

Ana Marina Silva Aguiar

**OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO COMO SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DO
PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO**

Belo Horizonte
Novembro de 2015

Ana Marina Silva Aguiar

**OS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO COMO SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DO
PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito para o título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte
Novembro de 2015

Ana Marina Silva Aguiar

Os fóruns regionais de governo como subsídio à elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

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

Banca Examinadora

Professor Doutor João Batista Rezende, orientador, Fundação João Pinheiro

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

Professora Doutora Natália Aguiar Mol, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de novembro de 2015.

RESUMO

Este trabalho procura entender como a instalação dos Fóruns Regionais de Governo foi efetiva no sentido de levantar demandas que permitissem um diagnóstico da realidade dos Territórios de Planejamento e a elaboração de um plano capaz de atender às necessidades da população mineira no longo prazo. A realização dos Fóruns aconteceu ao longo do segundo semestre do ano de 2015 com o intuito de colher demandas para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Para tanto, este trabalho buscou identificar e analisar o perfil dos cidadãos credenciados nas segundas rodadas dos Fóruns realizados em seis dos 17 Territórios de Planejamento, estudar as demandas levantadas segundo os tipos de municípios e a forma como as elas foram sistematizadas para que pudessem ser inseridas no PMDI. Ao final do trabalho foi possível identificar que, apesar do desempenho satisfatório no levantamento e registro de demandas sociais, os Fóruns, por terem sido implementados sem uma metodologia previamente definida, não foram executados em tempo hábil para que se realizasse um estudo detalhado da viabilidade de atendimento dessas demandas por parte dos órgãos competentes.

Palavras-chave: participação, planejamento, desenvolvimento, desenvolvimento territorial.

ABSTRACT

This work seeks to understand how the installation of the Government Regional Forums were effective in collecting demands that allowed a diagnosis of the reality of the Territory Planning and drawing up a plan capable of meeting the needs of the Minas Gerais' population in a Long-Term Planning. The realization of the Forum took place during the second semester of 2015 in order to reap demands to support the development of the Integrated Development Plan (PMDI) of Minas Gerais. Therefore, this study aimed to identify and analyze the profile of citizens accredited in the second round of Forums, conducted in six of the 17 Territory Planning, studying the demands raised according to types of municipalities and how they were systematized so that they could be inserted in PMDI. At the end of the work it was possible to identify that, despite the satisfactory performance in the survey and registration of social demands, the Forums, once they have been implemented without a previously defined methodology, could not be executed in sufficient time to provide a detailed study of the viability of the accomplishment of these demands by the responsible government organs.

Key-words: participation, planning, development, territorial development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de municípios e Perfil Populacional dos Territórios selecionados – Minas Gerais, 2015.....	45
Tabela 2 - Distribuição dos atores sociais participantes da segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015	47
Tabela 3 - Distribuição dos atores sociais participantes da segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço por Território – Minas Gerais, 2015	49
Tabela 4 - Distribuição das demandas recebidas na segunda etapa dos Fóruns Regionais por eixo nos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015	53
Tabela 5 - Representatividade dos municípios na segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015.....	54
Tabela 6 - Representatividade dos municípios por porte na segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015	54
Tabela 7 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Desenvolvimento Produtivo e Inovação Tecnológica” – Minas Gerais, 2015	56
Tabela 8 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Educação e Cultura” – Minas Gerais, 2015	57

Tabela 9 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Infraestrutura e Logística” – Minas Gerais, 2015 58

Tabela 10 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Proteção Social e Saúde” – Minas Gerais, 2015 59

Tabela 11 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Segurança Pública” – Minas Gerais, 2015 60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Localização, quantidade e porte em nº de habitantes (2014) dos municípios mineiros por Território de Desenvolvimento - Minas Gerais, 2015.....	44
Quadro 2 - Eixos de Planejamento e suas áreas afins - Minas Gerais, 2015.....	51

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PDTI	Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado
Geraes	Programa de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma Administrativa do Estado
IP	Instância de Participação
OP	Orçamento Participativo
Comfora	Comissão de Fiscalização das Obras Aprovadas pelo Orçamento Participativo
Sudicap	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
Bemge	Banco do Estado de Minas Gerais
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
Cetec	Centro Tecnológico de Minas Gerais
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
CDI	Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais
INDI	Instituto de Desenvolvimento Industrial
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
PMDT	Plano Mineiro de Desenvolvimento Territorial
Complete	Comitê de Planejamento Territorial
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA.....	12
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
3.1. Abordagens da administração pública	14
3.2. O desenvolvimento das práticas democráticas e a participação social	19
3.3. Planejamento governamental	28
3.4 Planejamento em Minas Gerais	32
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	40
4.1. Análise do perfil dos participantes de quatro dos 17 Territórios de Desenvolvimento de quatro diferentes regiões do estado;.....	46
4.1. Identificação das demandas levantadas segundo os tipos de municípios	50
4.3. Estudo sobre as demandas sistematizadas de modo a serem inseridas no PMDI.....	60
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
APÊNDICES	71
APÊNDICE A – Entrevista por escrito com gestor do Geraes.....	71
ANEXOS	74
ANEXO A – Objetivos estratégicos para elaboração do PMDI.....	74
ANEXO B – Decreto que institui os Fóruns Regionais de Governo.....	83

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 representou avanços em termos de participação cidadã nas decisões governamentais ao dispor acerca do assunto em seu artigo 14, que estabelece o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal por voto direto e secreto através de plebiscitos, referendos e iniciativas populares além de criar diretrizes sobre formas de participação como os conselhos gestores, orçamento participativo, entre outros (BRASIL, 1988). De acordo com Avritzer (2002), a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos ao nível da sociedade na institucionalidade emergente e deixou como uma de suas principais heranças, a partir das disposições de seu artigo 29 sobre a organização das cidades, o reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano, que levou a mudanças institucionais importantes a nível local.

A ampliação do conceito de cidadania, reproduzido pela nova constituição, no entender de Gohn (2006), faz com que a participação passe a ser vista como uma iniciativa baseada na universalização dos direitos sociais e promove uma mudança acerca do papel e caráter do Estado. Ainda segundo a autora,

A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social.” (GOHN, 2006, p. 7)

Nesse mesmo período, no entanto, com o intuito de promover maior eficiência no funcionamento da máquina estatal, uma vez que o cenário era de crise econômica e fiscal, o Governo Federal buscou adotar medidas que permitissem a adequação imediata das práticas governamentais ao enfrentamento da crise. Dessa forma, as ações do Estado, a partir do início da década de 1990, passaram a ser guiadas por práticas gerencialistas, advindas do *New Public Management*. A partir do uso dessas práticas, o Estado foi tentando, de certa forma se desburocratizar, além de começar a basear suas ações em estratégias.

Na visão de Paes de Paula (2001 p. 3) o *New Public Management* surgiu de um debate intenso acerca da necessidade de reformar o Estado ao longo das décadas de 80 e 90. Nesse sentido, a autora define o movimento apoiando-se na seguinte afirmação:

[...] diante de sua crise de governabilidade e credibilidade, ele [Estado] se tornou incapaz de dar conta das novas demandas impostas pela reestruturação produtiva e

pela mundialização da economia. Como resultado, assistimos a um movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos, atingindo também a América Latina. (PAES DE PAULA, 2001, p. 3)

Desse modo, segundo a autora, é possível identificar dois modelos de gestão pública que apontaram durante a década de 1990, um representado por um modelo de gestão gerencial e outro, que tem como referência uma vertente ético política e se manifestou “[...] nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo [...]” (PAES DE PAULA, 2001, p,2), reconhecido como modelo de gestão societal. A autora ainda destaca a oposição de ambos os movimentos à burocracia, bem como a importância atribuída por eles à ampliação da democracia.

O Estado de Minas Gerais, em 2002, encontrava-se em grave situação fiscal e de déficit orçamentário. Como uma alternativa de enfrentamento desses problemas, o governo que entra no poder em 2003, adere práticas relacionadas ao modelo gerencialista. Assim, por meio de um programa denominado “Choque de Gestão”, o governo dá início à implementação de “[...]um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar de vez o padrão de comportamento da Administração estadual [...] que deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública” (ANASTASIA, 2006, p. 15).

Entretanto, o modelo de gestão gerencialista, apesar de apresentar soluções para funcionamento adequado da máquina estatal, uma vez que busca promover a eficiência dos gastos e eficácia das ações governamentais, não realizou esforços no sentido de incluir o cidadão nas tomadas de decisão e, por vezes, não dá a mesma atenção à realização de políticas sociais. Paes de Paula (2001) explica tal posição como um afastamento entre esta vertente e os ideais democráticos e ainda afirma que neste modelo

[...]o controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular são muito mais idealizações do que realidades. [...] A administração pública gerencial é apenas o correspondente público das transformações gerenciais ocorridas no setor privado, que procura atender às necessidades de governabilidade do Estado para garantir o bom funcionamento dos mercados e a prestação de serviços públicos básicos ao “cidadão-cliente”, distanciando-se também de outras concepções possíveis de democracia” (PAES DE PAULA, 2001, p.13).

Além disso, na visão de Tenório (1998, p. 14), nesse tipo de modelo, o Estado se impõe sobre a sociedade, uma vez que as competências técnicas se combinam com a atribuição hierárquica, acarretando num tipo de comportamento tecnocrático por parte da máquina Estatal. Esse tipo de comportamento, por estar relacionado a um fenômeno elitista, uma vez que resulta da projeção da racionalidade instrumental sobre a gestão governamental,

é autoritário e “[...] substitui a ideia de associação de indivíduos livres e iguais pela ideia de uma sociedade isenta de sujeitos.” (TENÓRIO, 1998, p. 15).

Contrapondo-se às medidas adotadas ao longo dos últimos anos, o atual governo, vem adotando práticas no sentido de incluir as demandas dos cidadãos em sua estratégia de ação. Tal posição é descrita no Plano de Governo, no qual a participação popular é retratada como principal meio de atender às demandas sociais. No mesmo plano, são enfatizados pontos como a criação dos Territórios de Desenvolvimento como mecanismos de contemplação das especificidades e necessidades de cada região. Ainda é destacada a necessidade de adoção de uma gestão descentralizada, de uma administração regionalizada e da ampliação dos processos de participação popular. (PROGRAMA DE GOVERNO FERNANDO PIMENTEL, 2014).

Essa iniciativa vai ao encontro com as afirmações de Tenório (1998, p. 21) em relação a ideia da importância do indivíduo como ator social, uma vez que segundo ele:

Ter o indivíduo como o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital significa mudar a natureza dessas relações, quer dizer, passar de condições monológicas - tecnoburocráticas autoritárias para situações dialógicas - democráticas - intersubjetivas do exercício da cidadania.

O governo atual ainda destaca, em seu “Programa de Governo”, a importância de se priorizar o planejamento em detrimento da gestão ao afirmar que

É fundamental redirecionar a reforma do estado mineiro do Estado Gestor para o Estado Planejador. Esta mudança significa estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o desenvolvimento de longo prazo. O planejamento de longo prazo, no entanto, deve determinar metas e resultados esperados. Além disto, a participação popular e democrática deve se fazer presente para que este planejamento também reflita os anseios da sociedade como um todo (PROGRAMA, 2014, p. 14)

A partir dessa afirmativa, entende-se que, diferentemente dos governos anteriores, que se esforçaram no sentido de criar políticas que permitissem o aperfeiçoamento do funcionamento da máquina administrativa, o governo atual procura privilegiar as ações estratégicas do governo, inserindo a sociedade civil nas discussões. Sendo assim, foi proposto um sistema de participação popular baseado em audiências regionais e Orçamento Participativo digital.

Diante deste contexto, e com o objetivo de criar um canal de diálogo direto com o cidadão mineiro, a atual gestão criou os Fóruns Regionais de Governo, que têm por

finalidade a inserção da participação cidadã no processo de planejamento em Minas Gerais. Assim, a partir da realização de encontros com os cidadãos dos 17 territórios de desenvolvimento, busca fazer um diagnóstico das diversas e heterogêneas regiões de Minas Gerais e, em seguida, recolher as principais demandas de suas respectivas populações de forma setorial, para que elas possam ser discutidas pelas secretarias responsáveis pela realização de políticas públicas referentes a cada área. Em seguida, tais demandas serão selecionadas, priorizadas e inseridas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)¹ de forma que elas possam fazer parte da estratégia de atuação do governo de Minas.

Essa estratégia consistirá, em próximo momento, nos Planos de Desenvolvimento Territorial Integrado (PDTIs), que, de acordo com a equipe técnica da Fundação João Pinheiro, responsável pela elaboração do plano, terá como objetivo orientar políticas públicas na tomada de decisão em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, inclusivo e socioambientalmente justo, em consonância com o interesse coletivo geral das regiões de estudo. A dimensão regional conferida ao projeto de pesquisa se justifica na medida em que fortalece o espaço de diálogo entre entes federativos, permite a articulação de interesses comuns e a conciliação de interesses às vezes conflitantes, favorecendo, em última instância, a cooperação em prol do desenvolvimento.

Dessa forma, o governo buscará organizar seu método de atuação a partir de demandas dos próprios cidadãos, que são os principais conhecedores das demandas da população, fazendo com que o planejamento seja construído de baixo para cima, de modo que as políticas públicas não sejam impostas à sociedade sem serem observadas as suas especificidades. Esse fluxo de processo de planejamento é conhecido como *bottom up*, e nas definições Oliveira (2006, p. 279), representa um avanço em termos de participação uma vez que

[...] a população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela (chamados *street-level bureaucrats*, ou burocratas da rua) poderiam e deveriam influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas. De acordo com autores que apoiam essa visão, ela seria justificada, primeiramente, por questões de efetividade e eficiência, já que esses atores sabem exatamente o que acontece e o que seria melhor para alcançar-se os resultados da política segundo, porque seria mais democrático a participação das partes interessadas no processo nas decisões que lhes afetam.

¹ No âmbito do Estado de Minas Gerais, o art. 231 da sua Constituição define o estabelecimento e a execução do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI como instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico do Estado. Tal Plano tem se configurado, nos últimos anos, como o instrumento norteador das ações do Governo visando a consecução de objetivos de longo prazo. (MINAS GERAIS, 2014)

Tal modelo se contrapõe ao fluxo top-down, relacionado às tomadas de decisão no modelo gerencial e que ainda segundo Oliveira (2006, p.278), nele “[...] as decisões são tomadas por autoridades que têm um certo controle do processo e decidem o que e como serão implementadas as. Com isso, elas poderiam efetivamente coordenar o processo de planejamento de políticas públicas.”

Contudo, essa nova instância de participação sofreu ajustes à medida que foi sendo implementada, relacionados à pequenas questões relativas à dinâmica dos eventos, à forma na qual as demandas seriam trabalhadas pelo Governo, e principalmente em relação às datas, uma vez que devido ao prazo de entrega dos Planos Governamentais, a implementação e ajustes tiveram de ao correr ao mesmo tempo. Dessa forma, faz-se necessário estudar como os Fóruns Regionais de Governo se adequaram à realidade dos municípios, microterritórios e territórios e estão cumprindo o papel de recolher demandas da sociedade para a construção do PMDI e atender as demandas da população mineira.

Diante do exposto, o problema de pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: Em que medida os Fóruns Regionais de Governo estão contribuindo para a identificação de demandas locais e poderão subsidiar a elaboração do PMDI? A partir dessa pergunta buscar-se-á entender, primeiramente, a importância do planejamento de longo prazo, da participação popular e como essas duas questões se relacionam de maneira a contribuir para a melhoria da prestação de serviços à população.

Para tanto, tem-se como objetivo geral analisar a contribuição dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento na identificação e qualificação das demandas locais dos Territórios de Desenvolvimento.

Especificamente, pretende-se:

- 1) Identificar e analisar o perfil dos participantes de seis dos 17 Territórios de Desenvolvimento de quatro diferentes regiões do estado;
- 2) Conhecer as demandas levantadas segundo os tipos de municípios;
- 3) Estudar como as demandas foram sistematizadas de modo a serem inseridas no PMDI.

Para tanto, o trabalho foi dividido em cinco capítulos. Este primeiro, com finalidade de apresentar e contextualizar o tema e os objetivos da pesquisa, o segundo, que expõe a forma como foram buscadas e trabalhadas as informações utilizadas no trabalho e as limitações encontradas. No terceiro, são apresentadas as bases teóricas que promoveram um entendimento mais aprofundado do tema, fornecendo meios para o entendimento do quinto

capítulo, onde são mostrados os resultados na análise realizada. Por último, são feitas as considerações finais, onde são respondidas as perguntas relacionadas aos problemas de pesquisa além de serem feitas outras conclusões acerca do tema.

2 METODOLOGIA

De modo a alcançar os objetivos propostos, de início foi realizada uma pesquisa exploratória, que de acordo com Gil (2008), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema. Dessa forma, foram levantadas informações acerca do espaço que a participação tem ganhado nos últimos anos e como é relevante a sua relação com a elaboração do planejamento governamental.

Por meio de pesquisa bibliográfica, buscou-se estabelecer a diferenciação de dois tipos de abordagem da administração pública e o papel atribuído ao planejamento de longo prazo e à participação social nesses dois modelos.

Além da pesquisa bibliográfica, realizou-se pesquisa documental com o intuito de colher informações relacionadas à metodologia adotada para a realização dos Fóruns Regionais de Governo e os objetivos de sua implementação. A partir desse levantamento, foram analisados dados relativos ao perfil dos participantes, tipos de demandas sociais captadas e grau de participação dos municípios de cada território estudado nos fóruns.

Ainda, de modo a entender e verificar a forma como os Fóruns podem contribuir para a elaboração do PMDI, foi realizada a pesquisa de campo, pautada em entrevista estruturada com o gestor do Programa de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes), que junto à Fundação João Pinheiro está responsável pela elaboração do plano. Conjuntamente, realizou-se a observação participante nas duas rodadas dos Fóruns Regionais do Território Metropolitano, o que garantiu o entendimento da dinâmica da realização do evento e das discussões que dão origem às demandas a serem priorizadas pelo Governo. Também foram buscadas informações do site “Mapa de Resultados” ferramenta digital que disponibiliza informações acerca dos Territórios de Desenvolvimento seus municípios.

Os documentos analisados são relativos à segunda rodada dos Fóruns, uma vez que a primeira rodada tratou apenas da instalação da instância e sua apresentação pelo Governador do Estado. A etapa estudada comporta as discussões e deliberações que darão resultado às demandas priorizadas, que deverão ser inseridas no PMDI, em forma de revisão,

uma vez que o mesmo já foi entregue a Assembleia Legislativa do Estado para análises e deliberação.

É importante ressaltar a limitação da análise no que diz respeito à quantidade de fóruns analisados. No momento da coleta de dados, apenas as demandas relativas aos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço haviam sido sistematizadas pelo Geraes e, portanto, o trabalho irá se restringir à realização dos Fóruns Regionais de Governo apenas nesses seis Territórios de Desenvolvimento, que constituem a amostra analisada.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo procurou-se descrever as principais contribuições teóricas relacionadas ao planejamento governamental de longo prazo e a participação cidadã em sua elaboração. Desse modo, de início são explicitadas duas diferentes abordagens da administração pública, a gerencial e a societal e o modo como essas duas vertentes da administração pública elaboram e utilizam o planejamento de longo prazo. Em seguida, é apresentada a forma como a democracia se desenvolveu até a abertura de espaço para a participação cidadã nas deliberações. Após essas informações é feita uma contextualização do planejamento governamental em Minas Gerais até o momento em que começam a serem criados mecanismos para a inserção das demandas sociais em sua elaboração. Portanto, o presente capítulo encontra-se dividido nas seguintes seções: As abordagens da Administração Pública, A evolução da democracia e a participação social, Planejamento Governamental e Planejamento em Minas Gerais.

3.1. Abordagens da administração pública

Ao longo do século XX o país passou por uma crise de planejamento marcada pela incapacidade dos governos em analisarem os cenários de maneira assertiva e, assim, adotarem estratégias de forma a promover o desenvolvimento da sociedade no tocante a seus diferentes aspectos. Contudo, na década de 90, de acordo com Souza (2014 p.26), a sociedade começou a perceber as implicações da crise econômica e financeira que vinha sendo identificada desde o fim da década de 70. Em vista dessa situação, o Estado, que se encontrava em situação de exaustão financeira, foi responsabilizado pela incapacidade de financiamento de políticas públicas e promoção do desenvolvimento social. Como forma de enfrentar a crise, o mesmo autor aponta a solução apresentada pelo governo à época, representada pelo abandono das políticas de médio e longo prazo e adoção de medidas de curto prazo de forma a controlar as expectativas financeiras mais imediatas.

Nesse contexto de incapacidade de financiamento das políticas públicas e de investimentos na promoção do desenvolvimento social, é proposto um ajuste estrutural pela corrente neoliberalista que “responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial” (TEIXEIRA, 2002, p.4)

As medidas adotadas neste período têm relação com o novo paradigma da administração pública, caracterizado pela adoção de práticas gerencialistas advindas do setor privado que criticavam as instituições burocráticas. Nas palavras de Paes de Paula (2005, p. 56) a partir dessa crítica, o movimento gerencialista ganhou terreno e passou a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial, ajudando a moldar a cultura administrativa através de um enfoque empreendedorista.

A vertente societal se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e orçamento participativo. Tem suas raízes nas formulações no campo movimentalista dos anos 1970 e 1980. Seu projeto de erigir uma gestão pública social ganhou nova dimensão com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições presidenciais de 2002. (PAES DE PAULA, 2005, p.115)

Já a reforma gerencial, no Brasil, foi idealizada pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) do governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira, que em seus estudos acerca da tecnoburocracia, inflação e desenvolvimento econômico brasileiro “estabelece os patamares da Reforma do Estado, além de preparar o terreno para a concepção e implementação da administração pública gerencial”. (PAES DE PAULA, 2005). Ainda segundo a autora, Bresser-Pereira

focaliza principalmente dois pontos: a crise do Estado brasileiro e as direções possíveis para sua reforma e administração, tentando demonstrar que a crise está relacionada com três componentes que abalaram a legitimidade e a governabilidade do Estado, que são a crise fiscal, a crise do seu modo de intervenção e a crise de sua forma burocrática de administração (PAES DE PAULA, 2005, p. 119)

As práticas adotadas durante este período são relacionadas com o surgimento da discussão acerca da Reforma do Estado, representado pela adoção de práticas gerenciais “[...] orientadas para o cidadão e para obtenção de resultados [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.28). O mesmo autor relaciona a implantação dessas medidas também com os ideais neoliberais, uma vez que foram acompanhadas por programas que visaram enfrentar a crise fiscal do Estado.

Na visão de Bresser-Pereira, citado por Paes de Paula (2005), os principais objetivos da administração pública gerencial são:

- Melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- Garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- Garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;

-Assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, *apud.* PAES DE PAULA, 2005 p. 130)

Para isso, esse modelo de gestão deve apresentar as seguintes características

- Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- Descentralização administrativa;
- Maior competição entre as unidades administrativas;
- Disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- Indicadores de desempenho transparentes;
- Maior controle dos resultados;
- Ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, *apud.* PAES DE PAULA, 2005 p. 130)

Entretanto, a autora aponta que a implementação do modelo gerencialista continuou a reproduzir alguns aspectos do modelo burocrático, uma vez que,

Visando um ganho de eficiência, a nova administração pública recomenda o aumento do poder discricionário dos burocratas e a elaboração de regras durante a o processo de tomada de decisão, que acaba por colocar o interesse público em segundo plano, na medida em que incentiva o individualismo do decisor. Alguns autores nos ajudam a consolidar este argumento quando afirmam que o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas (PAES DE PAULA, 2005 p.143)

Em relação à profissionalização dos servidores visando a melhoria da prestação de serviços, a autora afirma que

apesar das intenções de profissionalização dos burocratas de carreira e a melhoria na prestação de serviços públicos, os resultados têm sido limitados. Por outro lado, com a administração pública gerencial, prevalece o ideal tecnocrático, que favorece a reprodução do autoritarismo e de neopatrimonialismo. (PAES DE PAULA, 2005 p. 147)

A autora ainda destaca que o modelo gerencialista não favoreceu a inclusão da sociedade nos processos decisórios incentivando a participação popular, uma vez que, segundo ela,

o que houve foi o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão A estrutura e a dinâmica do aparelho de Estado pós-reforma não apontam os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares. (PAES DE PAULA, 2005, p. 147)

Tais observações acerca do modelo gerencialista apontam sua relação com o padrão top-down de implementação de políticas públicas uma vez que este “tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a

qual define a relação entre os objetivos da política pública – determinados pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de se produzir os resultados pretendidos” (RUA ; ROMANINI, 2013, p. 92)

Além disso, alguns autores, defensores da vertente societal, atribuem uma conotação negativa à expressão “cidadão-cliente” utilizada pelo modelo gerencialista. Nobre (2004, p. 27) defende que ao assumir a posição do cliente, o cidadão se torna objeto de uma ação paternalística por parte da burocracia. Ao mesmo tempo, segundo o autor, o Estado é colocado em posição de obrigatoriedade em relação à elaboração e implementação de políticas, assim, a participação do cidadão nas deliberações é substituída pela decisão técnica da burocracia. Semelhantemente, de acordo com Tenório (1998), o cidadão deve ser participante ativo no processo de elaboração das políticas, e por isso não podem ser considerados “alvo”, “meta”, ou “cliente” das ações governamentais. O autor ainda afirma que essa participação deve compreender todo o processo relativo à construção das políticas públicas, “desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado” (TENÓRIO, 1998, p. 22)

Uma contraposição à gestão estratégica, que permeia a administração gerencial na visão de Tenório (1998, p. 16), é a gestão social, que, de acordo com autor, busca substituir uma gestão tecnoburocrática monológica por um gerenciamento participativo, dialógico, na qual diferentes atores sociais contribuem para as tomadas de decisão. No entanto, esse processo deve ser guiado pelo “racionalidade comunicativa de Habermas, que segundo a interpretação do autor.

Uma vez que, orientados pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações. Estes argumentos são expostos através da razão, do conhecimento; portanto, discursivamente. Quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão (TENÓRIO, 1998, p.16)

A garantia de uma participação ativa por parte dos cidadãos na atividade planejadora está relacionada com o modelo de administração pública societal, que tem origem na “[...] tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país.” (PAES DE PAULA, 2005 p. 39) e que,

segundo a autora, tem a participação popular como tema central e se opõe ao modelo gerencial.

Essa vertente, interpreta o desenvolvimento da sociedade como a busca de soluções criativas para os problemas, uma vez que os recursos são escassos e podem ser resolvidos por meio do estímulo ao potencial produtivo e a participação cidadã. Assim, modelo busca estabelecer uma gestão pública descentralizada, contemplando a complexidade das relações políticas, uma vez que busca se alimentar de diferentes canais de participação. (PAES DE PAULA, 2005, p. 159)

A vertente societal é apresentada pela autora como forma de incluir, de fato, os atores sociais na definição da estratégia política, fazendo com que a sociedade civil tenha seu papel fortalecido e ampliado frente às tomadas de decisão. Dessa forma, de acordo com Paes de Paula, (2005, p. 155) esse modelo de administração pública é orientado não só pela questão administrativa gerencial, mas por um projeto político e, nesse sentido, busca facilitar a inserção da população nos processos decisórios a partir da criação de formatos institucionais.

Assim, busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório do aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal. (PAES DE PAULA, 2005, p. 59)

A criação dessas instituições viabilizaria a transformação das relações entre Estado e sociedade. Na visão de Paes de Paula, (2005). As principais delas, que emergem a partir do surgimento da vertente societal são os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. A partir da criação dessas instâncias, a autora considera possível a “inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e possibilitam que os diferentes interesses da sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente” (PAES DE PAULA, 2005, p. 162)

As ideias da vertente societal a caracteriza como um modelo bottom-up de implementação de políticas públicas, que corresponde a uma “abordagem normativa segundo a qual é melhor para a política pública que ela seja negociada na base, entre aqueles que levarão a cabo sua operacionalização (os burocratas de nível de rua) e os que serão afetados por ela (os cidadãos beneficiados)” (ROCHA, 2012, p.9).

De forma a entender como as práticas democráticas se desenvolveram e a importância e conceito dessas instâncias de participação, é necessário estabelecer uma discussão acerca desse desenvolvimento até o momento em que a participação social ganha espaço. Do mesmo modo, é pertinente abordar essas instituições participativas de maneira a

promover o entendimento a respeito da sua contribuição para a participação dos cidadãos nas deliberações acerca das políticas públicas realizadas pelo Estado.

3.2. O desenvolvimento das práticas democráticas e a participação social

Esta seção busca relacionar os termos democracia e participação social e a forma como eles interagem no sentido de promover a construção de políticas públicas com base nas demandas sociais, inserindo os cidadãos nas discussões que darão origem à agenda pública.

A formação das agendas de políticas públicas, na visão de Teixeira (2002, p. 5), depende muito do grau de mobilização da sociedade bem como da institucionalização de mecanismos capazes de proporcionar a participação dos cidadãos, uma vez que se trata de um processo de constantes negociações e coalizão de interesses. Entretanto, o mesmo autor destaca que como a sociedade civil apresenta interesses heterogêneos e é composta por organizações também heterogêneas, o processo de formulação se torna ainda mais complexo, ratificando a importância da existência de mecanismos que propiciem o debate acerca desses interesses. Além disso é necessária a utilização de critérios objetivos que norteiem o processo que envolve a realização dessas políticas, o que pode ser mais fácil devido ao seguinte fator:

Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos contudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas. (TEIXEIRA, 2002, p.5)

A maneira como a democracia é vista hoje em dia é fruto de um processo de evolução que, segundo Paes de Paula (2005, p. 160), tem origem na década de 1960 e vem sendo aprimorada até chegar ao conceito de democracia deliberativa. Esse processo, na visão de Dagnino (2002, p. 279) não é linear, além de ser contraditório e fragmentado. A autora afirma que o processo democrático é influenciado por vários fatores, dentre eles a estrutura estatal, a sociedade civil e os partidos políticos e a forma como essas instituições se relacionam. Na sua visão, os partidos deveriam ter a função de mediar as relações entre Estado e sociedade, o que na sociedade Brasileira, na maioria dos casos, não foi observado, uma vez que eles tendem a seguir as tendências dos governos. Dessa forma, a relação entre esses três fatores contribuem para a ausência de diálogo entre sociedade civil e partidos bem como sociedade civil e Estado.

À medida que a concepção de democracia evoluía até se chegar ao conceito de democracia deliberativa, houve também um crescimento do espaço cedido ao cidadão para que ele pudesse exercer uma maior participação. Antes de se chegar a esse conceito, a democracia era abordada de formas diferentes. Um primeiro modelo a ser analisado é o “elitista”, relacionado à ideia proposta por Schumpeter, que de acordo com Avritizer (2002) considerava necessário separar a democracia da ideia de bem comum, transformando-a em um processo de escolha dos governantes. Nesse sentido, de acordo com Nobre (2004), ela consistiria em uma luta entre os líderes pelo direito de governar. Isso mostra que nesse tipo de democracia a sociedade é ouvida apenas com o intuito de escolher seus representantes e não de apresentar soluções para suas necessidades. Desse modo, nesse modelo:

[...] os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular” (HELD, 1996, p. 184 *apud* NOBRE, 2004, p. 31).

Tal conceito se desenvolve até chegar ao modelos de democracia conhecidos como democracia participativa, que segundo Nobre (2004, p. 33)

Para essa vertente, portanto, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos como meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como as instituições democráticas por excelência, o que significa, antes de mais nada, que um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil.

Desenvolvendo a ideia de participação, a democracia deliberativa, que em oposição ao modelo elitista, busca a participação dos indivíduos no que diz respeito à discussão dos problemas públicos em um ambiente externo à esfera governamental, levanta discussões acerca de assuntos que ao longo da evolução democrática deixaram de ser priorizados no âmbito público, aumentando a possibilidade de novos temas serem incorporados à agenda pública (PAES DE PAULA, 2005, p. 160). Desse modo, é importante salientar o papel das instâncias participativas de modo a criar espaços para que essas deliberações sejam efetivadas.

As ações políticas deliberativas estão relacionadas à concepção de cidadania e ao conceito de gestão societal abordado anteriormente. Nas palavras de Tenório (1998, p. 19), na construção desse tipo de política, os cidadãos devem ter a oportunidade de definir a forma como o seu papel irá contribuir para a formação das políticas que irão formar o seu

destino social como pessoa, trabalhador, eleitor, etc. Para isso ele deve participar de um processo deliberativo nos espaços disponibilizados com vistas a fazer essa contribuição.

A participação dos cidadãos na construção da agenda política é entendida por Teixeira (2001, p. 30) como

[...] um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil, mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

A participação social, na visão de Milani (2003), serve como forma de se operacionalizar o capital social, que segundo o autor, procura integrar valores individuais à política, tornando o cidadão apto a participar. Segundo ele, cidadãos informados e atentos contribuem para a manutenção do fortalecimento da democracia e, nesse sentido, afirma que

O capital social seria, assim, um estoque de relações e valores, ele seria coletivo (para muitos autores) porque compartilhado pelo conjunto da sociedade; seu aumento dependeria do aprofundamento destas relações, de sua multiplicação, intensidade, reatualização e criação de redes de relações. (MILANI, 2003, p. 20)

Já na visão de Marteleto e Silva (2004, p. 44) o capital social é visto como o conjunto de normas, valores, instituições e relacionamentos compartilhados pelos indivíduos que permitem a cooperação dentro ou entre grupos sociais. Dessa forma, os autores relacionam esse conceito com a estrutura de redes sociais que se forma a partir dele, que são sistemas compostos por conexões entre sujeitos sociais estabelecidas por algum tipo de relação. Nesse sentido, é possível verificar em que medida tais conceitos contribuem para as deliberações e as tomadas de decisão por parte dos governos.

Evidencia-se, por outro lado, que os indivíduos organizam suas ações nos espaços políticos em função de socializações e mobilizações suscitados pelo próprio desenvolvimento de suas redes. As relações com outras esferas, além do espaço comunitário, são influenciadas pela existência das redes sociais, que operam como mediadoras entre a sociedade e o Estado. No plano metodológico, evidenciam-se as relações entre o nível micro das relações sociais – foco essencial da análise de redes – e o nível macro das estruturas sociais. Ou seja, trata-se de uma maneira de abordar as questões e práticas sociais, dentre elas as informacionais, comunicacionais e cognitivas, com foco na sua expressão e ocorrência local e interativa, sem que se percam de vista os determinantes estruturais da sociedade, da economia e do Estado. (MARTELETO; SILVA, 2004, p. 44)

As instâncias de participação são entendidas como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45). O êxito de tais instituições depende da criação de um contexto favorável, que pode ser verificado a partir da

[...] criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que esses arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas. (BOHMAN, 2000 *apud* PAES DE PAULA, 2006, p. 161)

Além disso, o surgimento dessas instâncias, principalmente a partir dos anos 1990, são vistas por Dagnino, (2002, p.10), como

Uma consequência da forma como a participação social vem ganhando espaço nas decisões governamentais tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Estamos aqui nos referindo à implementação, ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras, setoriais, orçamentos participativos, etc”

Como a mobilização social atrelada à construção de mecanismos que viabilizem a participação cidadã é capaz de favorecer o processo de deliberação, Teixeira (2002, p. 5) apresenta caminhos a serem seguidos de forma a proporcionar uma participação efetiva, sendo eles:

- a) Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos, no qual se possa identificar os obstáculos ao desenvolvimento, fatores restritivos, oportunidades e potencialidades; negociação entre os diferentes atores;
- b) Identificação de experiências bem sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados, tendo em vista possibilidades de ampliação de escalas e criação de novas alternativas;
- c) Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas mais entre os atores;
- d) Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;
- e) Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recursos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;
- f) Na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação;
- g) Na avaliação, acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos (TEIXEIRA, 2002, p. 5)

O formato no qual a dinâmica das instituições participativas são criadas, determinam, segundo Paes de Paula (2005), a possibilidade de haver participação e deliberação no processo decisório. No entanto, na visão de Avrtizer (2008 p. 45), no Brasil não há a atenção devida para essa questão, comprovando sua afirmação a partir do apontamento de duas críticas. A primeira delas está relacionada ao fato de que um grupo de instituições participativas do país, mesmo pautando um conjunto de demandas e expectativas dos atores sociais, não estão legalmente institucionalizadas. A segunda tem a ver com a abrangência do conceito de instituição política, uma vez que essas tratam apenas dos processos relacionados à autorização da representação, negligenciando a participação social.

Concordando com a crítica de Avrtizer à negligência em relação à participação social por parte das instituições formais de representação, Wampler (2011, p. 50), destaca que apesar da importância das intervenções nesses espaços formais, tais como câmaras de vereadores assembleias legislativas, câmara dos deputados e senado federal, as discussões, negociações e construções de alianças fora desses espaços fornecem meios para permitir que o trabalho dos legisladores avance.

Assim ele destaca a significância da melhoria da qualidade das deliberações quando os cidadãos, governantes eleitos e seus funcionários se envolvem em debates sobre política. Nesse sentido, ele afirma que:

A oportunidade potencial criada pelas IPs é a de forjar novos elos entre atores diversos, como cidadãos comuns, funcionários públicos, lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços. Como as IPs se concentram na formulação de políticas, as interações entre esses autores se concentram em como os recursos e autoridade do estado podem ser aproveitados para produzir melhores resultados das políticas. [...] No entanto, devemos estar atentos para a possibilidade de que essas IPs possam ser “capturadas” por interesses especiais que exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas, ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa. (WAMPLER, 2011, p.49)

Como principais instâncias de participação, convém salientar os orçamentos participativos (OPs), os fóruns temáticos, os conselhos gestores.

No tocante aos OPs, Paes de Paula (2005, p. 165) os define como uma busca por romper a tradição patrimonialista de elaboração e gestão do orçamento público, buscando combinar mecanismos representativos e direitos de participação além de criar arranjos institucionais que permitam a inserção social. Além disso, observa-se a abertura do governo para o controle social através da prestação de contas e do convite à sociedade para a participação dos investimentos e prioridades.

Ainda, segundo Avritzer (2003), os OPs representam a instância de participação local mais discutida no Brasil. O autor defende que questões históricas referentes à formação da sociedade no período colonial favoreceram a primazia de seu surgimento na região sul, no estado de Porto Alegre, uma vez que “houve no processo de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (AVRITZER, 2003).

Os conselhos gestores representam uma forte ligação entre as políticas estaduais e a gestão dos municípios, por isso é relevante falar sobre eles. Eles surgem nos anos 1980, a partir da incorporação da Constituição de 1988, na tentativa de se introduzir uma cultura que rompesse com a tradição patrimonialista e clientelística da administração pública, atribuindo à sociedade maior voz na formulação e implementação das políticas públicas (PAES DE PAULA, 2005, p. 164). Entretanto, a mesma autora destaca a facilidade com que os conselhos acabam se desvinculando das bases populares, o que mostra a necessidade de garantia de sintonia entre os conselhos e os interesses sociais. Esse instrumento de participação popular, segundo Gohn (2006, p. 6) é tema da agenda de propostas tanto dos setores liberais quanto dos setores de esquerdas, se diferenciando na forma como são, pensados, no primeiro como mecanismos de colaboração e no segundo como vias de possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

Uma terceira importante fonte de discussões acerca de políticas públicas é representada pelos fóruns temáticos, que apesar de não estarem diretamente ligados à inserção de políticas públicas nas agendas governamentais são importantes no sentido de promoverem discussões acerca de diversos temas. De acordo com Paes de Paula (2005, p. 162), surgem também nos anos 1980, como um espaço para debater problemas públicos, trazendo temas de interesse coletivo, buscando articular o público interessado em contribuir para a geração de novas ideias e propostas de políticas públicas. Essas discussões, segundo a autora, ocorrem paralelamente ao poder político e não se envolvem no processo decisório, apenas no debate de ideias.

Ainda segundo Avritzer, haveria três possibilidades distintas de se promover essa incorporação, cada uma delas produzindo resultados distintos. A primeira delas seria os “desenhos de baixo para cima”, cujos exemplos seriam os OPs “onde há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45 *apud* BORBA, 2011 p. 67). A segunda forma seriam as experiências de “partilha de poder”, exemplificadas pelos Conselhos

Gestores de Políticas Públicas, que se diferenciam dos OPs “(...) porque não incorporam um número amplo de atores sociais e porque são determinados por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo”. A terceira possibilidade apresentada por Avritzer não será exemplificada no presente trabalho, mas vale apresentá-la uma vez que representa papel importante no que diz respeito à participação nos municípios. Se trata dos Planos Diretores Participativos, em que “se estabelece um processo onde os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46 *apud* BORBA 2011, p. 67)

Entretanto, para que a população consiga exercer uma participação efetiva é importante que ela esteja ciente das atribuições das esferas de governo, da estrutura de poder dessas esferas, bem como da dinâmica social do contexto no qual ela se insere. Na visão de Gohn (2006), a participação popular não se trata simplesmente de integrar e incorporar as pessoas à teia burocrática, a autora afirma que os cidadãos têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a executar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva. Nesse sentido, o acesso a informações constituem uma dimensão crucial de qualquer processo deliberativo, uma vez que são importantes tanto para a participação quanto para a tomada de decisões, visto que, se não há informações, não pode haver troca de razões, e muitas vezes não pode haver nem ao menos negociação (ELSTER, 1998 *apud* AVRITZER, 2012, p. 16).

Ao analisar os dois mecanismos de participação apresentados por Avritzer, os OPs e os Conselhos Gestores, Borba (2011, p.70) busca, em primeira instância, fazer uma diferenciação entre o que ele entende por participação mobilizada e participação autônoma. O primeiro se trata de um modelo de participação típica dos países em desenvolvimento, caracterizada pelo fato de que os indivíduos são induzidos por agentes externos à ação política, entretanto, sem a intenção explícita de influenciar as ações governamentais. Esse tipo de participação se diferencia da participação autônoma por esta ser motivada pelo interesse em mobilizar decisões governamentais.

Tal diferenciação dialoga com as palavras de Teixeira (2001, p. 26), que distingue a participação orientada para a decisão e a participação orientada para a expressão. A primeira, como o nome diz, está relacionada à inclusão dos participantes no processo decisório, já a segunda, por ser orientada para a expressão, tem como foco marcar presença na cena política, ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório, porém sem necessariamente objetiva-la.

A partir dessa distinção entre os dois temas, relaciona-se a participação mobilizada aos OPs uma vez que “dependem do projeto, vontade e compromisso político do governo e condicionam a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos à participação)” (BORBA, 2011, p.70). Já os conselhos gestores, de acordo com o autor, como são espaços garantidos na legislação, têm mais autonomia face aos projetos das elites políticas, por isso, estão mais relacionados à participação autônoma, as quais mais fortemente se verificam os efeitos da centralidade social no recrutamento dos participantes. Além disso, a partir de sua análise, o autor consegue verificar uma composição mais “popular” dos orçamentos participativos, quando relacionados aos conselhos, de forma que, segundo ele, cada uma dessas instâncias ofereça “[...] oportunidades distintas de participação política para os diferentes segmentos sociais” (BORBA, 2011, p.73).

Em um estudo mais aprofundado acerca dos OPs, Avritzer (2002, p. 20) faz uma comparação entre a implementação dessa instância nas cidades de Porto Alegre em 1998 e Belo Horizonte em 1993. As experiências nas duas capitais são descritas abaixo de acordo com o estudo feito pelo autor.

Segundo Avritzer, o Orçamento Participativo em Porto Alegre consistiu em um processo de três fases nas quais a população delibera acerca das obras a serem priorizadas nos municípios. A primeira fase é representada pelas assembleias regionais, nas quais os moradores dos bairros de cada uma das regiões se reúnem. A assembleia é dividida por áreas de intervenção do poder público, nesse caso específico, saúde, assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade cultura e lazer e desenvolvimento econômico. A partir do número de participantes identificados em cada uma dessas assembleias temáticas, serão calculados o número de delegados que irão participar das assembleias intermediárias.

As assembleias intermediárias são a segunda fase do orçamento participativo, onde os delegados e a população hierarquiza as prioridades e define cinco entre os temas mencionados anteriormente. Após a definição das prioridades, há uma disputa de obras específicas pelas diferentes comunidades no interior da sub-região, assim ocorrem assembleias nas sub-regiões de forma a decidir qual será a obra a ser contemplada.

A terceira fase é a segunda rodada de assembleias regionais, onde as demandas são homologadas e são eleitos os membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Em Belo Horizonte, durante a primeira fase é apresentado em cada uma das regionais o número de obras aprovadas pelo OP na regional e o seu encaminhamento. Na segunda rodada, a prefeitura apresenta a disponibilidade de recursos para a execução das

obras e são apresentadas as principais propostas de obras a serem realizadas em cada uma das sub-regiões, dando início a um processo de avaliação pela prefeitura da viabilidade técnica.

Na terceira rodada são votadas as obras a serem realizadas na região e são eleitos os delegados. Nessa fase também ocorrem as chamadas Caravanas das Prioridades, onde ocorrem negociações entre os membros de cada uma das sub-regiões de cada regional do orçamento participativo. Essas caravanas envolvem a visita pelos delegados eleitos a cada uma das propostas de obras apresentadas, que propiciam um processo de debate no qual os representantes das sub-regiões votam as propostas de obras a partir de um processo de negociação. No caso de Belo Horizonte ainda existe a Comissão de Fiscalização das Obras aprovadas pelo Orçamento Participativo (Comforça). Essa comissão seria responsável por fiscalizar o andamento das obras, acompanhar o processo de licitação pública das obras, discutir problemas técnicos envolvidos nas obras com os órgãos técnicos da prefeitura, em especial com a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudicap) – vinculada ao setor de obras da prefeitura de Belo Horizonte.

Apesar das diferenças na aplicação desse método nas duas cidades, em ambas são realizadas as assembleias por região.

A importância dessas assembleias se deriva do fato de que elas criam um método público de decisão acerca das obras pela população, fornecendo uma resposta ao particularismo e à forma obscura de decisão que costuma ser prática corrente nas administrações municipais no Brasil. As assembleias regionais introduzem uma forma democrática e pública de negociação entre a população. Democrática porque a participação da população torna-se critério para a escolha de delegados e conselheiros, transferindo para essa mesma população uma capacidade decisória que ela não detinha anteriormente. Pública porque os critérios de carência e a população da região são conhecidos, e as reuniões nas quais as decisões sobre a hierarquização de prioridades são tomadas são abertas a todos e a palavra é franqueada. (AVRITZER, 2005, p.77)

Como forma de fortalecer a democracia participativa, Santos e Avritzer (2005, p.77) apontam algumas ações a serem realizadas nesse sentido. A primeira delas está relacionada à importância de se reconhecer as várias formas de democracia, de forma que se amplie o sentido de deliberação, adensando assim a participação. Além disso os governos deveriam priorizar as decisões a favor das instâncias participativas. A segunda tese apresentada pelos autores tem relação com a busca de apoio de atores democráticos transnacionais, promovendo o que eles chamam de “articulação contra hegemônica entre o local e o global”. Esse modo de articulação é visto por Teixeira (2001) como um tipo de participação significativo uma vez que promove

[...] denúncias de produções dos governos e, até mesmo, negociações informais com representantes oficiais. Propiciam ainda o encontro de diversidades culturais com frutífero intercâmbio de ideias e de experiências, ensejando todo um processo de discussão e reflexão. (TEIXEIRA, 2001, p. 65)

Por último, Santos e Avritzer propõem a “ampliação do experimentalismo democrático” que consiste na criação de instâncias de participação de forma experimental, fazendo com que o formato das instâncias de participação sejam constantemente incrementado a partir das experiências de forma a atingir maior diversidade de público e, conseqüentemente, de cultura e ideias.

Nessa seção foi dada maior ênfase à explicação das experiências de Orçamento Participativo nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre pois a metodologia utilizada nesse processo de participação é semelhante à adotada pelo Governo de Minas na realização dos Fóruns Regionais de Governo. Além disso, no “Programa de Governo” fala-se a respeito da criação de um Orçamento Participativo Digital, onde a população votaria nas demandas a serem priorizadas por meio da internet.

3.3. Planejamento governamental

Como visto, é importante que o governo tenha acesso às demandas apresentadas pelos cidadãos de modo que elas possam ser sistematizadas com a finalidade de se formular a estratégia governamental a partir do que foi apresentado, podendo intervir nos problemas da sociedade através de políticas públicas. No entanto, para que o governo construa sua estratégia, ele deve ter um objetivo bem definido e tal definição, construída juntamente à sociedade, possibilita a elaboração de um planejamento capaz de atender às demandas sociais

Dentro da atividade planejadora incluem-se a definição, programação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Essas ações, segundo Carneiro (2004, p. 49) têm influência direta na qualidade dos serviços prestados à população, tornando o planejamento instrumento indispensável à garantia de uma melhor intervenção por parte do poder público.

Nesse sentido, Carneiro (2004, p. 50) afirma que o planejamento é aplicado na esfera governamental com o objetivo de guiar e orientar as ações do agente público, possibilitando que ele assuma uma posição mais assertiva ao ponderar os diferentes cursos de ação que podem ser seguidos no processo de tomada de decisão. Ou seja, a elaboração do planejamento se dá através da racionalização do agente público, de maneira que suas ações sejam desenvolvidas e executadas possibilitando ações mais eficazes por parte do governo.

Quanto às decisões acerca dos eixos que irão compor a estratégia governamental, Santos (2011, p. 308) destaca que não se pode dissociar o conceito de planejamento governamental dos conceitos básicos de ciência política relativas ao Estado, tais como legitimidade, conflito, política, hegemonia, etc. Por isso, é importante que o debate acerca do planejamento governamental se estabeleça com base nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública e os assuntos e dilemas decorrentes dessas relações. Ou seja, é importante que ele seja elaborado a partir de um modelo *bottom-up* de construção.

Na mesma linha, Rezende (2010, p. 32) ressalta a importância das discussões entre estado e sociedade destacados por Santos (2011). Além disso Rezende afirma que na construção do planejamento é necessário que o governo se apoie em um diagnóstico da realidade socioeconômica da população e, ainda, que não ignore as limitações relacionadas à viabilidade de recursos para a execução do planejamento, caso contrário, este perderia a sua credibilidade.

No tocante à maneira como as reivindicações da sociedade devem ser conduzidas, Rezende (2010, p. 33) expressa a importância de se observar as normas e procedimentos do processo de participação de forma que ele seja organizado e assim, não se perca seu objetivo de vista. Ademais, é interessante que a participação não esteja focada diretamente nos projetos e programas a serem contemplados no plano, e sim em questões relacionadas aos problemas que, se solucionados, contribuirão para a promoção do desenvolvimento. Dessa forma, ao estar ciente das demandas da sociedade, o Estado estaria capacitado a elaborar os projetos e programas que atacariam os problemas diagnosticados.

É importante ressaltar que a participação da sociedade no processo de planejamento não deve estar restrita à sua elaboração. Tal fato é discutido por Oliveira (2006, p. 275) ao apresentar diferentes visões de planejamento. A primeira delas tem como preocupação apenas a fase em que são feitas as tomadas de decisões políticas e discussões acerca do tema que irão levar à elaboração de um plano. Entretanto, essa visão não determina a criação de meios que viabilizem a implementação desses planos, assumindo que ações bem planejadas, automaticamente, resultariam em bons resultados. Uma segunda visão de planejamento, apesar de atribuir uma grande importância à sua elaboração, reconhece a relevância de se estudar as melhores formas de implementação como meio de se chegar a bons resultados, priorizando alguns mecanismos de gestão da implementação como forma de garantir que o que está sendo indicado no plano a ser implementado. Uma outra visão é a popular, ou populista, que corresponde ao planejamento com total ênfase na participação da

sociedade civil na implementação dos planos, desse modo, nesse tipo de planejamento, os beneficiários podem ajudar a monitorá-lo, fazer denúncias, participar de assembleias, etc.

Concordando com essa última visão apresentada por Oliveira, Rezende (2010, p. 33) afirma que o planejamento e sua execução devem ser transparentes e, para isso, devem haver mecanismos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período de sua execução e, quando necessário, a indicação do ajuste e correções para mantê-lo no rumo originalmente traçado.

Nesse sentido, Santos (2011, p. 309) destaca três dimensões relativas à concepção do planejamento governamental: 1) Diagnóstico, relacionado à compreensão das dinâmicas que configuram a realidade social; 2) Escolhas, baseadas no diagnóstico e que conduzam a sociedade a um patamar mais elevado de desenvolvimento; 3) Organização dos meios, representado pela materialização das escolhas, a partir de sua incorporação por parte da gestão, inserindo-as no planejamento de forma a buscar garantir o que foi previsto no momento do diagnóstico. Assim, o autor afirma que o planejamento serve como base para a ação do Estado, viabilizando a realização de escolhas políticas.

Entretanto, o mesmo autor ressalta que a abordagem acerca desse tema tende a se inclinar para os conceitos relacionados à administração de empresas, o que faz com que o conhecimento acerca da organização de processos se sobressaia nos debates acerca do planejamento governamental. O planejamento pode ser formulado a partir de diferentes conceitos, fazendo com que a forma como será feita sua formulação dependa, em grande parte, da visão dos seus formuladores sobre esse conceito. Assim, quando o conceito atribuído pelos formuladores dialoga com a forma como são feitos os diagnósticos e as escolhas, o planejamento governamental irá estabelecer uma relação com a ideologia ou com as teses que sustentam a posição desses formuladores.

Como, segundo o autor, observa-se essa tendência à utilização do conceito de planejamento ligado à organização de processos, sua formulação acaba estando relacionada ao aparelho burocrático, assumindo um viés mais técnico, podendo se desviar do cumprimento dos objetivos diagnosticados. Assim, o autor afirma que:

Para além das determinações que incidem sobre a apropriação do conceito, toda a lógica presente em qualquer modelo de planejamento que visa organizar a ação do Estado será válida se estiver orientada para cumprir os objetivos, ou seja, desde que esta dimensão da organização não se torne um fim em si mesma. Em outros termos, desde que a gestão esteja pautada por diagnósticos e seja orientada para viabilização das escolhas legítimas. Entretanto, quando a gestão pela gestão sufoca o debate de

conteúdo no planejamento e o modelo não consegue dar vazão às decisões, o modelo revela seus limites. Antes de investigar estes limites, porém, faz-se necessário apresentar brevemente os fundamentos teóricos do atual estágio do planejamento governamental formal. (SANTOS, 2011, p. 312)

As deliberações promovidas nas instâncias de participação irão contribuir para a formação de demandas que poderão servir como subsídio para a formação da estratégia de atuação governamental. Tais estratégias são definidas através do planejamento, que na visão de Carneiro (2004, p. 50), é um processo de elaboração de um programa de ações para fins de implementação de atividades de maior complexidade.

No que diz respeito aos planejamentos de longo prazo, um fato importante a ser considerado é a grande chance de erro de suas previsões decorrentes de eventualidades e mudanças não previstas. Cardoso Júnior (2011p. 16) no entanto, mesmo diante dessa possibilidade ressalta a importância da elaboração de um plano que abranja um horizonte temporal maior. Ele afirma que ao se fazer previsões, mesmo que elas estejam incorretas, serão pautadas em dimensões específicas, visto que dirão respeito a lugares, tempo ou pessoas particulares. Ademais, o autor afirma que muito do que acontece no futuro acaba sendo resultado de ações humanas deliberadas. Sendo assim, ao se estabelecerem objetivos através da elaboração de um planejamento, os resultados pretendidos vão evoluindo a partir das deliberações de forma a chegar a um resultado melhor.

Desse modo, como forma de se elaborar um plano de longo prazo que possibilite o alcance dos objetivos almejados, Melo (2011) destaca critérios a serem seguidos, que foram levantados a partir de um estudo de diferentes documentos de planejamento examinados. Dentre outros objetivos ele destaca:

- 1) Estudar relatórios e documentos referentes a governos implementadores de planos, de forma a orientar o aperfeiçoamento das técnicas.
- 2) Considerar a existência de diferentes rumos a serem seguidos como forma de alcançar seus objetivos, partindo dessa premissa, serão canalizados esforços no sentido de escolher a melhor forma de se chegar a esses objetivos.
- 3) De forma a escolher as alternativas a serem seguidas, o plano deve estar baseado em uma análise de riscos, incluindo medidas contingentes que irão proporcionar a capacidade de enfrentamento de eventualidades.

- 4) O plano deve ser o resultado de um trabalho que envolva uma equipe multidisciplinar uma vez que se trata de um documento composto por estratégias de ação relativas às diversas áreas de atuação governamental.
- 5) É importante que o plano seja elaborado de forma que a sua execução seja realizada por meio de etapas, e que ele incorpore cronogramas relacionadas às tarefas e ações previstas
- 6) Criação de indicadores e estatísticas de desenvolvimento para que os serviços prestados e as políticas realizadas possam ter seu impacto mensurado e o planejamento possa ser constantemente avaliado.
- 7) Existência de instituições de pesquisa que subsidiem o Estado com informações referentes aos eixos abordados no planejamento.
- 8) Estudo da viabilização da implementação do planejamento bem como a aprovação prévia de diferentes parcelas da sociedade, o que irá fomentar o debate político por parte da sociedade.

3.4 Planejamento em Minas Gerais

Em consonância com as disposições da Constituição de 1988, que em seu texto associou o planejamento ao orçamento, a Constituição Mineira, em 1989, instituiu, em seu artigo 153, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (MINAS GERAIS, 1989), representando planejamentos de médio e curto prazo. Além de adotar esses mecanismos, ela introduziu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) como um planejamento de longo prazo que estabelecerá as diretrizes do governo em um horizonte temporal maior, sem um prazo estabelecido, mas que seria atualizado a cada quatro anos.

O PMDI é instituído por meio do artigo 231 da Constituição Estadual de 1989, que dispõe sobre o seguinte:

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

§ 1º – Na composição do Conselho será assegurada a participação da sociedade civil.

§ 2º – O Plano terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;

II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;

III – o incremento das atividades produtivas do Estado;

IV – a expansão social do mercado consumidor;

- V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;
 - VI – a expansão do mercado de trabalho;
 - VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;
 - VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado.
- § 3º – Na fixação das diretrizes para a consecução dos objetivos previstos no parágrafo anterior, deve o Estado respeitar e preservar os valores culturais.
- § 4º – O planejamento governamental terá caráter indicativo para o setor privado. (MINAS GERAIS, 1989)

O PMDI é proposto à Assembleia Legislativa (ALMG) pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e se transforma em lei (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006, p. 57). Ele representou o começo da adoção de medidas estratégicas por parte do governo de Minas Gerais no tocante à previsão das ações estatais e entre as seus objetivos estava o estabelecimento de diretrizes para a elaboração dos demais instrumentos de planejamento de médio e curto prazo, formando o seguinte esquema de planejamento utilizado pelo Estado:

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), particular a Minas Gerais, equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações privadas. Responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo, o PMDI é um instrumento de planejamento previsto na Constituição Estadual e não possui prazo de vigência.

Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), desdobramento do PMDI para um período de quatro anos. O PPAG detalha os programas e ações do governo, com as previsões financeiras e de realização física;

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como o nome indica, estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais;

Orçamentos Anuais (LOA), dispositivo legal que apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006, p. 44)

Como visto anteriormente, ao longo da década de 1990, no Brasil, foram adotadas medidas que visavam o enfrentamento imediato da crise financeira e fiscal. A partir de então, observou-se a adoção de planejamentos de curto, médio e longo prazo, por parte dos governos. O emprego de tais práticas, na visão de Carneiro (2004, p. 49), se liga ao fato de o planejamento contribuir para o incremento da eficiência e da eficácia na implementação das políticas priorizadas pelo governo, que servem de balizamento e condicionam o funcionamento da administração pública. Tal medida, na visão do autor, em um horizonte de curto prazo, poderia contribuir para o enfrentamento da crise na qual o governo se encontrava.

A situação observada em âmbito federal na década de 1990, no tocante à necessidade de adotar medidas de curto prazo de forma a se recuperar da crise vigente, foi

semelhante ao que se verificou no estado de Minas Gerais em 2003. Na época, segundo Guimarães e Almeida (2006),

o governo se encontrava em crítica situação financeira, com uma década de déficits fiscais crônicos e endividamento crescente, planejamento e orçamento desarticulados, com conseqüente descrédito dos planos, despesas orçamentárias sem cobertura financeira, acarretando sérias dificuldades com fornecedores e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de planejamento e orçamento. (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006, p. 46)

Diante desse contexto, buscou-se adotar práticas advindas do setor privado e foram realizados esforços no sentido de construir planejamentos de curto, médio e longo prazo, sendo esses, respectivamente, os orçamentos anuais, o PPAG e o PMDI.

A utilização desses instrumentos viabilizaria, segundo Almeida e Guimarães (2006, p. 55) a materialização das estratégias do setor público, fazendo com que seus resultados refletissem o desempenho do governo na sua realização. Entretanto, a adoção dessas práticas gerencialistas por parte dos governos, na visão de Paula (2005, p. 86), apesar de resultar em uma maior eficiência técnica e estimular o senso de responsabilidade dos administradores, possui uma lógica de funcionamento incompatível com o interesse público.

[...] o Estado gerencial enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado distanciado dos problemas políticos que é reforçado pela nova administração pública pois essa não se volta para a evolução dos sistemas administrativos e deixa de enfrentar adequadamente a complexidade dos desafios da dinâmica política.” (PAULA, 2005, p. 98)

No entanto, é importante ressaltar a necessidade de atenção para as modificações a serem realizadas nas práticas advindas do setor privado de forma a adaptá-las ao setor público, uma vez que

A esfera pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores e interesses coletivos, e esta dimensão coletiva interpenetra, ou deveria interpenetrar, a formulação e a implementação da agenda política dos diversos níveis de governo [...] Não se trata, como na esfera privada, de buscar soluções capazes de otimizar o aproveitamento das oportunidades de ganhos econômicos ao alcance do agente. O que está em jogo no âmbito público é o mapeamento e a identificação de quais necessidades e interesses priorizar [...]. (CARNEIRO, 2004, p. 50)

Apesar da grande importância dada ao funcionamento da máquina administrativa e da negligência em relação aos problemas sociais por parte dos modelos gerencialistas de governo apontados pela autora, Rezende (2010) destaca que, em âmbito

federal, no mesmo período, houve o crescimento da valorização das políticas sociais e da participação da sociedade nas decisões. Dessa forma, segundo o mesmo autor, a partir da segunda metade da década de 1980, o planejamento governamental passou a ser discutido de forma diferente, também no sentido de atender a essas mudanças para que nele fossem abordadas questões relacionadas à nova realidade de uma sociedade plural e democrática. Por esse ângulo, Guerra (2005, p. 354), evidencia que

É nesse contexto que novas formas de participação na cidade emergem potencialmente como formas de aumento da democracia participativa. De fato, assiste-se hoje ao acionamento de formas de estruturação da diversidade dos interesses através de processos concretos de planejamento partilhado, no nível dos municípios e das regiões, o que se tem consubstanciado na noção de “planejamento estratégico” e tem como principal desafio não apenas ser processual e partilhado, mas pretender manter formas de gestão e de monitorização em parceria que garantam o rigor da sua execução e também o seu ajuste em períodos razoavelmente longos. (GUERRA, 2005, p. 354)

A despeito de adequar ou não essas práticas às peculiaridades do setor público, em 2003, o Governo de Minas Gerais, a partir dessas medidas, adota o Planejamento Dual, procurando, ao mesmo tempo, buscar respostas imediatas para os problemas em que se encontrava e criar estratégias de enfrentamento das questões futuras.

O esquema de planejamento adotado pelo Governo de Minas à época representa um modelo de planejamento dual ou Duplo Planejamento. Segundo as definições de Derek (1999) o duplo planejamento, aplicado ao setor privado, procede da necessidade de se criar uma estratégia própria para o presente, relacionada à ideia de como a empresa deve funcionar no momento dadas as suas competências e seu mercado. Arelado a tal estratégia, deve estar o planejamento futuro, que deve ser baseado na visão de futuro e de um plano para se chegar lá, ou seja, como a estratégia atual deve ser redefinida para amanhã.

Na definição das estratégias, Derek (1999) coloca como condicionantes a adoção de quatro medidas relacionadas à estrutura interna da organização, sendo essas a definição do papel das lideranças, equilíbrio das estruturas e processos, a administração correta do planejamento duplo e a reformulação dos mecanismos de controle. De acordo com o autor, a primeira medida está relacionada com a necessidade de as lideranças terem consciência de suas duas responsabilidades, que correspondem à gestão para o presente “hoje para hoje” e ao planejamento futuro “hoje para amanhã”. Além disso, cabe a elas fomentar a necessidade do pensamento dualista em toda a organização, transmitir a existência de duas agendas e deixar clara a sua importância em todas as áreas da empresa.

Aplicado ao setor público, a definição de Derek foi estudada por Guimarães e Almeida (2006). Segundo os autores, a necessidade de implementação desse tipo de planejamento deriva do histórico das estratégias adotadas pelos governos anteriores, uma vez que não havia conformidade intertemporal entre os instrumentos de planejamento, o orçamento e estratégia estavam constantemente desalinhados e as áreas formuladoras e as executoras das políticas públicas não se comunicavam de forma satisfatória. Diante dessas falhas, a estratégia dual do Estado buscou se sustentar em dois pilares: o equilíbrio fiscal como estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento como estratégia do futuro. (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006 p. 47).

Entretanto, a adoção desse tipo de planejamento, por definir duas diferentes estratégias, pode acabar por priorizar uma delas, dado que, naturalmente, um governo deve considerar um dos problemas a serem tratados como prioridade. Na visão de Carneiro (2004, p.65), por exemplo, se a função primordial do orçamento é o controle do gasto, é esta também a essência da atividade planejadora. Dessa forma, ainda conforme este autor:

O atendimento a determinados objetivos de política claramente bloqueia a possibilidade de se alcançar a simultânea consecução de outros, levando ao dilema político de se fazer “escolhas trágicas”, para usar a expressão cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos. Esse dilema ganha contornos ainda mais acentuados na realidade brasileira atual, onde a promoção do ajuste fiscal impera soberana nas agendas políticas dos diversos níveis de governo, implicando severas restrições à execução de despesas, das quais não escapam as ações e atividades que se inscrevem na área da política social. (CARNEIRO, 2004, p. 54)

Seguindo a linha do planejamento dual, o plano elaborado em 2003 continha estratégias para o primeiro ano de governo representados pela LOA e LDO e, ao mesmo tempo, um planejamento estratégico de médio e longo prazo, representados pelo PPAG 2004-2007 e PMDI.

No ano de 2003, a busca pelo “déficit zero” motivou o governo a adotar medidas relacionadas ao ajuste fiscal e modificações na gestão da máquina estatal bem como procurou traçar estratégias de longo prazo de modo a prever a situação do Estado e enfrentamento de eventuais desafios no futuro. Para isso, na elaboração do PMDI buscou-se analisar quatro grandes questões: Onde estamos? Aonde podemos chegar? Aonde queremos estar? Como “chegar lá”? (GUIMARÃES, ALMEIDA, 2006 p. 57). As respostas a essas questões serviriam para facilitar a visão do Estado acerca de sua situação à época e facilitou a construção da ideia de como ele estaria no futuro.

Esse conjunto de medidas que começaram a ser implementadas em 2003, foi denominado pelo então governo como Choque de Gestão. Sua execução, conforme Campos et

al (2013 p.3) foi realizada em fases, sendo que a primeira, implantada em 2003, teve como foco o equilíbrio fiscal e a qualidade do gasto. Em 2007, criou-se o “Estado para Resultados” que visou o estabelecimento de ações planejadas de monitoramento de metas e a produção de resultados concretos e mensuráveis a fim de maximizar o retorno social das ações do governo. Quando os propósitos almejados nas duas primeiras fases foram tidos como alcançados, implantou-se a “Gestão para a Cidadania”. Realizada em 2011, teve como objetivo a implementação de um modelo de gestão transversal, que auxiliasse na definição de prioridades regionais e desenvolvesse formas de participação da sociedade nesse processo, colaborando na elaboração na regionalização e no controle da estratégia governamental. Tais medidas constituíram o denominado Estado em Rede.

O objetivo desse conjunto de medidas, de acordo com Vilhena e Ladeira (2012) foi proporcionar uma visão regionalizada das redes, estratégias e metas governamentais de fora a potencializar a adequação da execução das políticas públicas às realidades regionais e contribuir para a diminuição das desigualdades.

Entretanto na realização de um plano de ação para a execução de políticas públicas de forma transversal e regionalizada é importante que a sociedade, conhecedora de suas reais necessidades, seja inserida no processo de planejamento de forma a contribuir para o levantamento de demandas e definição de prioridades. Além disso, de acordo com Rezende (2010) na reconstrução do planejamento é importante a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano e a avaliação dos resultados obtidos para que possam ser realizados ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado.

Na mesma linha, Souza (2011, p. 312) afirma que

Para além das determinações que incidem sobre a apropriação do conceito, toda a lógica presente em qualquer modelo de planejamento que visa organizar a ação do Estado será válida se estiver orientada para cumprir os objetivos, ou seja, desde que esta dimensão da organização não se torne um fim em si mesma. Em outros termos, desde que a gestão esteja pautada por diagnósticos e seja orientada para viabilização das escolhas legítimas. Entretanto, quando a gestão pela gestão sufoca o debate de conteúdo no planejamento e o modelo não consegue dar vazão às decisões, o modelo revela seus limites.

Outro aspecto importante a ser observado em relação ao vínculo entre planejamento, políticas públicas, e participação da sociedade na elaboração e acompanhamento na execução dos projetos e programas está relacionado com o papel atribuído ao cidadão e à atividade planejadora. Em relação ao papel a ser cumprido pelo

planejamento, Carneiro (2004 p. 54) defende que não compete à atividade planejadora definir metas e objetivos de política pública e sim fornecer subsídios e informações relevantes ao processo de escolhas. Isso significa que o Estado deve prover à população informações relacionadas à estrutura do governo, funcionamento da máquina estatal e às competências de cada uma das esferas de governo a fim de que o próprio cidadão tenha condições de sugerir as soluções para suas demandas.

Até o momento presente, apesar da implementação do Estado em Rede que esteve em vigor durante o governo anterior, não são encontrados indicadores capazes de medir a participação da sociedade na elaboração dos planejamentos governamentais, o que pode significar um vácuo entre a participação popular e a elaboração dos planejamentos de longo prazo em Minas Gerais. Tal fato está relacionado com o que foi visto anteriormente em relação à implementação de um modelo gerencial de governo, que prioriza a eficácia do funcionamento da máquina administrativa em detrimento da realização de políticas que atendam às demandas da sociedade.

Comprovando tal fato, em um estudo realizado por Silveira (2013) acerca dos PMDIs elaborados entre 1995 e 2011, o autor destaca que:

[...]essa perspectiva vai cedendo espaço para a perspectiva do planejamento estratégico governamental [...] Esta mudança gradativa acontece num contexto institucional influenciado seja pela incorporação de práticas oriundas da iniciativa privada relacionadas aos processos de planejamento governamental durante os movimentos de reforma gerencial na década de 1990 no Governo Federal brasileiro, seja pelas mudanças nos processos de planejamento a partir da adoção dos Planos Plurianuais (PPA), de modo que o planejamento público torna-se instrumento de condução do governo em seu conjunto, transcendendo a perspectiva que o relaciona somente à alocação de recursos econômicos. (GARCIA, 2000 *apud* SILVEIRA, 2013)

Além disso, o mesmo autor ressalta a ausência da participação popular nas deliberações que dariam origem às diretrizes contidas no planejamento, como consequência, “[...] o papel do cidadão fica condicionado a sua participação em uma dessas instâncias, ou como beneficiário secundário do desenvolvimento econômico do estado” (SILVEIRA, 2013, p. 119)

Apesar da ausência de participação popular na elaboração do PMDI, observada ao longo últimos anos, como foi citado anteriormente, plano é proposto à Assembleia Legislativa através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instituído por meio da Lei 10.628, de 16 de janeiro de 1992, que em sua artigo primeiro expressa a sua composição:

Art. 1º - O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído pelo órgão consultivo e deliberativo diretamente subordinado ao Governador do Estado, tendo como objetivo a proposição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e a coordenação da Política de Desenvolvimento Econômico-Social do Estado, será composto dos seguintes membros:

- I- o Governador do Estado, que o presidirá;
- II- o Vice-Governador do Estado;
- III- os Secretários de Estado;
- IV- um representante da Universidade do Estado de Minas Gerais e um da Universidade Federal de Minas Gerais;
- V- o Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG;
- VI- o Presidente do Banco do Estado de Minas Gerais - Bemge;
- VII- o Presidente da Companhia Energética de Minas Gerais - Cemig;
- VIII- o Presidente da Fundação João Pinheiro - FJP;
- IX- o Presidente da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - Cetec;
- X- o Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais - Emater;
- XI- o Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM;
- XII- o Presidente da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI-MG;
- XIII- o Presidente do Instituto de Desenvolvimento Industrial - INDI;
- XIV- 2 (dois) representantes de cada uma das seguintes entidades:

- a)- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG;
 - b)- Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais;
 - c)- Associação Comercial de Minas;
 - d)- Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais;
 - e)- Centro das Indústrias das Cidades Industriais;
 - f)- Clube de Diretores Lojistas de Belo Horizonte;
 - g)- Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais;
 - h)- Coordenação Sindical de Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais;
 - i)- Federação das Empresas de Transporte Rodoviário de Minas Gerais;
 - j) - Federação do Comércio de Minas Gerais.
- XV- 2 (dois) representantes de cada central sindical regularmente estabelecida no Estado;
- XVI- 10 (dez) cidadãos livremente designados pelo Governador do Estado. (MINAS GERAIS, 1992)

Entretanto, o conselho não conta com significativa representatividade de membros da sociedade civil, contribuindo para a exclusão da sociedade em termos de participação nas decisões acerca das diretrizes que compõem a estratégia governamental.

Como forma de preencher a lacuna existente entre a elaboração do planejamento governamental de longo prazo, o PMDI, e a participação da sociedade, o atual Governo instituiu, por meio do Decreto nº 46.774, de 09 de Junho de 2015, os Fóruns Regionais de Governo, uma instância de participação que, com metodologia semelhante à utilizada nas experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte, objetiva, de início, fazer um diagnóstico das regiões que compõem o estado de Minas Gerais e em seguida, colher demandas junto à sociedade, para que depois elas sejam elencadas, priorizadas e, em seguida, inseridas no PMDI, passando a fazer parte da estratégia governamental. Dessa forma, os demais planos que compõem a estrutura de planejamento

utilizada pelo Governo de Minas, estariam submetidos a diretrizes estabelecidas por deliberações dos próprios cidadãos.

O atual PMDI, elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP) e encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), tem como eixos de planejamento Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura. Esses eixos, serão utilizados como temas nos debates promovidos entre a sociedade pelos Fóruns Regionais de Governo.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo, de início, busca apresentar, a partir de um estudo do Programa de Governo de Fernando Pimentel, como foram concebidos os Fóruns Regionais de Governo e como ele irá contribuir para a elaboração de um Planejamento de Longo Prazo, O PMDI, pautado nas necessidades expressas pela população. A partir daí, procurar-se-á destacar os procedimentos utilizados na realização das diversas etapas dos Fóruns, bem como os ajustes propostos.

Em seguida serão apresentados dados referentes à composição dos Territórios de Desenvolvimento analisados no que diz respeito ao porte dos municípios. O levantamento dessas informações irá possibilitar um estudo que permitirá o atingimento dos objetivos do trabalho, relacionados à identificação do perfil dos participantes das segundas rodadas dos Fóruns Regionais de Governo, às demandas levantadas segundo os tipos de municípios e as demandas locais face ao Programa de Governo.

A criação dos Fóruns Regionais de Governo está vinculada à busca por um desenvolvimento territorial e participativo, descrito no Programa de Governo apresentado pela atual gestão do Estado de Minas Gerais. O Programa aponta a importância de se estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão a partir do estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados a partir da implementação de políticas públicas, bem como a abertura de espaço para a participação popular e democrática, de forma que o planejamento reflita as demandas da população.

Como forma de promover o desenvolvimento do Estado e a redução das desigualdades regionais, esse Programa de Governo propõe que o desenvolvimento econômico seja pensado de forma integral e que sejam realizados esforços no sentido de se adotar políticas públicas capazes de coordenar um novo reordenamento territorial de Minas

Gerais. Logo, é pensado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Territorial (PMDT), que propõe a divisão do estado em 17 Territórios de Desenvolvimento.

O PMDT tem como uma de suas bases a participação popular, partindo da premissa de que os Territórios de Desenvolvimento devem estar integrados com a participação através da proposição de políticas e bens públicos por meio de uma instância de participação semelhante ao Orçamento Participativo. Para isso, também é proposta a reorganização do sistema de governo e da máquina administrativa, integrando a participação no modo de organização do governo. (PROGRAMA, 2014)

Desse modo, em Junho de 2015 foram instituídos os Fóruns Regionais de Governo, por meio do Decreto nº 46.774 (MINAS GERAIS, 2015), cuja criação está vinculada às propostas do Programa de Governo da atual gestão. A partir da instituição dos Fóruns, busca-se realizar em cada um dos Territórios de Desenvolvimento dois encontros com a sociedade civil de forma a realizar um diagnóstico territorial que possibilite o entendimento dos problemas da região a partir da apresentação de demandas da população.

O encontro inaugural representa a primeira rodada do Fórum Regional de Governo, na qual o governador, juntamente a outras figuras - citadas no Artigo 6 do Decreto nº 46.774 - realiza a instalação do Fórum em alguma cidade-polo do território. A partir daí a população toma conhecimento do programa e é instruída a respeito de como participar. Nessa etapa, são entregues à população os Formulários de Diagnóstico Territorial, nos quais o cidadão descreve suas demandas e as encaixam em um dos cinco eixos de planejamento (Desenvolvimento Produtivo e Inovação Tecnológica; Infraestrutura e Logística; Saúde; Proteção Social; Segurança Pública; Educação; Cultura). Além de serem distribuídos na primeira rodada dos Fóruns, os Formulários de Diagnóstico Territorial são disponibilizados no site dos Fóruns para download, podendo ser enviados por e-mail até um dia antes da realização da segunda rodada ou entregues no dia do evento. Esses formulários também podem ser preenchidos diretamente no site.

Na segunda rodada dos Fóruns Regionais de governo, em um primeiro momento, é apresentado aos participantes o cenário atual de seu território e, em seguida, como será a metodologia da etapa em questão. Depois disso, os participantes são convidados a participarem dos grupos temáticos. Esses grupos se reúnem em salas de discussão onde as demandas enviadas serão lidas por um mediador - integrante da equipe de servidores responsável pela execução dos Fóruns - e debatidas pelos participantes. O produto desses debates consiste em uma lista de 10 demandas prioritárias para cada um dos eixos de

planejamento, que serão apresentadas para todos os participantes do Fórum, na mesma rodada, em uma plenária final.

Cada um desses grupos temáticos conta com o moderador do debate, um relator que registra as demandas sugeridas durante a discussão e as dez priorizadas ao final. Também estão presentes em cada sala de discussão, pelo menos um “setorialista”, representado por qualquer funcionário do governo capaz de fornecer informações técnicas relacionadas à viabilidade da inserção das demandas apresentadas durante as discussões bem como a responsabilidade por sua implementação no que diz respeito às competências dos entes federados.

Ainda, cada grupo temático elege os membros do Comitê de Planejamento Territorial (COMPLETE), que na terceira fase se reúne nos territórios para analisar as propostas do PMDI, debater com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e participa da reunião do CEDES para a aprovação do plano. Em cada um dos territórios são eleitos 25 titulares e 25 suplentes (cinco titulares e cinco suplentes representando cada um dos eixos). Esse comitê será responsável por detalhar e acompanhar a elaboração do Relatório de Diagnóstico Territorial, que será elaborado após a coleta de demandas nos territórios. Além disso, o COMPLETE serve como um elo entre os interesses da sociedade civil e o governo, uma vez que deverá acompanhar o encaminhamento das demandas para os órgãos responsáveis bem como a resposta deles em relação à viabilidade de realização de políticas que poderão atendê-las.

Dentre os membros titulares do COMPLETE, é escolhido um por microterritório que irá compor o Colegiado Executivo do Fórum Regional. Esse colegiado é composto por membros do Poder Executivo, Poder Legislativo e sociedade civil. Desse modo, por envolver sujeitos de ambas as esferas, pública e social, pode servir como uma forma de poder público e Território se comunicarem.

Entre os membros eleitos para a composição do COMPLETE são escolhidos os membros do CEDES. Cada território terá um número diferente de membros representados nesse conselho.


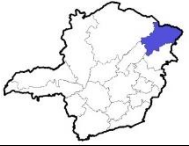




O fórum ainda é composto por uma terceira etapa, denominada de “Devolutiva”, que consistem em respostas em relação às demandas que foram trabalhadas pelo governo, inseridas nos planos governamentais e como os órgãos e secretarias responsáveis por cada uma dessas políticas irão atender essas demandas. Além disso, deverá ser apresentada uma justificativa, caso algumas dessas demandas não estejam inseridas no planejamento.

A participação dos cidadãos em ambas as etapas não depende de inscrição prévia, o credenciamento é feito no momento de entrada no evento. A partir das informações colhidas no credenciamento, é possível obter informações acerca da representação das instituições nos Fóruns, possibilitando uma categorização dos atores sociais presentes. Tal categorização foi realizada pela Seplag, e permitiu a realização da análise ora realizada neste trabalho. Além disso, no momento do credenciamento o cidadão deve informar seu município de origem, informação também utilizada neste trabalho.

Desse modo, a partir da Institucionalização dos Fóruns Regionais de Governo busca-se priorizar o planejamento em detrimento da gestão, como proposto no Programa de Governo da atual gestão, dando espaço à participação popular e democrática.

De modo a apresentar algumas informações relevantes acerca dos territórios, o Quadro 1 e a Tabela 1, apresentam a distribuição dos municípios de cada um dos seis Territórios de Desenvolvimento além de conter informações acerca do porte desses municípios e a população total referente a cada um deles.

Quadro 1 - Localização, quantidade e porte em nº de habitantes (2014) dos municípios mineiros por Território de Desenvolvimento – Minas Gerais, 2015

Território	Quantidade de Municípios	Municípios de Pequeno Porte (até 23.772 habitantes)	Municípios de Médio Porte (23.773 a 50.000 habitantes)	Municípios de Grande Porte (50.001 a 250.000)	Metrópoles Regionais (mais de 250.001 habitantes)
Mata 	93	83	5	4	1
Médio e Baixo Jequitinhonha 	31	26	5	0	0
Mucuri 	29	27	1	1	0
Norte 	86	68	13	4	1
Sudoeste 	34	30	1	3	0
Vale do Aço 	33	26	3	3	1

Fonte: Elaboração própria com dados da Fundação João Pinheiro

Tabela 1 - Quantidade de municípios e Perfil Populacional dos Territórios selecionados – Minas Gerais, 2015

Território	Número de Municípios	População Total	População do Território em relação à população total do Estado (%)	População Urbana		População Rural	
				Abs.	% Território	Abs.	% Território
Mata Médio e Baixo Jequitinhonha	93	1.561.463	7,97	1.355.139	86,79	206.324	13,21
Mucuri	31	437.805	2,23	279.533	63,85	158.272	36,15
Norte	29	431.541	2,20	291.042	67,44	140.499	32,56
Sudoeste	86	1.577.300	8,05	1.095.990	69,49	481.310	30,51
Vale do Aço	34	564.501	2,88	468.974	83,08	95.527	16,92
Total	33	780.202	3,98	677.526	86,84	102.676	13,16
	306	5.352.812	27,31	4.168.204		1.184.608	

Fonte: Territórios de Desenvolvimento - A situação econômica e social de Minas Gerais
<http://www.mapaderesultados.mg.gov.br/>

Elaboração Própria

A partir das informações levantadas, foi possível perceber que a grande maioria dos municípios desses territórios são de pequeno porte². Estes representam cerca de 85% da soma dos municípios que compõem os seis Territórios de Desenvolvimento estudados. Tais evidências motivam a importância de se analisar as demandas e a participação dos indivíduos nesses Fóruns levando em consideração suas localidades de origem, para que se possa identificar as principais demandas apresentadas por estes municípios e assim constatar se eles estão utilizando essa instância de participação como uma forma de conseguirem executar as políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento local, uma vez que faz parte da realidade desses municípios a forte dependência de transferências intergovernamentais para o cumprimento de suas competências referentes à prestação de serviços públicos de qualidade e promoção do desenvolvimento.

² São todos os municípios incluídos na Faixa “1” do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou seja, com população de até 23.772 habitantes.

4.1. Análise do perfil dos participantes de quatro dos 17 Territórios de Desenvolvimento de quatro diferentes regiões do estado;

Antes de se analisarem as demandas de acordo com o perfil dos municípios, é importante analisar os atores sociais que participaram das deliberações. Na segunda etapa dos Fóruns Regionais de Governo nos Territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço, estiveram presentes 2.521 participantes. A fim de analisar o perfil desses participantes, a Seplag os categorizou em tipos de atores sociais, sendo eles Associação de Municípios, Conselhos, Entidade Civil, Entidade de Classe, Entidade Religiosa, Imprensa, Movimentos Sociais, Partido Político, Poder Público Estadual, Poder Público Federal, Poder Público Municipal, Setor Privado, Sociedade Civil, Outros e Sem Classificação. Na categoria “Outros” se combinam as instituições que não se encaixam em nenhuma das outras categorias e que não possuíram representatividade suficiente para obter relevância na análise. Já na categoria “Sem Classificação” estão os cidadãos que não especificaram nenhuma instituição da qual faziam parte no momento do credenciamento.

Tabela 2 - Distribuição dos atores sociais participantes da segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015

Atores sociais	Número de participantes	
	Abs.	%
Associação de municípios	3	0,1
Conselhos	86	3,4
Entidade civil	290	11,5
Entidade de classe	191	7,6
Entidade religiosa	55	2,2
Imprensa	7	0,3
Movimentos sociais	129	5,1
Partido político	35	1,4
Poder público estadual	656	26,0
Poder público federal	54	2,1
Poder público municipal	572	22,7
Setor privado	2	0,1
Sociedade civil	124	4,9
Outros	171	6,8
Sem classificação	146	5,8
Total	2521	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Sinal convencional: -- (traço) dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento

É possível verificar que a maioria dos atores presentes estão vinculados ao Poder Público Estadual, representando 26% do total. Nessa categoria, se encontram todos os servidores do Estado de Minas Gerais, tais como profissionais da saúde, professores, policiais militares, civis e outros profissionais envolvidos com áreas que demandam maiores investimentos por parte do governo. Esse número pode representar a insatisfação desses atores com a falta de recursos para trabalharem e até mesmo a insatisfação com o valor de seus vencimentos. Da mesma forma, a grande representatividade apresentada por essa categoria pode estar relacionada com uma maior disseminação de informações acerca da realização dos Fóruns dentro da esfera pública, o que contribui para a crença de que essa instância pode trazer resultados e fomenta a mobilização por parte dos servidores. Ademais, o comprometimento e a vontade política dos representantes do governo também pode ter influência neste resultado. Além disso, em muitos casos, classes de servidores se organizam

no sentido de reivindicarem demandas específicas e essa organização contribui para a mobilização desses atores.

Seguindo a linha de uma maior participação de cidadãos envolvidos com o serviço público, representantes do Poder Público Municipal totalizaram 22,7% do total de participantes da segunda etapa dos Fóruns. Isso pode ser considerado um fator positivo pois as gestões locais tendem a ter conhecimento maior acerca da demanda de seus municípios bem como da necessidade de recursos para a implementação dessas políticas. Relacionando essa representatividade com o porte dos municípios dos quais esses servidores fazem parte, poder-se-ia entender como essas localidades carecem de recursos para a realização de políticas que são de sua competência, vendo nos Fóruns uma alternativa para a apresentação dessas demandas. Mais à frente essa relação será estabelecida, porém restringindo-se à relação entre porte dos municípios e sua representatividade nos Fóruns.

As demais categorias representaram, basicamente, a outra metade do total de participantes dos Fóruns Regionais de Governo nos Territórios estudados. Os menores índices de participação foram os das Associações de Municípios, Setor Privado e Imprensa, que juntos, somaram menos de 1% da quantidade de participantes.

Tabela 3 - Distribuição dos atores sociais participantes da segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço por Território – Minas Gerais, 2015

Atores	Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte		Sudoeste		Vale do Aço	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1	...	...	...	...	...	...	...	...	2	0,75	...	...
2	29	5,6	8	1,46	13	3,49	1	0,26	5	1,87	27	6,37
3	105	20,27	24	4,38	41	11,02	4	1,02	20	7,46	64	15,09
4	44	8,49	49	8,94	22	5,91	36	9,21	2	0,75	13	3,07
5	3	0,58	40	7,3	5	1,34	61	15,6	...	...	...	...
6	2	0,39	2	0,36	1	0,27	7	1,79	...	...	...	...
7	22	4,25	29	5,29	6	1,61	2	0,51	1	0,37	...	...
8	10	1,93	1	0,18	7	1,88	18	4,6	3	1,12	14	3,3
9	93	17,95	125	22,81	127	34,14	91	23,27	98	36,57	123	29,01
10	13	2,51	18	3,28	7	1,88	11	2,81	4	1,49	1	0,24
11	125	24,13	146	26,64	64	17,2	56	14,32	67	25	114	26,89
12	...	...	...	...	2	0,54	...	...	...	...	...	...
13	18	3,47	42	7,66	43	11,56	4	1,02	6	2,24	11	2,59
14	40	7,72	12	2,19	12	3,23	30	7,67	32	11,94	20	4,72
15	14	2,7	52	9,49	22	5,91	70	17,9	28	10,45	37	8,73
Total	518	100	548	100	372	100	391	100	268	100	424	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Planejamento e Gestão

Nota: Na classificação dos atores sociais, a Seplag utilizou categorias diferentes para cada um dos territórios, portanto não foi possível a identificação de alguns atores sociais na segunda rodada de alguns fóruns, o que não significa, necessariamente, a ausência de representação, mas a possível inclusão em alguma outra categoria.

- (1) Associação de Municípios
- (2) Conselhos
- (3) Entidade Civil
- (4) Entidade de Classe
- (5) Entidade Religiosa
- (6) Imprensa
- (7) Movimentos Sociais
- (8) Partido Político
- (9) Poder Público Estadual
- (10) Poder Público Federal
- (11) Poder Público Municipal
- (12) Setor Privado
- (13) Sociedade Civil
- (14) Sem Classificação
- (15) Outros

Como forma de analisar a participação dos atores sociais de maneira mais específica, foi feito um levantamento acerca da participação desses atores por Território de Desenvolvimento. No entanto, essa avaliação possui uma limitação no que diz respeito à

identificação do número de atores referentes a determinadas categorias, pois a Seplag, ao fazer essa classificação utilizou categorias diferentes para cada um dos Territórios. Por isso a ausência de dados relativos à participação de cidadãos representantes do Setor Privado, de Movimentos Sociais, Entidades Religiosas e Associações de Município não descreve a ausência desses atores nos Fóruns, e sim a possibilidade deles terem sido incluídos em outras categorias “Outros” ou “Sociedade Civil”.

A representatividade das Associações de Municípios foi descrita apenas no Território Sudoeste e, ainda assim apenas dois participantes - 0,75% do total dos presentes na segunda etapa - foram identificados. Semelhantemente, a presença de membros do setor privado foi especificada somente no Território do Mucuri e da mesma forma, apenas dois participantes dessa categoria – 0,54% do total – estiveram presentes. Além disso, Entidades Religiosas, Imprensa e Movimentos Sociais estiveram pouco presentes na segunda rodada dos Fóruns de seus Territórios.

É importante voltar a atenção para a baixa representatividade dos Movimentos Sociais nesses Fóruns, Por se tratarem de mobilizações da sociedade, espera-se que utilizem essas instâncias de participação como forma de reivindicarem o atendimento de suas demandas, entretanto, nos fóruns realizados tal fato não foi verificado.

Em geral, o Poder Estadual é o mais representado em todos os fóruns seguidos do Poder Público Estadual. Apenas no Fórum do Território do Médio e Baixo Jequitinhonha o poder público Municipal foi mais representado que o Estadual. DE forma geral, a soma dos participantes vinculados a essas duas esferas representam quase ou, às vezes, mais que a metade do público participante. Isso fortalece a ideia de que os municípios que compõem esses Territórios de Desenvolvimento (a maioria de pequeno porte, como será apresentado mais à frente), estão apostando nos fóruns no sentido de conseguirem recursos ou mesmo parcerias que possibilitem a realização das políticas públicas que são de sua competência.

4.1. Identificação das demandas levantadas segundo os tipos de municípios

Ao apresentarem suas demandas, as pessoas que enviam os formulários devem categorizá-las de acordo com os sub eixos de planejamento do PMDI. Após terem sido realizados os Fóruns estudados neste trabalho, foram feitas algumas alterações nos sub eixos, entretanto, tais alterações não tiveram um critério definido. É importante que eles sejam explicados para que, posteriormente, ao analisarmos a quantidade de demandas captadas nesses três fóruns seja possível saber do que elas se tratavam de forma a compreender melhor

as necessidades desses Territórios. O quadro 2 demonstra quais são as áreas afins de cada um dos formulários.

Quadro 2 - Eixos de Planejamento e suas áreas afins - Minas Gerais, 2015

Eixos e áreas afins	
Primeira versão do formulário	Segunda versão do formulário
Eixo 1 - Desenvolvimento produtivo e inovação tecnológica	Eixo 1 - Desenvolvimento produtivo e inovação tecnológica
1.1 - Desenvolvimento econômico	1.1 - Desenvolvimento econômico
1.2 - Emprego, trabalho e renda	1.2 - Meio ambiente
1.3 - Abastecimento de água e saneamento	1.3 - Agricultura e pecuária
1.4 - Agricultura e pecuária	1.4 - Desenvolvimento agrário
1.5 - Desenvolvimento agrário	1.5 - Turismo
1.6 - Meio ambiente	1.6 - Outros
1.7 - Turismo	
1.8 - Outros	
Eixo 2 - Infraestrutura e logística	Eixo 2 - Infraestrutura e logística
2.1 - Estradas e vias	2.1 - Estradas e vias
2.2 - Transportes	2.2 - Transportes
2.3 - Energia elétrica	2.3 - Energia elétrica
2.4 - Cidades e regiões metropolitanas	2.4 - Cidades e regiões metropolitanas
2.5 - Tecnologia de informação e comunicação	2.5 - Tecnologia de informação e comunicação
2.6 - Outros	2.6 - Habitação
	2.7 - Abastecimento de água e saneamento
	2.8 - Outros
Eixo 3 - Proteção social e saúde	Eixo 3 - Proteção social e saúde
3.1 - Direitos humanos	3.1 - Direitos humanos
3.2 - Proteção social	3.2 - Assistência social e trabalho

3.3 - Saúde	3.3 - Saúde
3.4 - Criança, adolescente e juventude	3.4 - Esportes
3.5 - Esportes	3.5 - Outros
3.6 - Outros	
Eixo 4 - Segurança pública	Eixo 4 - Segurança pública
4.1 - Defesa social	4.1 - Defesa social
4.2 - Polícia militar	4.2 - Polícia militar
4.3 - Polícia civil	4.3 - Polícia civil
4.4 - Corpo de bombeiros	4.4 - Corpo de bombeiros
4.5 - Outros	4.5 - Outros
Eixo 5 - Educação	Eixo 5 - Educação
5.1 Educação	5.1 Educação
5.2 Cultura	5.2 Cultura
5.3 Patrimônio histórico e cultural	5.3 Patrimônio histórico e cultural
5.4 Outros	5.4 Outros

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

As alterações realizadas foram pequenas e estiveram restritas aos eixos “Desenvolvimento Produtivo e Tecnológico”, “Infraestrutura e Logística” e “Proteção Social e Saúde”. Na primeira versão do Formulário de Diagnóstico Territorial, estavam incluídas no Eixo 1 as áreas afins “Emprego, Trabalho e Renda” e “Abastecimento de Água e Saneamento”. Na segunda versão do Formulário, esta primeira foi inserida no Eixo “Proteção Social e Saúde”, que sofreu modificações para que pudesse incorporá-la, substituindo o sub eixo “Proteção Social” por “Assistência Social e Trabalho”. Já o sub eixo “Abastecimento de Água e Saneamento” foi inserido no Eixo “Infraestrutura e Logística”, que incorporou a área afim “Habitação” que antes não era contemplada no Formulário.

Na época em que foram realizados os fóruns estudados neste trabalho, foi utilizada a primeira versão. Nesses Fóruns, como demonstra a Tabela 4, a maior parte das demandas estiveram relacionadas aos eixos “Desenvolvimento Produtivo e Tecnológico” (31,56%), “Educação e Cultura” (15,17%) e “Saúde e Proteção Social” (20,79%).

Tabela 4 - Distribuição das demandas recebidas na segunda etapa dos Fóruns Regionais por eixo nos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015

Eixo	Número de demandas recebidas	
	Abs.	%
Desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico	1939	31,56
Educação e cultura	1382	22,5
Infraestrutura e logística	932	15,17
Saúde e proteção social	1277	20,79
Segurança pública	613	9,98
Total geral	6143	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Após a identificação do grau de representatividade dos municípios de pequeno porte nos Territórios estudados (cerca de 85% do total de municípios), da identificação do perfil dos atores sociais que deliberaram acerca das prioridades e da apresentação das principais temáticas abordadas nas demandas levantadas através dos formulários, é possível voltar a análise para os municípios. Devido à grande quantidade de municípios de pequeno porte, as próximas análises serão relacionadas à sua representatividade nos Fóruns Regionais de Governo e ao perfil das demandas dessas localidades. Neste caso, os municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, buscam outras fontes de recursos, sobretudo para investimentos, uma vez que seus recursos ordinários (FPM e tributos) não são suficientes para atendimentos das demandas solicitadas.

A representatividade dos municípios nos Fóruns de cada território se diferencia da análise do perfil das demandas dos municípios de pequeno porte uma vez que uma tem como base o cadastramento pessoas na segunda rodada do Fórum Regional de Governo e a outra o envio de Formulários Preenchidos.

Em relação à representatividade dos municípios de cada um dos Territórios, os Territórios com maiores índices de ausência de municípios representados são também os maiores em termos de população e quantidade de municípios, sendo eles os Territórios Norte e Mata (Tabela 5). É possível constatar, portanto, que nem todas as localidades dos territórios estudados participaram das discussões e identificação das demandas.

Tabela 5 - Representatividade dos municípios na segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço – Minas Gerais, 2015

Território de Desenvolvimento	Municípios existentes	Municípios representados nos fóruns	
		Abs.	%
Mata	93	56	60,22
Médio e Baixo Jequitinhonha	31	30	96,77
Mucuri	29	23	79,31
Norte	86	45	52,32
Sudoeste	34	27	79,41
Vale do Aço	33	21	63,63

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Na tabela 6, observou-se que a maior participação foi de municípios de pequeno porte devido ao maior número desta categoria d municípios.

Tabela 6 - Representatividade dos municípios por porte na segunda etapa dos Fóruns Regionais dos territórios Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte, Sudoeste e Vale do Aço - Minas Gerais, 2015

Porte	Territórios de desenvolvimento												Total	
	Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte		Sudoeste		Vale do Aço			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Pequeno porte	162	32,14%	261	51,58%	146	42,44%	68	18,23%	19	11,59%	66	16,92%	722	31,65%
Médio porte	32	6,35%	245	48,42%	31	9,01%	77	20,64%	5	3,05%	14	3,59%	404	17,71%
Grande porte	52	10,32%	_	_	167	48,55%	29	7,77%	140	85,37%	112	28,72%	500	21,92%
Metrópole Regional	258	51,19	_	_	_	_	199	53,35%	_	_	198	50,77%	655	28,72%
Total	504	100%	506	100%	344	100%	373	100%	164	100%	390	100%	2281	100%

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e IBGE (2000)
Elaboração própria

Notas: (a) Sinal convencional: --_ (traço) dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento (b) os municípios de pequeno porte referem-se àqueles com a população até 23.772 habitantes; os de médio porte possuem de 23.773 a 50.000 habitantes; os de grande porte de 50.001 a 250.000 habitantes; e as metrópoles regionais possuem mais de 250.001 habitantes.

Dos participantes presentes nas segundas rodadas dos Fóruns Regionais de Governo, 31,65% eram representantes de municípios de pequeno porte, o que mostra o interesse dos moradores dessas localidades em discutirem acerca das demandas da população de suas cidades. É importante levar em consideração que nenhum desses eventos aconteceu em cidades de pequeno porte. Das cidades que sediaram o evento, três delas eram Metrôpoles Regionais, duas eram de grande porte e uma de médio porte. Isso pode representar um esforço por parte dos moradores dos municípios de pequeno porte para participarem do evento, apresentarem suas demandas e participarem de discussões a fim de torna-las prioridades no planejamento governamental. Ainda, muitas vezes, as prefeituras desses municípios, não disponibilizaram meios para os cidadãos a representarem nos Fóruns, seja por carência de recursos ou até mesmo por pertencerem a partidos de oposição.

Como forma de analisar quais as principais necessidades dos municípios de pequeno porte, foram analisadas suas demandas de acordo com as áreas afins relativas aos cinco eixos de planejamento. As tabelas de 7 a 11 mostram a quantidade de demandas recebidas referentes a cada uma dessas áreas em cada Território de Desenvolvimento e sua proporção em relação ao total de demandas apresentadas pelo Território

Tabela 7 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Desenvolvimento Produtivo e Inovação Tecnológica” – Minas Gerais, 2015

Áreas afins	Territórios de Desenvolvimento												Total	
	Sudoeste		Vale do Aço		Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Meio ambiente	54	29,7	26	15,9	99	21,3	87	26,4	147	30,4	80	36,7	493	26,8
Abastecimento de água e saneamento	30	16,5	19	11,6	42	9,1	83	25,2	77	15,9	52	23,9	303	16,5
Emprego, trabalho e renda	21	11,5	28	17,1	89	19,2	31	9,4	51	10,6	25	11,5	245	13,3
Desenvolvimento agrário	21	11,5	17	10,4	33	7,1	54	16,4	84	17,4	16	7,3	225	12,2
Desenvolvimento econômico	15	8,2	17	10,4	45	9,7	23	7,0	35	7,2	16	7,3	151	8,2
Turismo	7	3,8	30	18,3	65	14,0	9	2,7	20	4,1	6	2,8	137	7,4
Agricultura e pecuária	14	7,7	16	9,8	36	7,8	21	6,4	32	6,6	12	5,5	131	7,1
Outros	20	11,0	11	6,7	55	11,9	21	6,4	37	7,7	11	5,0	155	8,4
Total	182	100	164	100	464	100	329	100	483	100	218	100	1840	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Nas demandas relacionadas ao eixo “Desenvolvimento Produtivo e Inovação Tecnológica”, verificou-se que a maior quantidade de demandas, em todos os territórios são as referentes ao meio ambiente, correspondendo a 26, 8% do total de demandas desse eixo recebidas em todos os territórios. Também foram verificadas muitas demandas relacionadas ao abastecimento de água e saneamento e à promoção de políticas relacionadas a emprego trabalho e renda. Nos territórios Vale do Aço e Mata também foram identificadas muitas demandas relacionadas ao desenvolvimento do potencial turístico da região.

Tabela 8 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Educação e Cultura” – Minas Gerais, 2015

Áreas afins	Territórios de Desenvolvimento												Total	
	Sudoeste		Vale do Aço		Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Educação	78	67,2	57	87,7	195	72,0	309	87,5	427	80,3	160	83,3	1226	80,2
Cultura	31	26,7	7	10,8	55	20,3	29	8,2	91	17,1	23	12,0	236	15,4
Patrimônio histórico e cultural	6	5,2	0,0		12	4,4	11	3,1	9	1,7	8	4,2	46	3,0
Outros	1	0,9	1	1,5	9	3,3	4	1,1	5	0,9	1	0,5	21	1,4
Total	116	100	65	100	271	100	353	100	532	100	192	100	1529	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

As demandas relacionadas ao “Educação e Cultura” representaram um total de 80% das demandas colhidas em todos os territórios, com destaque nos Territórios Vale do Aço e Norte. Essas demandas englobam reivindicações referentes a políticas voltadas para os profissionais, para a melhoria do ensino, políticas de inclusão, de integração da família no ambiente escolar, aperfeiçoamento da estrutura das escolas, bem como criação de escolas em zonas rurais, com adequação do ensino à realidade dessas áreas, como por exemplo o ensino de técnicas produtivas e educação ambiental.

Tabela 9 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Infraestrutura e Logística” – Minas Gerais, 2015

Áreas afins	Territórios de Desenvolvimento												Total	
	Sudoeste		Vale do Aço		Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Estradas e vias	38	52,8	45	56,3	87	44,2	79	50,3	96	47,3	38	40,0	383	47,6
Energia elétrica	12	16,7	4	5,0	13	6,6	22	14,0	17	8,4	19	20,0	87	10,8
Tecnologia de informação e comunicação	8	11,1	2	2,5	14	7,1	20	12,7	30	14,8	7	7,4	81	10,1
Cidades e regiões metropolitanas	4	5,6	12	15,0	22	11,2	4	2,5	12	5,9	6	6,3	60	7,5
Transportes	1	1,4	6	7,5	24	12,2	2	1,3	9	4,4	4	4,2	46	5,7
Outros	9	12,5	11	13,8	37	18,8	30	19,1	39	19,2	21	22,1	147	18,3
Total	72	100	80	100	197	100	157	100	203	100	95	100	804	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Em todos os Territórios estudados, cerca de metade das demandas relacionadas ao eixo “Infraestrutura e Logística” corresponderam à área afim “Estradas e Vias”. Dentre essas demandas, tem destaque a construção de estradas vicinais, ligando os municípios vizinhos e facilitando o acesso dos moradores dos municípios menos desenvolvidos aos serviços oferecidos nas cidades maiores. Nas descrições referentes a essas demandas os cidadãos reconhecem que a melhoria da mobilidade e do acesso às cidades vizinhas é uma forma de promover o desenvolvimento de suas regiões por meio da dinamização da economia local uma vez que o fluxo de serviços, produtos e pessoas será facilitado.

Nas palavras de Soares e Ribeiro (2014, p.54), o transporte rodoviário é o mais indicado para transportar produtos perecíveis, que precisam chegar ao destino com mais rapidez. Desse modo, como apontam Oliveira e Turolla (2013) citado por Nogueira (2015, p.25) a expansão da infraestrutura de transporte trará benefícios em termos de desenvolvimento social e econômico, como redução da pobreza, promoção da competitividade, geração de empregos e de renda, capilarização e interiorização do desenvolvimento, entre outros.

Nesse mesmo eixo também foram apresentadas muitas demandas relacionadas ao aperfeiçoamento e acesso a rede elétrica e serviços relacionados a acesso à tecnologia de

informação e comunicação, principalmente no que diz respeito à disponibilidade de redes de internet e telefonia nas áreas rurais. A ausência de tecnologias desse tipo nessas áreas podem ser vistas como uma barreira ao acesso da população à informação, o que pode se tornar um impedimento ao desenvolvimento local.

Tabela 10 - Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Proteção Social e Saúde” – Minas Gerais, 2015

Áreas afins	Territórios de Desenvolvimento												Total	
	Sudoeste		Vale do Aço		Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Saúde	56	51,4	46	54,8	237	45,6	124	59,3	116	45,1	49	47,1	628	48,9
Direitos humanos	3	2,8	5	6,0	171	32,9	16	7,7	14	5,4	13	12,5	222	17,3
Proteção social	23	21,1	15	17,9	41	7,9	21	10,0	48	18,7	9	8,7	157	12,2
Esportes	16	14,7	10	11,9	35	6,7	29	13,9	43	16,7	22	21,2	155	12,1
Criança, adolescente e juventude	2	1,8	3	3,6	7	1,3	8	3,8	18	7,0	3	2,9	41	3,2
Outros	9	8,3	5	6,0	29	5,6	11	5,3	18	7,0	8	7,7	80	6,2
Total	109	100	84	100	520	100	209	100	257	100	104	100	1283	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

Assim como observado no eixo “Educação e Cultura”, no eixo “Proteção social e saúde”, as demandas relacionadas à saúde representaram cerca de 50% do total das reivindicações dos moradores dos municípios de pequeno porte. Vale ressaltar que grande parte dessas demandas são referentes ao provimento de serviços básicos e, principalmente, ao fornecimento de meios que possibilitem acesso aos hospitais das cidades de maior porte, como ambulâncias, e relacionando com o eixo “Infraestrutura e Logística”, a pavimentação das vias existentes e construção de estradas vicinais. Muitas demandas também se relacionam com a construção de Hospitais Regionais que possam atender localidades específicas.

Outros três sub eixos também têm destaque nas demandas relacionadas à proteção social, sendo eles Direitos Humanos (com destaque para o Território da Mata), Proteção Social e Esportes.

Tabela 11 – Relação das quantidades de demandas dos municípios de pequeno porte referentes às áreas afins do Eixo “Segurança Pública” – Minas Gerais, 2015

Áreas afins	Territórios de Desenvolvimento												Total	
	Sudoeste		Vale do Aço		Mata		Médio e Baixo Jequitinhonha		Mucuri		Norte			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Polícia militar	28	35,4	29	32,6	49	44,5	74	41,1	55	45,5	47	43,5	282	41,0
Defesa social	34	43,0	32	36,0	31	28,2	64	35,6	40	33,1	29	26,9	230	33,5
Polícia civil	12	15,2	22	24,7	18	16,4	23	12,8	13	10,7	21	19,4	109	15,9
Corpo de bombeiros	2	2,5	5	5,6	3	2,7	8	4,4	9	7,4	3	2,8	30	4,4
Outros	3	3,8	1	1,1	9	8,2	11	6,1	4	3,3	8	7,4	36	5,2
Total	79	100	89	100	110	100	180	100	121	100	108	100	687	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag)

As demandas por defesa social como um todo e à Polícia Militar somam mais de 60% do total das reivindicações relativas ao eixo “Segurança Pública”. Dentre essas demandas, assuntos relacionados à criação de patrulhas rurais, aumento do efetivo da Polícia Militar e segurança nas escolas têm bastante destaque. O crescimento da violência nos municípios interioranos têm criado bastante insegurança, principalmente nos moradores dos municípios de pequeno porte. Em um estudo, Endlich e Fernandes (2014) apontam que esse crescimento está relacionado ao fato de as quadrilhas aproveitarem a ausência de serviços públicos de segurança, a facilidade de acesso e deslocamento por rodovias pouco fiscalizadas, entre outros fatores, para agir em pequenas localidades.

O que se observa é que a população dessas cidades acredita que o aumento do policiamento nessas localidades pode ser vista como solução para esse problema que atualmente tem se agravado.

4.3. Estudo sobre as demandas sistematizadas de modo a serem inseridas no PMDI.

Em entrevista com o responsável pela gestão do Geraes, um dos membros da equipe que coordenou a elaboração do PMDI, buscou-se analisar a importância dos Fóruns, do levantamento das demandas e da relevância desses fatores na criação do plano.

De acordo com o entrevistado, pela primeira vez, o PMDI está sendo elaborado por uma equipe de servidores do próprio Estado, contando com envolvimento direto da população a partir dos Fóruns Regionais de Governo, o que permitiu a criação de um plano, de fato em construção por meio de um diálogo direto entre Governo e Sociedade. Em governos anteriores esse planejamento era realizado, em grande parte, por equipes de empresas de consultoria.

A gerencia do projeto esteve a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão e sua elaboração envolveu membros do Geraes e da Fundação João Pinheiro. Na definição dos objetivos estratégicos, estratégias prioritárias e estratégias complementares estiveram envolvidos todos os órgãos públicos, uma vez que todas as demandas captadas pelos Fóruns foram sistematizadas e encaminhadas aos órgãos aos quais competiam a realização de políticas a elas relacionadas.

Além da diferença relacionada à metodologia de elaboração do PMDI, o entrevistado (Gestor do Geraes) afirma que, como a atual gestão procura contar com a participação da sociedade em sua criação, será possível uma atuação estatal baseada em uma ampla visão territorial, o que fará vista ao que foi expresso no Programa de Governo no sentido de promoção de um Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais.

No que diz respeito à contribuição dos Fóruns para a elaboração do PMDI, o entrevistado afirma que eles permitiram a organização de um Diagnóstico Territorial por meio da captação de demandas, que depois de priorizadas pelos próprios cidadãos foram reunidas no Volume 3 – Perfil Territorial do PMDI. Porém, houveram desafios relacionados ao cumprimento de prazos uma vez que os Fóruns foram sendo concomitantemente à elaboração do plano.

O Geraes elaborou um documento onde estão definidos os “objetivos estratégicos relacionados a cada um dos eixos de planejamento. Esses objetivos foram estabelecidos a partir da sistematização das demandas priorizadas e nortearam a elaboração do plano.

Desse modo, na visão do entrevistado:

O objetivo é que os produtos dos fóruns, que já auxiliaram na elaboração do PMDI e PPAG, auxiliem ainda mais o planejamento das ações governamentais por meio dos desdobramentos de novas rodadas dos Fóruns e do subsídio à elaboração dos Planos

de Desenvolvimento Territoriais Integrados que serão considerados desdobramentos do PMDI e serão elaborados para cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou analisar a forma como os Fóruns Regionais de Governo foram capazes de cumprir o papel de instância de participação social e fornecer subsídios à elaboração do planejamento governamental de longo prazo, a partir da coleta de demandas da sociedade e promoção de espaços de discussões e deliberações como forma de priorizar as demandas sociais.

Ao estabelecer uma comparação entre a estrutura e dinâmica dos Fóruns Regionais de Governo e o funcionamento das instâncias de participação apresentadas no Referencial Teórico do trabalho, é perceptível a busca por atender os requisitos necessários para o atendimento da população e recebimento das demandas. Isso foi possível porque foram disponibilizados materiais que explicavam o funcionamento dos eventos, a forma como as demandas seriam trabalhadas e como os cidadãos poderiam participar. Além disso, os participantes tiveram a oportunidade de enviar suas demandas e discutir com outros cidadãos para que a construção das propostas e o estabelecimento de prioridades acontecesse a partir do debate entre membros da sociedade.

Ao captar as demandas, essa nova instância de participação teve sucesso, uma vez que qualquer cidadão pode enviar suas demandas e todas elas foram registradas, sistematizadas e encaminhadas para os órgãos responsáveis pelo cumprimento dessas políticas. Por outro lado, observou-se que atores sociais representantes da sociedade civil organizada e não organizada e dos movimentos sociais não tiveram participação significativa nas Segundas Rodadas dos Fóruns Regionais de Governo estudados. Isso pode comprovar a necessidade de maior estímulo, por parte do Estado, à população para participarem de eventos como estes. Como a participação social em Minas Gerais é algo recente, os cidadãos podem estar descrentes em relação à proposta e deixam de participar por não darem tanta credibilidade ao projeto. A partir dessa constatação pode-se deduzir que a divulgação dos Fóruns Regionais foi realizada de maneira insatisfatória. O fato da maioria dos cidadãos credenciados serem, de modo geral representantes do poder público estadual também pode estar relacionado com a baixa divulgação fora da esfera governamental. Isso mostra a necessidade de o governo buscar a ajuda das gestões locais de modo a apresentar melhor o projeto e seus impactos, motivando-os a se responsabilizarem pela divulgação dos Fóruns na esfera municipal através de meios de comunicação mais baratos, tais como redes sociais, rádios e jornais locais.

No tocante à análise das demandas verificou-se que foi possível atingir os municípios de pequeno porte, que compõem 85% do total dos municípios dos Territórios de Desenvolvimento abrangidos pela pesquisa. Isso representa uma vantagem vez que estes, normalmente são os mais carentes no que diz respeito ao acesso a bens e serviços públicos, principalmente os relacionados à saúde e segurança pública. Além do grande número de demandas originadas de moradores desses municípios, o grau de representação dessas localidades foi alto nas segundas rodadas dos Fóruns Regionais. Entretanto, a maior parte desses participantes, na maioria dos casos se tratavam de representantes da esfera pública municipal. Isso pode representar a necessidade das gestões locais em dividirem suas responsabilidades com outras esferas de governo, no caso, a estadual para conseguirem atender as demandas da população.

Um outro ponto importante identificado a partir da análise das demandas é o baixo conhecimento dos cidadãos no que se refere às competências das esferas de governo, o que mostra que deve ser feito um maior esforço do poder estadual no sentido de capacitar os cidadãos para que esses saibam apresentar suas demandas. Essas informações estariam ligadas ao funcionamento da máquina estatal, estruturas dos planejamentos, processos de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas, competências governamentais e os instrumentos oferecidos à sociedade que possibilitam o acompanhamento, por parte dos cidadãos, das atividades governamentais.

Relacionando a captação e deliberação das demandas a partir dos Fóruns Regionais de Governo, com a forma como foi elaborado o PMDI, indentificou-se grandes avanços uma vez que pela primeira vez buscou-se realizar um planejamento construído com base, exclusivamente, no diálogo entre governo e sociedade. Entretanto, a ausência de uma metodologia bem definida desde o início e de uma definição de objetivos mais claros, verificou-se o constante atropelamento de prazos na realização do Fóruns e na elaboração do PMDI. Isso prejudicou a análise das demandas enviadas por parte dos órgãos responsáveis pelo seu atendimento e conseqüentemente, da inserção de algumas delas nos planos. Tais falhas na realização dos Fóruns, são pontos que podem provocar descrença na população quanto ao projeto caso não forem devidamente justificados.

Apesar das limitações do trabalho relacionadas à abrangência dos Territórios de Desenvolvimento e do acompanhamento da elaboração do planejamento. Foi possível verificar que o principal ponto a ser observado é a necessidade de uma metodologia bem

definida, o que pode ser feito a partir das deficiências observadas em cada uma das rodadas realizadas, da melhor distribuição de responsabilidades entre os órgãos responsáveis pela implementação dos Fóruns Regionais de Governo para que a realização dos eventos seja mais organizada. A má definição de uma metodologia a ser seguida cria desconfiança nos cidadãos envolvidos nas discussões uma vez que os servidores responsáveis pela condução dos debates e do evento como um todo pode prejudicar os resultados e criar a impressão de que as demandas apresentadas não serão de fato analisadas. Entretanto, Através da observação participante na segunda rodada do Fórum Regional Metropolitano, foi possível perceber o cumprimento rigoroso do cronograma do evento descrito no site e nos folhetos informativos, o que mostra comprometimento dos servidores envolvidos no projeto, possibilitando mais efetividade na realização de debates e construção de demandas nas salas de discussão referentes aos eixos temáticos.

A despeito dessas limitações, é válido destacar o que representa a instalação dessa instância de participação. A partir do simples levantamento e registro dessas demandas, que foram realizados com sucesso, o governo já começa a dispor de informações relacionadas ao estado como um todo. Se, a partir disso forem realizados esforços maiores no sentido de trabalhar e buscar atender essas demandas, o projeto que poderá crescer, fazendo com que os cidadãos tenham mais confiança em apresentar suas necessidades e, cada vez mais dispostos a participarem no sentido contribuírem para o diagnóstico dos Territórios e construção de políticas públicas eficazes.

Por fim, verificou-se que os Fóruns atenderam parcialmente a sua finalidade, uma vez que, apesar da efetiva captação sistematização das demandas, o programa não foi finalizado em tempo hábil para que as demandas fossem analisadas pelos órgãos competentes, negociadas com os membros do COMPLETE e do Colegiado Executivo e, depois disso inseridas no PMDI. Desse modo, apesar de contribuírem para a identificação de demandas locais, não foram efetivos ao subsidiarem a elaboração do PMDI.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. IPEA: Rio de Janeiro, 2012. (IPEA. Texto par discussão, 1739).

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v.7. p. 65-76.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998.

CAMPOS, Caio Magno Lima; LADEIRA, Leonardo Carvalho; SILVA, Andréa Franco Lima e. **Desafios e avanços da utilização da metodologia de redes nos comitês regionais**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/026-desafios-e-avan%c3%87os-da-utiliza%c3%87%c3%83o-da-metodologia-de-redes-nos-comit%c3%8as-regionais.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

CARDOSO JR., José Celso; MELO, Valdir. Introdução. In: CARDOSO JR. José Celso (Org.). **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

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

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

ENDLICH, Angela Maria; FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli. Aumento da violência em pequenas cidades, sentimento de insegurança e controle social. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: 2014, v. 18: Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15019>> Acesso em 5 jun. 2016.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2008

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista de Ciências Sociais Unisinos** [Rio Grande do Sul], v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

GUERRA, Isabel. Território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 341-372.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: Vilhena, Renata et al. (Org). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas públicas para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antônio Braz de Oliveira e. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004.

MELO, Valdir. Planos nacionais de desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro. In: CARDOSO JR. José Celso (Org.). **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

MILANI, Carlos. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)** In: CONFERENCIA REGIONAL DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN PARA EL TERCER SECTOR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 9., 2003, San José, Costa Rica. Disponível em:<[http://www.researchgate.net/profile/Carlos_R_S_Milani/publication/253351630_Teorias_do_Capital_Social_e_Desenvolvimento_Local_lias_a_partir_da_experincia_de_Pintadas_\(Bahia_Brasil\)/links/54c226630cf256ed5a8c4474.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Carlos_R_S_Milani/publication/253351630_Teorias_do_Capital_Social_e_Desenvolvimento_Local_lias_a_partir_da_experincia_de_Pintadas_(Bahia_Brasil)/links/54c226630cf256ed5a8c4474.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2015.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto – Lei 46.774, de 09 de junho de 2015. Institui os Fóruns Regionais de Governo. Diário Oficial de Minas Gerais. Belo Horizonte. 10 jun. Caderno 1, p. 1.

MINAS GERAIS. Lei 10.628, de 16 de janeiro de 1992. Estabelece a organização e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituído no artigo 231 da Constituição do Estado. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10628&comp=&ano=1992&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 3 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**. vol.1. 2014.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Shattan P. NOBRE, Marcos. (org). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOGUEIRA, L. R. T. **Ações voltadas a agricultura familiar que contribuem com o desenvolvimento de municípios do sul de Minas Gerais**. 2014. 138 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014 Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/4949>> Acesso em 5 jun. 2016.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios para o planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/88013-Administracao-publica-brasileira-entre-o-gerencialismo-e-a-gestao-social.html>>. Acesso em: 30 set. 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica**. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2001/GPG/2001_GPG678.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR. José Celso (Org.). **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. A importância da implementação para a análise das políticas públicas. **Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418.** São Paulo: 2012, v. 27, n. 1. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521>>

DEREK, Abell F. Duplo planejamento. **HSM Management**, São Paulo, n. 16, p. 106-114, 1999.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** Brasília IGEPP 2013. v. 1 Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf> Acesso em: 5 jun. 2016

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 40-82.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR. José Celso (Org.). **Reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. v. 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

SILVEIRA, Mauro César da. **O processo de formulação da estratégia:** um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995 e 2011. 2013. Tese (Doutorado em Administração) - Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SOARES, Juliana Batista de Carvalho; RIBEIRO, Ivan Osvaldo Calderon Arrueta. Transporte ferroviário: a solução para o escoamento da produção de soja de Mato Grosso sentido Porto de Santos. **Negócios em Projeção.** Brasília: 2014, v. 5, n. 1. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/359>> Acesso em 5 jun. 2016.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** os limites da participação cidadã. 3. ed. Salvador: Cortez Editora, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas.** AATR,

Bahia. p. 1-11, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em: 29 set. 2015.

TENÓRIO, Fernando G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Shattan P. NOBRE, Marcos. (org). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1998.

VILHENA, Renata Maria Paes de; LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/gestao_pessoas_politicas_desenvolvimento/trilhas_do_desenvolvimento/Competencias_tecnicas/AGEIs/14%20-%20Gesto%20para%20a%20cidadania%20estrategia%20e%20prioridades%20do%20governo%20de%20Minas%202.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

WAMPLER, Brian. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v.7. p. 43-52.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevista por escrito com gestor do Geraes

1. Como ocorreu o processo de elaboração desse novo PMDI?

Esta edição do PMDI contou com alguns diferenciais em relação às últimas versões e gostaria de destacar duas delas: a primeira seria a execução direta do próprio Estado contando com os seus servidores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão em especial da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental do Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos, Processos e do Desempenho Institucional atualmente denominado Núcleo Central de Informações e Apoio as Políticas Estratégicas em parceria com a Fundação João Pinheiro. Nas versões anteriores houve contratação de consultoria externa especializada para executar esta tarefa. Outro grande diferencial desta versão foi o envolvimento da sociedade, por meio dos Fóruns Regionais de Governo e uma maior participação dos membros da administração pública tendo sido envolvidos nas discussões para elaboração dos objetivos estratégicos e estratégias com mais de 530 membros envolvidos da Administração Direta e Indireta com representantes de todos os Órgãos da Administração Pública.

2. Quais foram os principais envolvidos e os papéis de cada um?

A Gerência do Projeto ficou a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tendo com principais responsáveis o Secretário Adjunto Wieland Siberschneider e o Secretário de Gestão da Estratégia Governamental César Cristiano de Lima e da Fundação João Pinheiro na figura de seu Presidente Roberto do Nascimento Rodrigues. A Coordenação Executiva do Projeto ficou a cargo do Núcleo Central de Informações e Apoio a Políticas Estratégicas representado por: Otávio Martins Maia, Solimar Assis, Guilherme Bernard Valadares Lobato e Vanice Cardoso Ferreira e da Fundação João Pinheiro representada por Mauro César Silveira, Danilo Jorge Vieira e Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Também participaram dos trabalhos a equipe do NCIAPE (nas discussões de objetivos estratégicos e oficinas de elaboração das estratégias prioritárias e complementares) e especialistas e pesquisadores da Fundação João Pinheiro, bem como alguns especialistas das próprias secretarias de Estado (SEAPA, SETOP, SETUR, SEESP) na elaboração de Diagnósticos Setoriais. Além do envolvimento de todos os órgãos públicos nas elaborações dos objetivos estratégicos, estratégias prioritárias e complementares e dos Perfis Territoriais.

3. Como o novo PMDI se difere dos anteriores?

A principal diferença, além da metodologia e do formato de elaboração já citado acima, é a mudança do modelo de gestão vigente que a partir de então passa a contar com a participação social ativa por meio dos Fóruns Regionais de Governo que fortalecem a visão territorial da atuação do setor público e a importância expressa da reestruturação do poder de atuação do Estado como planejador do Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais.

4. Como os Fóruns Regionais contribuíram para a elaboração do PMDI?

Os Fóruns Regionais promoveram um Diagnóstico Territorial por meio do envolvimento de mais de 25.000 cidadãos mineiros que inscreveram mais de 12.000 demandas e/ou problemas que tem auxiliado o poder público estadual a elaborar o planejamento de suas ações. Um dos volumes do PMDI (Volume 3 – Perfil Territorial) registra um consolidado de demandas priorizadas em cada um dos Fóruns de Governo além de trazer um consolidado das demandas por eixo e por área de governo apresentando as principais demandas das área mais demandadas.

5. Quais foram os principais problemas decorrentes da elaboração do PMDI ter ocorrido concomitantemente à realização dos Fóruns Regionais?

O principal problema é o atropelo dos prazos que são curtos para a realização de duas grandes atividades deste porte. Ambas necessitando de um grande esforço em sua elaboração e os responsáveis em grande parte estiveram envolvidos em ambas as atividades.

6. Você acredita que os produtos gerados pelos Fóruns poderiam ser melhor aproveitados no PMDI? Quais seriam os desafios?

O objetivo é que os produtos dos fóruns, que já auxiliaram na elaboração do PMDI e PPAG, auxiliem ainda mais o planejamento das ações governamentais por meio dos desdobramentos de novas rodadas dos Fóruns e do subsídio à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Territoriais Integrados que serão considerados desdobramentos do PMDI e serão elaborados para cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento.

7. Do ponto de vista do cidadão, você vê os Fóruns Regionais como um bom canal de participação? Quais são os desafios para potencializar essa participação?

Iniciativa verdadeiramente louvável. Participei de duas rodadas dos Fóruns e ver a participação popular, o espaço aberto para a participação, a valorização que a população dá a este espaço de debates aberto é sensacional. Considero uma dívida que o Estado tinha com seus cidadãos. Agora é a esperança que este não seja apenas um movimento inicial e verdadeiramente tenha continuidade e ajude a gerar Planos de Desenvolvimento Integrado para os Territórios robustos e condizentes com as peculiaridades e necessidades sociais e que paute verdadeiramente a atuação da administração pública.

8. Do ponto de vista do governo, você vê os Fóruns como um bom canal de captação de demandas da sociedade?

Sim, participamos da classificação das demandas dos Fóruns necessárias para distribuir aos respectivos órgãos e entidades do Estado e percebemos que verdadeiramente foi apresentado o que de mais relevante se espera do governo, confirmamos que Minas Gerais tem mesmo característica de nação com demandas bastante características conforme o região em que estão. O fortalecimento da democracia se dá com a crescente abertura de espaços de diálogo junto aos cidadãos e os Fóruns atenderam a esta diretriz. Verdadeiramente o Governo de Minas Gerais tem se esforçado para promover seu lema “Ouvir para Governar”. A expectativa é muito grande e certamente os esforços serão realizados para atendê-la.

ANEXOS

ANEXO A – Objetivos estratégicos para elaboração do PMDI

Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico

Área 1 - Desenvolvimento Produtivo, Competitivo, Sustentável e Inclusivo

Objetivos Estratégicos:

- 1 - Ampliar a competitividade da economia mineira através do desenvolvimento de instrumentos de financiamento de investimentos e melhoria das condições tributárias, na proteção dos sistemas econômicos territoriais, investimentos em infraestrutura, aperfeiçoamento do ambiente regulatório e melhoria na prestação de serviços públicos;
- 2 – Inserir a economia mineira em cadeias produtivas globais pela atração e retenção de investimentos e promoção das exportações em especial em setores que agreguem tecnologia e valor;
- 3 – Promover o desenvolvimento regional sustentável, bem como aumentar a resiliência das cidades aos desastres, através do ordenamento territorial e ênfase nas potencialidades locais e complementariedades inter-regionais
- 4 - Incentivar o aumento da renda das famílias, a oferta de trabalhos qualificados, a valorização das micro e pequenas empresas e a formalização e desenvolvimento do setor de serviços;
- 5 - Promover o desenvolvimento industrial de Minas Gerais a partir da diversificação produtiva baseada na interação de segmentos econômicos consolidados e de setores intensivos em tecnologia;
- 6 - Estimular o adensamento das cadeias produtivas em Minas Gerais, em especial com a utilização do poder de compra do Estado, por meio das administrações direta e indireta, autarquias e empresas públicas;
- 7 - Ampliar e manter as áreas ambientalmente conservadas do Estado;
- 8 - Modernizar os sistemas de regularização, monitoramento e fiscalização ambiental no Estado;
- 9 - Ampliar a participação das fontes renováveis na matriz energética estadual;
- 10 - Desenvolver ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluindo a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação a fim de prevenir e contingenciar os efeitos delas decorrentes, além daquelas provenientes dos desastres naturais e tecnológicos;

11 – Monitorar e assegurar o uso da água em quantidade, qualidade e regime satisfatórios;

Área 2 - Ciência, Tecnologia e Inovação

Objetivos Estratégicos:

12 - Ampliar os ambientes de inovação promovendo a inclusão social e produtiva, retendo e atraindo talentos e gerando empregos de qualidade;

13 - Estimular, estruturar e consolidar o Sistema Estadual de Inovação, articulado às estratégias de desenvolvimento produtivo, social e ambiental do Estado;

14 - Estimular a expansão da representatividade das atividades intensivas em tecnologia na economia mineira promovendo a diversificação da base produtiva de Minas Gerais;

15 - Promover a educação superior e a qualificação profissional em parceria com os entes federativos;

16 - Ampliar e fortalecer a interação entre os setores produtivos e acadêmico-científico para impulsionar os processo de inovação e potencializar recursos e esforços;

17 - Superar as desigualdades científicas e/ou tecnológicas a fim de desenvolver novas centralidades nos territórios;

18 - Desenvolver soluções sustentáveis para os processos industriais, promovendo a eficiência energética e hídrica;

19 - Ampliar a sinergia e o alinhamento com os programas federais das áreas de C,T&I e das atividades de graduação e pós-graduação;

Área 3 - Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Agrário

Objetivos Estratégicos:

20 - Promover a agroindustrialização e a produção de insumos e equipamentos agropecuários;

21 - Promover a produção sustentável e competitiva das cadeias produtivas da agropecuária;

22 - Promover a segurança hídrica e adequação ambiental das bacias hidrográficas e propriedades rurais;

23 – Ampliar e fortalecer os serviços de infraestrutura rural, pesquisa, assistência técnica, extensão rural e defesa agropecuária;

24 - Garantir o acesso à terra, por meio da regularização fundiária e do crédito fundiário rural;

25 - Fortalecer a agricultura familiar, estimulando a inclusão econômica, produtiva e social, promovendo a cidadania e a dignidade da vida no campo;

26 - Fomentar a segurança alimentar e nutricional sustentável, incluindo o acesso e o uso sustentável da água;

27 - Contribuir para o desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e atingidos por barragens;

28 - Prover o meio rural de infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento sustentável

Área 4 – Turismo

Objetivos Estratégicos:

29 - Aumentar a competitividade das regiões turísticas do Estado;

30 - Consolidar a identidade turística do Estado de Minas Gerais nos mercados nacional e internacional;

31 - Transformar a vocação turística dos setores de cultura, meio ambiente e agropecuário em instrumento de desenvolvimento regional;

Eixo 2 – Infraestrutura e Logística

Área 5 – Infraestrutura logística

Objetivos Estratégicos:

32 - Apoiar os municípios no planejamento e construção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento municipal e regional alinhado com o planejamento municipal, estadual e nacional e às capacidades institucionais locais;

33 - Fortalecer os canais de participação social presenciais e digitais nos processos de execução e fiscalização de obras e transportes públicos;

34 - Modernizar a capacidade institucional de execução das políticas de obras públicas e de transportes no que se refere aos processos de planejamento, coordenação, gestão, fiscalização, manutenção e conservação;

35 - Ampliar, diversificar, modernizar e integrar a infraestrutura e as modalidades de transportes, proporcionando competitividade logística, reduzindo tempo e custo e aumentando qualidade, conforto e segurança;

36 - Fomentar a modernização da elaboração de projetos e execução de obras públicas com foco na técnica, qualidade, produtividade e sustentabilidade;

37 - Adequar os modelos de regulação nos setores de transportes e obras públicas ao planejamento de concessões;

Área 6 – Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

Objetivos Estratégicos:

38 - Aprimorar os instrumentos institucionais de integração das políticas públicas federais, estaduais e municipais, visando sua maior efetividade nas regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais;

39 - Fortalecer e promover a autonomia dos municípios das regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais;

40 - Melhorar a infraestrutura da região Norte e Nordeste de Minas Gerais, favorecendo a integração intra e inter-regional da produção, armazenamento, distribuição e comercialização de produtos, assim como o acesso da população local a serviços públicos;

41 - Mobilizar as vocações da região Norte e Nordeste de Minas Gerais para estimular e potencializar o desenvolvimento das localidades, em especial quanto à qualificação da mão de obra local e diversificação da matriz energética regional;

Área 7 – Desenvolvimento de Cidades e Regiões Metropolitanas

Objetivos Estratégicos:

42 - Apoiar a integração das políticas públicas e intervenções setoriais aos planos diretores municipais e planos regionais, fomentando o adequado desenvolvimento territorial;

43 - Promover a regularização fundiária urbana, de forma plena e efetiva, buscando garantir o direito social à moradia digna;

44 - Fortalecer a política estadual de habitação de interesse social, por meio da diversificação de estratégias, visando a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo no Estado;

45 - Ampliar o acesso aos serviços de saneamento básico contemplando as áreas rurais, por meio de uma efetiva coordenação estadual para o saneamento;

46 - Fortalecer a rede de integração de cidades e estimular os arranjos intermunicipais para a gestão de funções públicas de interesse comum, buscando a efetividade na implementação dos instrumentos previstos nos Estatutos da Cidade e da Metrópole;

Eixo 3 – Saúde e Proteção Social

Área 8 – Saúde

Objetivos Estratégicos:

- 47 - Investir prioritariamente na atenção básica à saúde, universalizar a sua cobertura e ampliar a sua resolutividade, a qualidade do cuidado e a promoção da saúde;
- 48 - Fortalecer o papel regulador do Estado, por meio da co-gestão dos complexos reguladores e aperfeiçoamento das demais funções de regulação em saúde, ampliando-o para todos os níveis de atenção e estabelecendo divisão clara de responsabilidade entre os atores envolvidos;
- 49 - Garantir acesso universal, equidade e integralidade ao atendimento hospitalar estabelecendo uma política de atenção hospitalar, em consonância com a política nacional, que defina os hospitais como ponto integrado às redes de saúde;
- 50 - Definir modelo de implementação de sistemas, articulação e disseminação de informações necessárias às ações e serviços de saúde, em consonância com as diretrizes nacionais;
- 51 - Instituir atenção especializada multidisciplinar e articulada com os demais níveis de atenção, garantindo acesso universal e regulado, estabelecendo estrutura adequada de apoio ao diagnóstico e tratamento;
- 52 - Apoiar os municípios no processo de planejamento e gestão do SUS para o desenvolvimento de políticas de saúde focadas no cidadão e em consonância com as especificidades regionais, com transparência e participação social;
- 53 - Articular atores e territórios para a consolidação das redes de saúde e do trabalho intersetorial, reconhecendo as instâncias de pactuação regionais e as Unidades Regionais de Saúde como fundamentais a este processo;
- 54 - Valorizar os trabalhadores do SUS, estimulando e ampliando os espaços e fóruns de participação interna e a humanização do trabalho, tendo a educação permanente como estratégia para qualificar a produção do cuidado;
- 55 - Fortalecer a capacidade de gestão dos municípios e regionais para ações de atenção primária, promoção e vigilância em saúde;

Área 9 – Assistência Social e Trabalho

Objetivos Estratégicos:

- 56 - Reduzir a pobreza rural;
- 57 - Universalizar a Proteção Social Especial de média e alta complexidade;
- 58 - Fortalecer a capacidade institucional dos municípios para a implementação do SUAS e da Política de Trabalho;

59 - Promover a inclusão social dos jovens em situação de vulnerabilidade nos centros urbanos e reduzir sua vitimização;

60 - Promover inclusão social e produtiva por meio da ação integrada do Trabalho e da Assistência Social;

61 - Promover a proteção social e a convivência familiar de pessoas em situação de dependência de cuidados, especialmente idosas ou com deficiência;

Área 10 – Direitos Humanos e Cidadania, sem discriminação e sem violência

Objetivos Estratégicos:

62 - Eliminar todas as formas de discriminação e violência contra mulheres, jovens, população negra, povos e comunidades tradicionais, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e população LGBT;

63 - Ampliar a participação popular fortalecendo instrumentos e ferramentas de democracia direta e participativa na gestão do Estado;

64 - Promover a Educação em Direitos Humanos de forma contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais, o respeito à pluralidade e à diversidade sexual, étnica, racial, cultural, geracional, de gênero e de crenças religiosas;

65 - Consolidar o sistema de proteção em Direitos Humanos e assistência a vítimas e testemunhas e Defensores de Direitos Humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte;

Área 11 – Esportes

Objetivos Estratégicos:

66 - Aumentar a representatividade de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional;

67 - Ampliar a prática do esporte pelos estudantes mineiros;

68 - Aumentar a prática de atividades físicas e esportes pela população mineira;

Eixo 4 – Segurança Pública

Área 12 – Segurança Pública

Objetivos Estratégicos:

- 69 - Aumentar a segurança e a sensação de segurança da população de Minas Gerais, aprimorando a atuação integrada das organizações de Defesa Social e de Proteção Social;
- 70 - Descentralizar e fortalecer as políticas de segurança, com foco na redução da criminalidade no interior do estado;
- 71 - Potencializar o modelo de Prevenção Social à Criminalidade como estratégia prioritária para a redução de violências e criminalidade, em especial, aquelas incidentes sobre determinados territórios e pessoas mais vulneráveis a esses fenômenos;
- 72 - Aumentar a efetividade das políticas de prevenção e o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, bem como da política de reinserção de usuários, em parceria com as políticas de saúde, educação e assistência social;
- 73 - Potencializar a efetividade das políticas socioeducativas para inserção social dos jovens, por meio da ampliação da quantidade e qualidade da oferta dos serviços prestados no atendimento ao adolescente e da aproximação do Sistema Socioeducativo à Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, Prefeituras Municipais e Governo Federal;
- 74 - Aprimorar o sistema prisional, criando condições efetivas de humanização, educação continuada e ressocialização para toda população carcerária do estado;
- 75 - Aprimorar as ações de prevenção das ocorrências e riscos coletivos, por intermédio da ampliação da presença do Corpo de Bombeiros Militar nos municípios mineiros;
- 76 - Expandir e modernizar o potencial de atuação comunitária, preventiva e de preservação da ordem pública da Polícia Militar, bem como as funções e serviços de responsabilidade da Polícia Civil;
- 77 - Potencializar a atuação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública para o exercício sistemático de ações especializadas que possam prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou relativos a outros temas de interesse da segurança da sociedade e do Estado;

Eixo 5 – Educação e Cultura

Área 13 – Educação

Objetivos Estratégicos:

- 78 - Universalizar o atendimento escolar da Educação Básica, com qualidade em todas as etapas e modalidades, com atenção especial para a população jovem;

79 - Reduzir as desigualdades educacionais entre regiões, escolas, turmas e estudantes, elevando a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais e aperfeiçoando a educação de jovens e adultos;

80 - Garantir que a escola seja um espaço de diversidade e respeito às diferenças, considerando as comunidades tradicionais, do campo, indígenas e quilombolas;

81 - Assegurar às escolas estaduais infraestrutura física e tecnológica adequadas ao desenvolvimento do ensino e às necessidades de suas comunidades escolares, com prioridade para as escolas que oferecem o Ensino Médio;

82 - Ampliar e qualificar a oferta de educação integral;

83 - Promover a valorização e formação permanente dos servidores da Educação;

Área 14 – Cultura

Objetivos Estratégicos:

84 - Apoiar, fomentar, proteger e promover a diversidade cultural e as manifestações tradicionais das culturas populares, afro-brasileiras, indígenas, dentre outras;

85 - Apoiar e estimular as diversas manifestações culturais e artísticas regionais, bem como fortalecer o diálogo dos atores culturais com o poder público e a sociedade;

86 - Enfatizar a ação cultural como vetor do desenvolvimento humano, socioeconômico e sustentável, estimulando a experimentação e a participação social;

87 - Aprofundar iniciativas de proteção, preservação e promoção do patrimônio e da garantia do exercício dos direitos culturais por parte dos cidadãos;

88 - Difundir a produção cultural estadual incentivando a formação de público para as artes e cultura, otimizando o uso dos equipamentos culturais e de comunicação pública existentes e apoiando o intercâmbio com os demais estados e o campo internacional;

89 - Promover uma política pública para as artes por meio do desenvolvimento de ações adequadas à dinâmica de cada segmento;

Eixo 6 – Governo

Área 15 – Governo

Objetivos Estratégicos:

90 - Ampliar, institucionalizar e estimular as formas de participação social no governo;

- 91 - Promover e articular a execução de políticas públicas visando a oferta de serviços públicos de qualidade e o desenvolvimento territorial integrado;
- 92 - Ampliar e aprimorar a transparência e acesso a informações das atividades estatais;
- 93 - Simplificar e otimizar os mecanismos de planejamento e gestão estadual, com foco nos territórios de desenvolvimento;
- 94 - Assegurar a sustentabilidade fiscal do gasto público;
- 95 - Aprimorar as ações de relacionamento institucional, considerando a intersetorialidade das políticas públicas;
- 96 - Ampliar a capacidade institucional do Estado e dos municípios mineiros na formulação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas;
- 97 - Promover a valorização dos servidores públicos.

ANEXO B – Decreto que institui os Fóruns Regionais de Governo

DECRETO 46.774, DE 09/06/2015 - TEXTO ORIGINAL

Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto nos arts. 41 e 157, ambos da Constituição do Estado, e na Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011,

DECRETA:

CAPITULO I

DA INSTITUIÇÃO DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

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

§ 1º Cada Fórum Regional de Governo escolherá seus representantes nos respectivos territórios de desenvolvimento, conforme Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV –, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – e Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC.

§ 2º Para efeitos deste Decreto entende-se por:

I - território de desenvolvimento: espaço de desenvolvimento econômico e social, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas.

II - microterritório: a subdivisão dos territórios, em pequenos espaços geográficos, formado por municípios, no interior das quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas.

§ 3º Os Fóruns Regionais de Governo terão caráter consultivo e propositivo.

Art. 2º São diretrizes gerais dos Fóruns Regionais de Governo:

I – viabilizar a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II – reconhecer a participação social como impulsionadora da inclusão social, da promoção, da solidariedade e do respeito à diversidade, da cooperação, da construção de valores de cidadania e meio de contribuição para a construção e legitimação das políticas públicas e sua gestão;

III – garantir o direito à informação, à transparência nas ações públicas e das informações da administração estadual, com uso de linguagem simples e objetiva;

IV – assegurar a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil;

V - ampliar os mecanismos de controle social.

Art. 3º São objetivos dos Fóruns Regionais de Governo:

I - promover a participação da sociedade em todos os territórios de desenvolvimento;

II - legitimar nos instrumentos de planejamento as Agendas Públicas Territoriais institucionalizadas;

III - construir e formalizar instâncias de participação nos territórios de desenvolvimento;

IV - contribuir para a promoção da transparência na atuação do poder público;

V - discutir as prioridades de políticas públicas da administração pública direta e indireta do Estado e demais esferas de governo, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento;

VI - estimular a democracia participativa, difundindo o modelo regionalizado e propondo aprimoramento nos mecanismos de participação popular.

§ 1º Os Fóruns Regionais de Governo atuarão como instâncias de articulação regional da ação administrativa, nos termos da Constituição do Estado.

§ 2º A participação do Poder Executivo nas audiências públicas regionais de que tratam os §§ 5º e 6º do [art. 157 da Constituição do Estado](#) poderá ocorrer por meio dos Fóruns Regionais de Governo.

Art. 4º Compete aos Fóruns Regionais de Governo:

I - debater, apresentar propostas e prioridades territoriais ao Governo do Estado nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

II - garantir a territorialização do planejamento governamental;

III - propor e utilizar metodologias de participação no processo de diagnóstico da realidade social, envolvendo a sociedade nas discussões territoriais;

IV - monitorar e avaliar, de forma participativa e transparente, as políticas e programas de desenvolvimento territorial;

V - propor ações para o fortalecimento das ações do Estado nos municípios e territórios de desenvolvimento;

VI - coordenar os esforços do governo para implantação dos territórios de desenvolvimento, devendo incentivar o envolvimento da sociedade civil na elaboração, controle e monitoramento das políticas de planejamento e desenvolvimento do Estado;

VII – exercer outras atividades correlatas.

CAPITULO II

DA COORDENAÇÃO, FUNCIONAMENTO E INSTALAÇÃO DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Art. 5º A SEGOV, SEPLAG e SEDPAC exercerão a coordenação executiva dos Fóruns Regionais de Governo, responsável por prestar o apoio técnico a todas as etapas de funcionamento dos Fóruns.

§ 1º A SEGOV presidirá a coordenação executiva de que trata o *caput*, com o apoio institucional de todos os demais órgãos da administração direta e indireta, quando requisitados.

§ 2º A SEGOV fornecerá o apoio logístico e operacional para a realização dos Fóruns Regionais de Governo.

Art. 6º Os Fóruns Regionais de Governo serão estruturados envolvendo representantes do Governo do Estado, de órgãos federais de expressão territorial, Prefeitos, Vereadores, entidades empresariais e sindicais, representantes de organizações da sociedade civil de expressão territorial e de representações do Poder Legislativo Estadual e Federal.

§ 1º A instalação dos Fóruns Regionais de Governo ocorrerá na primeira reunião a ser realizada em cada um dos respectivos territórios de desenvolvimento.

§ 2º O funcionamento, estrutura organizacional e participação nos Fóruns Regionais de Governo serão regulamentados por Resolução Conjunta da SEGOV, SEPLAG e SEDPAC.

Art. 7º O Colegiado dos Fóruns Regionais de Governo, de caráter diretivo e executivo, terá representantes governamentais e não governamentais.

§ 1º A representação governamental será composta da seguinte forma:

I - dezesseis representantes do Poder Executivo Estadual, sendo:

- a) um representante da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV;
- b) um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG;
- c) um representante da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC;
- d) um representante da Secretaria de Estado de Saúde – SES;
- e) um representante da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE;
- f) um representante da Secretaria de Estado de Educação – SEE;
- g) um representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA;
- h) um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD;
- i) um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU;
- j) um representante da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP;
- k) um representante da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG;
- l) um representante da Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG;
- m) um representante do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG;
- n) um representante do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG;
- o) um representante da Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG;

p) um representante da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA;

II - representantes do Poder Executivo Municipal, sendo um Prefeito de cada microterritório, representando seus municípios;

III - representantes do Poder Legislativo Municipal, sendo um Vereador de cada microterritório, representando suas câmaras municipais;

IV - representantes do Poder Legislativo Estadual, nos termos do regulamento;

V - representantes do Poder Legislativo Federal, nos termos do regulamento;

VI - um representante de cada território de órgãos dos poderes executivos federais que tenham expressão regional.

§ 2º Poderão ser incorporados outros órgãos da administração direta e indireta mediante solicitação à coordenação executiva.

§ 3º Poderão integrar ainda o Colegiado dos Fóruns Regionais de Governo membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

§ 4º A representação não governamental será composta da seguinte forma:

I - três representantes de cada microterritório da sociedade civil organizada com expressão regional, sendo:

a) um representante de entidade sindical de cada microterritório;

b) um representante de entidade empresarial de cada microterritório;

c) um representante de movimento social de cada microterritório;

II - três representantes de cada microterritório da sociedade civil não organizada.

Art. 8º Deverão ser adotados critérios de transparência nas indicações e escolhas dos representantes dos Fóruns Regionais de Governo, conforme regulamento.

CAPITULO III

DOS TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO

Art. 9º Para efeito deste Decreto serão considerados os seguintes territórios de desenvolvimento, onde serão criados os Fóruns Regionais de Governo:

- I) Alto Jequitinhonha;
- II) Caparaó;
- III) Central;
- IV) Mata;
- V) Médio e Baixo Jequitinhonha;
- VI) Metropolitano;
- VII) Mucuri;
- VIII) Noroeste;
- IX) Norte;
- X) Oeste;
- XI) Sudoeste;
- XII) Sul;
- XIII) Triângulo Norte;
- XIV) Triângulo Sul;
- XV) Vale do Aço;
- XVI) Vale do Rio Doce;
- XVII) Vertentes.

Parágrafo único. Os territórios de desenvolvimento acima referenciados estão divididos em microterritórios, nos termos de regulamento, de acordo com a realidade de cada um, respeitando-se critérios de proximidade e realidade socioeconômica.

Art. 10. A SEGOV, a SEPLAG e a SEDPAC publicarão periodicamente relatório de informações dos Fóruns Regionais de Governo.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, aos 9 de junho de 2015; 227º da Inconfidência Mineira e 194º da Independência do Brasil.

FERNANDO DAMATA PIMENTEL