funcionários públicos e especialistas) ou híbridas (formadas por esferas formais e informais, a exemplo dos desenhos deliberativos, que reúnem cidadão, políticos e ativistas), como se pode considerar os Fóruns Regionais. É importante salientar que para Hendriks as “esferas discursivas” não necessariamente funcionam de maneira articulada. Embora sempre estejam ligadas, isso não implica em uma influência mútua.

Parkinson e Mansbridge (2012)<sup>3</sup> argumentam que nenhum tipo de fórum, nem mesmo os mais elaborados são capazes de gerar legitimidade a maior parte das políticas e decisões tomadas de forma individual. Zanandrez realiza uma síntese a cerca dos papéis dos sistemas deliberativos trazidos na obra referida, quando diz que:

Em outras palavras, um sistema deliberativo deve ser capaz de promover e facilitar a oportunidade da participação de todos; deve ser um espaço em que as decisões sejam tomadas em um contexto de variadas arenas, instituições e cidadãos fora desses espaços, que interagem entre si, promovendo o mútuo respeito e um processo inclusivo e igualitário. (ZANANDREZ, 2016, p.27).

Para Mansbridge (1999) um sistema deliberativo é fundamental para uma boa escolha relativa às questões públicas, pois um sistema mal estruturado pode induzir os cidadãos a distorcerem os fatos os levando a uma escolha não harmonizável para todos, enquanto um bom sistema pode “filtrar” as sugestões inoportunas, possibilitando a escolha das melhores.

Para Zanandrez (2016) um sistema deliberativo deve ser capaz de construir um elo entre as instituições participativas, bem como integra-las com outros movimentos de representação como: associações de moradores, câmara municipal, manifestações populares,

---

<sup>3</sup> Escreveram a obra “Deliberative Systems: Deliberative Democracy”, um livro tido como um clássico para o campo dos sistemas deliberativos de acordo com Zanandrez (2016).

secretarias de governo dentro outros. Evidencia-se assim a natureza sistêmica do processo, ou seja, um sistema deliberativo tem como função primordial realizar a conexão entre diferentes arenas e atores. Nessa perspectiva pode-se enquadrar os Fóruns Regionais de Governo, como será evidenciado no capítulo 5 deste trabalho.

Para isso, Mendonça (2013) aponta para os chamados “indutores de conectividade” que tem a função de fazer a ligação entre esses diferentes espaços, pois para ele os sistemas deliberativos não são concebidos naturalmente. Neste ponto é importante ressaltar que para o autor existem algumas condicionantes para a existência de um sistema deliberativo, uma delas seria referente aos participantes, que necessitam ter algum tipo de relação, pois se não seria inviável criar um elo entre eles. A outra condicionante seria o sistema deliberativo precisa ser fundado politicamente, pois como já citado ele não é natural.

Em relação a esses conectores, Mendonça (2013) elenca quatro potenciais indutores: a burocracia, a circulação de participantes, o desenho e as normas das instituições e a mídia. É importante salientar que o autor reitera que esses elementos nem sempre se comportam como indutores de conectividade, podendo até gerar uma desarticulação ao em vez de conexão.

No tocante ao primeiro conector, temos a burocracia como elemento fundamental na conexão das diferentes esferas discursivas dentro dos sistemas deliberativos, uma vez que eles têm capacidade de criar condições para realizar essa conexão, seja através da organização de espaços, sistematização de informações ou estratégias comunicativas (MENDONÇA, 2013).

Sobre a circulação de participantes, Mendonça (2013) destaca a importância do livre trânsito de pessoas que são dotadas de alguma representatividade, pois para o autor essas pessoas passam por diversos espaços e momentos, realizando assim um papel de conexão entre essas arenas.

É importante ressaltar o entendimento de Mendonça (2013) acerca do conceito de representação, que de acordo com o autor não está restrito apenas a quem foi eleito através das eleições para legislativo e executivo. Deve-se pensar a representação como um

instrumento de autorização, que pode ser pensada em vários formatos, alcançando cidadãos que representam interesses, perspectivas e discursos.

O desenho e as normas que constituem as instituições participativas também possuem papel chave na questão da conectividade. De acordo com Warren (2007, *apud* Mendonça, 2013) os fóruns devem ser criados de maneira que facilitem a concepção sistêmica. Portanto, o desenho e as normas que ditam o funcionamento das instituições participativas são fundamentais na conectividade, uma vez que se fundadas na perspectiva sistêmica certamente vão facilitar a conexão entre diferentes arenas e pessoas.

O último conector tem papel fundamental na politização da conversação. Segundo Marques, Mendonça e Maia (2007) as pessoas não utilizam os meios de comunicação apenas para se informarem sobre questões que os interessam, eles buscam confirmar ou reformular seus argumentos a partir das visões apresentadas pela mídia. Os autores destacam os papéis desempenhados pela mídia: “fornecer informações para discussões, contribuir para as competências comunicativas e para qualidade dos argumentos formulados pelos cidadãos, prover tópicos em torno dos quais se estruturam esferas de conversação cotidiana” (MARQUES, MENDONÇA e MAIA, 2007, p.6).

Ao longo desse capítulo foram abordadas as diferentes concepções teóricas no século XX relativas à democracia. Destacam-se as noções de instituições participativas e sistemas deliberativos, que constituem recursos teóricos e analíticos para o trabalho. O entendimento dos sistemas deliberativos é chave do estudo, uma vez que o objetivo principal é fazer uma relação do possível papel dos Fóruns Regionais de Governo dentro da perspectiva dos sistemas deliberativos, analisando ainda o potencial de conectividade presente na dinâmica dos Fóruns Regionais de Governo, a partir dos indutores mencionados.

### **3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO**

Segundo Lavallo (2011) ao longo da história do Brasil o conceito de participação possui uma peculiaridade importante, que consiste em não se caracterizar como uma “categoria analítica da teoria democrática” e sim como uma “categoria prática”. Isto é, a concepção da participação no Brasil está ligada a uma categoria de caráter mobilizatório com objetivo de oferecer significado à atuação coletiva da sociedade.

Este capítulo pretende contextualizar o ambiente participativo no Brasil desde o regime autoritário até os dias de hoje. Parte-se do contexto do regime militar, no qual praticamente inexistiam instâncias participativas institucionalizadas, embora a sociedade civil se organizasse em movimentos sociais diversos de luta e resistência. Em seguida, aborda-se o período de redemocratização e elaboração da nova Constituição Federal de 1988, que incorpora dispositivos importantes para o fortalecimento da participação social institucionalizada a partir da ampla mobilização societária. Posteriormente apresenta-se a expansão da infraestrutura participativa no nível local nos anos 1990 e no âmbito federal a partir de 2003, com a chegada do PT ao governo federal. Em seguida apontam-se os limites da participação social no Brasil, com ênfase nas manifestações de junho de 2013 e no Decreto n. 8243 de 23 de maio de 2014.

#### **3.1 Antecedentes dos anos 1980 e transição democrática**

Tendo em vista o entendimento a respeito da participação social como categoria analítica, Lavallo (2011) crê que a participação social aflora no Brasil na década de 1960, trazendo consigo uma luta pela autonomia das classes populares. Segundo o autor seria até possível pensar no surgimento da participação no período da primeira república com seu ideário liberal da cidadania política, ou na época do populismo com a busca pela inclusão passiva das classes populares. Porém, Lavello (2011) acredita que o significado da participação em 1960 aplica-se melhor como o precursor da participação social no Brasil.

É importante salientar que teve início em 1964 o regime autoritário militar que perdurou até 1985, no qual segundo Ciconello (2008) a participação social no governo era escassa e totalmente controlada. Porém, de acordo com o autor todo esse contexto de

repressão não impossibilitou o nascimento de uma série de movimentos de participação e luta pela liberdade política.

De acordo com Lavallo (2011) a participação inicialmente tinha uma acepção puramente popular, não abarcando questões como as eleições, instituições governamentais, e a busca pelo livre envolvimento da população em questões políticas. Ou seja, a participação no Brasil em seu nascimento não possuía seu alicerce no reestabelecimento da democracia, e sim na autonomia das classes populares. Outro ponto significativo destacado pelo autor é que o conceito de participação tinha por aspiração na época dar independência às classes populares, buscando que esses fossem representantes dos seus devidos interesses. Em síntese, a participação no Brasil nos 1960 era vista da seguinte maneira pelo autor: “a participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares” (LAVALLE, 2011. p.34).

Nessa linha, Doimo (1997) indica que no contexto autoritário a participação social marca-se por uma recusa a institucionalidade por parte dos movimentos sociais e atores coletivos, e ênfase na autonomia das classes populares.

Como dito no início desta seção, mesmo com o cenário instaurado pelos militares de restrição as liberdades individuais e políticas, a sociedade civil se organizava de diversas formas, e algumas experiências participativas se destacaram na sociedade brasileira. Uma delas liderada pelas esferas mais reformistas da Igreja Católica, através das chamadas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que segundo Viola e Mainwaring (1987, apud Ciconello, 2008) eram compostas a partir das diversas paróquias distribuídas ao longo do território brasileiro. As CEBs desempenhavam um papel fundamental de articulação, pois buscavam reunir diversos atores sociais, como: movimentos sociais, sindicatos, associações, ONGs, dentre outros grupos criando uma ligação entre eles, conferindo assim um fortalecimento para o movimento.

Nessa linha, outros espaços participativos também se destacaram no contexto da ditadura militar, inspirados em conhecimentos atrelados ao campo teórico e moral, como a Teologia da Libertação e a Educação Popular. De acordo com Ciconello (2008) o objetivo desses lugares era a educação da sociedade, basicamente buscava-se passar para a população

ideias ligadas a emancipação e percepção cidadã, uma vez que segundo o autor a finalidade principal era capacitar a população para tornar possível uma reforma social.

Destacam-se, ainda, movimentos sociais urbanos com pautas de reivindicação de bens coletivos, como os movimentos de moradia, o movimento popular de saúde, o movimento de transporte, e outros (DOIMO, 1995).

Com o enfraquecimento do regime militar, e com o início da abertura política e transição democrática nos anos 1980, ocorreu de acordo com Lavalle (2011) um processo de mudança no entendimento da participação, antes popular, agora cidadã. A participação agora engloba também as ideias liberal-democráticas, uma vez que o regime ditatorial começava a se abrir permitindo mobilizações em prol do ideário democrático (LAVALLE, 2011).

Em conformidade com Ciconello (2008) a maior parcela dos atores sociais e políticos envolvidos com a luta da redemocratização carregavam consigo um ideário de democracia expandida. Na qual buscavam muito mais do que um retorno do sistema representativo eleitoral, eles defendiam a transformação profunda do “Estado não-democrático, excludente e autoritário”. Porém é importante ressaltar que segundo o autor essa transformação seria feita de maneira paulatina, não envolvendo ideias radicais ou revolucionárias. Além disso, Ciconello (2008) destaca o desejo de aumentar a participação da sociedade em questões que influenciam a sua realidade.

Em outros termos, no discurso do processo de redemocratização os atores coletivos alteram sua disposição em relação à postura de recusa a institucionalidade, e assim, passam a reivindicar espaços e formas de participação institucionalizada (DAGNINO, 2002).

Seguindo a trajetória da redemocratização, os anos entre 1985 a 1988 foram de acordo com Avritzer (2012) fundamentais para o que ele chama de “aprofundamento democrático”. Isso porque durante esse período ocorrerá a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e a concepção de uma nova Constituição Federal.

De acordo com Avritzer (2012) a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) possuía um traço importante, seu caráter participativo, que se baseava nas chamadas emendas populares, que funcionava a partir da busca de assinaturas da população sobre temas ligados a

políticas públicas. Essa “campanha popular para obtenção de assinaturas” gerou uma mobilização de diversos setores da sociedade, ligados aos mais diversos assuntos, como: saúde reforma urbana, assistência social, e meio ambiente, o que segundo o autor foi crucial para a criação de instituições participativas nestas áreas, bem como para impulsionar o alargamento dos direitos e outros avanços constitucionais.

### **3.2 A Constituição Federal de 1988 e os anos 1990**

O processo que envolveu a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi fundamental para a incorporação de mecanismos participativos na Constituição Federal de 1988, uma vez que a ANC mobilizou vários setores da sociedade, pressionando os políticos a atenderem os anseios participativos da sociedade.

Como já posto, a possibilidade de apresentação de emendas impulsionou a reconfiguração do tecido participativo da sociedade civil, que se configurou em amplas frentes, como os movimentos de reforma sanitária e de reforma urbana, dentre outros, que engendraram avanços significativos na CF88 no sentido da democratização e inclusão social.

A partir dessa lógica, Rocha (2008) demonstra que até mesmo em seu nome a Constituição Federal já evidencia a seu novo caráter participativo, uma vez que ela tornou-se consagrada como “Constituição Cidadã”. Segunda a autora uma série de instrumentos e princípios foram incorporados a Constituição visando expandir a participação da sociedade nos processos decisórios desde o nível federal ao local.

Dentre as várias incorporações feitas na Constituição de 1988 no tocante a participação social, Brasil e Carneiro (2014) destacam o Art. 29 que traz diretrizes para o planejamento participativo na esfera municipal, através da colaboração das associações municipais neste processo, além de requerer a participação nas políticas sociais. Além desse artigo, a Constituição traz outros pontos referentes à inclusão da participação social nos vários espaços da Administração Pública, como de acordo com Rocha (2008) no Art. 206 referente à “gestão democrática do ensino publico na área da educação”, e no Art. 114 que diz respeito à “gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados”.

Ainda é importante ressaltar uma nova ferramenta institucionalizada dentro da Constituição Federal, trata-se do controle social que foi ratificado no Art. 74 através do qual fica garantido o direito de “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” em delatar qualquer irregularidade ou ilegalidade para o controle externo da administração pública. Outra novidade consagrada pela Constituição foi de acordo com Rocha (2008) a instituição de três formas distintas de participação direta, sendo elas: referendo, plebiscito e a iniciativa popular.

Portanto, é possível perceber que a Constituição Cidadã trouxe de fato uma série de novos elementos que propiciaram um ambiente favorável para a proliferação de experiências participativas. Destaca-se que a legislação das políticas sociais aprovada nos anos 1990 (saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente) seguiu essa trilha de avanços, exigindo a criação de conselhos nas respectivas áreas como requisito para repasse de fundos.

A partir desses avanços as instituições participativas proliferaram no país, sobretudo no âmbito local. As instituições participativas que segundo Zanandrez (2016) mais cresceram nas últimas décadas foram: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências e os Orçamentos Participativos (OP).

Os Conselhos de Políticas Públicas constituem de acordo com Ciconello (2008) uma instituição participativa que cria espaços abertos à população para discussão da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas nos mais diversos ramos, como: assistência social, saúde, segurança, ente outros. É importante ressaltar o papel da Constituição de 1988 para a potencialização da expansão dessa instituição participativa, uma vez que de acordo com Zanandrez (2016) deixou-se aberto precedente para que as leis orgânicas que acompanham cada política pública fossem guarnecidas por um requisito, no caso, a presença de conselhos seria condicionante para repasses orçamentários.

Dentre as várias políticas públicas abarcadas por conselhos, a primeira a ser contemplada foi a da saúde, através da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que seria responsável pela articulação dos serviços públicos referentes a saúde nas três esferas federativas, implantando em cada nível um Conselho de Saúde. Esse conselho era composto em sua metade por representantes da sociedade civil, e dotado de atribuições como priorizar

as políticas de saúde, definir o uso do recurso público em ações da saúde, além do controle e monitoramento das atividades exercidas pelo governo no campo da saúde (CICONELLO, 2008).

Ao longo dos anos 1990, o que aconteceu para a área da saúde foi replicado para outras, fazendo ampliar a quantidade de conselhos pelo país. De acordo com Brasil e Carneiro (2014), em 1990 foi estabelecido o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), indicando dentre outras coisas a criação de conselho para a área. Já em 1993 foi instituída Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que também trazia consigo a indicação de criação de conselho para o campo. A educação igualmente teve lei específica que aconselhava a criação de conselho, no caso as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996. Para além dos conselhos de caráter compulsório mencionados, os municípios criaram conselhos em outras áreas de políticas públicas.

Em relação ao Orçamento Participativo, Avritzer (2016) considera que esta instituição participativa foi o “pontapé inicial” rumo à expansão das práticas participativas, potencializada pelo ambiente criado pela Constituição de 1988 através dos artigos 1º e 14º sobre soberania e participação direta respectivamente, e dos capítulos referentes às políticas sociais participativas. Além disso, é importante salientar a ascensão de partidos ligados a causas progressistas nas prefeituras, como o Partido dos Trabalhadores (PT), que carregavam consigo a ideologia participativa, o que favorecia o surgimento de novas experiências participativas (Brasil e Carneiro 2014). Tendo em vista esse universo propício a inovações participativas, nasce em 1989 de acordo com Zanandrez (2016) o primeiro Orçamento Participativo do Brasil em Porto Alegre durante o governo petista de Olívio Dutra.

No que tange a questão conceitual, o Orçamento Participativo pode ser compreendido como um espaço de participação que reúne cidadãos engajados e representantes do poder público, para a discussão sobre o gasto público em uma série de ações, desde a construção de uma academia popular à pavimentação de ruas, com a finalidade de inserir a sociedade na discussão de onde será melhor investir. (WEMPLER, 2008).

Por fim, as Conferências são, de acordo com Ciconello (2008) eventos públicos que reúnem diversos atores, onde se discutem e produzem pautas e agendas que iram influir nas políticas públicas durante um período de tempo. As Conferências articulam as três esferas

de governo em um desenho ascendente, que se inicia na esfera local, articulando também, participação com representação mediante a eleição de delegados nas diversas etapas que culminam na nacional.

É válido salientar que até 2003 as conferências eram restritas a poucas áreas, como saúde e assistência social (AVRITZER, 2008). Porém com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) a esfera federal, esse cenário começa a mudar, e será mais explorado na seção seguinte.

### **3.3 Anos 2000 e a ampliação da infraestrutura participativa**

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais em 2002 gerou uma grande expectativa para o campo participativo, uma vez que o Partido dos Trabalhadores teve grande atuação na intensificação das experiências participativas em nível local, esperava-se então que fosse replicada essa disposição para com a participação social na esfera federal. E de fato isso aconteceu:

Em particular, nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição participativa, realização de um expressivo conjunto de conferências [...] além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo (PIRES, 2010. p.566).

No que tange as conferências nacionais, o governo Lula avançou em dois aspectos importantes, ampliou o número de conferências e também aumentou a diversidade de assuntos a serem abarcados por essa instituição participativa. De acordo com levantamento de dados feito por Pogrebinschi e Santos (2010) no período entre 1988 e 2009 o Brasil sediou 80 conferências nacionais, sendo que 54 ocorreram durante o mandato do Presidente Lula, evidenciando a grande importância do governo petista para ampliação das conferências nacionais no país, envolvendo as três esferas de governo na sua realização.

Ainda no tocante as conferências nacionais, Pogrebinschi e Santos (2010) destacam o processo feito durante o governo Lula de diversificação dos temas tratados nas conferências, tornando essa instituição participativa mais democrática e plural. Temas como: povos indígenas, juventude, promoção da igualdade racial, direitos da pessoa idosa, meio

ambiente, direito da pessoa com deficiência, dentre outros só foram contemplados a partir da gestão petista.

Em relação aos conselhos de políticas públicas, a situação é bastante semelhante às conferências nacionais, pois eles também foram ampliados durante o governo Lula. De acordo com dados elaborados por Pires (2010), entre os anos de 1930 e 2010 foram instituídos 31 conselhos de políticas públicas no Brasil, sendo 15 durante o governo Lula (destes, 13 logo no primeiro mandato). Com base nesses dados, fica mais uma vez evidente a importância da gestão petista para o desenvolvimento e alargamento da esfera participativa.

Além dessa expansão da participação na esfera federal, durante os anos 2000 os espaços participativos no nível municipal também foram ampliados. De acordo com Pires (2010) os conselhos municipais cresceram consideravelmente durante a primeira década do sec. XXI, ampliando seus horizontes temáticos, abarcando assuntos que não obrigatoriamente envolvam transferência orçamentária para os municípios, além da incorporação de novos assuntos dentro das políticas públicas, como direitos humanos e juventude.

No que tange a expansão do Orçamento Participativo na esfera municipal, existem algumas peculiaridades a respeito desse processo. De acordo com Avritzer (2016), ainda durante os anos 1990 o Orçamento Participativo começou a ser replicado em cidades principalmente das regiões sul e sudeste, e durante o início dos anos 2000 começa a se difundir por todas as regiões do país, chegando de acordo com o autor a 201 municípios brasileiros.

Ao final do governo Lula destaca-se uma ampla infraestrutura participativa no país, com um grande número e diversidade de IPs nas três esferas de governo, heterogênea quanto aos seus desenhos, ao seu alcance e qualidade dos processos de participação.

Entretanto, a partir de 2004 a expansão do orçamento participativo começa a enfraquecer, motivada por dois principais fatores. O primeiro seria a derrota do PT em Porto Alegre, que impactou negativamente no Orçamento Participativo, uma vez que a capital gaúcha era uma influência importante para outras cidades brasileiras no que diz respeito às políticas participativas. E o segundo fator, seria a perda de centralidade de algumas prefeituras

para com o Orçamento Participativo, destinando pouco recurso para este instrumento (AVRITZER, 2016).

### **3.4 Manifestações de 2013, Decreto N.8243 e os limites da participação institucional**

Ao longo dos meses de junho e julho do ano de 2013 o Brasil foi palco de uma série de manifestações pelo país, sendo a cidade de São Paulo o seu berço e o Movimento Passe Livre (MPL) a principal liderança envolvida, possuindo como principal luta a redução da passagem do transporte coletivo. O movimento se expandiu para várias cidades do Brasil, potencializado por alguns fatores: presença de um movimento estruturado para comandar as primeiras manifestações, no caso o MPL; realização da Copa das Confederações no Brasil, que inflamou ainda mais o afloramento de insatisfações da sociedade; e o ambiente de total descrédito para com os atores políticos (ROMÃO, 2013).

Com o desenvolvimento das manifestações ao longo do mês de junho, novas demandas da população foram sendo incorporadas ao movimento, fazendo com que se tornasse um espaço diversificado, composto desde ideias mais progressistas a conservadoras. De acordo com análise feita por Avritzer (2016), o preço das passagens que era o centro das atenções nas primeiras manifestações, se tornou apenas coadjuvante com o crescimento dos movimentos, sendo subsistidos por temas como: educação, segurança, combate a corrupção, Governo Dilma, além de outros. Nota-se, portanto, que o movimento ganhou corpo, e atraiu milhares de pessoas as ruas para expressarem a sua opinião dos mais diversos temas, não havendo assim um tema central para os protestos.

Essa “explosão de demandas” nos termos de Romão (2013) remete-nos ao questionamento se as instituições participativas ampliadas nos anos 1990 e 2000, como os conselhos e conferências, estão conseguindo absorver os anseios da sociedade. De acordo com Romão (2013) essas instituições participativas não conseguiram atender a toda a população, basicamente reúne membros da administração pública e uma quantidade modesta da população, que estão interessados e articulados em um campo específico.

Por fim, Romão (2013) elenca como um dos grandes desafios para o aprofundamento democrático e ampliação participativa, a necessidade criar um instrumento

capaz de absorver todas as demandas oriundas das redes sócias e das ruas, permitindo assim que a sociedade possa impactar de maneira significativa o funcionamento do Estado.

Também Avritzer (2016) reporta as manifestações de 2013, apontando para os limites da participação social institucionalizada, que não conseguiu canalizar as diversas demandas da sociedade.

É importante ressaltar que durante o primeiro governo da Presidenta Dilma (2010-2014) mantiveram-se os esforços e o compromisso com o fortalecimento da participação social, destacando o empenho na construção da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), como evidenciado por Romão (2015):

Entre meados de 2012 e de 2013 foi-se estruturando, de maneira paralela ao amadurecimento da proposta do Sistema e da Política Nacional de Participação Social, reuniões com representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, no sentido de tornar operativa nos entes federativos a visão de que a participação institucional, sob o lema da “participação como método de governo” é um caminho para a democratização das decisões sobre políticas públicas (ROMÃO, 2015, p.50).

Este empenho do governo federal teve como resultado o Decreto n. 8243 de 23 de maio de 2014, no qual institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). De acordo com Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014) esse Decreto demonstra a vontade do governo federal de aprimorar e estimular as instâncias de participação, bem como articular sua atuação em rede.

Conforme Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014) o Decreto n. 8243 não apresenta inovações significativas para a estrutura participativa do país, ele busca fortalecer e integrar às práticas participativas já consolidadas no país, como: Conselho de Política Pública, Comissão de Política Pública, Conferência Nacional, Ouvidoria Pública Federal, Mesa de Diálogo, Audiência Pública, Consulta Pública, Ambiente Virtual de Participação Social e Fórum Interconselhos. É importante salientar que de acordo com os autores, a Mesa de Diálogo e o Fórum Interconselhos podem ser considerados formas de participação recentes, sendo a primeira um espaço para discussão da sociedade civil com o governo, a fim de debater sobre algum conflito, e o segundo, trata-se de um espaço para reunião de

representantes de conselhos e comissões de políticas públicas, com objetivo de potencializar a intersetorialidade.

Contudo, como posto por Romão (2015), o Decreto n. 8243 foi derrubado pelo legislativo através de um decreto legislativo, sob justificativa de que sua forma, no caso decreto presidencial, não era a mais oportuna, pois de acordo com eles deveria ter sido proposto um projeto de lei do executivo, que posteriormente seria posto em discussão pelo congresso nacional. Porém, Romão (2015) ressalta que para além dessa justificativa é importante salientar o contexto próximo a disputa presidencial, que fez com que os setores conservadores do congresso nacional se mobilizassem em prol de barrar as propostas do governo.

No momento posterior, segue-se um ciclo de mobilização polarizada e de grande magnitude, que desemboca no processo de impeachment da Presidenta Dilma, acarretando em uma crise institucional abrangente, que segue até o momento atual, no qual se apresentam mobilizações em torno da defesa dos direitos e da democracia. (Avritzer, 2016).

Essa situação que o nosso país vem atravessando, de completa crise de representatividade, além da situação política-institucional bastante delicada, faz com que se desenhe um cenário temeroso para a sociedade. Nesse sentido, o fortalecimento da institucionalização de práticas participativas segue-se, uma vez que elas possibilitam maior participação da sociedade no governo, e dessa forma potencializam o alcance de uma gestão pública mais democrática. E por isso, este trabalho se propõe a analisar uma experiência inovadora de participação social no estado de Minas Gerais, os Fóruns Regionais de Governo, buscando dessa maneira contribuir para o campo das práticas participativas institucionalizadas no país.

## **4 OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

O presente capítulo tem como objetivo realizar uma análise das ações referentes aos Fóruns Regionais de Governo nos anos de 2015 e 2016. Para isso, busca-se contextualizar brevemente a participação institucionalizada em Minas Gerais, partindo do final dos anos 1970, até o momento atual. Além disso, expõe aspectos relativos à concepção e criação dos Fóruns Regionais. Por fim, realiza-se um balanço sobre o processo de concepção e implementação dos Fóruns Regionais nos anos de 2015 e 2016, permitindo visualizar seus desdobramentos e primeiros resultados.

### **4.1 Antecedentes da participação social institucionalizada em Minas Gerais**

No capítulo anterior buscou-se construir uma trajetória da participação social institucionalizada no Brasil desde os tempos da ditadura militar, passando pela redemocratização, ampliação da estrutura participativa nos anos 2000 até chegar ao período das manifestações juninas de 2013. Tal construção se faz necessária para evidenciar a conjuntura presente no país no que diz respeito à participação social institucionalizada, permitindo assim, situar os Fóruns Regionais.

Nesta seção abordam-se os antecedentes da participação social no estado de Minas Gerais, de forma breve, tendo em vista contextualizar os Fóruns Regionais. No âmbito da participação não institucionalizada, destacam-se os movimentos sociais e o associativismo urbano no estado mesmo no período autoritário.

A participação social institucionalizada em Minas Gerais tem alguns antecedentes no regime autoritário militar, por meio da criação de Conselhos Estaduais de Políticas Públicas em algumas áreas de políticas sociais. De acordo com Pinto (2007) entre o fim dos anos 1970 e 1980 foram criados 15 Conselhos Estaduais, na sua maioria com caráter consultivo e propositivo, instituídos predominantemente a partir de Decretos oriundos do poder executivo.

O fim do período militar e o processo de redemocratização, que culminou entre outras coisas na promulgação da Constituição Federal de 1988, impulsionou a formulação de várias constituições estaduais, como no caso a mineira, promulgada em 1989. Ela buscava

reafirmar e fortalecer as ideias trazidas na Constituição Federal de 1988, bem como estabelecer diretrizes para o alcance da cidadania plena do povo mineiro. Nesse sentido, assim como a Constituição Federal, buscou-se trazer instrumentos para fortalecer a participação social nas atividades governamentais, como as Audiências Públicas Regionais (APR), que constituem outro antecedente.

As chamadas Audiências Públicas Regionais (APR) evidenciam um aspecto importante a respeito de iniciativas participativas institucionalizadas nos anos 1990 no legislativo do estado,. De acordo com Corrêa (2008) esse instrumento de participação teve sua origem alicerçada na Constituição Mineira de 1989 e no estabelecimento do Regimento Interno da ALMG de 1990, e tinha como objetivo:

Criar um canal direto de comunicação entre os municípios agrupados nas regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais, de forma a facilitar que os cidadãos, juntamente aos seus representantes, pudessem identificar e vocalizar os problemas socioeconômicos e políticos das regiões de planejamento, provendo a Assembleia de maiores informações acerca das realidades regionais (CORRÊA, 2008, p.44).

Ainda sobre as Audiências Públicas Regionais (APR), Corrêa (2008) destaca o não envolvimento direto do Executivo no início do processo em 1993, sendo que das 2 157 proposições feitas pela população mineira repassadas pelo Legislativo ao Executivo, nenhuma foi integrada ao planejamento governamental. Buscando alterar essa situação, a Emenda Constitucional Estadual nº12 institucionaliza a participação do Executivo no processo das APR, o que segundo Corrêa (2008) não surtiu grande efeito prático, pois o poder Executivo, dotado de grande poder discricionário perante o orçamento, continuou a destinar pouca atenção e recursos para das propostas oriundas das ARP, gerando um descrédito para com a população. Por fim, em 1998 ainda tentou-se através da Lei 12.997 oxigenar as APR alterando seu caráter consultivo para deliberativo, porem a depreciação do processo era grande, o que fez com que essa mudança não gerasse impacto significativo nos rumos das APR.

Com a chagada de Itamar Franco ao poder do estado, em 1999, gerou-se uma expectativa perante o aumento da participação social no governo, uma vez que o Partido dos Trabalhadores (PT) fazia parte da coalizão vitoriosa. Porem, de acordo com Corrêa (2008) o executivo não chegou a concretizar mudanças significativas no campo participativo, devido

ao rompimento precoce do PT com o governo, fazendo com que a participação social ficasse mais uma vez deixada de lado pelo executivo.

Contudo, ainda no contexto dos anos 1990, é importante destacar a expansão considerável de conselhos estaduais a partir desse período, motivada principalmente pelas diretrizes advindas da Constituição Federal de 1988, que condicionava repasses financeiros nas políticas sociais à presença de Conselho na respectiva área. Segundo Pinto (2007), após a Constituição Federal de 1988 foram criados 27 novos Conselhos no estado, em sua maioria através de projetos de lei. Porém a autora salienta que alguns desses conselhos estavam inativos ou em alguns casos nem chegaram a ser implementados de fato.

Com a chegada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao governo do estado de Minas Gerais em 2003, dá-se início a uma nova forma de dirigir o estado, pautada na administração pública gerencial. De acordo com Paula (2005) consiste no uso de técnicas neoliberais, realização de reformas direcionadas para o mercado, bem como a utilização de procedimentos típicos da gestão da área privada. É importante ressaltar que esse modelo de gestão é alvo de críticas, desde sua concepção no final dos anos 1970, de acordo com Carneiro e Brasil (2014) esse tipo de sistema deixa a desejar nas questões ligadas à participação social, dificultando o alcance de uma governança democrática.

Dentro desse contexto de reformas, o governo lança no ano de 2003 o chamado Choque de Gestão, que perdurou 12 anos, passando pelos governos dos tucanos de Aécio Neves e Antônio Anastasia, tendo como finalidade principal enunciada diminuir os gastos públicos e modernizar a maquina governamental, motivado pelo cenário de crise que o estado passava no início dos anos 2000.

Não é objetivo desse trabalho abordar as implicações e impactos do Choque de Gestão, buscando apenas evidenciar as suas deficiências para com a participação social, pois segundo Ladeira (2008) essa forma de gestão se caracteriza pela “inexistência de relações bem estabelecidas entre os cidadãos e planejadores”, o que acarreta em um déficit democrático do modelo.

No primeiro mandato de Aécio Neves (2003-2006) foi concebido e implementado o chamado “Choque de Gestão”, que tinha o intuito enunciado de realizar em

sua primeira etapa um duro ajuste fiscal, com objetivo de conter o déficit público do estado. A segunda etapa do Choque de Gestão aconteceu no segundo mandato de Aécio Neves (2007-2010), intitulada como “Estado para Resultados” que tinha como propósito dar uma atenção especial para com os resultados alcançados pelas políticas públicas, utilizando-se de mecanismos ligados ao campo do gerenciamento de projetos, buscando assim desenvolver uma gestão eficiente voltada para o alcance de metas e resultados, aliada em tese ao monitoramento e avaliação. (Minas Gerais, 2017). De acordo com Pereira (2015), essas duas etapas que aconteceram durante os governos de Aécio Neves, foram marcadas por um déficit no campo da participação social, uma vez que não estavam imbuídas de práticas que favorecessem a atuação da sociedade nas decisões públicas.

Já na terceira etapa, conhecida como “Gestão para a Cidadania” implementada pelo governo de Antônio Anastasia (2011-2014), houve a proposta de realizar uma governança em rede, baseada em dois eixos: gestão regionalizada e gestão participativa. O primeiro seria fundamentado na criação de Comitês Temáticos, que seriam instruídos em cada uma das dez áreas de planejamento do estado, e reuniriam representantes do governo de diversos setores para discutir a realidade de cada região. O segundo consistiria na concepção de espaços para a conversação entre a sociedade civil organizada e o estado, em cada uma das regiões de planejamento, buscando ouvir a percepção da população a cerca dos problemas e políticas públicas que envolvem a região (Minas Gerais, 2017).

Portando, a terceira etapa do Choque de Gestão em sua proposta apresentava um caráter mais favorável à participação social, porém a sua implementação ficou restrita a apenas duas regiões de planejamento, e não passou do piloto, evidenciando assim a falta de comprometimento do executivo com a participação social no governo (PEREIRA, 2015).

Contudo, a exemplo dos outros estados brasileiros, a estrutura participativa de Minas Gerais foi ampliada na última década, mais notadamente a partir de 2003. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) de 2012 (IBGE, 2012) o número de conselhos aumentou em todos os estados brasileiros. Em relação às Conferências Estaduais<sup>4</sup>, também foram expandidas, motivadas pelos estímulos vindos do governo federal.

---

<sup>4</sup> Não foram encontrados dados sistematizados sobre as edições das diversas conferências que aconteceram no estado.

Porém, é importante salientar que o governo de Minas Gerais seguiu em direção distinta do governo federal a partir de 2003, pois como visto no capítulo anterior, a participação social institucionalizada foi amplamente impulsionada pelo governo federal, que buscou criar estímulos para a sua expansão. Já a participação social no nível estadual, em nenhum momento se tornou uma agenda prioritária para o governo, fazendo com que a estrutura participativa em Minas Gerais não se desenvolvesse.

Com a vitória de Fernando Pimentel (PT) nas eleições de 2014 o cenário começa a mudar, dado o compromisso histórico do partido com a participação social, que se mostrou presente desde o período eleitoral, por meio das Caravanas da Participação, que percorreram todo o estado de Minas Gerais ouvindo a população, buscando construir o plano de governo de acordo com os anseios de cada região do estado. Essa prática se manteve presente logo no início do governo, com a instituição dos Fóruns Regionais de Governo, que serão objeto de análise dos próximos itens.

#### **4.2 A concepção dos Fóruns Regionais de Governo e os territórios de desenvolvimento**

Visando fortalecer a participação social no estado, inserindo a população no planejamento e acompanhamento das políticas públicas, pretendendo construir assim um governo mais democrático, e buscando também desenvolver uma gestão descentralizada, o governo concebe a ideia dos Fóruns Regionais de Governo. Nesse sentido, o entrevistado A acredita que:

Quando os Fóruns Regionais foram criados, o objetivo era aumentar a participação popular no planejamento governamental e também aumentar a territorialização das políticas públicas, ou seja, havia uma visão de que as políticas públicas eram definidas somente aqui na Cidade Administrativa, sem participação das pessoas e era definida uma política única para o estado todo.

O processo de concepção dos Fóruns Regionais de Governo envolveu diretamente três Secretarias de Estado: Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e a então criada Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), sendo a última incorporada quando a sistematização já estava quase finalizada. A SEGOV ficou responsável basicamente pela estruturação do Decreto que iria estabelecer as diretrizes que conduziriam os Fóruns

Regionais, já a SEPLAG sistematizou o andamento e metodologia dos Fóruns Regionais, destacando que as secretarias mantiveram o diálogo aberto durante essa elaboração, a fim de sustentar uma relação articulada em prol do sucesso do projeto (PEREIRA, 2015).

Os Fóruns Regionais de Governo foram instituídos oficialmente através do Decreto nº 46.774 no dia 09 de junho de 2015, composto por três capítulos, nos quais se materializa a nova forma de governar o estado, pautada no diálogo e na aproximação da sociedade com o poder público, enfatizando o objetivo de descentralizar as políticas públicas, adequando-as a cada realidade das diversas regiões do estado.

O primeiro capítulo do Decreto define que os Fóruns Regionais possuirão caráter consultivo e propositivo, trazendo também suas diretrizes, objetivos e competências. Basicamente os Fóruns Regionais foram criados com a missão de fomentar a participação social como direito dos cidadãos, desenvolvendo instâncias de participação em cada um dos territórios de desenvolvimento, buscando inserir a sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas nas regiões do estado.

Já o segundo capítulo, apresenta os aspectos referentes à coordenação dos Fóruns Regionais, bem como sua instalação e funcionamento. A coordenação executiva fica a cargo da SEGOV, SEPLAG e SEDPAC, que têm como incumbência fornecer todo apoio técnico e logístico para realização de todos os processos que envolvam os Fóruns Regionais. De acordo com Santos (2016), a SEGOV responde pela centralização da gestão dos Fóruns Regionais, realizando a interlocução e mobilização entre os representantes do governo, secretarias de estado e sociedade civil, bem como a organização dos eventos ligados aos Fóruns Regionais. Segundo a autora, a SEPLAG fica encarregada de absorver e tratar as demandas oriundas dos Fóruns Regionais, bem como encaminha-las para os órgãos correspondentes, além de auxiliar na organização dos eventos dos Fóruns Regionais. Por fim, Santos (2016) discorre sobre as atribuições da SEDPAC, que atua principalmente na mobilização dos movimentos sociais e no aprofundamento da interlocução com a sociedade civil organizada.

Ainda sobre o capítulo dois do Decreto, ele traz a composição e organização dos Colegiados Executivos, instalados em cada um dos territórios de desenvolvimento, com a missão de realizar discussões a respeito das demandas da população, bem como acompanhar

as ações do governo na região e auxiliar na organização eventos dos Fóruns Regionais. O Decreto indica que os Colegiados Executivos tem caráter diretivo e executivo, e reúne representantes do governo estadual das mais diversas áreas<sup>5</sup>, prefeitos e vereadores (escolha de um por microterritório), além de 25 membros da sociedade civil. Além deles, podem compor os Colegiados representantes do judiciário, legislativo, órgãos federais, da Defensoria Pública, bem como representantes de órgãos da administração indireta.

Nesse ponto é importante destacar a função do secretário executivo, cargo comissionado ligado a SEGOV, que atua em cada um dos territórios de desenvolvimento, sendo um elo entre o Colegiado Executivo e o governo, além de realizar toda a articulação entre os atores e instituições do seu respectivo território.

Em relação ao terceiro capítulo, ele estabelece os dezessete territórios de desenvolvimento, nos quais vão ser instalados os Fóruns Regionais de governo, sendo eles: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Metropolitano, Mucuri, Noroeste, Norte, Oeste, Sudoeste, Sul, Triângulo Norte, Triângulo Sul, Vale do Aço, Vale do Rio Doce e Vertentes.

Como evidenciado no parágrafo anterior, o Decreto nº 46.774 além de instituir os Fóruns Regionais de Governo, apresenta a divisão do estado<sup>6</sup> em dezessete territórios de desenvolvimento, sendo esses compostos por microterritórios, que agregam municípios segundo parâmetros socioeconômicos e geográficos.

A concepção dos territórios de desenvolvimento teve como inspiração as divisões territoriais de algumas políticas públicas, especialmente a da saúde. Na sequência, foram feitos aperfeiçoamentos buscando aprimorar a divisão territorial de acordo com as diretrizes do governo e a realidade de cada região. É importante salientar que nesse ponto a participação social já se fez presente, pois a sociedade teve oportunidade de opinar a respeito da divisão territorial, bem como apontar possíveis mudanças e melhorias.

---

<sup>5</sup> Um representante de cada uma das seguintes entidades: SEGOV, SEPLAG, SEDPAC, SES, SEDESE, SEAPA, SEMAD, SEDRU, SETOP, PMMG, PCMG, CBMMG, DER-MG, CEMIG E COPASA.

<sup>6</sup> Anteriormente o estado de Minas Gerais era dividido em dez áreas de planejamento.

Após as discussões feitas entre o governo e sociedade civil, e a sanção das eventuais mudanças, estabeleceram-se os dezessete territórios de desenvolvimento e seus respectivos oitenta microterritórios, como ilustrado no mapa abaixo:

Figura 1 - Territórios de Desenvolvimento e Microterritórios de Minas Gerais



Fonte: SEPLAG-MG.

Essa orientação de descentralização e divisão territorial permite que o governo atue de forma específica em cada área, potencializando o êxito das suas ações, uma vez que existem grandes diferenças sociais, econômicas e culturais ao longo do território mineiro. Somado a isso, essa forma de divisão permite que o estado se aproxime mais da população, pois dada a grande extensão territorial de Minas Gerais um governo que se concentra na capital, acaba por não absorver de maneira eficiente as demandas que vêm do interior, bem como não conhece a sua realidade.

### 4.3 Fóruns Regionais de Governo no ano de 2015

O início do ano de 2015 foi marcado pelo processo de concepção e criação formal dos Fóruns Regionais de Governo, como explicitado no item anterior, que resultou no Decreto nº 46.774 publicado em 09 de junho de 2015.

Logo na sequência da publicação que institucionalizou os Fóruns Regionais, deu-se início a chamada instalação dos Fóruns, nome pelo qual ficou conhecida a primeira rodada dos Fóruns Regionais, que percorreu os 17 territórios de desenvolvimento, entre os dias 11 de junho a 24 de setembro, realizando-se um evento para cada território. Esses eventos contaram com a presença do Governador, o que para o entrevistado B representou uma sinalização da importância do projeto para o governo, além de autoridades do alto escalão do estado, bem como lideranças de movimentos sociais, além de estar aberto a toda população.

A Tabela 1 mostra que 17 293<sup>7</sup> pessoas participaram dos 17 eventos pelos territórios de desenvolvimento na primeira rodada dos Fóruns Regionais:

Tabela 1 - Número de participantes da primeira rodada por território de desenvolvimento

Território de Desenvolvimento	Número de participantes
Norte	700
Medio e Baixo Jequitinhonha	1.100
Mucuri	834
Sudoeste	851
Vale do aço	850
Mata	800
Vertentes	851
Central	450
Alto Jequitinhonha	642
Vale do Rio Doce	960
Caparaó	702
Noroeste	972
Metropolitano	1.905
Triangulo Norte	1.903
Triangulo Sul	1.093
Oeste	941
Sul	1.739
Total	17.293

Fonte: Gabinete Militar do Governador

<sup>7</sup> Esse número corresponde à contagem feita pelo Gabinete Militar do Governador, sendo superior ao número de credenciamento do evento, uma vez que tem pessoas que adentram sem realizar o cadastro.

Esses eventos tinham como objetivo apresentar os Fóruns Regionais à população, explicando como seria o seu funcionamento, qual o seu propósito, bem como expor a ideia dos territórios de desenvolvimento. Além disso, a população foi chamada a preencher o Formulário de Diagnóstico Territorial, que permitia a população indicar as principais carências e problemas da sua região. Esse formulário tinha uma divisão entre os eixos do PMDI, sendo eles: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico (envolve assuntos sobre indústria, agricultura e meio ambiente), Infraestrutura e Logística (envolve assuntos sobre obras, estradas e cidades), Saúde e Proteção Social (envolve assuntos sobre saúde, juventude e esporte), Segurança Pública (envolve assuntos sobre polícias civil e militar, e corpo de bombeiros) e Educação e Cultura.

De acordo com Santos (2016), os eventos da primeira rodada dos Fóruns Regionais não envolveram uma participação direta da sociedade, basicamente esta etapa criou “apenas um espaço para inserção formal da temática participativa na agenda governamental mineira e informação aos participantes” (SANTOS, p.59, 2016).

Posteriormente, realizou-se a segunda rodada dos Fóruns Regionais de Governo, entre os dias 11 de julho e 03 de outubro, onde a sociedade pode participar ativamente, uma vez que teve a oportunidade de discutir as demandas apresentadas no Formulário de Diagnóstico Territorial, com objetivo de priorizar as ações mais relevantes para população. Participaram dessa etapa 8 361 pessoas<sup>8</sup>, nos 17 eventos que ocorrem por cada um dos territórios de desenvolvimento, como evidenciado na Tabela 2:

---

<sup>8</sup> Esse número corresponde à contagem feita pelo Gabinete Militar do Governador, sendo superior ao número de credenciamento do evento, uma vez que tem pessoas que adentram sem realizar o cadastro.

Tabela 2 - Número de participantes da segunda rodada por território de desenvolvimento

Território de Desenvolvimento	Numéro de participantes
Norte	470
Medio e Baixo Jequitinhonha	600
Mucuri	372
Sudoeste	268
Vale do aço	424
Mata	521
Vertentes	550
Central	249
Alto Jequitinhonha	398
Vale do Rio Doce	932
Caparaó	723
Noroeste	492
Metropolitano	617
Triangulo Norte	600
Triangulo Sul	385
Oeste	400
Sul	360
Total	8.361

Fonte: Gabinete Militar do Governador

A metodologia da segunda etapa se desenvolveu da seguinte maneira: os participantes foram identificados no cadastramento de acordo com o eixo<sup>9</sup> que tinham interesse de discutir. Posteriormente aconteceu uma cerimônia de abertura do evento, na sequência os participantes foram direcionados para salas temáticas a partir do eixo que haviam escolhido. Nesses espaços a população pode discutir a respeito das demandas oriundas do preenchimento dos Formulários de Diagnóstico Territorial, priorizando as que julgam mais importantes, sendo que no fim das discussões foram especificadas dez prioridades por cada eixo (PEREIRA, 2015).

Além disso, durante os encontros da segunda rodada dos Fóruns Regionais, foram escolhidos os membros do Colegiado Executivo, através de consenso ou votação, sendo a sua composição já evidenciada no item dois deste capítulo.

<sup>9</sup> Os mesmo eixos que estavam no Formulário de Diagnóstico Territorial: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública e Educação e Cultura.

Ao final da primeira e segunda rodada dos Fóruns Regionais, foram levantadas 12 689<sup>10</sup> demandas da população mineira, das quais 2 037 foram priorizadas, oriundas dos 17 territórios de desenvolvimento, como ilustra a Tabela 3:

Tabela 3 - Balanço das duas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais

Território de Desenvolvimento	Número total de participantes	Demandas recebidas	Demandas Priorizadas
Norte	1.170	717	142
Medio e Baixo Jequitinhonha	1.700	1.228	169
Mucuri	1.206	1.596	95
Sudoeste	1.119	558	81
Vale do aço	1.274	482	89
Mata	1.321	1.562	112
Vertentes	1.401	982	96
Central	699	291	104
Alto Jequitinhonha	1.040	424	131
Vale do Rio Doce	1.892	486	118
Caparaó	1.425	516	101
Noroeste	1.464	806	106
Metropolitano	2.522	1.210	164
Triangulo Norte	1.503	269	110
Triangulo Sul	1.478	423	122
Oeste	1.341	322	144
Sul	2.099	817	156
Total	25.654	12.689	2.037

Fonte: Elaboração própria com dados do Gabinete Militar do Governador e da SEPLAG

Em relação à incorporação dessas demandas no planejamento governamental, Andrade (2016) constatou que não houve uma influencia direta delas na elaboração do PPAG 2016-2019<sup>11</sup>, devido principalmente ao seu prazo de entrega, que não permitiu que as demandas fossem processadas a tempo de serem utilizadas na elaboração do documento. Ou seja, as demandas dos Fóruns Regionais não influenciaram na construção do PPAG. Contudo, segundo o autor, depois da elaboração do PPAG, houve um direcionamento por parte do

<sup>10</sup> Esse número corresponde à contagem feita pelo Gabinete Militar do Governador, sendo superior ao número de credenciamento do evento, uma vez que tem pessoas que adentram sem realizar o cadastro.

<sup>11</sup> O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é um instrumento de planejamento de médio prazo, que contém os objetivos e as metas do governo para um período de quatro anos.

governo para que se cruzassem as ações já previstas no PPAG que atendessem as demandas dos Fóruns Regionais.

O entrevistado A tem uma visão otimista em relação à incorporação dessas demandas nos instrumentos de planejamento de longo prazo, como no caso o PMDI<sup>12</sup>, pois de acordo com ele, “o PMDI tem um caderno com todas as demandas levantadas nos Fóruns, então de certa forma, o sucesso foi conseguir colocar essas demandas da população no planejamento de longo prazo do Governo”.

Portanto, o ano de 2015 para os Fóruns Regionais teve vários momentos diferentes, em princípio uma etapa voltada para a sua concepção e criação formal e a instituição da nova divisão territorial do estado. Posteriormente, ocorreram dois grandes eventos em cada um dos territórios de desenvolvimento, levantando um grande número de demandas, contando com boa participação da população. Em relação à incorporação dessas demandas no planejamento governamental, como indicado por Andrade (2016) não houve uma êxito considerável. Porém é importante ressaltar o grande esforço do governo em realizar os Fóruns Regionais, investindo capital financeiro e humano para que pudesse acontecer, mesmo em tempos de grande restrição orçamentária, ou seja, depois de muitos anos, a participação social passou a ser agenda prioritária do governo estadual mineiro.

#### **4.4 Fóruns Regionais de Governo no ano de 2016**

Dando continuidade a análise dos Fóruns Regionais, tendo agora o ano de 2016 como objeto de estudo, pode-se destacar a terceira etapa como principal ação dos Fóruns no início de 2016. Essa etapa aconteceu durante o fim de 2015 até os primeiros meses de 2016, tendo como objetivo a instalação dos Colegiados Executivos, eleitos na etapa anterior, bem como mostrar as respostas dadas em relação às demandas recebidas pelos Fóruns Regionais até aquele momento.

---

<sup>12</sup> O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é um instrumento de planejamento de longo prazo, que contém metas e orientações a serem seguidas durante vários governos, a fim de assegurar a continuidade de certas ações chaves para o desenvolvimento econômico e social do estado.

Em um primeiro momento, as demandas foram tratadas pela equipe técnica do governo, sendo categorizadas como: custeio, gestão, investimentos e pessoal<sup>13</sup>. Devido à situação fiscal do estado, estando próximo do limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apenas as demandas referentes a custeio e gestão foram encaminhadas para o respectivo órgão responsável por ela, uma vez que não envolvem aumento patrimonial nem de pessoal, posteriormente o órgão devia encaminhar a resposta referente à demanda.

Após esse processo, a equipe dos Fóruns retornou aos territórios para apresentar aos Colegiados Executivos as respostas dadas pelos órgãos competentes, bem como situa-los da situação financeira delicada do estado. Devido ao grande número de demandas a serem respondidas, e o curto período do evento, de apenas um dia, fizeram com que parte das respostas fossem apresentadas em outro momento, apenas para os secretários executivos, que deveriam levar essas informações para as reuniões com os colegiados (SANTOS, 2016). Sobre a etapa devolutiva, o entrevistado C faz o seguinte balanço:

Muita coisa avançou nos territórios devido a mudanças mínimas, na forma de gerenciar. Outra coisa das devolutivas de 2016, e que nós não podemos deixar de falar, é que mesmo o Governador não tendo voltado nos territórios num grande evento, muitos encontros, muita reuniões, muitos seminários e muitas articulações foram feitas tanto pelo Secretário Executivo quanto pelos colegiados executivos.

---

<sup>13</sup> Custeio envolve gastos referentes a conservação da administração pública; Gestão envolve as atividades internas do governo, sua organização e metodologias; Investimento envolve gastos que acarretam em aumento patrimonial do estado; Pessoal envolve questões referentes ao número de servidores públicos do estado.

A Figura 2 sintetiza o que se verificou nos Fóruns nas três primeiras etapas.

Figura 2 – Resumo das rodadas dos Fóruns Regionais



Fonte: SEEDIF

Além dessa terceira etapa, o ano de 2016 foi marcado por uma mudança na coordenação dos Fóruns Regionais, pois através da reforma administrativa promovida pelo governador Fernando Pimentel, ficou instituída dentre outras mudanças a criação da Secretária de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF), que passa a desempenhar o papel de coordenação dos Fóruns Regionais, ressaltando que a SEGOV, SEPLAG e SEDPAC continuam fazendo parte da coordenação política.

A SEEDIF foi estabelecida oficialmente através do Decreto N° 47.039 de 26 de agosto de 2016, que trouxe suas diretrizes básicas, herdando algumas funções referentes à

extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE)<sup>14</sup>, bem como a governança dos Fóruns Regionais, em conjunto com a SEGOV, SEPLAG e SEDPAC. Posteriormente sua organização foi complementada pelo Decreto N° 47.094 de 28 de novembro de 2016, que expõe mais detalhadamente as atribuições da secretaria, bem como sua estrutura orgânica.

De acordo com o entrevistado C, a criação da secretaria foi positiva para o processo dos Fóruns Regionais, pois “pode-se implementar uma atuação mais pontual, pois a secretaria nos dá essa logística, pois os Fóruns se tornaram um programa tão importante para o governo que hoje eles têm uma secretaria e antes era uma subsecretaria lá na SEGOV”.

Sendo assim, nota-se o esforço do governo estadual em valorizar os Fóruns Regionais, e, prestigiar a participação social no governo. A SEEDIF é composta basicamente pelas antigas equipes da SEGOV e SEPLAG que trabalhavam com os Fóruns Regionais, logo, a união dessas equipes tende a potencializar suas ações, destacando que agora atuam com um comando único. Outro ponto positivo a se considerar, foi o aumento de servidores na equipe dos Fóruns, pois algumas pessoas que trabalhavam na extinta SEDE ficaram agora na SEEDIF.

Outro ponto que merece destaque no ano de 2016 foi o Pacto pelo Cidadão, instituído pelo Decreto n° 47.070 no dia 26 de outubro de 2016, que o consagra como um instrumento de planejamento que contém as metas fixadas para os órgãos e entidades do poder executivo estadual. Trata-se basicamente, de um compromisso firmado entre o governador e os órgãos e entidades do governo, buscando materializar os objetivos a serem alcançados durante o restante do mandato, em consonância com os objetivos que constam no PPAG e PMDI, levando em conta as demandas oriundas dos Fóruns Regionais.

Esse instrumento ratifica a importância dos Fóruns Regionais para a incorporação da participação social no planejamento governamental, uma vez que ele traz o Plano de Ação dos Fóruns Regionais, que corresponde ao conjunto de metas e ações pactuadas a partir das demandas absorvidas pelos Fóruns Regionais. Além disso, o Pacto pelo Cidadão contém o Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento, que mostra um

---

<sup>14</sup> A SEDE foi extinta com a reforma administrativa, sendo o seu espaço físico ocupado pela SEEDIF, herdando algumas atribuições da secretaria, como as questões referentes ao desenvolvimento integrado (apoio a empresas de pequeno porte, apoio ao artesanato, apoio aos arranjos produtivos locais).

conjunto de obras realizadas pelo governo na área de infraestrutura e logística, levando em consideração as demandas priorizadas pelos Fóruns Regionais nesse assunto. Por fim, são expostas as Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos, que apresentam as ações tidas como estratégicas para o governo, definidas pelos coordenadores dos comitês temáticos.

Assim, o ano de 2016 foi importante para os Fóruns Regionais, pois criou-se uma secretaria de estado para unificar sua atuação, sinalizando a intenção do governo em fortalecer o programa e o comprometimento com participação social. Além disso, as demandas dos Fóruns Regionais foram incorporadas mais significativamente ao planejamento governamental, através do Pacto pelo Cidadão.

No entanto, durante o ano de 2016 notou-se que os Fóruns Regionais se distanciaram da população e do colegiado executivo, pois depois da terceira rodada que aconteceu no início de 2016, não houve nenhum grande evento do governo nos territórios de desenvolvimento. Vamos analisar a seguir, três pontos destacados pelo entrevistado A que podem explicar essa situação.

O primeiro ponto trata-se das eleições municipais de 2016, pois muitos dos atores envolvidos com os Fóruns Regionais estavam envolvidos nas eleições, seja como candidato ou militante, uma vez que a maioria das pessoas ligadas aos Fóruns Regionais eram importantes lideranças locais. Tal situação é retratada pelo entrevistado A:

O secretário executivo também tem um papel muito político, eles eram ligados à Secretaria de Governo e alguns deles saíram para se candidatar, outros estavam envolvidos em campanhas. Uma parte do colegiado executivo eram prefeitos e vereadores, e obviamente não iriam participar, pois estavam pensando na eleição e alguns membros da sociedade civil e do colegiado pediram para se afastar, pois iriam se candidatar. Apesar de serem da sociedade civil, eles eram de movimentos sociais, alguns eram lideranças e se afastaram também.

Um segundo ponto foi à criação da SEEDIF, que por realizar uma mudança na estrutura da coordenação dos Fóruns Regionais, bem como realocar alguns servidores, gerou um momento de adaptação geral, o que diminuiu o ritmo dos trabalhos. Ressalta-se que o secretário<sup>15</sup> nomeado para a pasta não tinha participado do processo dos Fóruns Regionais anteriormente, sendo que em um primeiro momento se dedicou a entender melhor o processo

---

<sup>15</sup> Fábio Cherem, deputado estadual do PSD.

e depois propôs algumas mudanças na metodologia dos Fóruns Regionais. Porém, essas mudanças não chegaram a gerar impactos significativos no andamento dos Fóruns Regionais<sup>16</sup>.

Por fim, um terceiro ponto a se considerar foi o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, que desviou parte da atenção do governo, e até mesmo de alguns atores envolvidos nos Fóruns Regionais para esse processo. Além disso, os atores sociais engajados na participação social têm um compromisso histórico com a defesa da democracia e o respeito ao voto popular, e por isso se envolveram nas lutas contra esse processo ilegítimo capitaneado pelas forças conservadoras do país.

Portanto, 2016 foi um ano de avanços para os Fóruns Regionais, principalmente no quesito institucional, com os decretos referentes à criação da SEEDIF e do Pacto pelo Cidadão. Algumas peculiaridades que aconteceram durante o ano, reduziram os trabalhos dos Fóruns Regionais em alguns momentos, e por isso espera-se que no ano de 2017 os Fóruns Regionais possam se reaproximar da população, e continuar no caminho de uma gestão participativa e descentralizada.

---

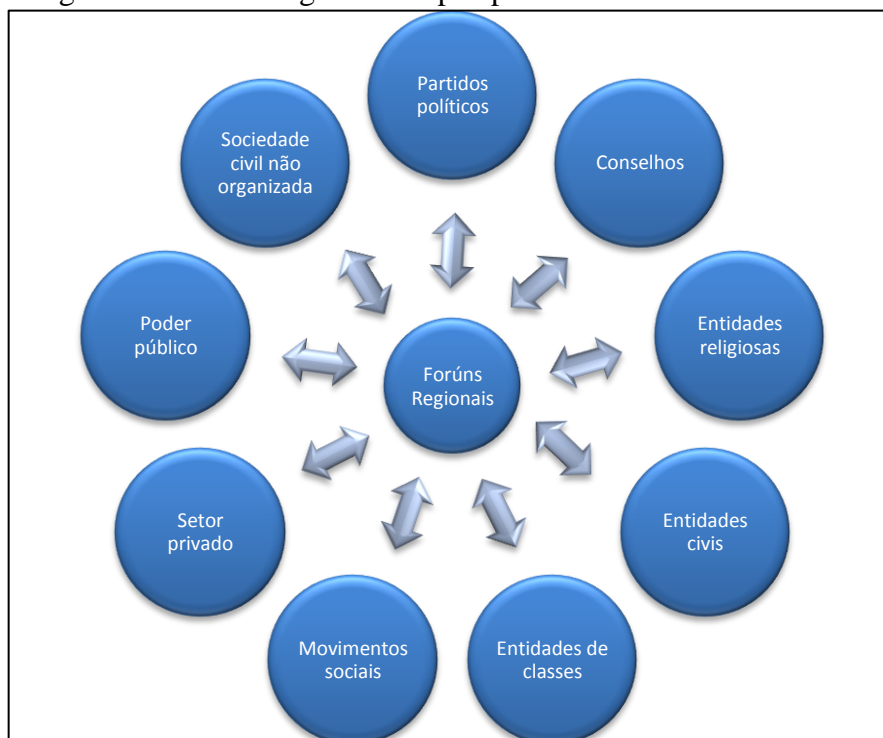
<sup>16</sup> Durante a redação deste trabalho em 2017, houve uma troca no comando da SEEDIF, ficando a cargo de Wadson Ribeiro, deputado federal do PCdoB.

## 5 SISTEMAS DELIBERATIVOS E OS CONECTORES NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Conforme o que foi apresentado no capítulo 2 desse trabalho, no qual foi feita uma revisão de literatura acerca dos sistemas deliberativos, é possível concluir que nessa perspectiva a participação e as instituições não podem ser vistas de forma isolada. A noção de sistemas deliberativos é constituída justamente nessa negação do isolamento das instituições, pois de acordo com seus teóricos, os sistemas deliberativos funcionam a partir da conexão de diferentes arenas participativas, agregando diversos atores e momentos. Dessa forma, a perspectiva dos sistemas deliberativos amplia o entendimento do campo participativo, considerando as trocas discursivas entre seus múltiplos componentes.

Tendo os Fóruns Regionais de Governo como objeto de análise sob a ótica dos sistemas deliberativos, focaliza-se na conexão existente entre os vários atores e espaços envolvidos nesse processo. A figura 3 busca ilustrar os Fóruns Regionais na perspectiva dos sistemas deliberativos, evidenciando seu caráter plural, articulando diversos atores de vários segmentos, para que possam participar das deliberações de maneira conjunta.

Figura 3 - Fóruns Regionais na perspectiva dos sistemas deliberativos



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessa compreensão, pode-se entender os Fóruns Regionais como um sistema deliberativo, uma vez que a deliberação não é pensada em um processo espaço-temporalmente restrito, ela acontece em vários momentos, e reúne múltiplos atores. Como posto, os Fóruns Regionais acontecem em diversos espaços, foram 34 grandes encontros em diferentes municípios mineiros, nas duas primeiras etapas, posteriormente aconteceram os encontros da terceira rodada. Além disso, ocorrem às reuniões dos Colegiados Executivos nos territórios de desenvolvimento, reuniões dos secretários executivos em Belo Horizonte, eleições para composição do Colegiado Executivo, dentre outros encontros. Ainda é importante salientar os diversos espaços e atores que têm representação nos processos dos Fóruns Regionais, como evidenciado na Figura 2. Portanto, os Fóruns Regionais permitem que o “intercâmbio público de razões” atravesse diferentes arenas e espaços discursivos, o que segundo Mendonça (2013) configura um sistema deliberativo.

Nesse ponto, é importante retomar o entendimento de Mendonça (2013), que aponta a necessidade da presença de conectores para conseguir interligar os integrantes dos sistemas deliberativos, pois eles não podem ser fundados naturalmente. Como já posto no capítulo 2, Mendonça (2013) aponta quatro indutores de conectividade, sendo eles: a) burocracia; b) meios de comunicação; c) circulação de participantes e sua representatividade; d) desenho e as normas que constituem as instituições participativas.

Sendo assim, este capítulo pretende analisar esses quatro indutores de conectividade trazidos por Mendonça (2013), com foco nos Fóruns Regionais de Governo e seus participantes. Isto é, será buscado responder qual papel das normas e desenho institucional, da burocracia, da circulação de participantes e da mídia para conectar os atores e momentos envolvidos com os Fóruns Regionais.

## **5.1 Normas e desenho institucional**

De acordo com Mendonça (2013), o desenho e as normas de uma instituição podem ser vistos como conectores dentro da perspectiva dos sistemas deliberativos, uma vez que esses influenciam o comportamento dos atores, e dessa forma podem favorecer uma abordagem sistêmica. O autor indica que as instituições não devem ser pensadas em um contexto isolado e os discursos não podem ficar limitados a esses espaços. Deve-se buscar

criar meios para articular os debates com outras arenas, potencializando a legitimidade democrática.

A partir desse entendimento, esta seção pretende explorar qual o papel das normas e do desenho institucional dos Fóruns Regionais para favorecer esse comportamento sistêmico, e como podem intensificar a conectividade dos atores envolvidos.

Em relação às normas dos Fóruns Regionais, ressalta-se o Decreto 46.774 que o instituiu formalmente no dia 09 de junho de 2015, no qual traz as diretrizes e objetivos desse processo, como já mencionado e analisado no capítulo anterior. Neste ponto, o foco é analisar o que contém nesse instrumento que favorece a conexão de atores.

Um primeiro ponto a ser analisado, é a orientação trazida pelo Decreto de nortear o funcionamento dos Fóruns Regionais através da ideia de descentralização e regionalização. Vários artigos do decreto trazem essa tendência, sendo recorrente o uso de palavras como “territorial” e “regional”, destacando o artigo 9º que estabelece a criação dos 17 territórios de desenvolvimento, sendo cada um dotado de um Fórum Regional.

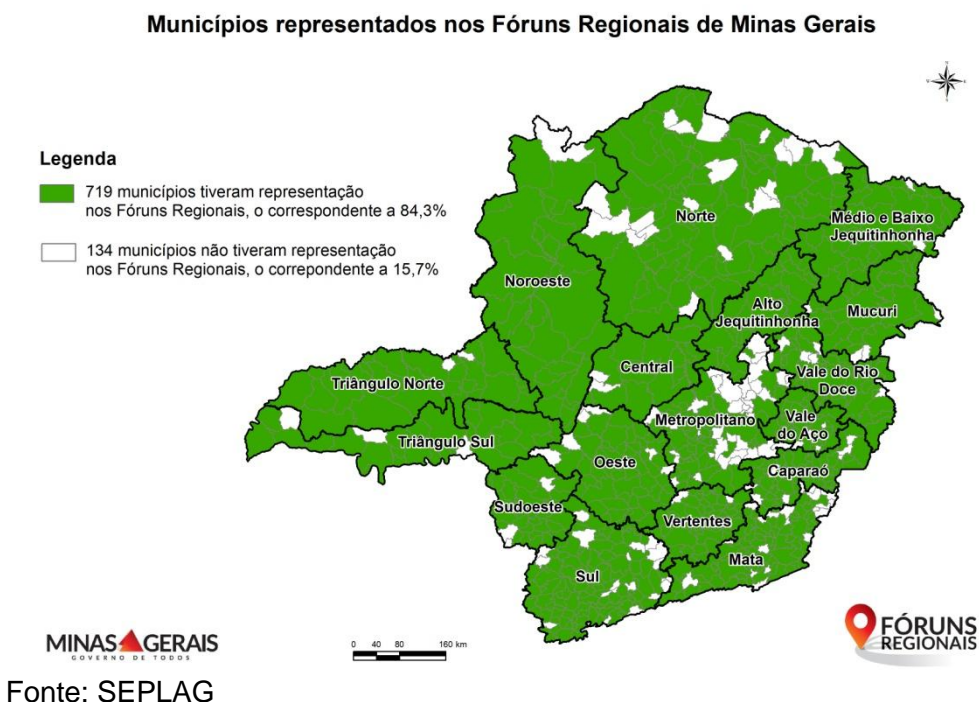
Esse caráter de regionalização proposto pelos Fóruns Regionais mostra-se relevante na conexão de atores, pois de acordo com o entrevistado A:

A divisão por territórios possibilita a participação de pessoas que não teriam chances de vir a Belo Horizonte. Às vezes vamos, por exemplo, em Almenara, que fica a 10 horas de Belo Horizonte, e as pessoas da sociedade civil não teriam chances de vir aqui. Então é criado um espaço lá para atender pessoas que dificilmente seriam ouvidas.

Ou seja, a forma descentralizada com a qual atuam os Fóruns Regionais é importante para reunir as pessoas, haja vista que o estado de Minas Gerais possui dimensões continentais e 853 municípios, o que torna a missão de conectar atores muito complexa, sendo a territorialização uma saída interessante.

A figura 4 mostra como os Fóruns Regionais alcançaram grande parte dos municípios mineiros, cerca de 84% foram representados, o que mostra que a territorialização na atuação dos Fóruns Regionais foi fundamental para essa expressiva representação dos municípios, o que colabora para a conexão de atores de diferentes municípios.

Figura 4 - Municípios representados nos Fóruns Regionais de Minas Gerais



Outro instrumento importante para a conexão apresentado pelo Decreto 46.774, diz respeito à composição dos Colegiados Executivos, instituídos em cada um dos territórios de desenvolvimento. Essa composição fica evidenciada no artigo 7º do Decreto, que aponta para a presença de um representante de cada umas das dez secretarias de estado mencionadas, de um representante de cada um dos seis órgão de governo apontados, de um prefeito e vereador por cada microterritório, de representante do poder legislativo estadual e municipal, de representantes de órgão federais de expressão regional, bem como integrantes do poder judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Além desses membros, em cada um dos territórios de desenvolvimento foram eleitos durante a segunda rodada dos Fóruns Regionais 25 representantes da sociedade civil, para compor o Colegiado. Destaca-se que espaço para se candidatar foi aberto a toda a população, com a ressalva de que a pessoa não poderia ter vínculo com o governo.

Vale retomar o papel desempenhado pelo Colegiado Executivo no território de desenvolvimento, que consiste basicamente em auxiliar na realização de atividades dos Fóruns Regionais, acompanhar o andamento das ações do governo naquele território, bem como realizar discussões a respeito de problemas relevantes para a região. Ou seja, o

Colegiado Executivo é uma estrutura criada pelos Fóruns Regionais, que funciona como importante canal de diálogo e reunião de diversos atores.

Diante disso, pode-se inferir que a forma com que foi pensado o funcionamento dos Colegiados Executivos favorece a conexão de atores, uma vez que ele que reúne representantes de secretárias de estado, órgãos do governo estadual, prefeitos, vereadores, representantes do legislativo estadual e federal, órgãos federais, além de poder contar com outros membros da administração direta e indireta, bem como representantes do judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. E principalmente, os colegiados executivos contam com a presença de 25 pessoas da sociedade civil, o que é fundamental para conseguir potencializar o diálogo da sociedade com o poder público.

Portanto, os Colegiados Executivos são ambientes nos quais se reúnem diversos atores, ligados as mais diferentes instituições, que não iriam se encontrar naturalmente para dialogar sobre questões do seu território. Para a sociedade civil esse espaço deliberativo coloca a possibilidade de influir nas ações e políticas governamentais, e para os representantes do governo, possibilita a atuação mais articulada e legítima.

É importante destacar alguns problemas em relação aos Colegiados Executivos, que dificultam a atuação na conexão de atores, e no seu funcionamento em geral. Um primeiro ponto a ser analisado, diz respeito à diferença espacial entre o tamanho dos territórios mineiros, o que acarreta em alguns casos, grande distancia dentro do próprio território, o que dificulta a reunião dos atores, como destacado pelo entrevistado B: “Temos que lembrar que os colegiados executivos são distintos em cada um dos territórios e em algumas localidades as distâncias são muito significativas, às vezes de 400, 500 ou 1000 km para eles se encontrarem e isso não é fácil de resolver”.

Outro ponto a ser observado, diz respeito à falta de uma norma específica para regulamentar a questão das reuniões do Colegiado Executivo, pois nota-se que existe uma falta de orientação clara para essa questão. Em alguns territórios as reuniões são muito frequentes, enquanto em outros, praticamente não acontecem, isso gera uma dificuldade para a conexão dos atores, já que as reuniões são o espaço chave para elas acontecerem.

Em relação ao desenho e o funcionamento dos Fóruns Regionais, existem alguns pontos a serem explorados em relação à potencialização da conectividade, pois certos aspectos favorecem a discussão de vários atores, que são ligados através dos Fóruns Regionais.

Primeiramente, um aspecto a ser considerado foi a forma com que se orientou o preenchimento do Formulário de Diagnóstico Territorial, no qual a pessoa identificaria a carência ou problema da sua região. A população foi aconselhada a levar esse formulário para ser preenchido de forma coletiva com a sua comunidade ou entidade, o que incentivou a realização de discussões para fora dos eventos dos Fóruns Regionais, o que conecta mais atores ao processo, pois as discussões não ficaram limitadas às pessoas que estão nos Fóruns Regionais, além de alcançar outros ambientes e arenas.

Outro ponto a ser analisado, seria a forma com que foi conduzida a segunda rodada dos Fóruns Regionais, separando as discussões das demandas apresentadas a partir das suas áreas de interesse, em consonância com os eixos do PMDI<sup>17</sup> que constavam no Formulário de Diagnóstico Territorial.

Dessa forma, consegue-se reunir em um espaço pessoas ligadas a um mesmo assunto, porém das mais diversas instituições, fazendo com que o debate envolva várias representações, com um fluxo discursivo variado, como exposto pelo entrevistado A:

Com relação à divisão em eixos, nós conseguimos reunir pessoas interessadas naquele tema, então você cria, por exemplo, no eixo de desenvolvimento produtivo. Tínhamos pessoas do sindicato dos trabalhadores rurais, do MST, e ao mesmo tempo, o pessoal da EMATER, então criamos um ambiente onde aquela discussão pode fluir.

Dessa forma, pode-se verificar que as normas e a dinâmica de funcionamento dos Fóruns Regionais favorecem a conexão de variados atores, e a circulação de discursos em diferentes momentos. Alguns pontos podem ser melhorados, como a instituição de normas para regular os encontros dos Colegiados Executivos, para que aconteçam periodicamente, e também a dinâmica de eventos dos Fóruns Regionais.

---

<sup>17</sup> Os eixos são: Desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; Infraestrutura e logística; saúde e proteção social; segurança pública; e educação.

Nesse ponto da dinâmica dos eventos, nota-se que a forma com que aconteceram as rodadas não foi interessante sob a ótica da conectividade, pois em um primeiro momento foram realizadas praticamente simultaneamente as duas primeiras rodadas, e na sequência a terceira. Neste momento, portanto, ocorreram diversas atividades com envolvimento de um número expressivo de atores. Porém depois da terceira rodada iniciada no início de 2016, não houve mais nenhum grande evento no ano, o que dificulta a mobilização e reunião da sociedade. É importante destacar que os colegiados executivos continuaram funcionando, porém eles não são capazes de reunir um número grande de pessoas, embora constituam um espaço de representação.

## **5.2 A burocracia**

Outro indutor de conectividade apresentado por Mendonça (2013) é a burocracia, que segundo ele pode exercer um papel importante na conexão de atores, seja através da construção de espaços participativos, organização de eventos, e mobilização, seja por outras ações que possam favorecer a visão sistêmica dos processos deliberativos.

Dessa forma, esta sessão pretende analisar de que maneira a burocracia envolvida com os Fóruns Regionais favorece a conexão dos atores a partir da perspectiva dos sistemas deliberativos. Como se mostrou, os Fóruns Regionais são um processo complexo, envolvem a participação de um grande número de atores, e funcionam em uma ampla área geográfica. Podendo-se considerar uma experiência inovadora, e por isso, o papel da burocracia é fundamental para conectar todas essas partes e gerir o fluxo de informação.

Um primeiro papel da burocracia foi em relação à concepção dos Fóruns Regionais, pois essa estrutura não existia anteriormente. Mais do que a burocracia, esse ato envolveu a alta cúpula do estado e representantes do legislativo. De acordo com o Entrevistado C participaram desse processo os três secretários de estado responsáveis pela coordenação dos Fóruns Regionais, Odair Cunha (SEGOV), Helvécio Magalhães (SEPLAG) e Nilmário Miranda (SEDPAC). O Entrevistado C também destaca o diálogo com alguns deputados e pessoas ligadas a governadoria. Dessa maneira, pode-se considerar que a burocracia teve o papel de construir esse novo espaço participativo, com envolvimento de diversos atores, e uma noção de construção coletiva do formato dos Fóruns Regionais. Além disso, esse momento de construção já contou com o diálogo com a população, segundo o

entrevistado, mesmo sem a criação formal dos Fóruns Regionais, a população já foi ouvida, podendo opinar e contribuir para essa construção.

Em relação ao funcionamento e a dinâmica dos Fóruns Regionais, é importante considerar as equipes envolvidas nesse processo, que num primeiro momento estavam divididas entre as secretarias coordenadoras dos Fóruns Regionais, e num segundo momento, a partir da criação da SEEDIF foram unidas em um mesmo local.

Em relação à SEPLAG, destaca-se a equipe do Núcleo de Participação e Regionalização (NPAR)<sup>18</sup>, que dentre outras atribuições tinham como responsabilidade apoiar as ações referentes aos Fóruns Regionais. Na SEGOV tinha-se uma subsecretaria dedicada aos Fóruns Regionais, e a SEDPAC não possuía em seu organograma nenhuma estrutura específica de apoio aos Fóruns Regionais, porém contribuiu para o processo, principalmente através das mobilizações, como indicado pelos entrevistados.

Para esse trabalho, vamos considerar o papel desempenhado pela equipe dos Fóruns Regionais de forma única, como acontece hoje na SEEDIF, que integra a antiga subsecretaria da SEGOV e a equipe do NPAR da SEPLAG. Ressalta-se que o foco desse estudo é analisar as ações realizadas pela burocracia que favorecem a conexão de atores, permitindo observar se a burocracia atua como um indutor de conectividade.

Ressalta-se o perfil dos servidores que compõe a equipe dos Fóruns Regionais, que facilita a conexão de atores e espaços, bem como auxilia o livre fluxo comunicativo. São pessoas com experiência em processos participativos, como Orçamento Participativo e Conselhos, além possuírem bom relacionamento com movimentos sociais e entidades de classe, o que favorece a aproximação desses elementos nos Fóruns Regionais. Destaca-se que mesmo os servidores sem experiência nesses processos mostraram-se engajados com a ampliação da participação social, bem como defendem e acreditam na importância da institucionalização da participação social para o alcance de uma gestão pública mais democrática.

---

<sup>18</sup> Esse núcleo é uma estrutura informal da SEPLAG, fruto de um desmembramento da Diretoria Central de Coordenação da Ação Governamental - DCCAG.

Um trabalho desenvolvido pela burocracia que é fundamental para a conexão de variados atores é a mobilização. De acordo com dados<sup>19</sup> da Rede de Mobilização Social dos Fóruns Regionais foram usadas diversas estratégias de mobilização, como: convocação por telefone, inserções em rádios AM/FM, envios de convocação e boletins de acompanhamento via e-mail e carros de som. Além disso, existe a divulgação e mobilização feita através das redes sociais, site dos Fóruns Regionais e o portal Agência Minas.

Um ator chave da burocracia envolvida nos Fóruns Regionais, que é fundamental para a conexão dos variados atores e espaços que participam dos Fóruns Regionais é o Secretário Executivo, cargo ligado a SEGOV que está presente em cada um dos territórios de desenvolvimento. O entrevistado A mostra a importância do secretário executivo quando diz:

O Secretário Executivo organiza reuniões, chama as pessoas da sociedade civil, principalmente as que foram eleitas pelo colegiado ou talvez outras pessoas que tenham interesse naquele tema, pessoas do estado e consegue reuni-las. Uma evolução que os Fóruns trouxeram foi conectar esses atores, pois às vezes eles estavam no mesmo território e não conversavam entre si. Então isso foi algo que veio com a presença do Secretário Executivo.

Como citado pelo entrevistado A, o Secretário Executivo possui uma série de atribuições, principalmente ligadas à mobilização e articulação de atores, pois tratam-se de pessoas influentes na regiões que atuam, que flutuam por diversos ambientes, tanto os ligados ao poder público quanto os ligados a sociedade civil. Eles se encontram mensalmente com a equipe dos Fóruns Regionais na Cidade Administrativa, em uma reunião de alinhamento e discussão de assuntos importantes, trazendo um retorno do que vem sendo feito no seu território, ou seja, ele é um elo importante do território com a sede do governo.

Outro papel importante desempenhado pela equipe dos Fóruns Regionais é a organização e sistematização de dados e informações, por exemplo, nas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais foram captadas 12 689 demandas da população mineira, das quais 2 037 foram priorizadas, e depois se buscou responde-las através do repasse para as secretarias responsáveis.

---

<sup>19</sup> Dados de apresentação realizada pela Rede de Mobilização Social em julho de 2015.

Todo esse processo requisitou da equipe dos Fóruns Regionais uma sistematização dessas informações, primeiramente as demandas foram digitalizadas, depois classificadas através de dos eixos do PMDI, posteriormente classificadas pelo tipo de investimento necessário para atendê-la, dentre outros procedimentos. Isso é importante, pois a informação tratada permite que ela seja usada em outros momentos, e possa ser repassada para diversos atores atuarem em cima dessas informações, além de nutrir e subsidiar novas etapas e encontros.

Além disso, a equipe dos Fóruns Regionais é responsável por organizar os eventos, encarregando-se da parte operacional e logística, garantindo que ele possa acontecer de forma exitosa. É feito todo um planejamento operacional, levando em consideração os materiais e insumos necessários, a escolha de um local e data apropriado para receber bem o público, e permitir a execução das atividades propostas.

Portanto, o papel da burocracia é fundamental na conexão dos atores e momentos envolvidos com os Fóruns Regionais, atuando na concepção desse espaço inovador, na sua execução e funcionamento, no tratamento e disseminação das informações produzidas, bem como através na mobilização e articulação de vários atores de diversas arenas.

### **5.3 Circulação de participantes e sua representatividade**

Para além do desenho e normas das instituições e da burocracia, Mendonça (2013) aponta a circulação de atores como um potencial conector dentro da perspectiva dos sistemas deliberativos. De acordo com o autor determinadas pessoas funcionam como indutores de conectividade, pois devido o fato delas cruzarem diversos ambientes fazem com que os discursos flutuem por várias arenas, e dessa forma se tornam conectores dentro dos sistemas deliberativos. Além disso, Mendonça (2013) considera importante um sistema deliberativo ser composto de representantes de vários segmentos sociais, proporcionando uma pluralidade maior à deliberação.

Seguindo essa percepção, esta sessão pretende analisar quem são os atores que participaram dos Fóruns Regionais, a fim de observar o grau de representatividade de outros espaços nos processos referentes aos Fóruns Regionais.

Para isso, será feita uma análise a partir dos dados do credenciamento<sup>20</sup> produzido pela SEPLAG na primeira e segunda rodada dos Fóruns Regionais, buscando observar o número de participantes, bem como sua instituição de origem. Em relação à terceira rodada<sup>21</sup>, será feito um estudo do Colegiado Executivo, com base no trabalho de Santos (2016), que analisou o perfil dessa estrutura.

As duas tabelas a seguir foram construídas a partir dos dados do credenciamento feito pela SEPLAG nas duas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais, abarcando 34 encontros, 17 em cada uma das rodadas, sendo um por cada territórios de desenvolvimento.

Tabela 4 - Número de instituições e seus representantes na 1ª rodada dos Fóruns Regionais

Representantes	Número de Instituições	Número de Participantes
Poder Público Estadual	504	3.304
Poder Público Federal	37	169
Poder Público Municipal	217	4.038
Associação de Municípios	19	41
Conselhos	52	198
Partidos Políticos	26	431
Entidade Religiosa	36	73
Movimentos Sociais	34	472
Entidades de classes	70	372
Associações Cívicas	440	1.020
Comunidades e Povos Tradicionais	12	40
Sociedade Civil não organizada	40	2.231
Setor Privado	101	141
Total	1.588	12.530

Fonte: elaboração própria com dados do credenciamento feito pela SEPLAG

<sup>20</sup> O número total de pessoas credenciadas difere-se do número total de pessoas presentes estimadas pelo gabinete militar, uma vez que algumas pessoas não realizam o cadastramento.

<sup>21</sup> A terceira rodada foi dedicada aos colegiados executivos, e por isso preferiu-se analisar o perfil dessa estrutura.

Tabela 5 - Número de instituições e seus representantes na 2ª rodada dos Fóruns Regionais

Representantes	Número de Instituições	Número de Participantes
Poder Público Estadual	276	1951
Poder Público Federal	28	105
Poder Público Municipal	88	1958
Associação de Municípios	11	310
Conselhos	50	226
Partidos Políticos	12	130
Entidade Religiosa	33	127
Movimentos Sociais	44	409
Entidades de classes	61	383
Associações Cívicas	424	1040
Comunidades e Povos Tradicionais	8	34
Sociedade Civil não organizada	28	1283
Setor Privado	33	41
Total	1096	7997

Fonte: elaboração própria com dados do credenciamento feito pela SEPLAG

Um ponto importante a ser observado é a diversidade de representantes de arenas que participaram dessas duas etapas dos Fóruns Regionais. Não seria possível neste trabalho analisar todas as instituições que participaram desse processo, haja vista o seu número bastante expressivo e próprio enfoque do trabalho, porém alguns tópicos merecem destaque.

Em relação aos representantes do poder público, englobando as esferas municipal, estadual e federal, destaca-se a o número expressivo de representações ligadas a instituições de ensino, contemplando escolas municipais, estaduais, e universidades federais. Além disso, é importante ressaltar a presença de prefeitos, vereadores, deputados e outros representantes públicos, somada à representação de diversas secretarias municipais, de secretarias de estado e de ministérios. Por fim, ainda se fizeram representados outros órgãos públicos, tanto da esfera municipal, estadual e federal.

É importante destacar a presença de conselhos municipais, estaduais e federais, das mais diversas temáticas, sejam elas ligadas a segurança, educação, esportes, habitação, juventude, idoso, transporte, direitos humanos, dentro tantos outros. Na medida em que constituem uma instituição participativa com representantes de diversos segmentos, os

conselhos em si, tem um potencial conectivo em seus respectivos contextos. Contudo, o número de conselhos representados ainda é pouco expressivo frente à quantidade de conselhos municipais, estaduais e federais presentes no estado.

No que diz respeito aos partidos políticos, ressalta-se que muitos participaram dos Fóruns Regionais, porém os partidos da base do governo como PT, PMDB e PC do B tiveram um número muito maior de representantes que outros, como exemplo os partido da oposição como o PSDB e DEM.

Em relação à sociedade civil, os movimentos sociais se mostraram representados durante os eventos dos Fóruns Regionais, destacando-se representantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), e de movimentos ligados à juventude, com o Levante Popular da Juventude, dentre outros. Também os sindicatos tiveram importantes representações, como do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação (SINDUTE).

Participaram também pessoas da sociedade civil que não integram nenhum movimento ou entidade organizada. A partir dos dados do credenciamento, constata-se a presença de diversos profissionais, das mais variadas áreas, como: administradores, estudantes, taxistas, mecânicos, lavradores, comerciantes, donas de casa, empresários, engenheiros, dentre outros.

Por fim, o setor privado também compareceu, com a presença de algumas pessoas ligadas a instituições de ensino privado, setores de comunicação e empresas.

Outro ponto a ser destacado é sobre a variação no número de participantes da primeira e segunda rodada, ressaltando que houve uma redução de cerca de 36% no número de presentes. É possível perceber que certos grupos sofreram uma variação maior, como as pessoas ligadas ao poder público, que diminuíram cerca de 47%. O número de representantes de partidos políticos também caiu significativamente, cerca de 70%, somado ao fato de que na primeira rodada haviam 26 partidos presentes, na segunda o número caiu para 12. Por outro lado, o número de representantes da sociedade civil não sofreram diminuição tão significativa

como esses grupos citados. No caso dos movimentos sociais, houve até um aumento do número de entidades representadas.

De acordo com Pereira (2015), essa variação do público presente está ligada a diferença dos eventos, a primeira rodada tratou-se de um evento mais político, com a presença do governador e de outras autoridades do alto escalão do governo, já a segunda etapa foi um evento mais técnico-participativo, pautado por discussões e participação da sociedade.

Posteriormente, aconteceu a terceira rodada dos Fóruns Regionais contando apenas com a presença das pessoas do Colegiado Executivo<sup>22</sup>, e por isso é importante analisar quem elas representam. Para isso, será utilizado o estudo feito por Santos (2016) em que ela analisa uma amostra<sup>23</sup> dos membros dos Colegiados Executivos e traça o perfil deles, no caso deste trabalho, utilizaremos os dados referentes à entidade que essas pessoas representam, como evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 6 - Tipo de entidade que pertencem os membros dos Colegiados Executivos

Tipo de entidade	Numero de representantes
Não declarado	21
Não se aplica	26
Partido	88
Igreja	6
Sindicato	62
Movimentos Sociais	91
Conselhos	20
Outros	6
Total	320

Fonte: Adaptado de Santos (2016)

Nota-se que nessa estrutura também existem diversos representantes de variados segmentos, tendo maior representação os movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos, ainda participam representantes de conselhos, da igreja, e outras entidades. Além dessas pessoas, como já explicitado no primeiro item desse capítulo, compõem os Colegiados Executivos representantes do poder público municipal, estadual e federal.

<sup>22</sup> Membros eleitos durante a segunda rodada dos Fóruns Regionais, sendo que as únicas premissas para a pessoa se candidatar eram ter participado da segunda rodada e não ter ligação com o governo.

<sup>23</sup> Os Colegiados Executivos reúnem 1360 pessoas, Santos (2016) usa uma amostra de 320 pessoas.

Portanto, após analisar quem foram às pessoas que participaram da primeira e segunda rodada dos Fóruns Regionais, bem como as que compõem os Colegiados Executivos, é possível perceber que existe uma intensa circulação de representantes, o que favorece uma visão sistêmica, na qual os discursos e informações passam por vários espaços. Tal situação é descrita pelo entrevistado A:

Inicialmente, as pessoas que vão e que se dispõem a discutir os problemas públicos num Fórum Regional, em geral, são pessoas que já estão engajadas, ou já são parte de algum movimento. Quando elas não fazem parte de algum movimento, elas são pessoas engajadas e que gostam de participar, então já são um primeiro filtro. Então, no geral, são pessoas que representam um movimento, que tem certo poder de representação coletiva, de disseminar isso. São pessoas engajadas, muitas vezes elas estão no colegiado, em algum conselho, em algum comitê, são pessoas que circulam.

Contudo, deve-se pensar em formas de mobilizar mais participantes de segmentos que ainda não tem representação muito forte nos Fóruns Regionais, a fim de favorecer a conectividade de mais atores e espaços nesse processo. Hoje a mobilização feita pela equipe dos Fóruns Regionais acontece de maneira geral, sem focalizar nenhum grupo ou região. Todavia, deve-se buscar uma mobilização mais específica em cada território, abarcando não somente os atores mais relevantes para a região, mas também a população mais vulnerável e fragilizada, que tradicionalmente não tem espaço de comunicação com o governo.

#### **5.4 Mídia**

Por fim, o último indutor de conectividade exposto por Mendonça (2013) é a mídia, que segundo ele é capaz de afetar o comportamento de vários atores em diferentes contextos, criando um ambiente de troca discursiva capaz de influenciar a realidade. De acordo com o autor, a mídia é um terreno socialmente compartilhado, que permite a circulação de informações para a sociedade, fluindo por diversas esferas, interagindo com múltiplos atores, e dessa forma pode atuar como conector dentro dos sistemas deliberativos.

Posto isso, esta sessão pretende analisar qual papel a mídia exerceu no processo dos Fóruns Regionais, e se ela foi capaz de favorecer a conexão de variadas arenas e atores, atuando como um indutor de conectividade. Para isso, será feita uma análise sobre a atuação realizada via mídias virtuais e mídias tradicionais.

No que diz respeito às mídias virtuais, existem três instrumentos ligados aos Fóruns Regionais, sendo um deles o site institucional dos Fóruns Regionais, e dois instrumentos que funcionam via rede social, a página dos Fóruns Regionais no *facebook* e o perfil dos Fóruns Regionais no *twitter*.

O *site* institucional dos Fóruns Regionais atua como um mecanismo de informação para a população, atuando em três faces principais, uma destinada a informar sobre o processo dos Fóruns Regionais, trazendo informações sobre seu funcionamento e metodologia, outra destinada a expor informações sobre ações e entregas do governo nos territórios de desenvolvimento, e por fim uma destinada a mostrar o perfil de cada território de desenvolvimento, bem como as cidades que o compõe.

A página dos Fóruns Regionais no *facebook* é uma plataforma usada para informar a população sobre eventos ligados aos Fóruns Regionais, bem como divulgar ações e entregas do governo nos territórios de desenvolvimento. O entrevistado E explica como se dá esse funcionamento:

O *facebook* funciona muito como um replicador de informações para um público ainda muito pequeno, [...] então nunca houve investimento em *facebook*, nem em outras redes desse tipo, o site é nosso repositório de notícias, então *facebook* replica isso e tenta manter a chama acesa aí com alguns temas frios.

Pode-se observar que realmente o público atingido por essa página é pequeno, hoje a página tem 7062<sup>24</sup> seguidores, o que em termos da população do estado de Minas Gerais é um número pouco expressivo. Outro ponto abordado pelo entrevistado E, que é muito relevante para esse trabalho, diz respeito ao fato do *facebook* não ser um local de diálogo, pois de acordo com ele:

O *facebook* não funciona nas redes sociais dos Fóruns Regionais e até onde eu percebo do governo como um todo, como plataforma de escuta. Ela não é de duas vias. Deveria ser, idealmente seria, uma das boas redes sociais operam nessa lógica, mas no caso do nosso governo não. Por alguns motivos, acho que o principal deles hoje, acho que é uma certa ocupação das nossas redes sociais por casos muito específicos. A gente vê hoje, por exemplo, pessoas que passaram no concurso da polícia civil, ou a turma da educação, que realmente monopolizam ali as barras de comentários e matam

---

<sup>24</sup> Observado pelo autor no dia 23/05/2017.

a dinâmica de diálogo. Mas continuam sendo repositório, mesmo que seja de uma via só é eficiente para espalhar certas informações.

Ou seja, a página do *Facebook* é um instrumento importante no que tange o compartilhamento de informações, porém tem um alcance pequeno, além de não conseguir ser um ambiente para a troca discursiva.

Em relação ao *Twitter* dos Fóruns Regionais, a página ainda encontra-se disponível, porém não é atualizada desde o início de outubro de 2016, deixando dessa maneira de atuar como uma ação de comunicação dos Fóruns Regionais.

A Rede Minas, que é uma TV pública ligada ao governo estadual realizou um documentário a respeito dos Fóruns Regionais, que além de ser transmitido por ela, foi publicado no *Youtube*. De acordo com o entrevistado A, esse documentário foi realizado durante os encontros da segunda rodada dos Fóruns Regionais, sendo que o material produzido foi repassado durante a terceira rodada para os colegiados executivos.

Um aspecto que deve ser levado em consideração nessa análise sobre o papel da mídia nos Fóruns Regionais é que durante o ano de 2016 não houve grandes eventos relacionados aos Fóruns Regionais, nem grandes entregas, o que foi um fator negativo para atuação da mídia, pois de acordo com o entrevistado E:

Esfriou a pauta e as entregas que eram a ansiedade tanto da sociedade civil, seriam, digamos assim, os resultados apresentados a partir desse processo que seriam muito, que pautariam as grandes manchetes que trariam valor notícia para os Fóruns Regionais não apareceram. O processo de construção do valor notícia, ele aconteceu de forma muito lenta ao longo desses dois anos, e por causa disso, não tinha um noticiário, não tinha o processo de entrega de resultados.

No tocante a mídia tradicional, os entrevistados A e E destacam que os grandes veículos de comunicação do estado atuaram pouco no processo dos Fóruns Regionais, com exceção dos encontros da primeira rodada que contaram com a presença do Governador, o que atraiu a grande mídia.

De acordo com esses entrevistados, um papel importante foi desempenhado pelas mídias locais, que absorveram de forma mais efetiva a pauta dos Fóruns Regionais, e

através de rádios e jornais locais dedicaram espaço para as notícias sobre os Fóruns Regionais.

O entrevistado E salienta que a nova etapa dos Fóruns Regionais que está começando neste momento, tende a potencializar a circulação de informações a cerca dos Fóruns Regionais na mídia, uma vez que esse retorno aos territórios de desenvolvimento vai contar com a presença do Governador, além de mais de 40 órgãos de governo que vão se deslocar para o evento, o que chama a atenção da imprensa, e dá valor a notícia. Tal situação já pode ser comprovada no primeiro evento dessa nova fase, no município de Ituiutaba, como destacado pelo entrevistado E: “Essa visita para Ituiutaba teve um alcance amplo, conseguimos uma publicação extensa, a gente contou com centímetro quadrado de jornal, tempo na TV e no rádio, a medição foi bem alta”.

Por fim, a entrevistada D destaca um importante instrumento de comunicação que vêm sendo desenvolvido, o Participa MG. Atualmente essa plataforma digital está em fase de implementação, por isso não será possível mensurar nesse trabalho qual seu alcance, porém será analisado a sua proposta. Basicamente, o Participa MG é um portal criado pelas secretarias que coordenam os Fóruns Regionais, SEEDIF, SEGOV, SEPLAG e SEDPAC com objetivo de criar um espaço no meio digital para debater políticas públicas, permitindo que a sociedade possa dialogar com o governo.

O Participa MG tem como propósito ser um canal que possa absorver as demandas da população, criando um ambiente digital que possa se discutir as carências e problemas das regiões de Minas Gerais, e a partir dessas informações orientarem a atuação do governo a partir do olhar da sociedade. Outro ponto a se destacar, é que essa forma de participação digital possui um custo menor do que a presencial, além de potencializar um alcance muito maior de pessoas.

A proposta desse portal é muito interessante à luz da conectividade de espaços participativas, pois ele pretende propiciar a conversa entre as instituições participativas do estado, sendo elas: os Fóruns Regionais de Governo, os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências Estaduais e o Centro de Referência em Direitos Humanos. Além disso, o Participa MG tem o objetivo de reunir representantes do governo, bem como todo interessado da sociedade civil.

Figura 5 - Layout do portal Participa MG



Fonte: SEEDIF

Portanto, após analisar as diversas formas como a mídia interage com os Fóruns Regionais, seja através dos meios digitais ou tradicionais, nota-se que ela exerce um papel de propagador de informações, atingindo atores diversos em vários ambientes, porém esse alcance não se mostra muito intenso, além disso, a mídia não consegue favorecer a troca discursiva entre esses atores. É importante ressaltar que a proposta do Participa MG é muito importante para criar esse espaço de interação, e por isso espera-se que a sua operacionalização aconteça de fato.

Sendo assim, ao longo desse capítulo buscou-se abordar os Fóruns Regionais como um sistema deliberativo, constatando que o desenho e normas, a burocracia, a circulação de participantes e a mídia podem atuar como indutores de conectividade, integrando todos os atores e momentos envolvidos com os Fóruns Regionais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho procurou-se compreender os Fóruns Regionais de Governo implementados em Minas Gerais no ano de 2015, que constituem instituições participativas, a partir da perspectiva dos sistemas deliberativos e seus indutores de conectividade.

No capítulo 2 realizou-se uma revisão teórica sobre as principais correntes democráticas do século XX, desembocando na concepção de sistemas deliberativos construída no final do século passado. A primeira corrente estudada foi a dos elitistas, tendo como principal expoente Schumpeter (1961), que aponta como base democrática a escolha de representante através voto, ou seja, essa corrente alega como única forma de participação da sociedade a atuação nos processos eleitorais. Outra corrente analisada foi a dos pluralistas, que tem Dahl (2001) como seu principal representante. Nessa linha, busca-se romper com o pensamento elitista, uma vez que defendem a participação social para além dos processos eleitorais, problematizando-se, contudo, a escala e a ampliação do número de participantes como empecilhos para a ampliação da participação.

Em contraposição a visão dos elitistas e pluralistas, as correntes democráticas participativas e deliberativas defendem a ampliação das formas de participação para além das eleições e arcabouço da democracia representativa. Em relação à democracia participativa, Pateman (1992) aponta para o caráter decisional da participação, uma vez que para a autora participar é afetar ou influir nas decisões. Além disso, destaca a importância da participação para a aprendizagem democrática individual e coletiva. Já no que diz respeito à democracia deliberativa, Habermas (1997) aponta que o debate e os fluxos discursivos são fundamentais para alcançar o “bem comum”, ou seja, para o autor a escolha do que será melhor deve ser concebido através do diálogo entre atores com múltiplos discursos.

Na sequência discorreu-se sobre os sistemas deliberativos, que se apresentam como uma expansão da visão democrática deliberativa, tornando-a mais viável ao mundo real, incorporando aspectos como a comunicação cotidiana. De acordo com os autores estudados, pode-se dizer que os sistemas deliberativos se fundamentam no entendimento de que a deliberação não pode ser pensada de maneira isolada, ela deve abarcar diversos atores e arenas, em momentos variados, e através da conversação entre essas partes funda-se um

sistema deliberativo. Entretanto é importante salientar que essas partes não se unem naturalmente, faz-se necessária a presença de conectores.

Esse entendimento da necessidade de conectores é desenvolvido por Mendonça (2013), que aponta quatro indutores de conectividade: a) normas e desenho institucional; b) burocracia; c) circulação de participantes e sua representatividade; d) mídia. Esse arcabouço constitui o modelo de análise do trabalho.

Posteriormente no capítulo 3, procurou-se realizar uma contextualização do ambiente participativo no Brasil, desde o período autoritário militar até os dias atuais. Em relação aos anos do regime militar, constatou-se que a participação social institucionalizada era praticamente inexistente, e bastante controlada pelo governo, porém fora desse espaço emergiram movimentos sociais e outros atores coletivos. No período da redemocratização, destacou-se a relevância da Assembleia Nacional Constituinte, que mobilizou diversos segmentos da sociedade em prol de assinaturas para as emendas populares. A nova Constituição Federal de 1988, dotada de um caráter participativo, guarnecida de mecanismos de incentivo as práticas participativas, produziu um ambiente favorável à expansão da estrutura participativa no país.

Nos anos 1990, destacou-se a aprovação da legislação de algumas políticas sociais, que condicionavam repasses financeiros a presença de um conselho de política pública na respectiva área, o que fez com que o número dessas instituições participativas aumentasse. Além disso, notou-se que nos anos 1990 o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou a alguns governos locais, o que potencializou o surgimento de novas práticas participativas, uma vez que o partido tem um compromisso histórico com a participação social.

Posteriormente, com a chegada do Presidente Lula ao governo federal em 2003, constatou-se que a infraestrutura participativa do país se expandiu consideravelmente nos anos seguintes, alcançando as três esferas de governo, diversificando e qualificando as práticas participativas existentes no país. Contudo, nos últimos anos, mais notadamente a partir de 2013, perceberam-se os limites da participação social institucionalizada no país, destacando as grandes manifestações de junho de 2013, nas quais a população saiu as ruas. Além disso, o abordou-se o Decreto n.8243 de 23 de maio de 2014, que poderia ser um

instrumento para o fortalecimento e articulação das instituições participativas no país, porém foi derrubado pelo Congresso Nacional, devido ao contexto de acirramento político que se desenhava próximo às eleições.

O capítulo 4 desenvolveu-se em torno dos Fóruns Regionais de Governo, objeto de análise desde trabalho, no qual se buscou apontar os antecedentes de práticas participativas institucionalizadas no estado, evidenciando que o executivo mineiro historicamente não colocava a participação social como agenda prioritária.

Posteriormente, foi realizado um balanço das atividades que envolviam os Fóruns Regionais nos anos de 2015 e 2016, utilizando-se como referência os trabalhos já desenvolvidos sobre o tema, além da incorporação novas informações. O primeiro semestre de 2015 foi marcado pelo desenvolvimento e concepção formal dos Fóruns Regionais, e também pela nova divisão territorial do estado, agora em 17 territórios de desenvolvimento. Já no segundo semestre desse ano, foram realizadas as duas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais, a primeira com objetivo de apresentar a metodologia para a população, bem como convida-los para coletar as demandas das suas comunidades, e a segunda com objeto de discutir e priorizar as demandas apresentadas.

No tocante ao ano de 2016 notou-se uma dinâmica diferente do ano anterior, pois apenas nos primeiros meses do ano foram realizados grandes eventos nos territórios, no caso a terceira etapa, que pretendia responder as demandas que a população havia priorizado na rodada anterior. No restante do ano, não aconteceu mais nenhuma etapa, os trabalhos se reduziram apenas as reuniões dos colegiados executivos nos territórios de desenvolvimento. Apontou-se como causas para essa diminuição do ritmo de trabalho, as eleições municipais, a criação da SEEDIF, e o processo de impeachment. Como aspectos positivos do ano de 2016, destacou-se a incorporação das demandas dos Fóruns Regionais em um instrumento de planejamento, no caso, o Pacto pelo Cidadão, e a criação de uma secretaria de estado para assumir a coordenação dos Fóruns Regionais, evidenciando a importância desse processo para o governo.

Por fim, o capítulo 5 deste trabalho foi construído a partir do entendimento dos sistemas deliberativos e seus conectores abordados nos capítulo 2, no qual se tentou analisar

os Fóruns Regionais sob a perspectiva dos sistemas deliberativos, estudando o papel de cada um dos indutores de conectividade.

Em relação ao desenho e as normas dos Fóruns Regionais, foram abordados alguns pontos que favorecem a conexão dos múltiplos atores envolvidos no processo. Um deles é o caráter regionalizado e descentralizado que atuam os Fóruns Regionais, o que permite mais alcance e proximidade dos municípios do estado, haja vista que Minas Gerais possui 853 municípios e uma dimensão territorial continental. Outro ponto observado foi à constituição dos Colegiados Executivos em cada um dos territórios de desenvolvimento, pois se criou ali um importante espaço de reunião e diálogo entre diversos membros do poder público e da sociedade civil, que possivelmente não iriam se reunir naturalmente. No tocante aos Colegiados Executivos, ressalta-se a inexistência de normas que institucionalizem seu funcionamento, o que dificulta muitas vezes a periodicidade das reuniões.

Além disso, é importante destacar a forma com que foi orientado o preenchimento do Diagnóstico Territorial, na qual os presentes deveriam discutir com sua entidade ou comunidade as carências da região, e a partir daquele processo, enviar o formulário, que seria discutido posteriormente na segunda etapa dos Fóruns Regionais, tal procedimento colabora para a conexão de mais atores, e amplia o processo deliberativo para outras arenas. Por fim, ressalta-se a divisão feita durante a segunda rodada, na qual as pessoas foram divididas a partir do tema da sua demanda, o que possibilitou a reunião e o diálogo de diversos atores interessados em um determinado assunto.

No que diz respeito ao papel da burocracia, ressalta-se a importância desses atores na concepção dos Fóruns Regionais, bem como na atuação e êxito dos eventos, no tratamento e divulgação das informações produzidas, e principalmente na mobilização e articulação de variados atores e espaço. Os Fóruns Regionais são um processo muito complexo, que funciona em um espaço geográfico amplo, e para os momentos e atores se conectarem o papel da burocracia é fundamental.

Como indicado, ressalta-se o perfil da equipe como favorável aos processos participativos, aos fluxos comunicacionais e a articulação entre atores e espaços, dada a experiência e trajetória no campo da participação social.

No tocante a circulação de participantes, foi realizada uma análise sobre os participantes das duas primeiras rodadas dos Fóruns Regionais e do perfil dos membros dos Colegiados Executivos. Pode-se notar que existe um fluxo considerável de múltiplos atores nos Fóruns Regionais, desde representantes do poder público das três esferas governamentais, movimentos sociais, entidades de classes, conselhos, dentro outros. Essa presença diversificada é importante para conectar as atividades dos Fóruns Regionais com outras arenas, pois essas pessoas que participam dos Fóruns Regionais levam os debates que acontecem ali para outros espaços e vice-versa, o que é fundamental na lógica dos sistemas deliberativos.

É importante ressaltar que se deve buscar mobilizar mais atores para participarem dos Fóruns Regionais, ampliando a participação. Hoje a mobilização é feita de maneira única, sendo importante focalizar em determinados grupos que ainda não tem representatividade dentro dos Fóruns Regionais.

Por fim, analisou-se o papel da mídia, que se mostrou um instrumento importante de propagação de informações, porém em relação a oferecer espaços para o debate e discussão se mostra ineficiente. As plataformas digitais como o *facebook* funcionam como um replicador de notícias, não funcionando como um local de interação. É importante destacar a proposta do Participa MG, que pretende ser esse local para o diálogo entre as pessoas e o poder público, contudo, a plataforma ainda não está disponível para a população. Em relação à mídia tradicional, constatou-se que a cobertura dada pela grande mídia é pouco expressiva, e o que se mostrou relevantes foi à cobertura oferecida pelas mídias locais, contudo ressalta-se que as pautas dos Fóruns Regionais são sazonais, o que dificulta a manutenção de notícias periódicas sobre esse processo.

Portanto, procurou-se compreender os Fóruns Regionais como um sistema deliberativo, explorando os quatro indutores de conectividade propostos por Mendonça (2013): o desenho e as normas, a burocracia, a circulação de participantes e a mídia. Abordaram-se como esses quatro elementos induziram ou podem induzir conexões entre os variados atores e momentos constituintes dos Fóruns Regionais, indicando seu papel relevante de ligação dos elementos desse sistema deliberativo.

Para, além disso, destaca-se a relevância dos Fóruns Regionais de Governo para a infraestrutura participativa estadual, uma vez que se trata de uma experiência inovadora no estado, rompendo com o modelo de gestão anterior, no qual a participação social não era vista como prioridade de governo. Somado a isso, os Fóruns Regionais mostram-se muito importantes para o alcance de uma gestão pública mais democrática, na qual a participação da sociedade pode influenciar de fato o planejamento e as políticas governamentais. É importante ressaltar que existem pontos a serem ajustados dentro dos Fóruns Regionais para que possam ser mais efetivos, mas dado seu caráter inovador, o contexto de crise política, econômica e institucional que o país atravessa, há de se amenizar os problemas existentes.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, André Lobato. **O processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento das secretárias de estado de Minas Gerais.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Orientador: Bruno Lazzarotti, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.** In: Souza C. H. L. (org.) Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia á interdependência política.** Campinas, 2012.

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

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** In: GREEN, Duncan. From poverty to power: How active citizens and effective states can chance the world. Oxfam International, 2008. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

COHEN, Joshua; Rogers Joel (org.). **Associations and democracy.** London; Verso, 1995.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Entre a representação e participação,** 2008.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

DOIMO, Ana Maria. **A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós – 70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

FARIA, Cláudia Feres. **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberative**. Lua Nova, São Paulo, 2012.

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

GONÇALVES, R. B.; BRASIL, F. P. D; CARNEIRO, R. **A participação social e o Decreto n. 8243 de 24 de maio de 2014: o que há de novo?**. In: VI Encontro de Administração Pública e governança - EnAPG 2014, Belo Horizonte: ANPAD, 2014.

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

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of Law and democracy**. Cambridge, UK: Polity, 1997

HENDRIKS, Carolyn. **Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy**. Political Studies, v.54, n.3, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. ESTADIC. **Perfil dos Estados Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Estados/2012/estadic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2012/estadic2012.pdf)>. Acesso em 1 maio.2017.

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.

MARQUES, Ângela; MENDONÇA, Ricardo Fabrino; MAIA, Rousiley. **Os sistemas deliberativos e seus espaços discursivos: a articulação entre diferentes modos de comunicação**. 2007.

MARTINS, Priscila Zanandrez. **Entre articulação e sobreposição: os desafios dos sistemas participativos no Brasil**. Belo Horizonte, 2016.

MENSBRIGDE, Jane. **Deliberative systems: deliberative democracy at large scale.** Cambridge: CUP, 1999.

MENSBRIDGE, Jane, et al. **A systemic approach to deliberative democracy.** 2012.

MENDONÇA, Ricardo. **The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems.** In: APSA Annual Meeting, 2013, Chicago. Anais. Chicago: APSA. Paine 1. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2303025](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2303025)>. Acesso em: 8 dez.2016.

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

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

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015.** Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>>. Acesso em 25 mar.2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016.** Dispõe sobre a instalação e organização da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento integrado e Fóruns Regionais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47039&comp=&ano=2016>>. Acesso em 02 maio.2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016.** 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 02 maio.2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.094, de 28 de novembro de 2016.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento integrado e Fóruns Regionais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47094&ano=2016>>. Acesso em 02 maio.2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Choque de Gestão.** [2017]. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de->

peessoas/politica-de-desenvolvimento-do-servidor/trilhas-de-desenvolvimento/trilhas-de-competencias-essenciais/trabalho-em-equipe/31-menu-central/estrategia-de-governo/104-choque-de-gestao>. Acesso em: abr.2017.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

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

PIRES, Roberto. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil**: Características e Evolução nas Últimas Décadas. In: CARDOSO JUNIOR, Jose Celso. IPEA. Brasil em desenvolvimento 2010. P. 565-588. 2010.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro. 2010.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília 2008.

ROMÃO. Wagner de Melo. **As manifestações de junho e os desafios á participação institucional**. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), Boletim de análise político institucional. Rio de Janeiro, 2013.

ROMÃO. Wagner de Melo. **Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil**. In: Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa, Vol.6, No. 2. Campinas, 2015.

SANTOS, Ana Luísa 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, 2015. Orientadora: Letícia Godinho, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. Rio de Janeiro, 2002.

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

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?** Opinião Pública, 2008.