

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**Luísa de Paulo Longuinho**

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:**  
**uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**

**Belo Horizonte**

**2017**

**Luísa de Paulo Longuinho**

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**

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

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

**Belo Horizonte**

**2017**

L858c Longuinho, Luísa de Paulo.  
Capacidades estatais para a promoção da participação social [manuscrito] : uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais / Luísa de Paulo Longuinho. – 2017.  
[11], 131 f. : il.

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

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil  
Bibliografia: f. 135-139

1. Participação social – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Fóruns regionais – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

CDU 301.185.001(815.1)

**Luísa de Paulo Longuinho**

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**

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

Banca Examinadora

---

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

---

Professor Doutor Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

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

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2017.

A todas as mulheres que vivenciam a luta pela  
igualdade. É diária a nossa resistência ao ocupar  
os lugares que nos são de direito nas  
universidades, na política e na vida pública.  
Especialmente às mulheres da minha vida: minha  
mãe, Beatriz, minha irmã, Ana, e minha avó,  
Divina, por toda a força.

## AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo o apoio ao longo do Curso de Administração Pública. O suporte de vocês me proporcionou as oportunidades de realizar aquilo que sonhei. Obrigada por tudo. Agradeço, especialmente, à minha mãe, Beatriz, e à minha irmã, Ana, que me deram força para que eu continuasse e conseguisse abstrair o melhor de cada experiência. Vocês são o meu alicerce.

À querida Flávia Brasil, por toda a paciência, atenção, dedicação e disponibilidade que me foram concedidas ao longo da orientação. Agradeço por ter me auxiliado a conduzir a pesquisa, com tanta delicadeza e sempre estimulando meu interesse acadêmico e aprendizado.

A cada um dos entrevistados, pela disponibilidade e interesse em contribuir com a pesquisa, e a toda a equipe dos Fóruns Regionais de Governo, pelas contribuições essenciais. Obrigada por terem me recebido tão bem neste ano e pelo aprendizado profissional. As vivências de cada um na participação social e na gestão pública me inspiraram e são o coração deste trabalho, com toda a certeza.

À Fundação João Pinheiro e a todos aqueles professores e funcionários que, de alguma forma, contribuíram para minha formação, ao longo da graduação. Sou eternamente grata pelas oportunidades de aprendizado que tive nesses anos. Certamente, foram muito além da experiência acadêmica e profissional.

Aos meus amigos e amigas, por todo o carinho e por compartilharem tantos momentos comigo. São laços que me sustentam diariamente e tornam a vida mais divertida.

Aos colegas da Fundação, especialmente, por dividirem todas as dificuldades e as comemorações. O curso não seria o mesmo sem a companhia de vocês.

A todos aqueles que, de alguma maneira, acrescentaram suas contribuições, muito obrigada.

“Minas são muitas... são várias; a gente olha... pára... pensa... sente... Minas é muitas; ... São pelo menos várias Minas;... Porém, são poucos aqueles que conhecem as mil faces das Geraes.”

João Guimarães Rosa

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, buscando compreender de que forma sua implementação demandou diferentes dimensões de capacidades estatais para a promoção da participação social regionalizada. Adotou-se o pressuposto teórico de que a participação social demanda do Estado capacidades específicas para a sua introdução no âmbito da gestão pública e tem o potencial de fortalecer, de maneira ampla, as capacidades estatais para a resolução de problemas públicos. Entendeu-se como capacidades aquilo o Estado mobiliza para viabilizar sua atividade: circunstâncias e recursos que facilitam o agir. Os Fóruns Regionais são uma nova interface socioestatal criada em Minas Gerais, em 2015, e demandaram do Estado, ao longo de sua implementação, uma organização específica, a alteração de estruturas e de procedimentos, e a mobilização de recursos e de atores estatais e sociais para seu funcionamento. Foi construído um modelo analítico a partir de quatro dimensões de capacidades: institucional, política, administrativa e técnico-deliberativa. Para a análise, optou-se por compreender os Fóruns a partir de seus bastidores, incorporando a perspectiva dos atores estatais responsáveis pela idealização e organização do processo de participação. Foi adotada a perspectiva de interfaces socioestatais, dado o seu potencial de acomodar diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, e abarcar a percepção dos atores estatais. A principal fonte da pesquisa qualitativa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com a alta gestão e técnicos da equipe dos Fóruns Regionais. A pesquisa demonstrou que as estratégias adotadas, muitas vezes, viabilizaram a mobilização e criação de capacidades para a promoção da participação, possibilitando a articulação territorial por meio da criação de interfaces permanentes de participação descentralizada, ampliando a comunicação e criando espaços para o fortalecimento das relações intersetoriais. No entanto, em alguns aspectos são apresentados desafios e fragilidades, como a gestão das informações advindas do processo participativo, o acompanhamento dos colegiados e secretários executivos, e a estabilização de uma metodologia conectada ao ciclo de políticas públicas. A dimensão de aprendizagem dos atores envolvidos no processo é identificada como potencial para a reflexão, realização de modificações e disseminação de boas práticas, localmente, no âmbito central e na própria coordenação dos Fóruns.

Palavras-chave: Participação Social. Capacidades Estatais. Fóruns Regionais de Governo. Minas Gerais.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the functioning of the Fóruns Regionais de Governo of Minas Gerais, seeking to understand how its implementation required different dimensions of state capabilities for the promotion of regionalized social participation. It was adopted the theoretical assumption that social participation requires specific capabilities of the State for its introduction in public management and has the potential to broadly strengthen state capacities to solve public problems. It was understood as capacities what the State mobilizes to enable its activity: circumstances and resources that facilitate action. The Fóruns Regionais are a new socio-state interface created in Minas Gerais in 2015 and demanded from the State, throughout its implementation, a specific organization, the alteration of structures and procedures and the mobilization of resources and of state and social actors for it to function. An analytical model was constructed from four dimensions of capacities: institutional, political, administrative and technical-deliberative. For the analysis, we opted to understand the Fóruns from their backstage, incorporating the perspective of the state actors responsible for the idealization and organization of the participation process. The perspective of socio-state interfaces was adopted because of its potential to accommodate different forms of interaction between State and society and to embrace the perception of state actors. The main source of the qualitative research was the conduction of semi-structured interviews with the senior management and technicians of the Fóruns Regionais team. The research showed that the strategies adopted often enabled the mobilization and creation of capacities to promote participation, making possible the territorial articulation through the creation of permanent interfaces of decentralized participation, expanding communication and creating spaces for the strengthening of intersectoral relations. However, in some aspects, challenges and weaknesses are presented, such as the management of information from the participatory process, the monitoring of the collegiate and executive secretaries, and the stabilization of a methodology linked to the public policy cycle. The learning dimension of the actors involved in the process is identified as a potential for reflection, modification and dissemination of good practices locally, at the central level and in the coordination of the Fóruns themselves.

**Keywords:** Social Participation. State Capabilities. Fóruns Regionais de Governo. Minas Gerais.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
ASPLAN – Assessoria de Planejamento  
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais  
CEDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais  
CF/88 – Constituição da República de 1988  
COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
CPP – Comissão de Participação Popular  
DER-MG – Departamento de Estradas de Rodagens de Minas Gerais  
EAD – Ensino a Distância  
EPG – *Empowered Participatory Governance*  
OP – Orçamento Participativo  
NCIAPE – Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas  
NPAR – Núcleo de Apoio à Participação e Regionalização  
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais  
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais  
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSO – *Public Service Orientation*  
PT – Partido dos Trabalhadores  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social  
SEDPAC – Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania  
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Governamental  
SEE – Secretaria de Estado de Educação  
SEGOV – Secretaria de Estado de Governo  
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais  
SES – Secretaria de Estado de Saúde  
SETOP – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 A INSERÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: DO IDEAL À VIABILIZAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 A participação social como valor e instrumento para uma gestão pública democrática .....</b>	<b>18</b>
2.1.1 Insuficiências do modelo hegemônico de democracia e perspectivas de aprofundamento democrático .....	18
2.1.2 Os déficits democráticos nos modelos burocrático e gerencial de Administração Pública .....	22
2.1.3 Construindo alternativas: abordagens participativas para a gestão pública .....	26
<b>2.2 Viabilizando a participação na gestão pública .....</b>	<b>29</b>
2.2.1 Diferentes compreensões sobre as instâncias institucionalizadas de participação social	30
2.2.2 A dimensão de funcionamento da participação e seus potenciais efeitos .....	33
2.2.3 O giro analítico para a análise das capacidades estatais envolvidas na participação .....	36
<b>2.3. Capacidades estatais para viabilizar a participação: um modelo de análise .....</b>	<b>39</b>
2.3.1 Capacidade institucional.....	41
2.3.2 Capacidade política .....	41
2.3.3 Capacidade administrativa.....	43
2.3.4 Capacidade técnico-deliberativa .....	44
<b>3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Redemocratização, a Constituição de 1988 e o papel dos movimentos sociais.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 Os anos 1990 e 2000: o protagonismo dos governos locais e do governo federal .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4 O cenário atual e os desafios colocados à participação institucional.....</b>	<b>52</b>
<b>3.5 A participação social no cenário mineiro e os antecedentes dos Fóruns Regionais ...</b>	<b>53</b>
<b>4 A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>4.1 Arcabouço legal e dinâmica de funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo ..</b>	<b>58</b>
4.1.1 A criação dos Fóruns Regionais e a nova perspectiva de territorialização do estado.....	59
4.1.2 O arranjo participativo e os atores institucionais envolvidos .....	62

<b>4.2. Dinâmica de funcionamento e etapas dos Fóruns Regionais de Governo .....</b>	<b>66</b>
<b>5 CAPACIDADES ESTATAIS PARA A INTRODUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO .....</b>	<b>73</b>
<b>5.1. Metodologia .....</b>	<b>73</b>
<b>5.1 Capacidade institucional.....</b>	<b>76</b>
5.1.1 A coordenação compartilhada entre SEGOV, SEPLAG e SEDPAC .....	76
5.2.2 A criação da SEEDIF .....	78
5.2.3 A institucionalização dos colegiados executivos .....	81
<b>5.3 Capacidade política .....</b>	<b>84</b>
5.3.1 Articulação com os órgãos e secretarias .....	84
5.3.2 Articulação territorial e o papel dos secretários executivos .....	89
5.3.3 Interação com outras instâncias de participação .....	92
5.3.4 Conexão com a tomada de decisões e o ciclo de políticas públicas.....	94
<b>5.4 Capacidade administrativa .....</b>	<b>100</b>
5.4.1 A gestão do fluxo de informações.....	101
5.4.2 O acompanhamento dos colegiados executivos.....	104
5.4.3 A parceria com OSCIP e a viabilização da participação .....	108
<b>5.5 Capacidade técnico-deliberativa.....</b>	<b>112</b>
5.5.1 Instalação e diagnóstico .....	112
5.5.2 Devolutivas e reuniões ordinárias .....	117
5.5.3 Os Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo .....	120
<b>5.6 Aprendizados e inovações .....</b>	<b>122</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ALTA GESTÃO .....</b>	<b>140</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: EQUIPE TÉCNICA.....</b>	<b>141</b>
<b>APÊNDICE C – LISTA DE ENTREVISTADOS.....</b>	<b>142</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como temática central a forma pela qual a participação social se insere na gestão pública, com foco nas capacidades estatais requeridas para a introdução das instâncias participativas no âmbito do Estado.

O debate teórico em torno do tema envolve estudos nos campos da teoria democrática e das abordagens a respeito dos modelos de administração pública. A interseção entre os dois campos tem como base principalmente as demandas por maior participação, que implicam na necessidade de o Estado ser capaz de incorporar, na gestão, as relações com a sociedade.

No âmbito da teoria democrática, na corrente participativa, é especialmente pertinente a abordagem que considera o Estado um dos lócus da democratização e prioriza a análise de transformações institucionais a partir da interação com a sociedade, como a de Fung e Wright (2003). Nesse sentido, especificamente no contexto de redemocratização no Brasil, a partir dos anos 1980, a busca de uma nova institucionalidade democrática envolveu o entendimento de inovação social articulada à inovação institucional, que Santos e Avritzer (2002) postulam como elemento essencial da democracia participativa.

No que se refere à administração pública, as críticas aos modelos de gestão que se tornaram mais influentes até o final do século XX evidenciam os déficits democráticos nas interações com a sociedade, tendo em vista a ausência de mecanismos que permitem a incorporação da participação social. As insuficiências verificadas no modelo tradicional burocrático e no modelo de administração pública gerencial culminam na necessidade de adotar, para a gestão pública, perspectivas capazes de inserir, de maneira clara, a participação e as relações entre Estado e sociedade, segundo apontam as análises de Paula (2005) e Carneiro e Menicucci (2011). Nessas abordagens, a participação é tida como a forma capaz de dotar o conteúdo das políticas públicas de inteligência, para tornar o Estado mais capaz de realizá-las. Nos termos de Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), dotar a administração pública de inteligência coletiva diz respeito à mobilização de aprendizagem organizacional e social, com base nas práticas participativas.

Permanece, nesse contexto, contudo, o questionamento a respeito da forma pela qual o Estado se mobiliza para viabilizar a participação social. Paula (2005) aponta que é atual o desafio de criar novos formatos administrativos e organizacionais para uma gestão pública participativa.

Depois de quase três décadas completas da promulgação da Constituição de 1988, marco da institucionalidade democrática no país, o Brasil conta com uma diversificada arquitetura participativa e diferentes estudos a respeito desta temática. A análise do funcionamento dos processos participativos e da implementação da participação, no entanto, ainda é pouco estudada e merece destaque para a ampliação da compreensão da participação social, oferecendo perspectivas para o aprofundamento da democracia (ROMÃO, 2016; PIRES et al, 2010). Mais além, o giro analítico para a compreensão dos meios necessários e disponíveis para o funcionamento da participação é relevante, tendo em vista o reconhecimento da dimensão estatal referente aos processos participativos (SOUZA, 2016).

Para abordar as condições para uma gestão pública participativa, é utilizada a concepção de capacidades estatais como o que é necessário para o Estado viabilizar a participação social, conforme Souza (2016). No entanto, adota-se, em complementaridade, a concepção de que a participação social tem o potencial de ampliar as capacidades do Estado para a efetiva alocação dos recursos públicos e implementação de políticas públicas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; PIRES; GOMIDE, 2014, 2016).

Assim, apresenta-se como pressuposto teórico para este trabalho a concepção de que a participação tem o potencial de fortalecer a capacidade do Estado na resolução de problemas públicos. Mas também, argumenta-se que ela demanda, para sua incorporação no âmbito da gestão, condições específicas de ação estatal, aqui analisadas como capacidades institucionais, políticas, administrativas e técnico-deliberativas.

No ano de 2015, foram criados, em Minas Gerais, os Fóruns Regionais de Governo como um novo arranjo de participação social descentralizada para o Estado. No cenário mineiro, até o ano de 2014, a participação não havia sido incorporada na agenda do Poder Executivo estadual. A criação dos Fóruns Regionais em um contexto em que a gestão pública apresentava baixa permeabilidade à interlocução com a sociedade representou um avanço, mas também um desafio, tendo em vista a necessidade de reestruturação do Estado para viabilizar o processo.

O foco da análise empírica, neste trabalho, é a forma pela qual esse arranjo participativo foi introduzido no cenário da gestão pública mineira e as dimensões de capacidades estatais demandadas para sua implementação. Coloca-se como pergunta de pesquisa: como o Estado se organizou para viabilizar a introdução dos Fóruns Regionais em Minas Gerais e que dimensões de capacidades estatais são demandadas para tal?

Esta análise pretende contribuir para a discussão a respeito das capacidades estatais em um regime democrático e aprofundar os estudos sobre a dimensão do

funcionamento estatal na promoção da participação social. O desenvolvimento de uma pesquisa aplicada que produza conhecimento e reflexões relevantes para a operacionalização e efetividade da participação na gestão de políticas públicas pretende contribuir, de forma mais ampla, no âmbito do Estado, para o aprofundamento da democracia.

Os Fóruns são ainda uma experiência relativamente nova em Minas Gerais e, por representar uma potencial inflexão na forma de inserção da participação social na gestão pública mineira, é relevante que os estudos sobre essa experiência sejam aprofundados, para aprimoramento e avaliação. Entende-se, ainda, que da análise da experiência podem emergir novas questões, novas abordagens e novas perspectivas a respeito da forma de resolver problemas públicos. Dessa forma, a análise dos Fóruns tem grande potencial de se converter em aprendizagem no âmbito da gestão pública.

Além disso, apesar de a bibliografia sobre participação social no Brasil ser abrangente e explorar as diferentes experiências participativas que se consolidaram ao longo das últimas décadas, as pesquisas que relacionam a participação a novas práticas e modelos de gestão são ainda incipientes. Do ponto de vista acadêmico, é interessante a construção teórica que busca articular a teoria democrática com a produção bibliográfica sobre a administração pública e gestão.

A partir de 2015, foram desenvolvidos, no âmbito da Escola de Governo, trabalhos a respeito dos Fóruns Regionais. Os estudos realizados, embora tenham diferentes enfoques<sup>1</sup>, foram desenvolvidos em diferentes momentos e de maneira consecutiva, o que permite inferir que existe linearidade e continuidade nesses trabalhos. Em seu conjunto, esses estudos têm o potencial de formar uma coletânea robusta produzida a respeito da nova experiência mineira de participação, que pode contribuir para os estudos empíricos sobre a participação em Minas Gerais e no Brasil. O presente estudo insere-se nessa perspectiva, buscando dar continuidade aos trabalhos já produzidos e compilar as atualizações no processo, trazendo novas informações e perspectivas.

---

<sup>1</sup>Pereira (2015) realizou uma análise do desenho institucional dos Fóruns Regionais de Governo no momento de sua concepção, analisando o seu potencial de aprofundamento democrático. Santos (2016) traz uma abordagem do perfil dos Colegiados Executivos em sua composição e representatividade e do funcionamento dos Fóruns nas suas primeiras rodadas. Andrade (2016) analisa a incorporação das demandas que surgiram nos Fóruns Regionais no planejamento das secretarias de Estado de Minas Gerais. Andrade (2017) analisou a experiência dos Fóruns a partir da perspectiva dos sistemas deliberativos e seus conectores, tendo em vista os atores e espaços de conexão. Além disso, a dissertação de Silva (2017) traz elementos para a análise dos Fóruns como ferramenta de planejamento, focando em um modelo que avalia o arranjo institucional a partir das capacidades técnicas e políticas geradas pelo mesmo na experiência do território do Vale do Aço.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo, buscando compreender de que forma a implementação do arranjo demandou diferentes dimensões de capacidades estatais para introdução da participação social regionalizada em Minas Gerais.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- a) revisar as perspectivas teóricas acerca da participação social e dos modelos de gestão pública, abordando sua interlocução e perspectivas para uma gestão pública participativa;
- b) revisar possibilidades de análise para viabilização da participação no âmbito do Estado, considerando o giro analítico para sua compreensão a partir da perspectiva das capacidades estatais;
- c) especificar as dimensões de capacidades estatais para a introdução da participação social, viabilizando a construção de um modelo de análise para os Fóruns Regionais;
- d) contextualizar, brevemente, o panorama da participação social no Brasil e em Minas Gerais, a partir do marco constitucional de 1988;
- e) descrever, em linhas gerais, a experiência dos Fóruns Regionais de Governo, desde sua criação até o cenário atual;
- f) compreender as capacidades estatais demandadas para a incorporação dos Fóruns Regionais, a partir da identificação e análise de aspectos centrais das dimensões institucional, política, administrativa e técnico-deliberativa.

O caminho metodológico adotado para o alcance dos objetivos propostos foi a realização de uma pesquisa qualitativa. As técnicas utilizadas para essa pesquisa consistiram em uma pesquisa bibliográfica e documental, observação direta e realização de entrevistas semiestruturadas.

A revisão bibliográfica realizada adiantou pressupostos teóricos relevantes para a construção da análise. Foram utilizados diferentes estudos acerca da teoria democrática, dos modelos de administração pública e das perspectivas sobre a ampliação da participação na gestão pública. Um levantamento dos estudos recentes sobre a participação social, sob a perspectiva do funcionamento do Estado, subsidiou a opção analítica pela compreensão das capacidades estatais.

A revisão histórica sobre a participação social no cenário nacional e mineiro teve como objetivo identificar o contexto em que se inserem os Fóruns Regionais. Cabe

destacar, ainda, a realização de uma a revisão dos estudos já desenvolvidos sobre os Fóruns Regionais de Governo, para subsidiar o entendimento da experiência dos Fóruns e a escolha da lógica de análise.

A observação direta das reuniões da equipe da coordenação dos Fóruns, das reuniões com os secretários executivos e das reuniões realizadas com os interlocutores subsidiaram também essa análise. Além disso, foi realizada observação direta do evento dos Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo, no território Metropolitano, em Betim, no mês de agosto de 2017. Essa observação foi proporcionada, e matizada, a partir da inserção da autora como estagiária da equipe da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, entre março e outubro de 2017.

A principal fonte qualitativa da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista a análise segundo a perspectiva dos atores que participaram desde a concepção até o momento atual. Foram nove entrevistados, sendo quatro membros da alta gestão e cinco membros da equipe técnica, que compuseram a equipe dos Fóruns em sua implementação.

O levantamento documental realizado no âmbito da SEEDIF, SEPLAG, SEGOV e SEDPAC buscou complementar a compreensão da análise.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 2, “A inserção da participação na gestão pública: do ideal à viabilização”, visa responder aos três primeiros objetivos específicos. A partir da revisão teórica, foi construído um modelo analítico para viabilizar a compreensão dos Fóruns Regionais de Governos, na análise feita no último capítulo. O Capítulo 3, “A participação social no Brasil e em Minas Gerais”, faz uma breve contextualização do panorama da participação no cenário nacional e mineiro, pós-Constituição de 1988, trazendo os diferentes momentos de protagonismo do âmbito municipal e federal, e mostrando a lacuna da participação social em Minas Gerais até o ano de 2014. O capítulo 4 busca descrever, em linhas gerais, a experiência dos Fóruns, tratando do arcabouço legal que rege seu funcionamento e a dinâmica da participação, bem como as etapas já realizadas nos Fóruns. Por fim, o Capítulo 5 analisa o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo, nos últimos três anos, com base em aspectos identificados na pesquisa, utilizando o instrumental analítico construído para essa compreensão.

## **2 A INSERÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: DO IDEAL À VIABILIZAÇÃO**

O enquadramento teórico central do presente estudo compreende a forma pela qual a participação social se insere na gestão pública, tendo como foco analítico as capacidades demandadas no âmbito do Estado para sua incorporação. Como ponto de partida, neste capítulo, contextualiza-se a essencialidade da participação tendo em vista seu valor democrático intrínseco, mas também seu valor instrumental para o Estado.

Compreender a participação como princípio que permite alcançar a democratização das políticas públicas e tornar a ação estatal mais efetiva na resolução dos problemas vivenciados pela população é o primeiro objetivo deste capítulo. Assim, a primeira seção traz perspectivas da teoria democrática, contextualizando o debate em torno da insuficiência da abordagem hegemônica de democracia que se consolidou ao longo do século XX, ao lado das concepções alternativas que se delinearam nas últimas décadas. Ainda, é feita uma discussão a respeito dos modelos de administração pública, apontando os déficits democráticos identificados e demonstrando a demanda pela constituição de alternativas de gestão que englobam a participação social.

A partir da constatação da necessidade da participação para a construção de um Estado mais efetivo e democrático, buscou-se, na segunda seção, compreender como a participação pode ser viabilizada no Estado. Para tal, é evidenciada a lente analítica adotada no presente estudo e a opção pela compreensão da participação a partir da ótica do seu funcionamento, em uma abordagem que leve em conta os debates e reestruturações internas envolvidas na criação, manutenção e desenvolvimento em um novo espaço de participação. Tendo em vista a dimensão de análise do funcionamento da participação, contextualiza-se um dos pressupostos teóricos do trabalho: ao mesmo tempo em que a participação tem o potencial de capacitar o Estado, ela demanda capacidades que dizem respeito às condições para esse potencial materializar-se.

A concepção de capacidades como condições em que ocorre a viabilização da participação social pelo Estado permeia a construção do modelo de análise adotado nesse trabalho para a análise dos Fóruns Regionais de Governo. Assim, na terceira seção, é apresentado esse modelo, abarcando a compreensão das dimensões demandadas em termos de organização do Estado para o funcionamento de uma interface socioestatal. O modelo

apresentado envolve quatro dimensões de análise: institucional, política, administrativa e técnico-deliberativa.

## **2.1 A participação social como valor e instrumento para uma gestão pública democrática**

A discussão a respeito da participação social na gestão pública ganhou ênfase nas últimas décadas em meio a críticas às insuficiências das concepções tradicionais, tanto no âmbito da teoria democrática, quanto no âmbito dos modelos de administração pública. Ao lado dessas críticas, foram propostas alternativas de inserção da participação social no âmbito do Estado, tendo em vista seu valor democrático intrínseco e implicações na ampliação da legitimidade e eficácia da ação pública a partir da incorporação das demandas sociais e melhor definição de prioridades na alocação de recursos.

Esta seção aborda a insuficiência da fórmula hegemônica de democracia, contextualizando o surgimento de correntes contra-hegemônicas no final do século XX e o ideal de aprofundamento democrático, em relevo no contexto de redemocratização da América Latina nos anos 1980. Em seguida, é feita uma breve caracterização dos modelos de administração pública e as principais críticas colocadas, tendo em vista principalmente os déficits democráticos e a necessidade da inserção da participação social na gestão pública. Por fim, partindo da constatação de que as formas institucionais adequadas à resolução dos problemas das sociedades atuais envolvem uma relação mais próxima entre Estado e sociedade, são identificadas alternativas para a gestão pública do século XXI que incluem a participação social como dimensão nuclear.

### **2.1.1 Insuficiências do modelo hegemônico de democracia e perspectivas de aprofundamento democrático**

Ao longo do século XX, consolidaram-se diferentes concepções sobre a democracia. As críticas a respeito da insuficiência da democracia de baixa intensidade, nesse contexto, reintroduziram o debate a respeito da participação social. No âmbito da teoria democrática, em meio ao descontentamento com a concepção liberal, surgiram concepções contra-hegemônicas de democracia, com a crítica à concepção elitista e a tentativa de superar os limites da vertente pluralista, buscando apresentar alternativas aos arranjos democráticos

hegemônicos estritamente fundados na representação eleitoral<sup>2</sup>. Tais abordagens convergem no questionamento à democracia restrita ao sistema de seleção de governantes, com participação dos cidadãos limitada ao voto. A corrente participativa ganha relevância com Carole Pateman e a corrente deliberativa tem como principal expoente Jürgen Habermas (BRASIL, 2011; SILVA, 2009).

A análise de Pateman (1992) fundamenta-se na visão de Rousseau e tem como objeto empírico a indústria, na medida inclusive que considera a participação social como necessária nos diversos domínios sociais. Na visão participacionista da autora, a participação se refere à possibilidade de intervenção nos processos decisórios, embora admita que possa também ocorrer por meio de influência, de maneira parcial. Destaca-se a dimensão de aprendizagem no âmbito psicológico e no que tange ao desenvolvimento de capacidades sociais e políticas por parte dos indivíduos, de forma que o modelo participativo abrange um processo educativo como *output*, para além das decisões. Na corrente participativa, conforme Brasil (2011), a participação pode ser também considerada como um fim em si mesma, tendo em vista que, para além da instrumentalidade de incidência nos processos decisórios, aposta-se no desenvolvimento de capacidades e sentido de eficácia política que geram mais participação.

Os fundamentos da democracia deliberativa são atribuídos a Habermas (1997). De maneira geral, a corrente deliberativa defende que as decisões políticas do Estado devem estar associadas às demandas advindas da sociedade civil, colocando em foco o processo discursivo de formação de opinião dos cidadãos. Nessa concepção, a democracia é considerada um fluxo comunicacional com o sistema político e econômico mediado pela esfera pública, na qual os atores societários têm primazia e colaboram entre si, a partir de novas questões e interpretações da realidade. São princípios-chave da deliberação a forma

---

<sup>2</sup>Em síntese, a concepção elitista de democracia, consolidada a partir do pós-guerra como hegemônica reduz a soberania popular e as práticas de participação política ao processo eleitoral, tendo em vista a necessidade de consolidação da democracia e governabilidade. Apoiada em premissas realistas, essa corrente considera a ampliação da participação incompatível com a complexidade das sociedades modernas. A concepção weberiana de democracia ofereceu as bases para a tradição elitista e a visão de Schumpeter consolidou-se como principal expoente da teoria. Posteriormente, a vertente pluralista teria tentado suprir as deficiências da teoria elitista a partir da pretensão de estabelecimento de uma teoria democrática empírica, trazendo a abordagem do funcionamento da democracia e o seu papel no desenvolvimento da sociedade. Dahl (1956), um dos principais teóricos dessa vertente, parte do reconhecimento da pluralidade de interesses e premissas de múltiplos determinantes da distribuição de poder entre os diferentes grupos que competem entre si. Embora o autor considere formas de participação não institucionalizada, como a participação em associações e os debates que precedem as eleições, sua visão não alarga significativamente as formas de inclusão política, não prevendo fóruns alternativos de participação institucionalizada (BRASIL, 2011).

argumentativa, o caráter inclusivo e a publicidade, bem como a ausência de coerção interna e externa (SILVA, 2009; BRASIL, 2011).

Nessa perspectiva, a esfera pública é o locus no qual os indivíduos podem problematizar, em público, uma condição de desigualdade da esfera privada. Sob a ótica da democracia deliberativa, com a introdução do princípio de deliberação societária: “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 1995 apud SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para ser plural, a política deve contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação, sendo o procedimentalismo democrático uma forma de exercício coletivo do poder político baseada em um processo livre de apresentação de razões entre iguais (COHEN, 1997 apud SANTOS; AVRITZER, 2002).

Brasil (2011) sinaliza que as teorias participativa e deliberativa compartilham premissas centrais e apresentam interfaces. Embora não invalidem os mecanismos de representação, essas correntes aprofundam a concepção de democracia no sentido das formas de inclusão política, diferenciando-se quanto à ênfase na dimensão participativa ou deliberativa para essa inclusão. É possível destacar a convergência no que se refere à possibilidade de aprofundamento democrático a partir do reconhecimento dos diferentes *loci* de democratização, da ênfase no papel dos atores sociais e da conexão entre participação social e inclusão política.

No campo participativo, existem abordagens que privilegiam a participação da sociedade civil, o ativismo, a resistência política e abordagens que têm como foco o Estado e suas interseções com a sociedade, tendo em vista a transformação das instituições e participação na tomada de decisões (FUNG; WRIGHT, 2003).

Sobre essa última perspectiva, é relevante a abordagem de Santos e Avritzer (2002), que coloca em foco o questionamento a respeito dos limites estruturais da democracia representativa, abordando o dilema da representação política, segundo o qual os cidadãos dificilmente se sentem de fato representados por seus governantes. Tais questionamentos reconhecem que uma sociedade plural e diversa demanda uma nova institucionalidade democrática e ganham destaque em meio à democratização latino-americana e no leste europeu nos anos 1980.

Para esses autores, a questão democrática foi alvo de intensa disputa durante o século XX e, especificamente na América Latina, a disputa implicou a ressignificação das

práticas democráticas. Em seus termos, a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da sua relação com o Estado.

No contexto de inserção de novos atores na cena política, os movimentos sociais e atores coletivos tiveram papel central na institucionalização da diversidade cultural. Nos países latino-americanos, também os partidos de esquerda defendiam um aprofundamento democrático a partir de uma visão mais ampla de políticas e participação, objetivando melhorias na qualidade de vida dos indivíduos e a defesa dos direitos de grupos excluídos, até então, na agenda estatal. Esses movimentos lutaram pela existência de mecanismos participativos na gestão pública, partindo do entendimento de que suas demandas não são satisfeitas por meio dos procedimentos eleitorais (SANTOS; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002).

Santos e Avritzer (2002) apontam a constituição de um “novíssimo movimento social”: quando a inovação democrática parte do Estado. O argumento dos autores se baseia na constatação de que, na maior parte das experiências participativas exitosas, os atores sociais foram capazes de transferir práticas e informações do nível social para o nível administrativo. Essas experiências tiveram sua origem em novas gramáticas sociais, de maneira que o formato da participação foi sendo incorporado experimentalmente. A inovação cultural e o experimentalismo institucional são considerados essenciais para que o Estado se transforme em lócus da experimentação distributiva e cultural. Assim, a ampliação do experimentalismo democrático é uma das teses colocadas pelos autores para o fortalecimento da democracia participativa. A procura de uma nova institucionalidade, portanto, se deu a partir do entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional.

Em conformidade com isso, Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) afirmam que o experimentalismo institucional em torno de novos mecanismos de governança pública que envolvem a participação social e controle público é elemento central de uma agenda democrática para o Estado do século XXI.

Para o aprofundamento democrático, Santos e Avritzer (2002) destacam a combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa, implicando coexistência e complementaridade. A complementaridade, especialmente, envolve uma articulação mais profunda entre participação e representação a partir do reconhecimento por parte do governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação podem substituir parte do processo de representação e deliberação concebido no modelo hegemônico. É relevante, assim, a decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local mediante

transferência para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias, a princípio detidas pelos governantes.

Tendo em vista o que foi exposto, o presente trabalho parte da perspectiva que assume o Estado como um importante lócus da democratização, ainda que não exclusivo, envolvendo a possibilidade de experimentalismo institucional.

O modelo analítico descrito posteriormente neste capítulo engloba a visão de Fung e Wright (2003) a respeito das possibilidades de aprofundamento democrático nas interfaces entre Estado e sociedade e a concepção de “governança participativa empoderada”<sup>3</sup>, tendo em vista a reconfiguração do governo para incorporar a participação dos atores sociais nos processos decisórios e da administração de políticas públicas, podendo envolver ainda formas de deliberação.

A abordagem desses autores parte de experiências de participação que tiveram sucesso a partir da reorganização das instituições formais do Estado. Essa reorganização estimulou o engajamento democrático na sociedade civil, contribuindo para a constituição de um círculo virtuoso de reforço recíproco. Para Fung e Wright (2003), essa é uma maneira de pensar instituições democráticas ao mesmo tempo mais efetivas e participativas que as tradicionais configurações que combinam a representação e administração burocrática. Em contextos nos quais os arranjos atuais estão falhando, o modelo participativo pode contribuir no mínimo para ampliar a capacidade de aprendizagem, *accountability* e difusão de informações.

Essa rota formal direciona o poder e os recursos do Estado para a deliberação e participação popular, de maneira que as experiências geralmente buscam transformar os mecanismos de poder do Estado em formas democráticas e deliberativas permanentemente mobilizadas. Considera-se, portanto, a partir da concepção dos autores, a complementaridade entre elementos de democracia representativa, participativa e deliberativa.

### **2.1.2 Os déficits democráticos nos modelos burocrático e gerencial de Administração Pública**

Conforme Fung e Wright (2003), a incorporação da participação dos atores sociais demanda uma adequação do Estado em termos de sua organização. Tendo em vista que o modo pelo qual o Estado se organiza é influenciado pelo modelo de gestão adotado,

---

<sup>3</sup>*Empowered Participatory Governance* – EPG (FUNG, WRIGHT, 2003).

nesse ponto em que se conectam a busca pelo aprofundamento democrático e as demandas por mudanças nos modelos adotados para a administração pública. A abordagem da forma pela qual o Estado se relaciona com a sociedade em cada modelo e a permeabilidade à participação são questões relevantes para a presente análise.

A concepção de gestão pública pode assumir diferentes significados, encontrando enfoques políticos e teóricos variados. Para Carneiro e Menicucci (2011), a gestão dos processos inerentes ao setor público envolve a consideração de um conjunto de organizações e, dessa forma, um sistema completo de governança pública. Diferentemente da administração privada, os valores da gestão pública não podem assumir um caráter meramente instrumental, tendo em vista a dimensão essencialmente política presente em sua composição.

Paula (2005) defende como fundamental para a construção de uma gestão pública democrática o equilíbrio entre três dimensões: a dimensão econômico-financeira, a dimensão institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica. A terceira dimensão, referente às questões situadas no âmbito da relação entre Estado e sociedade e a participação na gestão pública é identificada como grande desafio do Estado contemporâneo rumo à evolução para uma abordagem mais democrática. A clássica dicotomia entre política e administração é um dos entraves identificados para o alcance de tal equilíbrio.

Nesse sentido, apresenta-se como um pressuposto da Administração Pública o caráter indissociável da administração em relação à política (PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, BRUGUÉ-TORRUELLA, 2014). A análise das concepções até então predominantes nas organizações públicas, no entanto, demonstra a dificuldade dos modelos em abarcar a complexidade da política e da relação entre o Estado e a sociedade.

Partindo de uma contextualização histórica, a administração burocrática consolidou-se em meio à ampliação das funções de coordenação e controle do Estado a partir das transformações econômicas e sociais que marcaram o avanço do capitalismo. A burocracia se disseminou nas administrações públicas ao longo do século XX, com a ideia predominante de que garante o bom funcionamento dos serviços, dadas suas vantagens técnicas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

A burocracia em seu tipo ideal, descrito no modelo weberiano, traz um arranjo organizacional que se baseia na formalidade, no exercício hierárquico da autoridade e na dominação racional-legal, em que atuam especialistas que possuem obrigações oficiais e executam regras de maneira impessoal. Tais regras asseguram a padronização, a centralização da autoridade, a razoabilidade técnica e a estabilidade na implementação das ações estatais (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; PAULA, 2005).

As primeiras críticas a esse modelo abordam as chamadas disfunções burocráticas, questionando o pressuposto da eficiência operacional e apontando a indução de comportamentos exageradamente rígidos pelo funcionamento pesado da organização. A adesão literal a regras, a fragmentação de estruturas gerada pela especialização, a dificuldade de incorporar inovações e a rigidez do processo decisório levam à ineficiência organizacional, conforme sintetizam Carneiro e Menicucci (2011).

Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) colocam que a burocracia, pensada para resolver problemas em ambientes estáveis, falhou no enfrentamento os problemas complexos existentes em uma sociedade imprevisível e em constante mudança. Nesse contexto, conforme Paula (2005), a crítica ao modelo burocrático se consolidou com a busca da substituição por uma administração gerencial.

Abrucio (1997) contextualiza a formação do modelo gerencial a partir do final da década de 1970. A crise econômica mundial foi concomitante com uma grave crise fiscal e do modelo de Estado vigente. Os governos tinham menos recursos, mais déficits, e estavam, portanto, enfraquecidos. Nesse cenário, o corte de gastos virou prioridade, bem como a busca da ampliação da eficiência governamental e qualidade dos serviços públicos.

A partir dos anos 1980, a tentativa de transferir os conhecimentos gerenciais do setor privado para o público atingiu seu auge, ficando conhecida como “*new public management*” ou “nova administração pública”. O tratamento dado aos serviços públicos como negócio e a inserção da lógica empresarial fizeram com que esse modelo ficasse conhecido também como administração pública gerencial, conforme coloca Paula (2005). A implantação de tais reformas teve como expoentes os governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos.

Esse modelo, conforme Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), representou uma tentativa de modernização do Estado a partir de princípios que reafirmam a necessidade de responsabilização máxima dos burocratas diante da sociedade, o espírito competitivo entre os funcionários e fornecedores e a defesa de um padrão de controle dos resultados, por meio da construção de indicadores voltados para a eficiência pura, em substituição ao controle dos procedimentos.

Conforme Paula (2005), a nova administração pública se transformou em um modelo hegemônico de gestão, embora aplicado de forma diferente nos diferentes contextos de reforma do Estado pelo mundo. Na visão de Abrucio (1997), o modelo gerencial puro

passou por consideráveis modificações, formando outros dois tipos ideais a partir de sua evolução: o *consumerism* e o *public service orientation* (PSO)<sup>4</sup>.

Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que após duas décadas de hegemonia, a *new public management* vem sendo criticada não só por seus pressupostos e fundamentos, mas também por seus resultados, tendo em vista ainda as consequências não previstas da implementação do modelo. Dentre essas críticas, é possível ressaltar a perda de legitimidade dos governos e a concepção de “Estado esvaziado”. Para os autores, nem a eficiência é o único objetivo, nem um Estado esvaziado é capaz de maximizá-la. Dentre as limitações apontadas também por Paula (2005), no modelo gerencial, destacam-se a formação de uma nova elite burocrática gerencial e a inadequação do uso de técnicas e práticas do setor privado no setor público.

A crítica mais acentuada a isso diz respeito à restrição ao alargamento da democracia e à introdução da dimensão sociopolítica de gestão, tendo em vista a relação entre Estado e sociedade. Conforme Paula (2005), apesar dos fragmentos de um discurso participativo, o gerencialismo limita a participação, ao colocar os cidadãos como clientes<sup>5</sup>. Também Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) colocam o tratamento dos cidadãos como clientes como disfunção do modelo que fomenta o individualismo e não o consenso e solidariedade na distribuição de bens públicos.

Os modelos predominantes não apresentam mecanismos para a inserção da sociedade nos processos decisórios. O poder é centralizado nas instâncias executivas, de forma que a decisão é atribuída exclusivamente à cúpula gerencial e ao núcleo estratégico, e a formulação de políticas públicas é também uma atividade exclusiva dos ministérios e secretarias de Estado (PAULA, 2005).

---

<sup>4</sup>O gerencialismo puro, na presunção de mensuração da eficiência e avaliação do desempenho tal qual ocorre na iniciativa privada, teria deixado de considerar a especificidade do setor público, em que estariam em jogo valores como a equidade e a justiça. Dessa maneira, as críticas fizeram com que fossem incorporados novos significados, como a ênfase na flexibilidade da gestão, a utilização da lógica da estratégia, a busca pela qualidade dos serviços públicos e estratégia voltada para a satisfação dos consumidores, o que caracterizaria o *consumerism* na tipologia apresentada por Abrucio (1997). O tratamento do cidadão como consumidor ou cliente de serviços públicos também foi alvo dessas modificações, de forma que o modelo para o qual o *consumerism* evoluiu foi a corrente do *public service orientation* (PSO). O conceito de cidadão, nessa corrente, tem conotação coletiva, buscando superar o referencial individual que trazia o termo consumidor ou cliente (ABRUCIO, 1997). A nova abordagem teria trazido para o debate os conceitos de *accountability* e participação, mas não descarta as ideias desenvolvidas no modelo gerencial, tentando aperfeiçoá-las a partir do referencial de esfera pública.

<sup>5</sup>Para a autora, embora a *public service orientation* tenha trazido a tentativa de incorporar a cidadania e enfatizar a transparência, participação, equidade e justiça, englobando inovações gerenciais, os mesmos princípios da reforma inicial prevaleceram.

Em síntese, os modelos burocrático e gerencial não se mostram adequados para possibilitar ao Estado ser capaz de expandir os meios de interlocução com a sociedade e a participação social. A caracterização dos déficits democráticos desses modelos está articulada com a elaboração de possíveis alternativas para a democratização da gestão e ampliação da participação social.

### **2.1.3 Construindo alternativas: abordagens participativas para a gestão pública**

A crise do modelo gerencial de administração pública traz consigo a necessidade de situar a emergência de novas propostas capazes de incorporar a participação como método de governo. São as ideias que surgem principalmente de experiências participativas no âmbito local e apontam para a direção da transformação das instituições. Tais ideias se complementam, oferecendo subsídio à reflexão sobre os possíveis formatos de reformas mais amplas no âmbito da gestão pública do século XXI.

Nos termos de Paula (2005), a alternativa colocada no contexto brasileiro para o gerencialismo foi a “administração pública societal”. Essa nova abordagem surgiu a partir do engajamento da sociedade brasileira no processo de redemocratização e está associada à tradição mobilizatória, concretizando-se na prática com a multiplicação de experiências inovadoras de gestão pública envolvendo a participação social, especialmente no âmbito local.

O modelo societal busca a participação institucionalizada a partir da elaboração de estruturas e canais que a viabilizam, contribuindo para a construção de uma cultura democrática que combina ação e estrutura, política e técnica. Embora enfatize a dimensão sociopolítica, a vertente faz incursões na dimensão institucional-administrativa, na medida em que elabora novos arranjos institucionais de gestão.

Na mesma linha, e em caráter complementar, Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) apostam em uma “administração pública deliberativa”, especialmente em países como o Brasil, que acumulam uma tradição em experimentos participativos. A visão de administração pública defendida pelos autores envolve uma nova proposta de governança caracterizada pela busca de menos especialização e mais criatividade, maior diversidade e da capacidade de aprendizagem institucional.

Para esses autores, o reconhecimento da complexidade é um primeiro passo para modificar a lógica de intervenção vigente. Assumir e gerir a complexidade não se restringe à racionalidade técnica, pois a inteligência se constitui a partir do diálogo e intercâmbio de ideias. Tendo em vista a necessidade de as políticas públicas serem integrais,

flexíveis e assumirem a incerteza para responder a situações dinâmicas, a deliberação é entendida como forma não reducionista de resolver os problemas públicos, gerando respostas criativas. Ela facilita o fluxo do conhecimento e da coordenação necessários para a tomada de decisões.

Os processos participativos são tidos, assim, para Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), como as formas que dotam de inteligência os conteúdos das políticas para tornar o Estado mais capaz de realizá-las. Eles representam um processo pedagógico de aprendizagem social capaz de gerar valor adicionado às políticas públicas e capital social aos agentes envolvidos. Dotar a administração pública de inteligência coletiva envolve mobilizar conhecimentos presentes na própria organização e nas práticas participativas.

Tendo em vista que a participação é assumida como pressuposto de uma boa administração pública, uma colocação central é a transformação do paradigma de clientes para cidadãos que se engajam na tomada de decisões coletivas e contribuem para o resultado delas, mesmo que o efeito desses resultados não corresponda a suas preferências particulares (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR, 2015).

Conforme os autores, uma administração que fala é capaz de pensar, mudar e gerar novos conhecimentos. Eles ressaltam a importância da gestão dos intangíveis: valores, pessoas, atitudes, confiança. Para isso, não existe um manual ou receita específica, mas algumas proposições podem ajudar, dentre as quais estão seções formativas dirigidas a funcionários e políticos, buscando treinamento inovador e transversal focalizado na dimensão comunicativa e relacional. Admitir a dimensão política da administração e estimular a transparência, o acesso à informação, o aprendizado com os erros, o questionamento das próprias rotinas e a incorporação de diferentes saberes na tomada de decisões gera ambientes mais flexíveis, uma gestão adequada ao conflito, à troca de ideias e opiniões entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração e, por fim, uma administração mais inteligente e inovadora.

É necessário ressaltar que utilizar a participação para governar não implica transferir responsabilidades ilimitadas, devendo haver limites e um roteiro de ação. Os responsáveis por fixar tais questões são justamente os atores estatais (TARRAGÓ, BRUGUÉ, CARDOSO JR., 2015; BRUGUÉ-TORRUELLA, 2014).

Em consonância com essa questão, a síntese realizada por Carneiro e Menicucci (2011) também traz como alternativas de gestão modelos participativos. Tendo em vista que uma das principais críticas a respeito da vertente gerencial diz respeito ao esvaziamento do Estado, a participação é apontada como forma de ampliar a legitimidade da

ação pública. Para a incorporação da participação, é necessário o Estado desenvolver novas capacidades, com uma burocracia forte e competente. A ênfase está na relação com a sociedade e com os processos democráticos para a definição de prioridades e realização de escolhas.

Carneiro e Menicucci (2011) reforçam a necessidade de fortalecer a capacidade burocrática e organizacional para a provisão de bens públicos, associada à expansão das capacidades políticas voltadas para uma conexão mais ampla entre Estado e sociedade civil, como forma de garantir o fluxo de informação necessário para guiar essa alocação de recursos públicos. A democracia deliberativa tem, portanto, o potencial de melhorar a qualidade da administração pública, ampliando sua eficiência.

Nesse contexto, o conceito de governança<sup>6</sup> torna-se chave para o novo papel do Estado na sociedade. A vertente mais atual e crítica da gestão pública a respeito do termo enfatiza a noção de uma “governança participativa”, que envolve o compartilhamento de decisões entre a sociedade e tem foco nos arranjos institucionais voltados para esse objetivo (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O tema da governança participativa retoma a concepção colocada por Fung e Wright (2003) de EPG como um processo participativo apoiado no comprometimento e nas capacidades das pessoas comuns em tomar decisões sensatas a partir de uma deliberação fundamentada. Três princípios gerais são fundamentais nos experimentos em EPG: o foco em problemas tangíveis e específicos, o envolvimento das pessoas comuns afetadas por este problema e funcionários que lidam com o mesmo de forma próxima (burocracia de nível de rua) e o desenvolvimento de soluções para esses problemas a partir da deliberação.

Conforme Fung e Wright (2003), a orientação prática permite o foco em um conjunto específico de questões, diminuindo as dúvidas a respeito da eficácia estatal, tendo em vista o oferecimento de bens públicos a setores tradicionalmente privados. O segundo princípio se refere à participação *bottom-up*, de baixo pra cima, com o estabelecimento de novos canais para os atores diretamente afetados pelos problemas aplicarem seu

---

<sup>6</sup>Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que, em geral, a governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade possuindo como traço distintivo a dimensão relacional e marcando uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

conhecimento na formulação de soluções<sup>7</sup>. O terceiro princípio, relativo à geração de solução deliberativa, é um valor distintivo da EPG. Em um processo deliberativo de tomada de decisões, os participantes ouvem a posição uns dos outros e geram soluções coletivas, depois da devida consideração. Em tais experimentos, a deliberação envolve um planejamento conjunto contínuo.

Apesar das incursões que oferecem subsídio à construção de um novo modelo de gestão pública, capaz de incorporar a participação social, Paula (2005) afirma que esse tipo de manifestação ainda ocorre de forma fragmentada, de maneira que a estrutura global das dinâmicas organizacionais não tem sido modificada. As experiências societais estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas demandam reflexões ainda em pontos principais, como o modo de alterar a cultura política e estimular a participação, criando novos formatos institucionais e administrativos.

Tendo em vista essa limitação, a concretização dessas mudanças depende da forma como o Estado e a sociedade se articulam na determinação de seus papéis e espaços. É relevante considerar a necessidade de alteração das restrições históricas impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial. Ressalta-se, nesse contexto, a demanda pela formação e treinamento de administradores públicos capazes de refletir sobre as crises e mudanças. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, participativa e solidária, além de habilidades de negociação e capacidade operativa na tênue fronteira entre técnica e política (PAULA, 2005).

## **2.2 Viabilizando a participação na gestão pública**

A partir da compreensão da inserção da participação como elemento de democratização da gestão pública, faz-se necessário tratar da viabilização desse ideal, tendo em vista as diferentes formas de interação entre Estado e sociedade. Os Fóruns Regionais de Governo representam uma das formas de interação socioestatal no âmbito do Estado de Minas Gerais, cuja experiência este trabalho pretende analisar. Para tal análise, esta seção buscou

---

<sup>7</sup>Esse princípio envolve o entendimento de que certos problemas públicos requerem soluções dadas a partir de uma variedade de experiência e conhecimento oferecida por mais pessoas diversas e relativamente mais abertas, cidadãos e burocratas de nível de rua, ao invés de puramente por especialistas distantes e treinados. Fung e Wright (2003) afirmam que isso não significa desconsiderar a relevância dos especialistas técnicos na EPG, uma vez que eles desempenham um importante papel na facilitação da tomada de decisões por meio da deliberação popular, alavancando sinergias entre as percepções de profissionais e cidadãos.

identificar a forma como será compreendida e o que será observado nessa nova experiência de inserção da participação na gestão pública de Minas Gerais.

Ao tratar da viabilização da inserção da participação social pelo Estado, a presente análise parte da necessidade da democratização da gestão pública para compreender e identificar o papel assumido pelo Estado para a concretização desse ideal, envolvendo mudanças na organização e estratégias para a real incorporação da participação na gestão pública.

São apresentadas distintas noções analíticas identificadas na bibliografia para compreender os mecanismos de participação social, identificando a que se encaixa melhor na análise pretendida. Posteriormente, são abordados os potenciais efeitos da participação social e a necessidade de análise da dimensão de funcionamento dos processos participativos. Em seguida, é contextualizada a abordagem das capacidades estatais para a elaboração de um dos pressupostos adotados no presente trabalho: o de que a participação é um elemento que permite a potencialização das capacidades estatais, mas também demanda, para sua incorporação, dimensões de capacidades específicas, sendo adequado falar em diferentes recursos organizacionais envolvidos na gestão de um processo participativo.

### **2.2.1 Diferentes compreensões sobre as instâncias institucionalizadas de participação social**

Souza e Avelino (2014) destacam a existência de múltiplos formatos nas relações entre sociedade e Estado, caracterizando uma “cartografia da interação socioestatal”. Diante das diferentes interações socioestatais, é possível identificar abordagens distintas para compreensão de instâncias de participação social, por meio de lentes analíticas também singulares<sup>8</sup>.

Partindo do contexto da redemocratização e da emergência de experiências da sociedade, alguns autores, como Dagnino (2002), tratam da interação socioestatal a partir da perspectiva dos “espaços públicos”, tendo em vista a ampliação do debate no interior da sociedade civil e a crescente demanda pela democratização da gestão estatal. Essa abordagem analítica enfatiza a perspectiva dos movimentos e atores sociais.

---

<sup>8</sup>Souza (2016) parte do entendimento dessas distintas compreensões a respeito das conferências nacionais, trabalhando com as noções identificadas na bibliografia especializada. Essas compreensões podem, no entanto, serem utilizadas na análise de outras instâncias de participação, sendo pertinente abordá-las nessa revisão teórica.

Para tratar da participação social no âmbito de determinado sistema político, adota-se a ótica de análise dos “canais de participação”. Tal lente enfatiza, conforme Souza e Avelino (2014), a existência nesse sistema de meios para a expressão de interesses e disputas dentro de regras e limites definidos. A compreensão como canal de participação implica reconhecimento de que tal forma de interação é uma das alternativas para a expressão dos grupos envolvidos em um contexto político mais amplo (SOUZA, 2016).

Avritzer (2008), em outra perspectiva analítica, traz o conceito de “instituições participativas”, a fim de caracterizar as “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). O autor aponta a diversificação de formas e desenhos institucionais da infraestrutura da participação existente atualmente no Brasil, sendo que os desenhos podem variar conforme a maneira como a participação se organiza, a maneira como o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Para Souza e Avelino (2014), tal perspectiva trata da participação necessariamente imersa em um arranjo institucional com a regulamentação das práticas para a interação entre Estado e sociedade e conexão com o processo de formulação de políticas públicas.

Alguns autores tratam ainda das dinâmicas representativas colocadas na interação socioestatal: abordam a representação no interior das próprias experiências de participação sob a lente analítica dos “espaços alternativos de representação”. Essa abordagem tem em vista o “escalonamento como modo de organização” e a “diferenciação de processos informais” (SOUZA; AVELINO, 2014).

A perspectiva dos “sistemas deliberativos”, por sua vez, traz a ênfase na questão da deliberação e da integração entre as diferentes iniciativas de interação socioestatal. Nessas abordagens, conforme Souza e Avelino (2014), a deliberação é colocada como interação pública que tem como base substancial o diálogo, e, assim, as escolhas públicas são influenciadas pela qualidade da discussão<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Souza e Avelino (2014) destacam ainda uma lente analítica que foca no papel dos atores sociais que incidem na esfera pública, abordando os “repertórios de interação”. Os repertórios de interação são, conforme os autores, criações culturais consolidadas a partir do aprendizado da “contínua luta e da resposta do Estado a essas lutas”. Tais repertórios se materializam tanto no âmbito da participação institucional, como em *lobbies* no parlamento e protestos. Outras abordagens reconhecem repertórios como na chamada política da proximidade, em que são estabelecidas relações diretas entre os atores sociais e estatais sob a forma de contatos pessoais, sem mediações institucionais. Também é um repertório de interação a prática histórica de integrantes de movimentos sociais brasileiros em ocupar cargos governamentais, exercendo influência direta.

Por fim, a lente analítica das “interfaces estatais” é adotada nesse estudo. Para a compreensão da perspectiva de interfaces socioestatais são relevantes as abordagens realizadas por Pires e Vaz (2012, 2014), Souza e Pires (2012), e Pires (2014). Conforme esses autores, o conceito de interface socioestatal amplia o escopo analítico e busca incorporar as múltiplas ocorrências formais de interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas. Assim, a interface socioestatal consiste:

“(…) num espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais.” (VERA, 2006; VERA; HEVIA, 2006; HEVIA; VERA, 2010; LAVALLE, VERA, 2010 apud PIRES; VAZ, 2014, p. 65).

Optou-se, neste trabalho, pela utilização desse conceito dado o seu potencial de acomodar um amplo espectro de interações entre Estado e sociedade e permitir ainda uma abordagem mais aprofundada das relações entre os atores estatais e sociais na constituição do modelo de participação. Conforme Souza (2016), a noção do conceito de interface adere à ideia de fluidez da fronteira entre Estado e sociedade civil. Reconhecer os Fóruns como interfaces significa percebê-los como espaços de interação de intercâmbio ou conflito entre agentes sociais e estatais, individuais ou coletivos.

Na tipologia de interfaces abordada, cabe destacar as “interfaces cognitivas”, que atribuem à relação entre Estado e sociedade um caráter mais comunicacional. Esse tipo de interface apresenta subdivisões úteis à presente análise. Nas interfaces cognitivas de contribuição, a sociedade apresenta suas sugestões ou demandas ao Estado; nas de transparência, cabe ao Estado informar à sociedade suas perspectivas e ações. Na interface comunicativa, ambos se informam mutuamente. A interface comunicativa envolve uma colaboração informativa, em que a sociedade civil e o Estado se comunicam. Um exemplo desse tipo de interface são conselhos consultivos ou com caráter não vinculante (ISUNZA; HEVIA, 2006 apud PIRES; VAZ, 2012).

Pires e Vaz (2012) afirmam que, embora alguns canais possuam baixo poder decisório, com baixo poder de *enforcement*, estes mesmos canais podem ter um significativo caráter informacional e serem revestidos de significativo caráter consultivo. O aporte teórico das interfaces tem em vista a consideração da expansão de diferentes formas de interação que

envolvem formatos menos comuns ou institucionalizados, podendo, inclusive, abranger o debate sobre o uso de novas tecnologias de informação e comunicação.

Souza e Pires (2012) destacam o potencial desse conceito de abarcar as diferentes formas de atuação e sentidos atribuídos por sujeitos estatais aos processos participativos. Assim, o uso dessa lente analítica para a compreensão dos Fóruns Regionais no presente trabalho justifica-se em vista da opção metodológica de analisar o processo de participação a partir da ótica dos atores estatais envolvidos na implementação.

A aplicação desse conceito é pertinente para a presente análise, pois admite que o envolvimento dos sujeitos estatais é tão importante quanto o envolvimento dos sujeitos sociais. Souza e Pires (2012) afirmam que, embora esse reconhecimento pareça trivial, ele tem o potencial de enxergar a perspectiva dos atores estatais, ao reconhecer que a relação entre Estado e sociedade não está restrita às ações coletivas nem aos mecanismos institucionalizados, encobrendo uma maior variedade de formas de interação. A partir da diferenciação das perspectivas de atores sociais e estatais, destaca-se a intencionalidade desses sujeitos de se relacionarem, além de se evidenciarem os sentidos, funções e papéis atribuídos aos agentes desse esforço de interação.

Tendo em vista a adoção da perspectiva de interface socioestatal, é necessário ressaltar que o uso de tal lente analítica não descarta os outros olhares sobre as experiências de participação. Pelo contrário, essas lentes se complementam. A análise dos Fóruns Regionais de Governo também permite diferentes compreensões do fenômeno político. Essas visões podem se complementar, de forma que não há objeção ao uso das diferentes lentes analíticas. Essas diferentes compreensões podem enriquecer a análise dos Fóruns sob diferentes perspectivas, ressaltando os diferentes objetivos das pesquisas desenvolvidas.

### **2.2.2 A dimensão de funcionamento da participação e seus potenciais efeitos**

O questionamento a respeito da real influência das interfaces socioestatais sobre a ação do governo orienta o conjunto de pesquisas que abordam a efetividade da participação. O foco nas avaliações de efetividade parte da constatação de que o envolvimento dos participantes e a continuidade do processo dependem da percepção do alcance de seus

objetivos. O apoio de longo prazo à permanência das interfaces socioestatais depende da percepção de sua efetividade<sup>10</sup>.

A participação pode ser considerada desejável como um valor em si ou tendo em vista os seus efeitos<sup>11</sup> e a geração de consequências tidas como valiosas. Dentre os potenciais efeitos atribuídos ao funcionamento da participação estão a melhoria dos índices de bem-estar social e qualidade de vida, melhoria das capacidades políticas dos cidadãos, bem como mudanças na dinâmica política e eleitoral, o estímulo às práticas deliberativas, o desenvolvimento de relações de solidariedade e confiança, a aproximação entre governo e cidadão. Ainda é atribuído um importante componente distributivo à participação, tendo em vista a melhoria da alocação de recursos a partir de uma inversão de prioridades, ampliando a efetividade da gestão pública (WAMPLER, 2011; PIRES et al., 2011; LAVALLE, 2011).

A partir da análise da multidimensionalidade desses efeitos e da relevância de sua avaliação, Pires et al (2011) destacam a necessidade de avançar no sentido de melhor compreender os contextos e elementos referentes à qualidade dos processos participativos, como as características do funcionamento e operação de diferentes instituições participativas, tendo em vista que o alcance ou não dos objetivos propostos envolve a problemática do que ocorre no interior de tais instituições.

Dessa forma, compreender melhor os elementos que caracterizam a qualidade dos processos participativos implica analisar características do próprio funcionamento dos ambientes em que as interfaces socioestatais se inserem. Conforme Pires *et al* (2011), a compreensão mais aprofundada dos contextos de operação e características do funcionamento pode potencializar a visualização de variáveis diversas com capacidade para explicar também os resultados da participação.

Romão (2016) aponta a necessidade de considerar o tema da implementação para produzir conhecimento novo, que leva em conta os embates internos ao governo para a criação, manutenção e desenvolvimento de espaços e mecanismos institucionais de

---

<sup>10</sup>Conforme coloca Wampler (2011), os governantes trabalham sob restrições de tempo definidas pelos processos eleitorais e são pressionados para mudanças dentro desse prazo e a população envolvida possui tempo limitado para exercer ações voluntárias e só se manterá engajada se houver a expectativa de retornos positivos.

<sup>11</sup>Lavalle (2011) sintetiza os efeitos da participação em três conjuntos: a participação como escola da cidadania, tendo em vista o incremento da autoconfiança ou autopercepção de senso eficácia do cidadão, em que a participação gera mais participação gerando círculos virtuosos e a ampliação do senso de pertencimento à sociedade e legitimação das instituições políticas; a participação como impulsionadora de efeitos distributivos, tendo em vista a reorientação das políticas e prioridades do gasto público; e, por fim, efeitos agregados indiretos ou não intencionais, externalidades positivas capazes de gerar um bem público.

participação. Além da efetividade, é necessário abarcar também a dimensão de qualidade do processo participativo. A análise das lacunas e dificuldades encontradas no processo pode trazer pistas sobre como melhorar as condições de implementação e, conseqüentemente, a efetividade da participação.

É nesse sentido que se insere o presente estudo. As diferentes análises a respeito dos Fóruns Regionais de Governo focalizaram a concepção de seu desenho institucional (PEREIRA, 2015), a representatividade de seus participantes (SANTOS, 2016), a incorporação das demandas advindas no planejamento do Estado de Minas Gerais (ANDRADE, 2016) e a perspectiva dos sistemas deliberativos e seus conectores (ANDRADE, 2017). Objetiva-se, aqui, identificar elementos da organização e funcionamento dos Fóruns com vistas em explicar os efeitos identificados no processo.

Na percepção de Romão (2016), a não ser em governos mais estruturados, não há setor específico destinado a atuar na padronização de rotinas e procedimentos relativos aos espaços e mecanismos de participação institucional. Apesar de essa dimensão não tratar exatamente dos resultados em termos de políticas públicas, ela representa uma questão de fundo do debate que abrange o próprio funcionamento da participação institucional.

O estabelecimento de parâmetros para a implementação da participação institucional seria, assim, uma dimensão essencial. O autor identifica uma frouxidão mais ou menos generalizada na implementação de instâncias e mecanismos de participação institucional e aponta que essa frouxidão tem sido utilizada como justificativa para o desinteresse em tais instituições, ou o repúdio delas. O vazio de estudos sobre essa implementação, portanto, enfraquece o cenário participativo (ROMÃO, 2016).

Pouco se sabe sobre que fatores podem tornar uma ou outra instância mais eficaz, sobre como os mais diversos contextos institucionais atuam para fortalecê-las ou enfraquecê-las. Há pouco ainda produzido a respeito da importância do perfil e conduta dos burocratas e gestores envolvidos nessas instâncias, seu impacto sobre o sucesso ou fracasso de tais experiências. Conforme Romão (2016), ainda pouco se sabe sobre o quanto a estrutura de articulação interna aos governos e às instâncias e mecanismos de participação são relevantes para sua sustentação política e efetividade. É identificado como dificuldade o tema do próprio sentido político das dificuldades da implementação de instâncias participativas, tendo em vista que se trata de uma questão de compartilhamento de poder e, portanto, de diminuição de poder daqueles que o possuem.

Todas essas questões se relacionam à forma como se implementa a participação e podem propiciar respostas sobre os fundamentos políticos e administrativos da

participação institucional, suas lacunas e possibilidades, para ser possível, além de uma compreensão mais acurada desse fenômeno político, colaborar para melhorar a democracia. É nesse sentido que se propõe, na próxima subseção, um giro analítico a partir da identificação de condições para a implementação de processos participativos, explicitando a compreensão das capacidades estatais como recursos necessários à participação social.

### **2.2.3 O giro analítico para a análise das capacidades estatais envolvidas na participação**

No que tange à dimensão da análise da implementação dos processos participativos, é importante analisar os meios necessários para o seu funcionamento. Nesse sentido, Souza (2016) sugere um giro analítico para o reconhecimento da dimensão estatal nos processos participativos e identificação de condições para a gestão pública participativa, adotando a concepção de capacidades estatais como aquilo que é necessário para a promoção da participação social no âmbito do Estado.

Para a presente análise, importa o entendimento de Souza (2016) de que capacidade estatal é aquilo que o Estado mobiliza para viabilizar a sua atividade: circunstâncias ou recursos organizacionais que favorecem o agir. A partir dessa perspectiva, é possível analisar o que a viabilização da participação social demanda do Estado em termos de mobilização de recursos para sua incorporação.

Souza (2016) afirma que a bibliografia existente a respeito das capacidades estatais faz com que exista alguma dualidade no entendimento. Enquanto algumas abordagens tratam a capacidade como insumo para um processo, ou como condição para a ação estatal, outras trazem a capacidade como resultado de um processo, como o poder de executar uma ação. Essa reflexão aponta que a capacidade pode ser concebida tanto como entrada (*input*) ou saída (*output*) do processo estatal.

Carneiro e Menicucci (2011) relacionam a participação às capacidades estatais a partir de uma perspectiva mais ampla, no que se refere à dinâmica do desenvolvimento e da melhoria da alocação de recursos. Nessa perspectiva, as formas de participação institucionalizada têm potencial eficácia para engajar os cidadãos no processo de escolhas sociais, melhorando a alocação de bens públicos e contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento de longo prazo<sup>12</sup>. Essas instituições estão no cerne da criação de capacidades

---

<sup>12</sup>Embora não substituam insumos como o capital e a tecnologia, ajudam a oferecer condições de governança que tornam esses insumos mais eficazes (EVANS, 2003, apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

políticas, garantindo o fluxo de informação necessário entre Estado e sociedade civil para a alocação de recursos públicos ou a coprodução necessária para a efetiva provisão dos serviços que levam à ampliação das capacidades (EVANS, 2002 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Pires e Gomide (2014, 2016) tratam das capacidades estatais em arranjos institucionais<sup>13</sup> de políticas públicas, analisando de que maneira as características desses arranjos na implementação de políticas públicas podem gerar capacidades estatais e impactar o desempenho das políticas públicas. Esses autores afirmam que o desenvolvimento de processos participativos na gestão pública é de grande relevância para a promoção de inovações no âmbito da implementação de políticas públicas, sendo a participação um elemento relevante da constituição de capacidades estatais.

Tais autores avaliaram esses arranjos a partir de dimensões diferentes: a dimensão técnico-administrativa e a dimensão político-relacional. A primeira está associada à eficiência e eficácia, envolvendo as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes, profissionalizadas e dotadas dos recursos necessários para condução das ações de governo de forma coordenada. Já as segundas se referem à legitimidade, aprendizagem e inovação, estando associadas às habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores na articulação dos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos e coalizões para a sustentação dos planos, programas e projetos governamentais (PIRES; GOMIDE, 2016).

Como forma de avaliar as capacidades técnico-administrativas, foram analisados por Pires e Gomide (2016) a presença de burocracias governamentais profissionalizadas, o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. No que tange às capacidades político-relacionais, foram avaliadas as interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos, especialmente na relação entre executivo e legislativo, a existência e funcionamento de mecanismos de participação social, como conselhos e audiências públicas, e a presença da fiscalização de agências de controle.

Na avaliação dos resultados dos arranjos institucionais, tendo em vista tais capacidades, Pires e Gomide (2016) afirmam que arranjos com alta capacidade político-relacional, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da

---

<sup>13</sup>Por arranjos institucionais os autores entendem: “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores na implementação de uma política pública específica.” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação das políticas públicas. Conforme colocado pelos autores, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas. Nesse sentido, a capacidade do Estado para a implementação de políticas públicas é fortalecida pelo funcionamento de canais para a participação da sociedade civil.

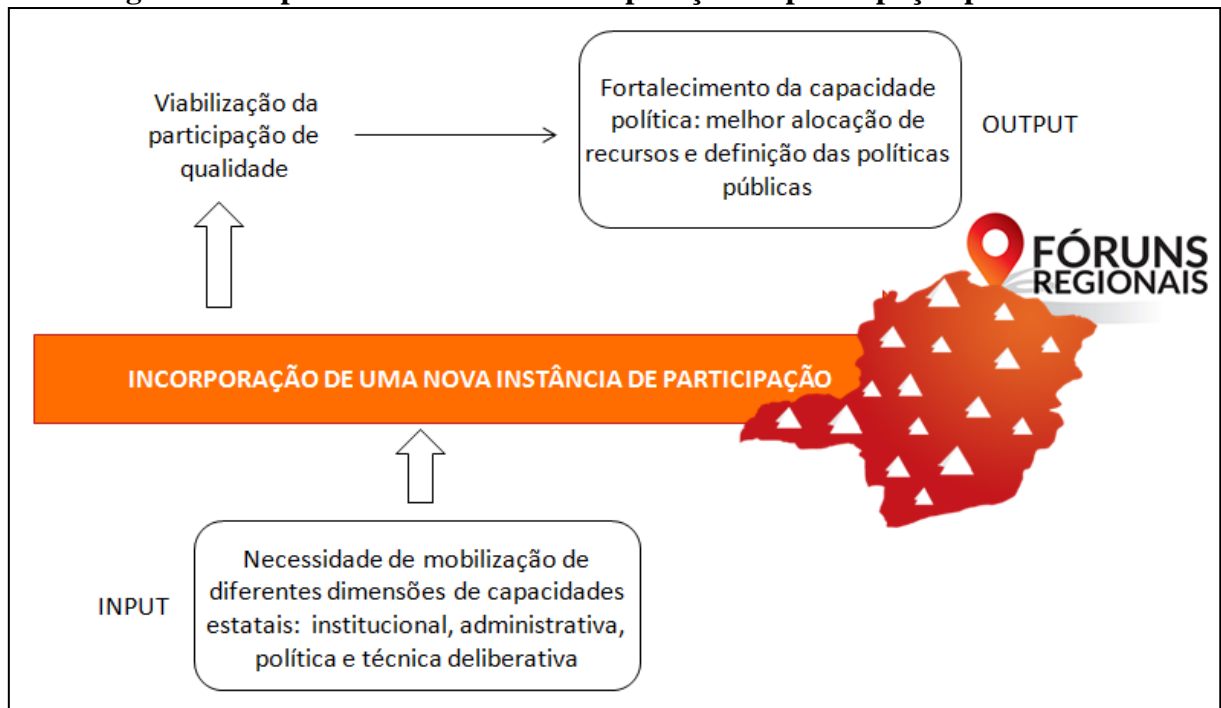
Partindo do entendimento de que um Estado democrático capaz é aquele que consegue mediar as demandas de diferentes sujeitos políticos e executar as políticas públicas decorrentes de tais demandas, ressalta-se a visão de que as interfaces socioestatais podem ampliar as capacidades para ação do Estado ao potencializar a mediação de conflitos e a efetividade das políticas públicas, mas também podem ser compreendidas como uma nova dimensão que demanda organização interna e geração de novas capacidades estatais para a execução dos processos participativos:

Se considerada a institucionalização da participação como integração de processos participativos às estruturas de gestão pública, por um lado, seria possível percebê-la como oportunidade para o fortalecimento de capacidades estatais. Por outro lado, seria possível considerar a necessidade de organização interna, geração de condições, ou mobilização de recursos organizacionais, ou seja, capacidades estatais para a execução desses processos (SOUZA, 2016, p. 56).

Aqui, então, entende-se que são compreensões complementares de capacidades estatais: uma que abrange a organização do Estado para viabilizar a participação de qualidade e outra, mais ampla, que abrange a capacidade do Estado como um todo para dar respostas aos problemas públicos.

Assim, ressalta-se que, embora a presente análise possua foco nas dimensões de capacidades demandadas para a incorporação da participação na gestão pública mediante a introdução de um novo arranjo, o entendimento de que a participação potencialmente gera o fortalecimento das capacidades do Estado também é relevante. Assume-se essa duplicidade: a de que a participação tem o potencial de fortalecer as capacidades estatais, mas também demanda, para sua viabilização no âmbito do Estado, condições específicas de ação estatal materializadas em diferentes dimensões de capacidades. Estas dimensões serão abordadas na próxima seção, na construção do modelo analítico. A figura a seguir buscou retratar essa compreensão:

**Figura 1 - Capacidades estatais e incorporação da participação pelo Estado**



Fonte: Elaboração própria com base em Carneiro e Menicucci (2011), Pires e Gomide (2014, 2016) e Souza (2016).

Empiricamente, na medida em que se procurou identificar que capacidades foram condições para a implementação dos Fóruns Regionais, foram identificados também elementos resultantes da inserção da participação que podem ter potencializado as capacidades estatais em um contexto mais amplo. Esses resultados advêm da dinâmica de interação entre os atores estatais e sociais nessa interface e serão também considerados na análise.

### 2.3. Capacidades estatais para viabilizar a participação: um modelo de análise

O objetivo desta pesquisa abarca a ideia de capacidades estatais demandadas com a introdução do processo participativo: a implementação dos Fóruns Regionais de Governo no âmbito do Estado de Minas Gerais demanda do Estado a mobilização de diferentes capacidades, as quais este trabalho busca identificar e analisar. A análise proposta requer caracterizar quais as capacidades o processo participativo demanda do Estado para, posteriormente, identificar de que forma essas capacidades se fizeram presentes no processo dos Fóruns Regionais de Governo.

Para levantar quais foram as capacidades demandadas na implementação dos Fóruns Regionais de Governo, foi utilizada a abordagem trazida por Souza (2016), que trata das condições específicas para que o Estado promova a participação social de qualidade. Sua

compreensão, é importante ressaltar, não se restringe a elementos de qualidade dos arranjos burocráticos e traz a noção de capacidades estatais em quatro dimensões, abarcando os recursos institucionais, administrativos, políticos e técnicos.

Para complementar a proposta analítica de Souza (2016), será utilizada a abordagem trazida por Fung e Wright (2003) sobre o modelo de governança participativa caracterizado a partir de diferentes experiências empíricas de participação. Esse modelo foi aprofundado e estabilizado por características específicas. Além disso, contribuem para o modelo as considerações colocadas por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), que apontam diretrizes para a construção de uma Administração Pública Deliberativa e ressaltam a contribuição dos processos participativos para a geração de uma inteligência coletiva e inovação institucional.

Essas duas abordagens complementares tratam também da dimensão de funcionamento do Estado, de características que reforçam os processos participativos, permitem a consolidação dessas práticas no interior do Estado e, portanto, articulam-se com o modelo de capacidades demandadas para a promoção de processos participativos de Souza (2016).

Em sua tese, Souza (2016) foca na análise da dimensão técnica, pois a considera a dimensão que mais exige conhecimentos específicos para o funcionamento do processo participativo em termos de seu desenho e desenvolvimento. Isso, porque o desconhecimento técnico-metodológico provoca uma gestão inadequada de tais processos e diminui a qualidade da participação. Esse autor não desconsidera, no entanto, os recursos institucionais, políticos e administrativos que dão base à promoção da participação social na gestão pública, mas afirma que tais recursos são muito semelhantes aos necessários a outros contextos de ação estatal.

No presente trabalho, serão analisadas as quatro dimensões, pois se considera que esta análise pode trazer informações mais completas para o aprimoramento da participação. Vale ressaltar que, embora estejam divididas em quatro dimensões diferentes, essas dimensões de capacidades se articulam e se complementam de maneira a promover a participação de qualidade.

Cabe destacar, portanto, a compreensão de que não basta organizar qualquer participação. É necessário que o Estado se organize para promover o bom funcionamento e a incorporação da participação. Compreende-se o sentido prático da qualidade da participação social no que se refere ao funcionamento do Estado e aos recursos organizacionais necessários.

### **2.3.1 Capacidade institucional**

Conforme Souza (2016), a integração de instâncias e mecanismos de participação à estrutura político-institucional cria, para o Estado, o dever de promovê-los, o que implica a necessidade de organização interna e mobilização de recursos para tal. A dimensão institucional envolve as diretrizes para a organização da participação social na gestão pública, incluindo, dessa forma, o conjunto de regras que orientam o funcionamento dos processos participativos. Assim, trata-se da existência, adequação e cumprimento de regimentos, regulamentos e outras normativas em processos participativos que buscam dar legitimidade à interface socioestatal.

Para Fung e Wright (2003), a dimensão institucional é fundamental à consolidação e ampliação do potencial de alcance da EPG. A governança participativa, no ideal desses autores, demanda a participação localizada nos diferentes assuntos e espaços geográficos, dado o caráter de multiplicidade dos problemas colocados e, dessa forma, requer a geração de novas instituições estatais para apoiar e guiar esses esforços. Uma das questões a serem examinadas na geração de capacidade institucional é a reorganização do aparelho estatal, conforme o desenho da participação.

Vale analisar se a estratégia adotada institucionalmente difere-se de fato de uma progressiva centralização, que caracteriza as gestões tradicionais, tendo em vista o caráter das instituições criadas. É possível questionar se elas são meramente consultivas ou são dotadas de autoridade pública substancial pelo Estado.

Um modelo centrado no Estado, não voluntarista, baseado em reformas institucionais a partir dos princípios da participação e da deliberação, potencialmente fortalece a rota formal e reforça o poder e os recursos do Estado voltados para o eixo de participação popular, com potencial para tornar essa prática mais durável e amplamente acessível. Tais experiências, portanto, geralmente buscam uma transformação dos mecanismos de poder em formas democráticas e deliberativas permanentemente mobilizadas. Assim, essas transformações implicam a tentativa de institucionalizar a participação contínua dos cidadãos comuns.

### **2.3.2 Capacidade política**

A dimensão política, para Souza (2016), trata da incorporação dos processos participativos na tomada de decisões do Estado. Relaciona-se à existência de conexão desses

processos ao ciclo de gestão de políticas públicas e a outras formas de interfaces socioestatais. Também envolve a integração de diferentes órgãos públicos e instituições participativas no processo, tendo em vista a complexa dimensão de coordenação de políticas públicas. Essas capacidades referem-se, assim, à mobilização dos recursos e atores necessários ao funcionamento da participação, desencadeando encaminhamentos à gestão do processo.

No que diz respeito à tomada de decisões, os processos participativos convocam e capacitam indivíduos que estão próximos dos pontos de ação e, por isso, têm conhecimento íntimo sobre situações relevantes. Em muitos contextos de problemas, esses indivíduos, sejam eles cidadãos ou burocratas de nível de rua, sabem o melhor caminho a seguir para solucionar o problema e melhorar a situação. Tais participantes têm a oportunidade de oferecer informação útil e considerar soluções alternativas mais profundamente. Por isso, a tomada de decisões pode gerar soluções superiores àquelas definidas hierarquicamente (FUNG; WRIGHT, 2003).

Conforme Fung e Wright (2003), a ampliação do compromisso dos participantes para implementar decisões mais legítimas do que as impostas externamente é uma outra dimensão, que diz respeito à responsabilização. Esses processos encurtam o ciclo de feedback da ação pública, diminuindo a distância e o tempo entre decisões e ação e criando um estilo mais ágil de ação coletiva que reconhece erros e responde a eles com estratégias eficazes para sua rápida correção. Como nesses experimentos diferentes grupos operam de maneira substancialmente autônoma, mas não isolada, a capacidade de aprendizagem do sistema como um todo pode ser reforçada pela combinação da deliberação descentralizada e empoderada com a coordenação centralizada e *feedback*.

No que diz respeito ao monitoramento, é importante ressaltar que a implementação requer mais do que transformar a decisão inicial em ação. Tal implementação exige mecanismos contínuos de monitoramento e *accountability*. Os experimentos democráticos precisam de níveis sustentados de participação em todo o tempo, e não apenas no processo decisório.

É esperado que a participação popular, ao longo de todo o ciclo da ação pública, amplie a *accountability* do poder público e a capacidade do Estado de aprender com os sucessos e falhas passadas. É necessário observar se os participantes destas experiências podem sustentar o envolvimento ao longo do tempo, com intensidade suficiente para monitorar efetivamente as decisões que tomam.

Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) reforçam essa questão, afirmando que é necessário ter sempre em vista a dimensão política e a clareza de que os funcionários

condicionam e definem as políticas, estando longe de ser simples executores destas. A atividade administrativa está absolutamente condicionada pela política e, por isso, precisa adotar um sentido capaz de guiar a organização para objetivos como a democratização. Convencer os atores da necessidade de democratizar a administração e da necessidade de se passar da lógica da segmentação à lógica da colaboração é necessário, nesse contexto. Em suma, trata-se de convencer que o diálogo é a pedra angular do sucesso das administrações públicas, caminhando rumo à inteligência coletiva e à inovação institucional. No âmbito de uma coordenação efetiva e articulação entre os diferentes órgãos, essa capacidade é fundamental.

Uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, conforme os referidos autores, mas esta é uma qualidade essencial, se o objetivo é solucionar problemas complexos. É necessário, portanto, criar ambientes flexíveis, com trocas de ideias e opiniões entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração, a gestão adequada do conflito, e, mesmo com uma aparente desordem inicial, esta pode se converter em inteligência e inovação, a médio e longo prazo.

### **2.3.3 Capacidade administrativa**

Retomando Souza (2016), a dimensão administrativa diz respeito à capacidade de realizar os procedimentos necessários ao funcionamento do processo participativo, envolvendo a operação do Estado, cujo modo de organização deve ser adequado às características do processo participativo e estar em conformidade com as regras da Administração Pública. Essa dimensão envolve, portanto, a compatibilização dos procedimentos administrativos com o funcionamento do processo participativo e a disponibilização de recursos materiais e financeiros para que ele ocorra.

Fung e Wright (2003) colocam que os participantes e observadores julgarão as experiências conforme suas consequências e a qualidade dos processos. Para garantir a otimização desses resultados e a qualidade do processo, a questão administrativa é fundamental. A gestão adequada é imprescindível ao uso efetivo das informações coletadas junto aos participantes, para o processamento dessas informações e influência efetiva no âmbito da gestão pública. Nesse sentido, é necessário analisar a gestão de informações, processos, pessoas, dentre outras questões, como o planejamento, monitoramento e avaliação das atividades desempenhadas no âmbito da interface socioestatal.

Fung e Wright (2003) colocam a necessidade de uma supervisão centralizada e coordenada tendo em vista que, apesar de desfrutarem de substancial poder e discricionariedade, as unidades locais não operam como autônomas na tomada de decisão na governança participativa. Ao contrário, as características de cada caso mostram que há vínculos de responsabilidade (*accountability*) e comunicação que conectam as unidades locais aos corpos superiores. Os chamados “escritórios centrais” reforçam a qualidade da deliberação local e da solução de problemas de diferentes maneiras: coordenando e distribuindo recursos, resolvendo problemas aos quais as unidades locais não conseguem dar encaminhamento sozinhas, corrigindo erros na tomada de decisão em grupos que apresentam falhas e difundindo inovações e aprendizado para além das fronteiras.

Para Fung e Wright (2003), é necessária a criação de vínculos formais de responsabilidade, distribuição de recursos e comunicação que conectem as unidades entre si e com a autoridade central, à qual elas se vinculam. A EPG sugere novas formas de descentralização coordenada. Essas reformas tentam construir conexões que espalham informações entre as unidades locais ao mesmo tempo em que as responsabilizam.

#### **2.3.4 Capacidade técnico-deliberativa**

Por fim, a dimensão técnica, na qual Souza (2016) estabelece seu foco de análise, envolve a capacidade de mobilização de recursos cognitivos para gerar soluções adequadas aos processos participativos, a partir da promoção de interações qualificadas em conversas direcionadas a um propósito. Aqui, é relevante destacar os conhecimentos e habilidades do corpo técnico na formulação de propostas compatíveis com necessidades específicas da interface socioestatal para a gestão de políticas públicas. Nesse sentido, a consolidação de soluções técnicas adequadas somente se dá por meio da consideração do propósito declarado, do público potencialmente participante e dos recursos disponíveis.

Para este trabalho, optou-se por chamar a dimensão técnica considerada por este autor de técnico-deliberativa, a fim de explicitar que ela se refere à habilidade de promoção da deliberação e da interação de qualidade nos momentos de participação.

A respeito da dimensão técnico-deliberativa, Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) colocam as condições apontadas para um diálogo autêntico: explicar-se, ouvir, e prestar contas. É essencial informação prévia, confiança e transparência. Devem ser oferecidas informações claras, neutras e compreensíveis sobre as questões tratadas na deliberação.

Fung e Wright (2003) ressaltam a percepção de influência exercida sobre as estratégias do Estado, tendo em vista a pressão do participante. Mesmo nos casos em que as propostas são rejeitadas no processo, pelo menos o cidadão sabe o porquê dessa não adoção. Essa questão ressalta a importância de ser dada uma resposta, mesmo que ela seja um não, e de justificá-la. Tais autores fazem ainda uma importante constatação: o fato de que a implementação de processos participativos não se constitui apenas em fóruns para aperfeiçoar práticas e habilidades deliberativas, mas também estabelece “escolas da democracia”, para desenvolver as capacidades políticas e técnicas dos participantes, assim como está colocado por Pateman (1992). O potencial de criação de uma cultura de participação é enorme.

Conforme Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), a comunicação deve ser planejada, utilizando canais e plataformas que garantam o direito de todos de estar bem informados, mediante uma linguagem simples e compreensível. Portanto, os conteúdos devem ser adaptados ao contexto e aos destinatários, tendo em vista que os cidadãos e boa parte dos próprios servidores públicos não são técnicos, mas “especialistas em vivência”. Não se trata de uma campanha de marketing, mas de um exercício de pedagogia e transparência, para evitar as falsas expectativas. A abordagem deve definir limites, deixar claros aqueles aspectos sobre os quais podemos deliberar, bem como aqueles em que a decisão já está tomada.

No que diz respeito a escutar, deve-se facilitar a troca de argumentos fundamentados para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Devem ser definidas regras claras, acordadas e elaboradas conjuntamente pelos atores mais importantes do processo, para serem aplicadas e cumpridas. A deliberação deve ser estruturada da forma mais profissional possível, gerindo adequadamente as convocatórias, os materiais, as dinâmicas de trabalho, os tempos e o calendário, adaptando-os às particularidades do contexto e aos objetivos do processo. É preciso ter em vista que as metodologias não são um fim em si mesmas e a qualidade dos procedimentos tangíveis não depende de sua sofisticação técnica, mas de sua adaptação às características dos participantes, às necessidades e às finalidades do debate. No que diz respeito aos envolvidos, é relevante serem representativos dos diferentes pontos de vista existentes sobre a questão em discussão, considerando a diversidade e representatividade.

Por fim, no momento de prestar contas, é necessário responder às conclusões e resultados concretos produzidos durante as deliberações, fazendo um exercício de “devolução”. Essa questão exige que a Administração Pública trabalhe internamente as propostas: analisando sua adequação às diretrizes e orientações políticas de governo, estimulando a criatividade de seu capital humano em introduzir outros elementos inovadores

que permitem chegar a novos conhecimentos sobre a forma de inteligência administrativa e tornar efetivas as propostas operacionais. A qualidade do processo deliberativo não depende do grau de vinculação que a administração pública estabelece com respeito às conclusões do diálogo gerado entre os participantes. A qualidade fundamental é sua capacidade de inovar e gerar novos conhecimentos para resolver tais problemas.

Fung e Wright (2003) também destacam que, a partir do exercício interno, deve haver uma fase de retorno, para os participantes saberem que elementos inovadores foram introduzidos como fruto do diálogo e até que ponto suas contribuições serão implementadas e desenvolvidas. Tendo em vista que o objetivo final do processo de participação é a transformação social e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, a fase de retorno é o momento ideal para captar novas vontades colaborativas, motivando e mobilizando os participantes a também se envolverem na implementação das propostas e ações definidas durante o processo realizado.

O Quadro 1 sintetiza as dimensões de capacidades estatais requeridas na viabilização do funcionamento de uma interface socioestatal:

**Quadro 1 - Modelo de análise: capacidades demandadas para a promoção da participação**

Institucional	Adequação das normas que orientam o funcionamento da participação e reorganização das estruturas estatais
Política	Mobilização dos recursos e atores necessários à introdução da participação
Administrativa	Procedimentos e recursos necessários ao funcionamento do processo participativo
Técnico-deliberativa	Mobilização de recursos comunicacionais para promover interações qualificadas

Fonte: Elaboração própria com base em Souza (2016), Fung e Wright (2003) e Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015).

Posteriormente, junto à metodologia de análise, serão apresentados os pontos a serem verificados especificamente para a implementação dos Fóruns Regionais de Governo.

Para contextualizar o panorama no qual foram criados os Fóruns Regionais de Governo, o próximo capítulo aborda a participação social no cenário nacional e no cenário mineiro, trazendo os principais antecedentes.

### **3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS**

Ao longo das últimas três décadas, a participação social se tornou um traço característico da institucionalidade democrática e da atuação governamental no Brasil, tendo em vista sua previsão segundo princípios constitucionais, legislações subsequentes e o próprio aparato administrativo estatal (PIRES, 2014).

A partir da Constituição de 1988, considerada o marco dessa nova institucionalidade democrática no país, diferentes avanços foram observados em termos da disseminação das instâncias institucionalizadas de participação. A disseminação dessas experiências, no entanto, não se deu de forma homogênea nos três níveis de governo. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a participação social só adquiriu destaque na agenda do Poder Executivo a partir de 2014.

Este capítulo pretende oferecer um panorama da contextualização do surgimento dos Fóruns Regionais de Governo como uma nova interface socioestatal, no cenário da administração pública mineira. Para tal, parte-se de uma breve descrição da evolução da participação social no Brasil, nas três esferas de governo, a partir do marco constitucional, passando pelos anos 1990 e 2000, e culminando nos desafios atuais da participação institucionalizada. Em seguida, é feito um recorte específico do cenário da participação social em Minas Gerais, apresentando os antecedentes da criação dos Fóruns Regionais de Governo.

#### **3.1 Redemocratização, a Constituição de 1988 e o papel dos movimentos sociais**

A mobilização popular no Brasil teve grande força na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou em prol de reformas. Essa mobilização foi reprimida pelo golpe de 1964 e ressurgiu na década de 1970, mesmo no contexto repressivo, com a demanda por maior permeabilidade da administração pública à participação social. Em meio ao contexto de intensa violação de direitos e autoritarismo que caracterizou a ditadura, os movimentos sociais pautaram a ampliação dos direitos sociais e de cidadania, bem como a participação social (PAULA, 2005; CARNEIRO; BRASIL, 2014).

A partir da década de 1980, com o processo de democratização, a atuação dos movimentos sociais e associações civis ganhou força, atingindo seu ápice durante a elaboração da Constituinte. Conforme Paula (2005), diferentes atores e forças políticas se

mobilizaram em prol da ampliação da cidadania e do papel da sociedade civil na vida política do país.

A democratização trouxe em seu bojo uma nova institucionalidade, e a Constituição de 1988 representou o ponto de partida para a incorporação dos elementos culturais surgidos na sociedade na institucionalidade emergente. Assim, a Constituição é considerada um marco da democratização e revitalização da sociedade civil. O novo paradigma institucional trazia a concepção de um “Estado-novíssimo-movimento-social” que propunha a rearticulação entre Estado e sociedade, combinando a democracia representativa com a participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; PAULA, 2005).

Nesse contexto, pluralizaram-se e reorganizaram-se os movimentos sociais e demais atores coletivos, buscando incidir no texto constitucional. As chamadas “emendas populares” durante a Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988) serviram de subsídio para a Constituição e a legislação subsequente. Por abranger diferentes mecanismos de participação e absorver diferentes reivindicações sociais, a nova constituição ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”. Dentre esses mecanismos políticos, jurídicos e legislativos de democracia direta estão os referendos e plebiscitos, a ação civil pública, a ação popular e a iniciativa popular de projetos de lei. No âmbito administrativo estatal, estão previstas ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas (CARNEIRO; BRASIL, 2014; SILVA, 2009).

Em seu art. 1, II, a Constituição Federal de 1988 declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem, dentre seus fundamentos, a cidadania. No texto constitucional, um conjunto de mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania foi instituído, destacando-se o direito à participação na gestão pública a ser disciplinada por lei, conforme o art. 37, § 3º.

O texto constitucional prevê, em inúmeros dispositivos, mecanismos de participação social, abrindo espaço para a prática da democracia participativa, da esfera local à esfera nacional (PIRES; VAZ, 2014). A possibilidade de participação social é estabelecida seja pelos mecanismos já citados, seja por requisitos mais gerais, ou pela recomendação ou exigência da participação evidenciada em outros artigos e, ainda, pela criação de conselhos nas políticas públicas, especialmente nas políticas sociais (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

A Constituição indica que a gestão de políticas de seguridade social, educação, criança e adolescente deve ter caráter democrático e descentralizado. O art. 29, XXII, estabelece o planejamento participativo mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. No âmbito da educação, o art. 206, VI estabelece

a gestão democrática do ensino público e, no âmbito da seguridade social, o art. 114, VI, estabelece a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados. No âmbito da saúde, a Constituição prevê em seu art. 198 a descentralização, integralidade e participação da comunidade como diretrizes do sistema único de saúde (SILVA, 2009).

De uma maneira geral, conforme sintetizam Carneiro e Brasil (2014), a partir do reordenamento constitucional, a expansão das experiências de participação social deu-se em meio à emergência de novos atores coletivos societários, ao processo de descentralização e ampliação da autonomia local, ao alargamento dos direitos sociais e reestruturação dos modelos de intervenção do Estado. É nesse contexto que se reconfigura a relação entre Estado e sociedade no sentido da democratização, tendo em vista, principalmente, os novos desenhos institucionais de participação.

### **3.2 Os anos 1990 e 2000: o protagonismo dos governos locais e do governo federal**

Nos anos 1990, a participação esteve em evidência principalmente no âmbito municipal. Os governos locais se destacaram em termos de inovação democrática pela criação de diferentes desenhos e práticas participativas, conformando um cenário de experimentalismo democrático que tem como expoente o Orçamento Participativo<sup>14</sup> em diferentes cidades (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

Carneiro e Brasil (2014) apontam como fator da difusão desses desenhos, nesse período, a chegada ao poder local de coalizões de partidos democrático-progressistas que tinham sua base nos movimentos sociais e em agendas de participação, como o Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>15</sup>. Apesar do pioneirismo de cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, a experiência se disseminou, de maneira que Orçamento Participativo estava presente, no início dos anos 2000, em mais de duzentas cidades, conforme aponta Pires (2014).

---

<sup>14</sup>Santos e Avritzer (2002) demonstram que o OP adquiriu proeminência particular por combinar efetivamente elementos da democracia participativa e representativa. A participação é aberta e a alocação de recursos para investimentos combina critérios gerais e técnicos, de forma que as regras estabelecidas pelos participantes são compatibilizadas com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando os limites financeiros.

<sup>15</sup>No âmbito federal, os anos 1990 foram marcados pela ascensão do ideário neoliberal e pela iniciativa de reforma do Estado a partir de um modelo gerencialista. No Governo Fernando Henrique Cardoso a reforma foi consolidada a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, idealizado por Bresser-Pereira. As deficiências identificadas no modelo de reforma em termos de democratização da gestão explicam porque a agenda da participação social não teve prioridade na esfera federal nesse período.

A proliferação das formas institucionalizadas de participação no Brasil foi acentuada pela legislação que regulamenta as políticas sociais nos anos 1990. A legislação que deu sequência ao reconhecimento dos direitos sociais na CF/88, além de incorporar da participação social como princípio, induziu à multiplicação de conselhos municipais, tendo em vista a exigência da criação de conselhos gestores dos fundos de tais políticas. Essa previsão coloca a obrigatoriedade, implicando uma expansão significativa de seu número, principalmente nas áreas de saúde e assistência social<sup>16</sup>. Dessa forma, os conselhos se tornaram uma realidade inevitável para os governantes municipais, sendo parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas (CARNEIRO; BRASIL, 2014; PIRES, 2014).

Vale a distinção, no entanto, dos conselhos de políticas públicas obrigatórios em decorrência da legislação federal e o conjunto amplo de conselhos de políticas que não têm exigência legal, como os de direitos e demais políticas, conselhos temáticos e, ainda, conselhos de programas. A distribuição desses conselhos varia no âmbito federal, estadual e municipal (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

Já no início dos anos 2000, destacam-se os marcos regulatórios das políticas urbanas, com a introdução de dispositivos relativos à participação de diferentes formas no conjunto da legislação. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, traz a exigência da participação na elaboração e aprovação dos planos diretores municipais e em audiências públicas, para aprovação dos instrumentos do orçamento municipal. Apesar de incluir a recomendação da participação em diferentes instituições participativas, o Estatuto não prevê a obrigatoriedade de criação dessas instituições para repasses financeiros<sup>17</sup> (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

---

<sup>16</sup>Na área da Saúde, a Lei nº 8.080/1990 regulamenta o Sistema Único de Saúde, colocando como princípios a universalização, descentralização e a participação social. A lei nº 8.142/1990 define as formas de transferência de recursos a partir do Fundo Nacional de Saúde e estabeleceu como requisito para acesso aos recursos do governo federal a existência de conselho de saúde no município. Na área da assistência social, a concepção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) parte de premissas de descentralização e participação e a partir da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, também é requerida a criação de conselhos para o repasse de recursos dos fundos. Destacam-se ainda a área de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da vinculação do repasse de recursos via fundos à existência de conselho da criação e do adolescente e a área da educação, cuja Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.349/1996) estabelece a criação de conselho setorial para gestão do fundo (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

<sup>17</sup>No caso da legislação relativa à habitação de interesse social, instituída no governo Lula, houve o condicionamento do repasse de recursos via fundos, de maneira que os governos subnacionais devem criar conselhos e órgãos específicos para ter acesso aos recursos do governo federal (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

A partir do governo Lula, em 2003, a questão da participação adquiriu prioridade na esfera federal, e a União contou com uma significativa ampliação da arquitetura participativa, com a remodelação e criação de instituições participativas, impulsionando o alargamento da infraestrutura participativa também nas demais esferas. Nos oito anos do governo Lula, conforme Pires et al (2010), ocorreu a reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes e a criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação. É destaque também a realização de um significativo conjunto de conferências<sup>18</sup>, para além da expansão de diferentes interfaces, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate, entre outros.

Além da ampliação do número de conferências nacionais realizadas, a ampliação da abrangência temática com a incorporação de temas, como os direitos de minorias foi um avanço. Nesse sentido, as conferências passaram a representar importante instrumento para a incorporação das vozes de minorias políticas e culturais que não tinham canal adequado de representação nas instituições políticas tradicionais (PIRES et al, 2010).

Nas décadas de 1990 e 2000, portanto, é possível destacar não só o adensamento, mas também a diversificação dos mecanismos de interação entre atores estatais e sociais. Ficam em evidência os conselhos de políticas públicas e de direitos, dentre outros temáticos ou de programas, tendo em vista sua ampla difusão, e o orçamento participativo, considerando seu formato inovador e sua disseminação no âmbito local. Também se destacam as conferências, que ganharam grande expressão desde o início dos anos 2000, conectadas à agenda federal, e a participação em planos diretores e planos locais, ao lado de outras instituições e mecanismos de participação, como as assembleias, debates e audiências públicas (PIRES, 2014; CARNEIRO; BRASIL, 2014).

Embora sem destaque em termos de protagonismo, como as esferas federal e local, os estados vivenciaram os desdobramentos da CF/88 e da legislação subsequente, além da ampliação da arquitetura participativa estimulada pelo governo federal nos anos 2000. De maneira geral, os estados têm realizado suas etapas de conferências e seguido a tendência de expansão em número e temática dos conselhos. Conforme a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) de 2013 (IBGE, 2014), a totalidade dos estados conta com a presença de conselhos em diferentes áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança

---

<sup>18</sup>As conferências articulam os três níveis de governo em um desenho ascendente e podem ter caráter deliberativo ou consultivo. Embora tenham sido redesenhadas a partir dos novos marcos das políticas sociais no pós CF/88, a ampliação de tipos, temáticas e número se deu no ambiente pós-2003 (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

e do adolescente, além de habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso. A consolidação dessas instâncias no âmbito estadual deu-se, principalmente, com base nas previsões legais e diretrizes do governo federal<sup>19</sup>.

### **3.4 O cenário atual e os desafios colocados à participação institucional**

O governo Dilma Rousseff, que teve início em 2011, manteve os esforços e compromisso com o fortalecimento da participação social. Contudo, o primeiro mandato do governo foi marcado pelas manifestações de junho de 2013, em um contexto de descontentamento generalizado com o sistema político e de crise de representação. Apesar de ter raízes no Movimento Passe-Livre, cuja pauta é bem definida contra o aumento das passagens, o que se seguiu foi um deslocamento da demanda inicial e a explosão de demandas, cujo unificador foi um sentimento anticorrupção e o contraste entre o padrão moldado para receber a Copa do Mundo FIFA de 2014 e a necessidade de melhores hospitais e escolas (ROMÃO, 2013).

O potencial de mobilização da internet e das redes sociais ficou evidente, durante esses protestos, que trouxeram uma série de reflexões sobre suas possíveis consequências e desafios colocados atualmente para as instituições de participação. Romão (2013) questiona um possível fracasso da participação institucional, mas ressalta a dimensão de informação e de aprendizado dessas instituições como virtude que permite aos grupos da sociedade civil o conhecimento sobre o funcionamento dos governos e do Estado. Como desafio às instituições de participação e representação, está a capilarização e o desenvolvimento de mecanismos eletrônicos que podem tornar sua ocorrência e desdobramentos acessíveis a qualquer cidadão, ampliando o acesso à informação qualificada.

O balanço realizado por Pires (2014) reforça os atuais desafios identificados à participação, apontando uma “crise de meia-idade” das instituições participativas no Brasil. Tal autor destaca o possível descolamento entre as práticas atuais de mobilização social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação, tendo em vista as

---

<sup>19</sup>Cabe mencionar que ocorreram em décadas anteriores casos de experimentos descontinuados de Orçamentos Participativos no âmbito dos estados. Pires (2014) coloca ainda a expansão da participação nos processos de planejamento governamental. Desde 2003 houve um esforço do governo federal e de alguns governos estaduais para a incorporação dos processos participativos na elaboração de seus Planos Plurianuais (PPAs), instrumento de planejamento de médio prazo. Em termos dos governos estaduais essa questão varia muito, tendo em vista que alguns desenvolveram processos de “PPA participativo”, como no Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará e, em outros, os processos restringem-se a meras consultas públicas presenciais ou via Internet.

manifestações recentes e a presença de novas formas de atuação, com a crescente utilização das redes sociais para ampliação dos debates e mobilização para a ação política. Para ele, os processos participativos ainda aproveitam pouco o potencial das tecnologias de informação e recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento.

Pires (2014) também ressalta que algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com os atores sociais. Ele ainda considera a inexistência de mecanismos e processos de articulação entre as instâncias de participação, a qual tem prejudicado os debates transversais e produz lacunas na construção de uma gestão pública democrática. Por fim, o mesmo autor afirma que os processos participativos têm a qualidade de sua operação heterogênea, mostrando que apesar da expansão desses canais observada nas últimas décadas, muitos deles foram criados sem condições adequadas para o seu bom funcionamento em termos legais, administrativos e financeiros.

Buscando responder às pressões evidenciadas, o governo federal elaborou a proposta de construção da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social, que teve como resultado o Decreto Federal nº 8.243 de 23 de maio de 2014, editado para fortalecimento e articulação das instâncias de participação já existentes no âmbito federal, prevendo ainda formas de participação relativamente novas, como os fóruns interconselhos e mesas de diálogo (CARNEIRO; BRASIL, 2014). A proposta, no entanto, foi derrubada no âmbito do legislativo.

O processo de *impeachment* da Presidenta Dilma, antes da metade do seu segundo mandato, agravou a crise institucional e política no país, culminando no mandato de um governo conservador. O momento atual acentua os desafios e impõe empecilhos para as instituições democráticas no geral e para a participação institucional. Nesse cenário, é importante reconhecer, no âmbito do Governo de Minas Gerais, a criação dos Fóruns Regionais de Governo, ampliando a participação no Estado. A seguir, apresenta-se o contexto da participação especificamente no Estado de Minas Gerais e os antecedentes da criação de tal instância.

### **3.5 A participação social no cenário mineiro e os antecedentes dos Fóruns Regionais**

Como destacado nas últimas seções, a participação contou, no Brasil, com um protagonismo inicial do âmbito municipal e, posteriormente, com uma ampliação da arquitetura participativa pelo Governo Federal, ao longo da última década, com desdobramentos no âmbito dos estados.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Constituição Mineira, promulgada em 1989, seguiu os passos da Carta Federal com a incorporação de propostas advindas da sociedade e previsão de participação popular, em que se destaca a previsão da realização de audiências públicas regionais (art. 60, § 2º, III), além da instituição de regras próprias sobre iniciativa popular, fiscalização e controle dos atos governamentais diretamente pelos cidadãos, com a previsão de conselhos em diferentes áreas de políticas públicas.

Minas Gerais seguiu a tendência dos demais estados na institucionalização de conselhos e realização de suas etapas das conferências, tendo em vista o texto constitucional, a legislação subsequente promulgada nos anos 1990 e os desdobramentos da ampliação da arquitetura participativa, ao longo dos anos 2000, pelo governo federal. Conforme apontado anteriormente, a pesquisa Estadiv (IBGE, 2014) registrou a expansão do número de conselhos em todos os estados.

Pereira (2015) coloca que faltam dados a respeito dos conselhos e conferências realizados no Estado, sinalizando que o governo estadual não tinha informações sistematizadas sobre os conselhos em funcionamento e suas características, o que endossa a pouca prioridade concedida à participação nas últimas décadas. De acordo com o levantamento da autora, o art. 17 da Lei Delegada nº 112, de 2007, que dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública do poder executivo estadual, aponta a existência de 48 conselhos que integravam a administração direta. A maioria desses conselhos foi criada posteriormente à Constituição Federal de 1988.

A partir de 2003, foi implementada, em Minas Gerais, uma reforma administrativa denominada “Choque de Gestão”. Na mesma linha das reformas gerenciais implementadas nos anos 1990 no governo federal, o modelo adotado foi a marca dos 12 anos de PSDB no governo de Minas Gerais e tinha como objetivo a redução do déficit fiscal do Estado.

O Choque de Gestão pode ser dividido em três gerações. A primeira se deu no período entre 2003 e 2006, e a segunda entre 2007 e 2010, nos dois governos de Aécio Neves. A terceira geração, denominada “Gestão para a Cidadania” ocorreu no governo de Antônio Anastasia, entre 2011 e 2014. Conforme Vilhena e Ladeira (2012), a Primeira Geração teve como principal objetivo o equilíbrio fiscal, tendo em vista a situação crítica vivenciada pelo Estado. Na Segunda Geração, a busca de resultados adquiriu novo status e consolidou práticas de acompanhamento de projetos e ferramentas com foco em resultados.

Ladeira (2008) aponta, em sua análise, a lacuna de participação democrática no modelo de gestão adotado pela administração pública do governo de Minas Gerais. Essa

lacuna se caracteriza essencialmente pela baixa participação na definição e no controle da execução dos Projetos Estruturadores<sup>20</sup>, que delinearão a estratégia da ação estatal. Os principais instrumentos de planejamento do Estado, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de longo prazo, e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), de médio prazo, eram definidos a partir de um processo centralizado de decisão. Também o processo de controle estava centralizado nos secretários de Estado, gerentes de projetos e equipe de técnicos, carecendo de *accountability* (LADEIRA, 2008).

A questão da lacuna participativa como déficit democrático do modelo de gestão adotado foi reconhecida como crítica a partir da terceira geração do Choque de Gestão. Nesse sentido, o engajamento do cidadão e da sociedade no processo de desenvolvimento do Estado é enfocado na “Gestão para a Cidadania”, marca da terceira fase. Essa adaptação mantinha a base dos modelos anteriores de equilíbrio fiscal, qualidade do gasto e foco nos resultados, conforme Vilhena e Ladeira (2012), buscando aprimorar as ações e instrumentos.

A busca da ampliação da dimensão de cidadania na Terceira Geração materializou-se em uma incipiente tentativa de regionalização e inclusão da participação social, denominada “Estado em Rede”. Vilhena e Ladeira (2012) afirmam que o novo arranjo institucional baseou-se em mecanismos de governança em rede, participação democrática e gestão integrada de ações e informações, que previam articulação horizontal e sistêmica dos órgãos governamentais, por meio do compartilhamento de informações e do alinhamento estratégico, envolvendo a sociedade civil, por meio da elaboração do planejamento e controle social. Essa iniciativa, no entanto, não passou da fase-piloto<sup>21</sup>.

Cabe ressaltar que, na tipologia de Abrucio (1997), esse modelo equivaleria ao *Public Service Orientation (PSO)*, na preocupação com a dimensão da participação e da cidadania, mas sem romper com os limites do gerencialismo nem implementar um arranjo

---

<sup>20</sup>Criados nas primeiras fases, os Projetos Estruturadores seriam objeto central da estratégia e constantemente monitorados. A contratualização das metas se deu a partir de um instrumento de pactuação de resultados, chamado “Acordo de Resultados”, entre o Governador e os Secretários de Estado e posteriormente entre os Secretários e suas equipes de trabalho, estabelecendo indicadores e metas para os compromissos de cada órgão na estratégia governamental (VILHENA; LADEIRA, 2012).

<sup>21</sup>A “Governança em Rede” se subdividiu em dois eixos de trabalho: a Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa. A primeira previu a construção de instâncias colegiadas de governança, denominadas Comitês Regionais, para cada uma das dez regiões. Tais comitês seriam integrados por representantes das pastas governamentais e reúnem-se para discutir as necessidades e especificidades de cada região, priorizando as estratégias de cada contexto. A gestão participativa visou uma construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado, em cada uma das regiões de planejamento. A participação nesses espaços, no entanto, se limitou a duas regiões de planejamento, conforme colocado por Pereira (2015).

institucional mais participativo de fato. Essa tentativa de operacionalizar a participação cidadã almejada na administração pública de Minas Gerais na Terceira Geração do Choque de Gestão demonstrou-se insuficiente para incorporar as demandas da sociedade civil.

No âmbito do Poder Legislativo, é possível destacar a criação de espaços para a inclusão dos cidadãos na discussão sobre as políticas públicas, o planejamento do Estado e o processo legislativo. É importante a contribuição da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a partir da criação da Comissão de Participação Popular (CPP), em 2003, para oferecer recursos para os cidadãos influenciarem no trabalho legislativo. A ALMG, por meio da CPP, desempenha o relevante papel de viabilizar a intervenção popular no planejamento do Estado, a partir da realização anual de audiências públicas para a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Em tais audiências, o cidadão pode fazer sugestões incorporadas pela CPP que podem ser apresentadas como emendas ao PPAG<sup>22</sup> (PEREIRA, 2015).

A partir do panorama apresentado, é possível constatar que a participação social institucionalizada não integrou, de forma sistemática e consequente, a agenda do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, nas últimas décadas, apesar da tentativa de introdução da participação regionalizada prevista pelo Estado em Rede, nos últimos anos de governo do PSDB. Apesar da iniciativa do Legislativo e da presença de conselhos e realização de conferências, destaca-se a baixa permeabilidade da gestão pública mineira à participação da sociedade civil.

No ano de 2014, ocorreu a eleição de Fernando Pimentel, do PT, para o governo do Estado, sob o slogan “Ouvir para Governar”, colocado no Plano de Governo. A incorporação da participação popular e a implementação de uma gestão descentralizada foi a principal promessa da campanha, de maneira que, em 2015, ao assumir o governo, houve um esforço para a criação de uma instância que pode viabilizar a participação em todo o Estado, de forma descentralizada e regionalizada<sup>23</sup>.

Esse modelo idealizado materializou-se com a instituição dos Fóruns Regionais de Governo nos 17 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais, criados para viabilizar a diretriz de descentralização administrativa e interiorização do governo. O fortalecimento das

---

<sup>22</sup>Essa participação se manteve, tendendo à expansão e houve assimilação das emendas populares ao PPAG (COLARES, 2010; VITELLI, 2014; VITELLI et al., 2015).

<sup>23</sup>Além da criação dessa instância, é indicativo de priorização da dimensão da participação social, conforme Pereira (2015), a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), pela Lei nº 21.693 de 26/03/2015. Na referida lei, oito conselhos foram integrados à SEDPAC por subordinação administrativa.

representações territoriais e a atuação conjunta com a sociedade civil na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas visavam ao aprimoramento e democratização da gestão pública. A experiência dos Fóruns Regionais de Governo, a partir de sua criação, será descrita no próximo capítulo.

## **4 A EXPERIÊNCIA DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS**

O estado de Minas Gerais é marcado por sua grande extensão territorial e pela ampla diversidade histórica, cultural, social, econômica e política encontrada em suas diferentes regiões e 853 municípios. Como ressaltado no capítulo anterior, o modelo de gestão adotado entre os anos de 2003 e 2014 tinha um caráter centralizador e, portanto, com baixa capacidade de incorporar a diversidade da dimensão local e a participação da sociedade como insumo para as políticas públicas.

Em contraste, o atual governo do Estado de Minas Gerais assumiu o compromisso com a modificação dessa forma de gestão, por meio da incorporação da participação social associada à territorialização. Para materializar esses pilares, foram criados os Fóruns Regionais de Governo que, ao longo dos quase três anos de gestão foram implementados e se consolidaram como o carro-chefe do governo Pimentel.

O presente capítulo tem como objetivo descrever, em linhas gerais, a experiência dos Fóruns Regionais de Governo como uma nova interface socioestatal no âmbito do estado de Minas Gerais até o presente momento. A primeira seção trata do arcabouço legal que deu suporte aos Fóruns e delineou os objetivos, diretrizes, competências e atribuições dessa nova interface. Também se pretende compreender a dinâmica de funcionamento dos Fóruns em seu arranjo participativo, bem como qual o caráter da participação, as instituições criadas e as formas de representação dos diferentes atores envolvidos nesse arranjo. Na segunda seção, serão descritas as etapas já realizadas dos Fóruns Regionais, até o momento de elaboração desse trabalho.

### **4.1 Arcabouço legal e dinâmica de funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo**

Conforme discutido no primeiro capítulo, a participação demanda um rearranjo da forma pela qual o Estado se organiza. A implementação de uma nova instância envolve assim a elaboração de arcabouço legal e normativo que estabeleça diretrizes para o seu funcionamento. (FUNG, 2003; TARRAGO; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015; SOUZA, 2016).

Com o objetivo de entender como se deu esse rearranjo no âmbito da implementação dos Fóruns Regionais de Governo, essa seção aborda seu arcabouço legal, partindo da criação e regulamentação, e demonstrando as reestruturações que ocorreram recentemente. Essa abordagem incorpora a redivisão do Estado de Minas Gerais em 17

territórios de desenvolvimento, a partir dos quais foi estabelecida toda a dinâmica da participação. Ainda, as instituições criadas e diretrizes para o funcionamento da instância serão abordadas no plano formal, para, posteriormente, no próximo capítulo, ser analisadas empiricamente.

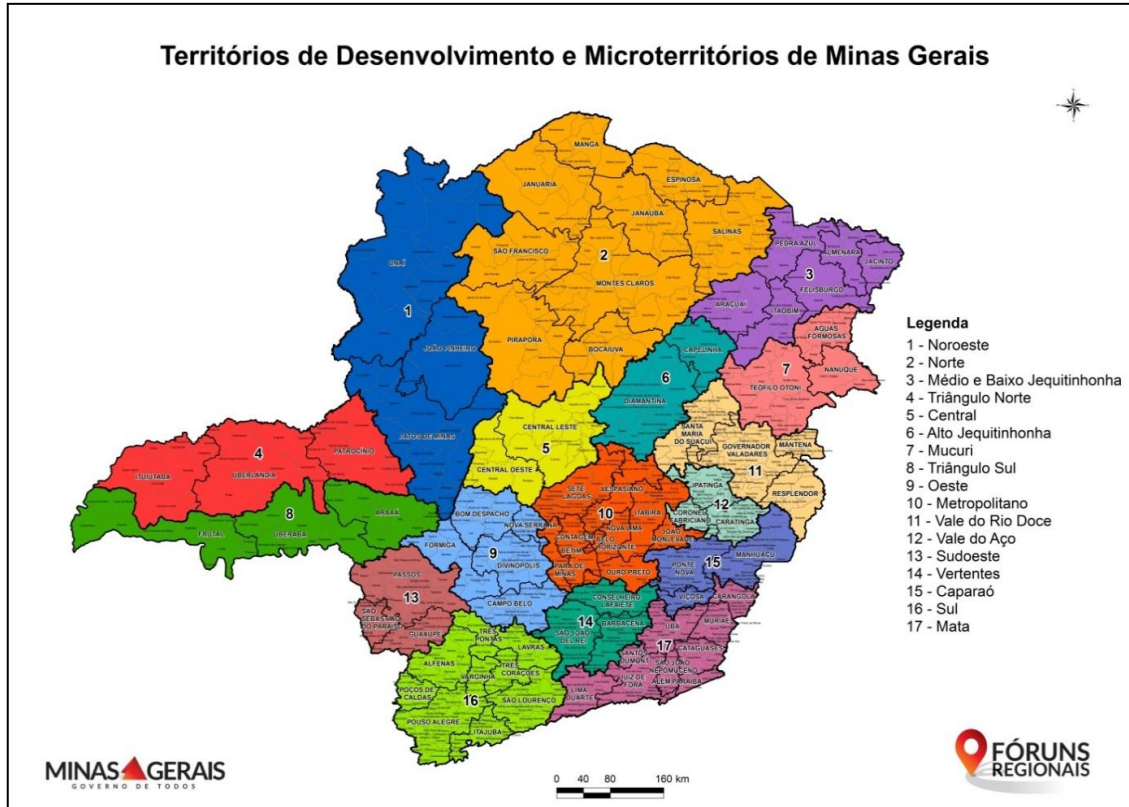
#### **4.1.1 A criação dos Fóruns Regionais e a nova perspectiva de territorialização do estado**

A instituição dos Fóruns Regionais de Governo se deu a partir do Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015. Conforme o art. 1º:

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 (MINAS GERAIS, 2015).

O Decreto refere-se, já no primeiro artigo, à nova perspectiva de territorialização de Minas Gerais. O Estado, anteriormente dividida em dez regiões de planejamento, passa a contar com 17 territórios desenvolvimentos, especificados no Capítulo 3: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Metropolitano, Mucuri, Noroeste, Norte, Oeste, Sudoeste, Sul, Triângulo Norte, Triângulo Sul, Vale do Aço, Vale do Rio Doce e Vertentes. Esses territórios de desenvolvimento estão divididos em 80 microterritórios, conforme mostra o mapa apresentado a seguir:

**Figura 2 - Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais e respectivos microterritórios**



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Por território de desenvolvimento entende-se, conforme o art. 1º, § 2º, I do Decreto, “espaço de desenvolvimento econômico e social, formado por municípios, no interior dos quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas.” (MINAS GERAIS, 2015). Os microterritórios são colocados como subdivisões dos territórios em pequenos espaços geográficos, a partir dessa mesma diretriz de identidade dos grupos sociais.

A nova divisão territorial é um elemento central para o entendimento do arranjo institucional dos Fóruns Regionais de Governo. O Decreto de sua instituição deixa claro que cada Fórum Regional escolherá seus representantes nos respectivos territórios de desenvolvimento. Tal redivisão teve como base as divisões territoriais de algumas políticas públicas, principalmente a prevista na política pública estadual de Saúde, e visa a adequação da divisão do Estado à realidade de cada espaço, combinando critérios políticos, de identidade histórico-cultural e características socioeconômicas (PEREIRA, 2015; MOREIRA; SILVA, 2016).

A proposta dos Territórios de Desenvolvimento tem como objetivo possibilitar o melhor direcionamento das ações e programas do Governo à resolução dos problemas

específicos de cada um dos territórios, tornando a administração pública mais capaz para resolver os desafios identificados nas mais diferentes áreas. A nova divisão operacionaliza, ainda, a ideia de descentralização, maior proximidade ao cidadão e acesso a serviços mais condizentes com as necessidades específicas de cada território (MOREIRA; SILVA, 2016).

Os Fóruns são instituídos como “instâncias de articulação regional da ação administrativa” (MINAS GERAIS, 2015), de caráter consultivo e propositivo. Suas diretrizes gerais e objetivos são estabelecidos no art. 2º e art. 3º do Decreto. Em linhas gerais, os Fóruns devem viabilizar a participação social como direito do cidadão, reconhecendo-a como elemento essencial para a inclusão social, diversidade e legitimidade da gestão de políticas públicas. É ressaltada a importância da transparência e garantia do direito à informação, com ampliação dos mecanismos de controle social, bem como a garantia da autonomia das organizações da sociedade civil.

Basicamente, os Fóruns Regionais têm como objetivo promover a participação social, de forma descentralizada, em todos os territórios de desenvolvimento, construindo e formalizando as instâncias próprias para tal. As prioridades de políticas públicas devem ser discutidas com base nos instrumentos de planejamento e orçamento, estimulando a democracia participativa e conferindo maior legitimidade à sua gestão.

São competências dos Fóruns Regionais de Governo, conforme o art. 4º do Decreto mencionado:

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 (MINAS GERAIS, 2015).

Em suas competências, fica clara a necessidade de integração da instância ao ciclo de gestão de políticas públicas do Estado, abarcando a participação nas dimensões de

diagnóstico, planejamento e orçamento, e envolvendo o monitoramento e avaliação das políticas.

#### **4.1.2 O arranjo participativo e os atores institucionais envolvidos**

O Decreto nº 46.774 estabeleceu, ainda, a dinâmica de coordenação, funcionamento e instalação dos Fóruns Regionais de Governo. Ficou estabelecida a coordenação executiva compartilhada entre a SEGOV, SEPLAG e SEDPAC, responsável por prestar apoio técnico a todas as etapas de funcionamento dos Fóruns. Além de presidir essa coordenação, com apoio dos demais órgãos, quando requisitados, à SEGOV ficou atribuído o apoio logístico e operacional para a realização dos Fóruns.

O referido Decreto destaca os atores envolvidos no processo: 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.

Ficaram estabelecidos, no art. 7º do mesmo Decreto, os Colegiados dos Fóruns Regionais de Governo, de caráter diretivo e executivo, que contam com representantes governamentais e não governamentais.

A representação governamental nos colegiados é composta de dezesseis representantes do Poder Executivo Estadual<sup>24</sup>, representantes do Executivo e Legislativo Municipal, sendo um Prefeito e um Vereador de cada microterritório, representando os municípios e suas câmaras municipais, respectivamente, além de representantes do Poder Legislativo Estadual e Federal e um representante de cada território de órgãos do poder executivo federal que tenham expressão regional. Ainda podem integrar o Colegiado membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Já a representação não governamental é composta de três representantes de cada microterritório da sociedade civil organizada, com expressão regional, sendo um representante de entidade sindical, um representante de entidade empresarial e um representante de movimento social de cada microterritório, e três representantes de cada microterritório da sociedade civil não organizada.

---

<sup>24</sup>Essa representação é dividida entre os diferentes órgãos e secretarias: SEGOV, SEPLAG, SEDPAC, SES, SEDESE, SEE, SEAPA, SEMAD, SEDRU, SETOP, PMMG, PCMG, CBMMG, DER-MG, CEMIG e COPASA (SANTOS, 2016).

Os objetivos do Colegiado são, dentre outros, o de coordenar, viabilizar e promover o funcionamento dos Fóruns Regionais; conduzir a construção do Planejamento Territorial das ações de governo; acompanhar e subsidiar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, e, assim, contribuir para o aprimoramento da gestão pública. Moreira e Silva (2016) ressaltam que, em todo o processo de participação, a qualificação e o empenho dos representantes são determinantes para o sucesso do processo.

O Colegiado Executivo tem sua coordenação e direcionamento realizados pelos Secretários Executivos, que são servidores vinculados à Secretaria de Estado de Governo. Esses atores têm como função a prestação de apoio operacional técnico aos grupos de trabalho constituídos no Território e demais atividades propostas nos Fóruns Regionais, além de visitar periodicamente os Microterritórios, sendo responsáveis pela articulação entre o poder público, os representantes eleitos, sociedade civil organizada e não organizada, e os demais órgãos da Federação existentes no Território. Além disso, é de responsabilidade dos secretários levantar locais para a realização dos Fóruns Regionais e mobilizar a sociedade para reuniões nos territórios (SANTOS, 2016; ANDRADE, 2017).

Os Fóruns, após as fases iniciais de grandes assembleias de participação ampla, que serão descritas em seguida, tiveram como objetivo possibilitar ao Governo de Minas Gerais receber a contribuição da população na elaboração de um Diagnóstico Territorial para subsidiar os instrumentos de planejamento com informações específicas de cada território, fornecidas pelas demandas identificadas pela população. A constituição do Colegiado Executivo é a medida que permite o acompanhamento e avaliação das políticas públicas no âmbito dos Fóruns.

A estrutura institucional dos Fóruns sofreu uma alteração central no segundo ano de funcionamento, com a criação de uma pasta específica para a gestão dos Fóruns, em uma nova Secretaria de Estado. A reforma administrativa estabelecida pelo governo, a partir da Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, nos termos de seu art. 44, previu a criação de secretarias de estado extraordinárias com finalidades de atender a situações temporárias. O §1º do artigo citado definiu que tais secretarias teriam sua instalação, denominação e organização, bem como funcionamento, definidos em Decreto. Conforme o §2º do mesmo artigo: “As secretarias de Estado extraordinárias previstas neste artigo serão extintas até 31 de dezembro de 2018” (MINAS GERAIS, 2016a).

A partir dessa diretriz, a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF) foi instalada pelo Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016. Em seu art. 1º, o Decreto destaca a competência da SEEDIF:

Art. 1º – Fica instalada a Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF – que tem como competência desenvolver e fomentar a economia mineira, com as atribuições de planejar, organizar, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas ao:

I – desenvolvimento integrado das regiões do Estado;

II – fomento e desenvolvimento de potencialidades regionais;

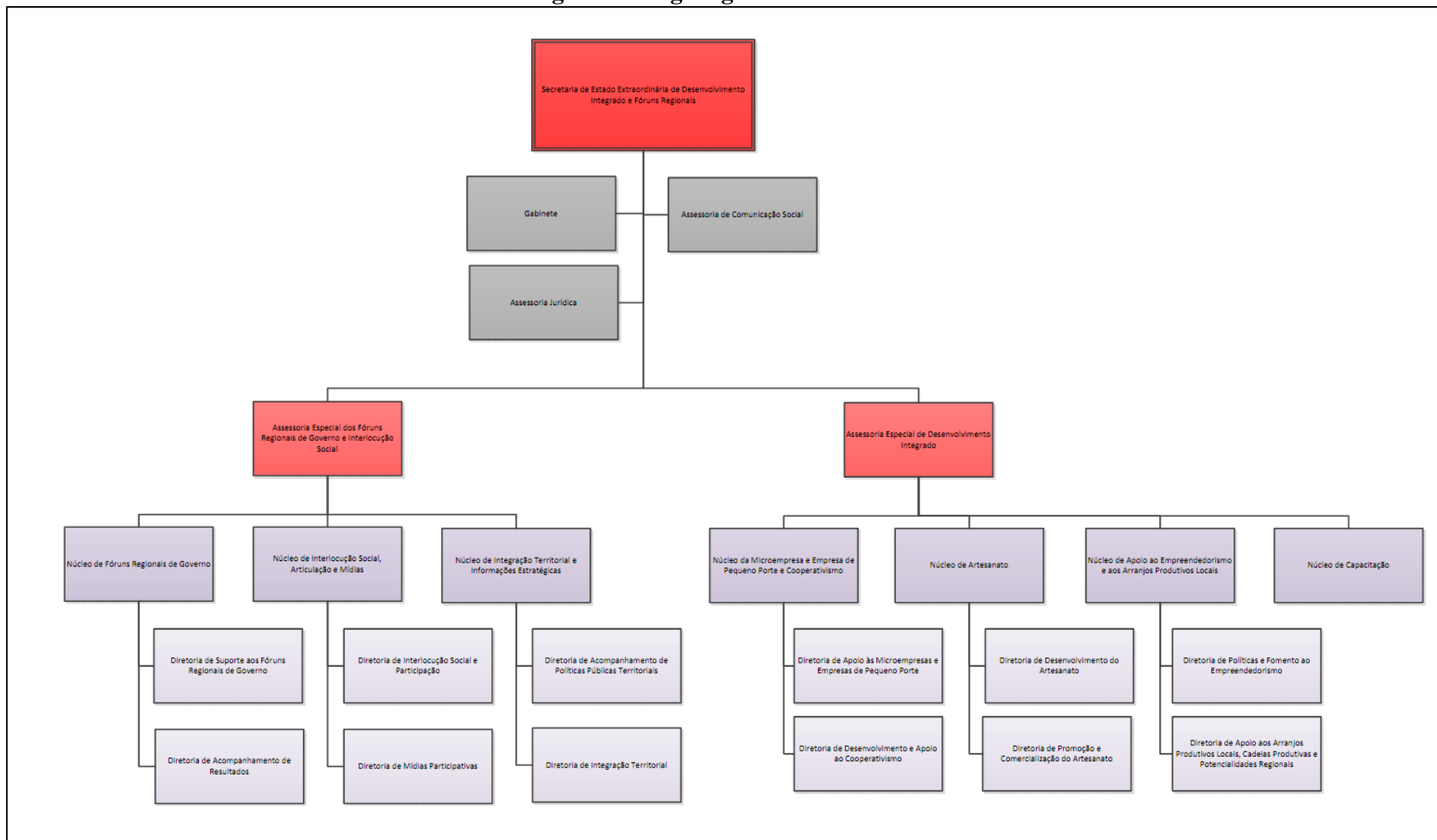
III – desenvolvimento dos arranjos produtivos locais, do cooperativismo e do artesanato.

Parágrafo único – Compete ainda à SEEDIF a execução e a governança dos Fóruns Regionais em parceria com a Secretaria de Estado de Governo, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social (MINAS GERAIS, 2016b).

Posteriormente, o Decreto no 47.094, de 28 de novembro de 2016, dispõe sobre a organização da SEEDIF. Além das competências já definidas no Decreto de instalação, seu art. 2º, IV, acrescenta que é de competência da SEEDIF “planejar e executar as ações e funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo nos territórios de desenvolvimento, atuando em conjunto com os demais órgãos do Estado” (MINAS GERAIS, 2016c). Essa competência destaca o caráter intersetorial dos Fóruns.

No que diz respeito à estrutura da SEEDIF, é referente especialmente aos Fóruns a Assessoria Especial dos Fóruns Regionais de Governo e Interlocação Social. Observa-se o seguinte, conforme organograma elaborado pela SEPLAG, em conformidade com o Decreto:

**Figura 3 - Organograma da SEEDIF**



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

O Capítulo VI do citado Decreto trata especificamente dessa assessoria, aprofundando-se em suas competências e atribuições específicas. É de sua competência viabilizar a participação e o diálogo social, mediante a articulação e fortalecimento das representações sociais regionais, criando, assim, mecanismos de atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil. Essa atuação deve se dar de forma regionalizada, com base na governança das ações dos Fóruns. O objetivo colocado é o aprimoramento e democratização da gestão. Dentre as suas atribuições estão:

Art. 7º – (...) com atribuições de:

- I – desenvolver formulações, proposições e definições sobre os Fóruns Regionais de Governo;
- II – promover o diálogo e a ação concertada entre o Poder Executivo e setores organizados e não organizados da sociedade civil;
- III – planejar e executar as ações de instauração e funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo nos territórios de desenvolvimento, atuando em conjunto com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo;
- IV – promover a interlocução permanente dos movimentos da sociedade civil com os Poderes do Estado, Ministério Público e Defensoria Pública;
- V – promover, estabelecer e formalizar instâncias de discussão participativa no âmbito da política dos Fóruns Regionais de Governo, em todos os territórios de desenvolvimento;
- VI – planejar e conduzir as atuações dos secretários executivos de cada um dos territórios de desenvolvimento;
- VII – promover a inclusão social;
- VIII – incentivar a racionalização e a simplificação administrativa;
- IX – fomentar e encaminhar aos órgãos e entidades do Poder Executivo as discussões e pautas pertinentes aos Fóruns Regionais de Governo;
- X – fortalecer as bases e mecanismos de planejamento territorializado e controle social no Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2016d).

A compreensão do funcionamento da coordenação dos Fóruns na SEEDIF será aprofundada no próximo capítulo.

#### **4.2. Dinâmica de funcionamento e etapas dos Fóruns Regionais de Governo**

As duas primeiras fases dos Fóruns Regionais de Governo instituíram os Fóruns e ocorreram entre os meses de junho a outubro de 2015. Chamadas pelo governo de 1ª e 2ª rodadas, essas etapas caracterizaram-se pela realização de dois eventos em cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento. A primeira rodada foi a de instalação dos Fóruns, com a explicação da dinâmica do processo, e a segunda buscou efetivar a participação da população na construção de um diagnóstico territorial para balizar os instrumentos de planejamento,

formulação e implementação de políticas públicas condizentes com a realidade identificada em cada território.

O primeiro evento contou com a presença do Governador em ato solene, bem como a distribuição de materiais que explicavam os procedimentos seguintes, apresentando os Fóruns Regionais e a sua proposta de funcionamento. Nesse evento, também houve a distribuição dos Formulários de Diagnóstico Territorial que deveriam ser preenchidos pelos participantes com os principais problemas e necessidades identificados por eles, nos respectivos territórios, e entregues via e-mail ou no dia do evento da 2ª rodada. Esses conteúdos balizariam os debates temáticos.

O segundo evento teve como finalidade a elaboração do Diagnóstico Territorial. A dinâmica de funcionamento foi organizada com base na divisão da sociedade civil em grupos que puderam apresentar problemas e necessidades de cada temática de discussão: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura. Esses grupos representavam os eixos utilizados na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). A apresentação dos problemas e necessidades foi seguida de um espaço de discussão no qual esses problemas eram comentados, defendidos no mérito e priorizados, de acordo com sua relevância para o desenvolvimento econômico e social do Território (PEREIRA, 2015; SANTOS, 2016).

Na segunda rodada, também foram formados os chamados Colegiados Executivos, com o objetivo principal de acompanhar os desdobramentos práticos do planejamento participativo em seu Território, detalhando e monitorando as ações do governo segundo o Diagnóstico Territorial. Os Colegiados Executivos foram compostos por meio da eleição de vinte e cinco representantes titulares da sociedade civil e até vinte e cinco suplentes em cada território, além de prefeitos e vereadores de cada território e representantes regionais das diversas secretarias de estado que contam com a regionalização de sua política pública (SANTOS, 2016; MOREIRA; SILVA, 2016).

Com o fim dessas duas primeiras etapas de interação direta nas Assembleias Gerais, para as quais toda a população foi convidada a participar indistintamente, iniciou-se a fase intragovernamental de elaboração do Diagnóstico Territorial. O documento elencou 12.689 problemas e necessidades apontados pela população, bem como os priorizados 2.037, e serviu como subsídio para o PMDI e o PPAG, instrumentos de planejamento de longo e médio prazo. De acordo com os dados da Secretaria de Planejamento, a primeira etapa

mobilizou, nos 17 territórios, 17.293 pessoas, e a segunda contou com 8.361 participantes, caracterizando ampla participação. (MOREIRA; SILVA, 2016).

Os problemas e necessidades elencados, na avaliação de Moreira e Silva (2016), eram de diferentes naturezas, sendo, muitas vezes, vinculados a demandas expressas. O processamento desses problemas e necessidades, para melhor análise e realização de encaminhamentos, ocorreu com base em quatro categorias de atividades da gestão pública: “Custeio”, que se refere a despesas necessárias para a manutenção da máquina e de serviços públicos já instituídos; “Gestão”, caracterizada pela análise de procedimentos administrativos de rotina que podem ser aprimorados; “Investimentos”, no que se refere à aquisição, ampliação ou construção de novos bens e serviços; por fim, “Pessoal”, que abarca a realização de concursos públicos, contratação de pessoal e melhorias nas carreiras existentes.

A equipe técnica da SEPLAG foi responsável por organizar e categorizar todos os problemas e necessidades priorizados, conforme essa tipologia, para, posteriormente, encaminhá-los às secretarias e órgãos responsáveis por sua análise mais aprofundada, conforme as questões setoriais (ANDRADE, 2016). As questões levantadas nos Fóruns Regionais deveriam servir de base para as ações e atividades de cada secretaria e órgão, a fim de que as políticas públicas fossem readequadas à realidade de cada Território de Desenvolvimento.

Em dezembro de 2015 foi iniciada a terceira fase, conhecida como Devolutivas dos Fóruns Regionais. Essa fase previa encontros nos quais os representantes do governo, em cada pauta, apresentavam aos Colegiados Executivos a análise técnica realizada a respeito de cada problema e necessidade componente do Diagnóstico Territorial, apresentando as ações que cada órgão e secretaria do governo colocava para solucionar essas questões (SANTOS, 2016).

Tendo em vista o grande volume de informações, as devolutivas foram divididas em três momentos distintos. Primeiramente, foram realizadas devolutivas de custeio e gestão das áreas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Segurança Pública. Posteriormente, foram abarcadas as devolutivas de custeio e gestão das áreas restantes, como Cultura, Esporte, Proteção Social, Turismo, Meio Ambiente, dentre outras. No caso das devolutivas das questões referentes a investimentos e pessoal, a resposta dada aos colegiados até então se restringe à consideração das dificuldades financeiras e orçamentárias do Estado, justificando a impossibilidade de realização de ampliações nesses gastos.

No que tange à incorporação das demandas dos Fóruns Regionais ao planejamento e execução das ações de governo, é possível destacar o Pacto pelo Cidadão. Esse instrumento reúne as ações prioritárias dos Fóruns Regionais e metas setoriais definidas nos Comitês Temáticos instituídos pelo governo. Seu principal objetivo é pactuar com cada área de governo as metas a serem atingidas nos próximos dois anos, em consonância com o PMDI e o PPAG. As metas finalísticas representam o compromisso do governo com a população, pois, em tese, foram definidas a partir do método de gestão regionalizada e participativa, materializado pelos Fóruns Regionais de Governo. O Pacto objetiva, ainda, contribuir para o atendimento às principais demandas da sociedade, fixando metas de desempenho a serem acompanhadas e promovendo o controle social e participação em todas as etapas do ciclo de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2016c).

A despeito dos marcos identificados como etapas dos Fóruns, é prevista uma mobilização permanente dos colegiados executivos e um trabalho constante pelos secretários executivos (ANDRADE, 2017). Esse funcionamento será analisado no próximo capítulo.

Além da realização constante de reuniões, debates e recebimento de demandas, que caracterizam a rotina dos Fóruns, foi pensado um retorno aos territórios de maneira diferenciada. Nesse sentido, foi criada uma nova fase: o “Circuito dos Fóruns Regionais de Governo”, que previu a realização de grandes eventos em cada um dos territórios.

A etapa mais recente dos Fóruns Regionais teve início no começo do ano de 2017. A princípio, a nova fase foi chamada provisoriamente de “Governo Presente” e, de acordo sua concepção inicial, envolve um grande evento, com duração de um dia, realizado em escolas ou universidades com espaço adequado para receber uma feira de serviços públicos, direcionada a toda a população. Além dessa feira, foi prevista uma agenda política direcionada ao colegiado executivo de cada território.

O nome provisório dado à nova fase explicita a intenção real do governo de retornar aos territórios em grandes eventos, em busca de uma maior aproximação entre o governo estadual e a população. Nesse sentido, foram priorizados municípios nos territórios que ainda não haviam recebido a presença do Governador. A validação dessas cidades-sede também observou critérios políticos, de infraestrutura e logística, tendo em vista o grande porte do evento.

A proposta colocada para o Governo Presente envolvia a presença do Governador em todos os eventos, dos secretários de Estado e servidores do alto escalão, além da equipe técnica dos órgãos do Estado, tanto em nível central quanto em unidades regionais. Esses atores do governo representam suas áreas das seguintes formas: com apresentações,

reuniões, oficinas ou palestras sobre iniciativas, programas ou ações específicas do órgão ou secretaria; com prestação de serviço ou cadastro possível de ser levado para o interior, a fim de facilitar o acesso da população, com a prestação de informações gerais no *stand*.

A partir dessa diretriz, definida pela alta gestão do governo, a coordenação dos Fóruns mobilizou os diferentes órgãos do governo estadual na organização de ações voltadas para os cidadãos, instituições, empresas ou governos municipais. Cada secretaria ou órgão foi responsável por pensar em sua atividade e público-alvo. No processo de organização da nova etapa, foi ressaltada a importância da participação efetiva das chefias e equipe técnica nos eventos. Além disso, as áreas que contam com órgãos de governo com representação regional devem fortalecer a articulação e atividades desses órgãos em cada território.

Embora os eventos sejam amplamente divulgados e abertos a toda a população, sendo permitido o livre fluxo de pessoas, o processo de mobilização específica se concentra nos prefeitos, vereadores e membros do colegiado executivo, que têm agenda específica.

A partir da realização do primeiro evento em Ituiutaba, no território do Triângulo Norte, o formato da nova fase ficou mais claro, e ela passou a ser chamado de “Circuito dos Fóruns Regionais de Governo”, ressaltando a utilização do slogan “por todo o estado, com todos os mineiros”. A opção também envolveu a ideia de que é uma continuidade, uma nova fase dos Fóruns, e não algo desconectado do que já havia sido feito nas etapas anteriores.

A figura apresentada a seguir sintetiza as etapas descritas:

**Figura 4 - Etapas dos Fóruns Regionais de Governo**



Fonte: Elaboração própria.

A presença do Governador e de diferentes secretários de estado nesses eventos demonstra o envolvimento e a importância política dada pelo governo ao retorno aos territórios. No período da manhã, é prevista uma Plenária com a participação do Governador e secretários de estado presentes, além de outras autoridades convidadas como deputados estaduais, federais, prefeitos e vereadores.

No evento, os representantes do colegiado executivo se reúnem, em uma agenda no período da tarde, com os representantes dos órgãos de governo, seja na figura de secretários de estado, seja na de técnicos presentes.

Até então, os circuitos têm conseguido envolver os diferentes órgãos de governo e secretarias para a participação nos eventos com representantes da área técnica e da alta gestão. Exemplos de serviços que estão sendo prestados à população: a emissão de carteiras de identidade pela Polícia Civil, emissão de 2ª via, cadastramento para débito automático, alteração da data de vencimento, dentre outros serviços oferecidos pela COPASA. A chamada feira de serviços também conta com a Feira da Agricultura Familiar e da Economia Popular Solidária, artesanatos e atividades culturais com artistas locais.

O quadro apresentado a seguir mostra os eventos realizados, neste ano, no Circuito dos Fóruns Regionais de Governo, até o presente momento, com os respectivos municípios e datas de realização. Os territórios não evidenciados no quadro ainda não haviam recebido os circuitos até a finalização deste trabalho, sendo eles Vale do Aço, Vertentes e Oeste.

**Quadro 2 - Eventos dos Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo**

<b>Território</b>	<b>Município de realização</b>	<b>Data</b>
Alto Jequitinhonha	ITAMARANDIBA	31/08/2017
Caparaó	MANHUAÇU	29/06/2017
Central	ABAETÉ	20/07/2017
Mata	JUIZ DE FORA	08/06/2017
Médio e Baixo Jequitinhonha	ALMENARA	27/07/2017
Metropolitano	BETIM	23/08/2017
Mucuri	NANUQUE	03/08/2017
Noroeste	JOÃO PINHEIRO	06/07/2017
Norte	MONTES CLAROS	01/06/2017
Sudoeste	PASSOS	10/08/2017
Sul	VARGINHA	28/09/2017
Triângulo Norte	ITUIUTABA	04/05/2017
Triângulo Sul	FRUTAL	21/09/2017
Vale do Rio Doce	AIMORÉS	05/10/2017

Fonte: SEEDIF, 2017

No próximo capítulo, a nova fase será analisada com base nos aspectos verificados nas entrevistas com os gestores e na observação direta do evento realizado no território Metropolitano em Betim.

## **5 CAPACIDADES ESTATAIS PARA A INTRODUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO**

Os Fóruns Regionais de Governo serão analisados, neste capítulo, a partir da perspectiva das diferentes dimensões de capacidades estatais demandadas para a viabilização do modelo. Partindo do pressuposto de que a viabilização da participação social na gestão pública demanda a adaptação de processos e estruturas do funcionamento estatal, buscou-se compreender de que maneira isso ocorreu em Minas Gerais para a incorporação dos Fóruns Regionais na institucionalidade da gestão pública, tendo em vista as diferentes necessidades colocadas. A primeira seção detalha a metodologia seguida na análise, e as demais seções trazem os aspectos relativos às dimensões de capacidades específicas a serem analisadas.

### **5.1. Metodologia**

Os Fóruns Regionais de Governo constituíram-se, ao longo dos últimos três anos, como uma nova interface socioestatal, no âmbito do Estado de Minas Gerais. O modelo adotado foi construído à medida que o processo foi implementado, de forma que é difícil compreender que caminhos foram seguidos a partir de um olhar externo. É necessário analisar os Fóruns Regionais pela perspectiva dos bastidores, tendo em vista o foco na compreensão de seu funcionamento adotado neste trabalho.

Para a realização desta análise, portanto, a opção metodológica utilizada foi a de buscar compreender o processo a partir da perspectiva dos atores responsáveis por sua concepção e implementação. As técnicas utilizadas consistiram em uma pesquisa bibliográfica, levantamento documental, observação direta e realização de entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica realizada, dentre outros aspectos, contribuiu com pressupostos teóricos relevantes para a construção da análise. A revisão inicial envolveu temáticas da teoria democrática e sua interseção com as abordagens a respeito dos modelos de administração pública. Foi realizada uma revisão das diferentes lentes analíticas para a compreensão da participação social. Estudos recentes do campo participativo despertaram o interesse para um giro analítico da teoria para compreensão do funcionamento da participação e sua viabilização pelo Estado. A concepção de capacidades estatais como condições para a ação do Estado proporcionou a construção de um modelo para a análise dos Fóruns Regionais de Governo.

Para contextualização do ambiente em que ocorreu a implementação dos Fóruns Regionais de Governo, também foi feita uma revisão do panorama da participação no Brasil e em Minas Gerais, nas últimas décadas. Cabe destacar, ainda, que a revisão bibliográfica realizada a respeito dos trabalhos já desenvolvidos sobre os Fóruns Regionais de Governo influenciou na opção pela análise em continuidade, embora adotando uma compreensão analítica diferente.

A observação direta das reuniões da equipe da coordenação dos Fóruns, das reuniões com os secretários executivos e com os interlocutores subsidiaram a compreensão da dinâmica de funcionamento do processo, possibilitando a compreensão da articulação dos atores e dos processos de gestão realizados. Além disso, foi realizada observação direta do evento dos Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo no território Metropolitano, em Betim. Essa observação foi proporcionada pela inserção da pesquisadora como estagiária na equipe da SEEDIF, no Núcleo de Integração Territorial e Informações Estratégicas, entre março e outubro de 2017.

A principal fonte qualitativa da pesquisa para a compreensão da dinâmica dos Fóruns foi a realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista a opção analítica pela compreensão do processo com base na perspectiva dos atores que participaram, desde a concepção até o momento atual. A opção metodológica pelas entrevistas semiestruturadas justifica-se tendo em vista que os aspectos que se pretende analisar não foram alvo de registro sistemático. Assim, foram entrevistados cinco membros da equipe técnica e quatro membros da alta gestão, a fim de obter diferentes perspectivas. Os entrevistados da alta gestão são identificados como entrevistados 1, 2, 3 e 4, e os membros da equipe técnica identificados como entrevistados A, B, C, D e E, para facilitar a distinção entre as visões desses dois núcleos.

Nas entrevistas, esses atores foram estimulados a refletir sobre o processo, de maneira a identificar aprendizados, desafios e potenciais. Foram feitas perguntas que se relacionavam às quatro dimensões dos aspectos identificados pela pesquisadora na revisão teórica e observação direta. Para não limitar as respostas e permitir a identificação de interseções entre as capacidades, tendo em vista que cada um dos aspectos não ocorre de forma isolada, as entrevistas semiestruturadas não seguiram necessariamente a ordem colocada neste trabalho.

O levantamento documental dos documentos disponibilizados pelas secretarias que compuseram a coordenação dos Fóruns (SEPLAG, SEGOV, SEDPAC e SEEDIF) subsidiou a compreensão dessa percepção, oferecendo informações complementares.

A identificação das dimensões institucional, política, administrativa e técnico-deliberativa teve como base a bibliografia analisada para a construção do modelo analítico e, empiricamente, a observação direta do trabalho da coordenação dos Fóruns. Foram visualizadas na observação questões mais intrínsecas que só seriam apreendidas a partir da visão dos atores responsáveis pela concepção, execução e coordenação do processo participativo, desde o início. O quadro 3 sintetiza a partir de quais aspectos cada dimensão é analisada nas próximas seções.

**Quadro 3 - Modelo de análise aplicado aos Fóruns Regionais de Governo**

Dimensões de capacidades		Questões analisadas nos Fóruns Regionais
Institucional	Adequação das normas que orientam o funcionamento da participação e reorganização das estruturas estatais	Coordenação compartilhada SEGOV+SEPLAG+SEDPAC
		Criação e organização da SEEDIF
		Institucionalização dos colegiados executivos
Política	Mobilização dos recursos e atores necessários à introdução da participação	Conexão com a tomada de decisões e com o ciclo de políticas públicas
		Articulação intersetorial: órgãos e secretarias
		Articulação nos territórios e o papel dos secretários executivos e dos colegiados
		Interação com outras instâncias de participação
Administrativa	Procedimentos e recursos necessários ao funcionamento do processo participativo	Fluxo de informações
		Acompanhamento dos secretários e colegiados pela coordenação
		Parceria com OSCIP
Técnico-deliberativa	Mobilização de recursos comunicacionais para promover interações qualificadas	Instalação dos Fóruns e diagnóstico
		Devolutivas e reuniões ordinárias
		Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo

**Fonte: Elaboração própria.**

Cabe destacar que o presente estudo não esgota as possibilidades de análise em termos das dimensões das capacidades estatais apresentadas. Assim, não se pretende fazer uma análise de forma exaustiva a respeito de todos aspectos que compreendem as capacidades demandadas nos Fóruns. Para essa análise, foram selecionados aspectos identificados como relevantes na observação direta do trabalho da equipe. A divisão adotada foi subsidiada pela interpretação das entrevistas e, em alguns casos, pela cronologia do processo.

## **5.1 Capacidade institucional**

A inserção dos Fóruns Regionais no contexto da gestão pública de Minas Gerais implicou a necessidade de organização e interna e mobilização de recursos institucionais para sua consolidação. Ao analisar o arcabouço legal que estabelece diretrizes para os Fóruns e o funcionamento atual da interface, a partir da observação direta, foram identificados três pontos centrais analisados no que tange à mobilização de capacidade institucional. Nesta seção, é analisado, portanto, se as diretrizes colocadas em termos institucionais para os Fóruns forneceram condições adequadas para a consolidação do modelo.

### **5.1.1 A coordenação compartilhada entre SEGOV, SEPLAG e SEDPAC**

A estratégia adotada para a organização dos Fóruns Regionais de Governo foi a coordenação executiva compartilhada entre a SEGOV, a SEPLAG e a SEDPAC, conforme definido no Decreto nº 46.774. No âmbito da dimensão institucional, a primeira questão avaliada foi a percepção dos gestores sobre o funcionamento dessa coordenação.

A opção pela coordenação compartilhada, conforme o entrevistado A, se deu desde o início do governo, quando foram designadas equipes tanto na SEGOV quanto na SEPLAG para tratar dos Fóruns em conjunto. A SEDPAC, conforme Pereira (2015), foi incorporada quando a concepção dos Fóruns já estava bem definida. A estratégia leva em conta principalmente as responsabilidades institucionais de cada secretaria: a SEGOV, pelo caráter de mobilização política e social no governo, necessário para dar legitimidade aos Fóruns; a SEPLAG, com a dinâmica central do planejamento de governo; e a SEDPAC, por ser uma secretaria diretamente associada à temática da participação social, abarcando a articulação com os movimentos sociais e demais instâncias de participação no Estado, como os conselhos.

A entrevistada 4, da alta gestão, considera que essa opção foi condizente com o propósito dos Fóruns de trabalhar de forma intersetorial, envolvendo todo o governo. Também o entrevistado B, da equipe técnica, interpreta o caráter compartilhado da coordenação como uma intenção de demonstrar que os Fóruns são, por essência, uma ação intergovernamental, ultrapassando a lógica de um único órgão.

Sobre esse aspecto, de maneira geral, os entrevistados identificaram essa articulação como positiva. O caráter central que a SEGOV e a SEPLAG têm na estrutura do

governo possibilitou que os recursos necessários à organização dos Fóruns fossem mobilizados junto aos demais órgãos e secretarias. Na prática, essas duas secretarias assumiram o protagonismo da coordenação, ficando a SEDPAC com participação mais tangencial, o que os gestores atribuem ao fato de ser uma secretaria nova, em estruturação naquele momento inicial de governo, e à falta de pessoal dedicado exclusivamente aos Fóruns, como havia nas equipes da SEPLAG e SEGOV. Na visão da entrevistada D:

A gente tinha uma estrutura, uma coordenação geral que permitia que a gente tivesse um bom diálogo com várias frentes, porque a gente tinha vários públicos. Por ser um público muito diferente e heterogêneo, a gente tinha também uma coordenação totalmente heterogênea e isso era muito bom.

O papel da SEPLAG foi estruturante principalmente em termos de políticas públicas, ao disponibilizar os recursos e as informações necessários à viabilização do projeto. O entrevistado B reforça a importância da articulação entre essas duas secretarias, tendo em vista o grande poder de *enforcement* que ambas possuem junto aos diferentes atores estatais envolvidos. A coordenação compartilhada, somada à importância e visibilidade política dada aos Fóruns, ajudou no estabelecimento de uma estrutura que favoreceu o diálogo com as secretarias e tornou possível dar vazão a determinadas demandas e solicitações.

Na primeira fase, a de instalação dos Fóruns, a SEGOV teve maior protagonismo, tendo em vista que foi um evento mais político. Posteriormente, na segunda rodada, houve uma atuação muito forte da SEPLAG na operacionalização da metodologia, no processamento das demandas e na tentativa de realizar uma compatibilização com o planejamento.

No âmbito da alta gestão, o entrevistado 1 aponta que a coordenação compartilhada proporcionou “um casamento produtivo das peculiaridades institucionais que cada uma tem”. Embora houvesse posicionamentos e direcionamentos distintos nas secretarias, pensar o processo em conjunto foi muito positivo, conforme o entrevistado 2.

Contudo, a entrevistada 3 pondera que não foi uma tarefa simples envolver três secretarias diferentes. Enquanto a SEDPAC ainda buscava se estruturar, a SEGOV e a SEPLAG já eram secretarias estruturadas e com muitas responsabilidades no início do governo:

Então em muitos momentos a gente tinha até dificuldade de agenda em face dessa demanda em torno das três secretarias. Mas foi muito importante esse processo de compartilhamento da construção do processo dos Fóruns Regionais, da participação social no governo estadual, com o envolvimento

dessas instituições, dessas secretarias, porque trazia o olhar de diferentes áreas que no final se somavam muito e foi algo também de uma responsabilidade compartilhada.

Os entrevistados da equipe técnica concordam na identificação de algumas dificuldades, conforme a fala do entrevistado A:

Tem essa vantagem de ter pessoas olhando vários aspectos, mas também às vezes gerava muitas dificuldades. Não tinha uma diretriz muito clara às vezes para onde ir. Você tinha um grupo na SEPLAG que pensava em fazer certas coisas, outro grupo que pensava ali outra na SEGOV. Tinha mais trabalho para chegar a um consenso. Às vezes as definições demoravam um pouco mais, ou às vezes você tinha uma definição e acabava mudando por causa da entrada de outros atores.

Pelo peso político dos Fóruns, a divergência em torno das definições é uma característica intrínseca. Na prática, conforme a entrevistada E, houve questões de disputa de poder naturais nessa coordenação compartilhada, o que pode ter sido um problema no início, mas posteriormente a SEPLAG e a SEGOV desenvolveram uma dinâmica de trabalho em conjunto bastante produtiva que estava em consolidação na gestão dos Fóruns Regionais de Governo.

### **5.2.2 A criação da SEEDIF**

A criação da SEEDIF, na metade do ano de 2016, foi uma estratégia político-administrativa do governo para repensar o funcionamento da máquina pública e implicou uma modificação da dinâmica dos Fóruns Regionais, de forma que as equipes responsáveis diretamente pelos Fóruns na SEPLAG e SEGOV foram transferidas para um único setor da nova secretaria, a Assessoria Especial de Fóruns Regionais<sup>25</sup>.

A Assessoria se divide formalmente, conforme o Decreto nº 47.094, em três Núcleos: o Núcleo de Fóruns Regionais de Governo, o Núcleo de Interlocução Social, Articulação e Mídias, e o Núcleo de Integração Territorial e Informações Estratégicas. Nesta análise, no entanto, não serão consideradas as atuações individuais de cada Núcleo, tendo em vista que as funções ainda estão em estruturação e toda a equipe trabalha de maneira bastante horizontal para a organização executiva dos Fóruns.

---

<sup>25</sup>Não houve nenhuma equipe proveniente da SEDPAC, pois não há uma equipe exclusiva dos Fóruns nessa secretaria, não sendo possível destacar servidores para a SEEDIF. No entanto, a equipe foi ampliada tendo em vista que foram incorporados alguns servidores da extinta SEDE.

Apesar da consolidação das equipes em um único setor, não houve centralização do ponto de vista formal, tendo em vista que as outras três secretarias continuam na coordenação do processo, não havendo alterações no Decreto de criação dos Fóruns. Dessa forma, conforme o entrevistado A, embora a organização tenha sido facilitada pela junção das duas equipes envolvidas em nível de execução operacional dos Fóruns, foi mantido o problema das dificuldades de coordenação. Também o entrevistado C considera que a ideia da centralização teve como objetivo facilitar o fluxo de informação entre as equipes, mas afirma que os Fóruns perderam em termos de força política para a execução das ações, em comparação com quando estavam dentro da SEPLAG e SEGOV.

O entrevistado B completa que a SEEDIF tem competência de lidar com os Fóruns Regionais, conforme o Decreto de criação da Secretaria<sup>26</sup>, mas não houve alteração no Decreto anterior para acrescentá-la à coordenação como uma das protagonistas. Isso gerou uma ambiguidade institucional:

E eu estou dizendo isso porque em termos institucionais ainda há uma confusão de qual é a participação dessas três secretarias e como entra a SEEDIF no processo. Tendo essa confusão, ela está no plano legal, mas ela passa também pro plano material. Depois que houve a criação da secretaria, ainda há hoje uma dificuldade extrema de tentar delimitar competências e qual é a área de atuação.

Ainda conforme o entrevistado B, a resposta a essa divisão de competências está sendo criada na prática, à medida que as questões vão chegando. Essa indefinição, no entanto, gera um sobreesforço de articulação intergovernamental que dificulta a canalização de energia para o processo de resolução das demandas da população elencadas no processo.

A criação da SEEDIF implicou, inclusive, um momento de paralisia. O entrevistado B afirma que, a despeito da lacuna legal da definição de responsabilidades a cada um desses órgãos, o trabalho continua, mas há alguns impactos, em termos práticos, na administração do processo<sup>27</sup>.

Na alta gestão, há visões diferentes a respeito da criação da Secretaria. O entrevistado 2 e a entrevistada 4 afirmam que a criação da SEEDIF ressalta a importância

---

<sup>26</sup>As competências da SEEDIF conforme o Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016, estão no Capítulo 4 desta monografia.

<sup>27</sup>Um exemplo dado é o firmamento do termo de parceria Houve um questionamento de porque o termo ficou na SEEDIF sendo que o Decreto explicita que a parte operacional é uma atribuição da SEGOV.

política do projeto no governo, tendo em vista que os Fóruns podem ser considerados, atualmente, o carro-chefe do governo. Para o entrevistado 2, a criação da secretaria abre espaço para maior aprofundamento da participação e ressalta a associação dos Fóruns ao desenvolvimento integrado. Ele afirma que, embora existam dificuldades práticas de organização, transferência de orçamento e questões que envolvem a criação de uma nova secretaria, isso não inviabiliza a atuação.

Na percepção do entrevistado 1, a criação da secretaria tem a importância de reconhecer os Fóruns Regionais como uma dimensão executiva do Estado, bem como a interlocução estruturada com a sociedade. No entanto, existe uma problemática relacionada ao momento de criação dessa secretaria: “O que acontece, acho que embora venha aí carregada disso, a criação da secretaria num momento em que não se tinha ainda, como se diz, estabilizado a metodologia, acabou acelerando a desmobilização da metodologia inicial.”.

A percepção da entrevistada 3, está em conformidade com essa constatação:

Particularmente eu acho que não foi assim tão interessante porque partiu um processo que já estava em andamento, que eram os Fóruns Regionais, com essa articulação inicial que a gente já mencionou, e do ponto de vista da área do desenvolvimento econômico também deu uma retaliada nas ações. (...) eu achei que não foi muito interessante porque foi no meio do caminho, as coisas já estavam se encaminhando. Segundo porque realmente a ideia de você fazer um processo de alteração da gestão, a não ser em ajustes naquilo que já existe, é sempre muito arriscado. Eu acho que acabou que nós criamos uma estrutura que trouxe mais dificuldades, vamos dizer assim, administrativas do que propriamente uma solução, na minha opinião. Tanto é assim que a própria constituição dela se dá enquanto uma secretaria extraordinária, ou seja, ela tem data para encerrar sua existência.

O principal problema identificado foi, portanto, uma interrupção no processo, o que dificultou a continuidade da metodologia prevista. A criação de uma nova estrutura pressupõe um Decreto organizativo, distribuição e redistribuição de funções, de cargos, o que gera um desgaste, um hiato de espera muito grande e traz prejuízos para o processo no geral. A entrevistada 3 acredita que houve prejuízos, inclusive, para o processo de participação social no governo do Estado como um todo.

Assim, é possível afirmar que a criação da SEEDIF, embora tenha facilitado a organização executiva dos Fóruns por um lado, acabou por desmobilizar, de certa forma, o processo de consolidação, gerando dificuldades institucionais que tiveram desdobramentos em outras dimensões de capacidades relacionadas aos Fóruns, conforme analisado nas próximas seções.

### 5.2.3 A institucionalização dos colegiados executivos

Como já posto, uma das características colocadas para a governança participativa é a reorganização do aparelho estatal, conforme o desenho da participação. Essa participação, localizada em diferentes assuntos e espaços geográficos, requer a geração de novas instituições estatais para apoiar e guiar esses esforços (FUNG; WRIGHT, 2003).

O desenho dos Fóruns envolveu a redivisão territorial do Estado, como explicitado na análise do Decreto, no capítulo anterior, e a criação de representações permanentes nos 17 territórios de desenvolvimento: os chamados colegiados executivos. Buscou-se identificar como ocorreu a institucionalização dos colegiados executivos, pela percepção dos atores entrevistados.

Os representantes do colegiado executivo foram eleitos na segunda rodada dos Fóruns Regionais. Para o entrevistado 2, os Colegiados trazem para os Fóruns verdadeiramente a participação, tendo em vista representação da sociedade civil, governo, prefeitos, vereadores, deputados federais e estaduais: “todo o espectro político e social do território está ali no colegiado executivo”<sup>28</sup>. Segundo ele, os colegiados não só discutem os problemas, mas também foram criados para receber a resposta por parte do governo, de maneira que o seu funcionamento permite pensar na dimensão das políticas públicas, a partir da lógica territorial.

A institucionalização dos colegiados executivos é a base do modelo e condiz, em sua concepção, com o que apontam Fung e Wright (2003) a respeito da transformação de mecanismos de poder em formas democráticas permanentemente mobilizadas.

Os colegiados potencializam a rota formal da participação no Estado, e têm o potencial de tornar essa prática mais durável e contínua. Conforme a entrevistada 3, “o colegiado executivo nasce dessa necessidade da permanência do diálogo”. É ressaltada, ainda, a dimensão do controle social pelo Colegiado, tendo em vista que é um canal direto de comunicação com a sociedade civil.

Na prática, verifica-se que a forma como se dá a atuação de cada colegiado executivo não é homogênea entre os territórios. Conforme a entrevistada 3, a especificidade de cada território influencia a forma de funcionamento desses colegiados. A operacionalização desse modelo envolve questões específicas, como o perfil da sociedade civil entre os membros dos colegiados e o perfil do próprio secretário executivo, de maneira

---

<sup>28</sup>A respeito do perfil dos representantes, ver Santos (2016).

que, enquanto alguns colegiados têm uma continuidade maior em sua atuação, outros não tiveram um fluxo frequente de reuniões<sup>29</sup>. Cabe ressaltar, portanto, que não é possível afirmar que os colegiados se institucionalizaram da mesma forma em todos os territórios de desenvolvimento.

Para o entrevistado B, a institucionalização dos colegiados executivos é um dos feitos mais notáveis dos Fóruns, embora o caráter dessa instituição em termos de tomada de decisão seja apenas consultivo:

Embora eles não sejam deliberativos e não tenham influência direta como tem, por exemplo, um orçamento participativo, eles são uma instância perene de diálogo constante com o governo do Estado. E isso significa que pelo menos pra reduzir a assimetria de informação eles já servem (...) **pelo menos você consegue garantir que as pessoas estão sendo frequentemente munidas de informação qualificada e tempestiva sobre o que tá acontecendo no Estado** (grifo nosso).

A ponte feita pelo colegiado, no âmbito institucional, é considerada um avanço muito grande para os técnicos, no geral. É uma nova instância de pressão política que ajuda nos processos de diálogo com o governo do Estado, até mesmo para orientar a atuação das secretarias.

Nesse ponto, é possível interpretar que o escopo de atuação dos colegiados atualmente converge com a noção de interface socioestatal comunicativa, abarcando uma colaboração informativa entre o Estado e a sociedade civil. Retomando Pires e Vaz (2012), apesar do baixo poder decisório, esse tipo de interface pode ser revestido de significativo caráter consultivo.

O pressuposto dessa nova estrutura, criada no âmbito dos Fóruns, tanto a partir de formas permanentes, quanto da interlocução direta, do diálogo e do papel ativo dos Secretários Executivos, ao menos de maneira ideal, teve como objetivo tornar o Estado presente nesses territórios, para potencializar a resolução de problemas locais. Para o entrevistado 1, a presença dessa institucionalidade onde o problema está sendo resolvido, é essencial para captar as especificidades e executar programas coerentes:

A estrutura de funcionamento do aparato governamental ela tem que ser capaz de se organizar aonde há especificidades dos problemas. Então a fala,

---

<sup>29</sup>Essa heterogeneidade será explicada, de maneira mais detalhada, na análise do acompanhamento dos colegiados e dos secretários e da articulação territorial nas capacidades administrativa e política, respectivamente.

né, a frase famosa lá do Guimarães Rosa que “Minas são muitas”, a gestão pública tem que ser capaz de reconhecer essa característica, pra ela se organizar, não, por exemplo, criando administrações regionais, mas criando fluxos que permitam essas comunidades fazerem acontecer aquilo que ela entendem e sabem ser desenvolvimento econômico e social.

O processo dos Fóruns Regionais com a consolidação dos colegiados representa, para o entrevistado 1, “um embrião da construção de uma estrutura dessa natureza”. De forma geral, embora se reconheça os potenciais da institucionalização dos colegiados, boa parte dos entrevistados reconhece também que a atuação dessa nova instância ainda se dá de forma limitada, o que é uma questão natural do processo, tendo em vista o pouco tempo de seu funcionamento, em comparação com outras interfaces socioestatais. O modelo carece de uma análise mais crítica e detalhada para a proposição de alterações que aprofundem sua forma de funcionamento, sendo necessário avançar nesse sentido. Alguns dos entrevistados apontaram como caminho a vinculação legal do Colegiado à aprovação do PPAG, para seu empoderamento, questão que será aprofundada na discussão da capacidade política.

O entrevistado 1 defende que esses colegiados se tornem espécies de conselhos de desenvolvimento das regiões<sup>30</sup>, mantido o processo político de escolha e definição de prioridades, como os Fóruns foram conduzidos até o momento. Para ele, a realização das reuniões dos colegiados deve estar conectada diretamente com o processo burocrático-administrativo, e os fundos de desenvolvimento e a aprovação de estratégias no plano plurianual são a forma de aprofundar essa conexão.

Em síntese, no que se refere à mobilização de capacidades institucionais, é possível afirmar que a coordenação compartilhada foi uma decisão positiva, apesar de oferecer desafios à tomada de decisões e criação de estratégias conjuntas, segundo diferentes pontos de vista. De uma forma geral, entende-se que foi uma estratégia adequada à realidade do arranjo dos Fóruns Regionais, uma vez que integra secretarias com caráter central, tanto para a articulação política, quanto para o estabelecimento da estratégia de governo. Embora a SEDPAC tenha desempenhado um papel mais secundário, sua atuação foi relevante para a articulação com os movimentos sociais.

No entanto, a mudança institucional, com a criação da SEEDIF e a inserção da equipe dos Fóruns em uma secretaria ainda em estruturação, sem que o processo houvesse

---

<sup>30</sup>Cabe ressaltar que inicialmente o Colegiado Executivo teria representação no CEDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social). Conforme Pereira (2015), o CEDES tem como função a aprovação do PMDI. No entanto, essa proposta não foi aprovada na Assembleia.

sido consolidado, prejudicou e desestruturou ações que estavam em andamento, gerando problemas administrativos, evidenciados na seção 5.4. Entende-se que o caráter extraordinário da secretaria evidencia dificuldades institucionais de continuidade do processo, o que é demonstrado pela previsão de sua extinção, ao final de 2018. É possível que, na ocasião da extinção da secretaria, os Fóruns passem por uma desestruturação, o que representa um desafio para sua consolidação.

A institucionalização dos colegiados executivos e seu funcionamento podem ser considerados uma iniciativa de sucesso em prol da criação de estruturas permanentes de diálogo com a sociedade civil e os demais atores presentes em cada território. No entanto, sinaliza-se a necessidade de regulamentação formal dessa atuação, para que ela seja mantida. A vinculação desses colegiados aos instrumentos de planejamento, a partir de alterações legais, é identificada pela gestão como caminho para a institucionalização dos colegiados. Assim, os Colegiados demandam maior capacidade institucional para sua estabilização e continuidade no âmbito do Estado de Minas Gerais.

### **5.3 Capacidade política**

A capacidade política diz respeito à mobilização de recursos e atores necessários à introdução da participação, gerando desdobramentos para o processo participativo. Envolve a integração de diferentes órgãos e secretarias, e a coordenação de esforços para a articulação dos atores locais, no âmbito dos territórios, no caso dos Fóruns. Além disso, a dimensão política diz respeito à incorporação da participação na tomada de decisão, relacionando-se à conexão com o ciclo de gestão de políticas públicas e outras formas de interfaces socioestatais.

Nesta seção, são analisadas, primeiramente, as duas dimensões de mobilização e articulação dos atores, no âmbito dos Fóruns Regionais: a articulação com os órgãos e secretarias, e a articulação territorial, que remete à participação e incorporação dos atores locais no processo. Em seguida, é abordada sua conexão a outras interfaces socioestatais, avaliando a integração com outras formas de participação. Por fim, é analisada a conexão com a tomada de decisão e o ciclo de políticas públicas.

#### **5.3.1 Articulação com os órgãos e secretarias**

Um dos aspectos da mobilização de atores nos Fóruns Regionais se refere à capacidade de articulação e integração dos diferentes órgãos públicos e secretarias no

processo. Essa articulação envolve os representantes das secretarias do âmbito central e a articulação dos representantes regionais por meio dos colegiados<sup>31</sup>. Também foi evidenciado o potencial de intersetorialidade e a construção de soluções conjuntas por esses órgãos, no espaço criado nos Fóruns.

A articulação com os órgãos e secretarias no âmbito central inicialmente se deu a partir de “pontos focais”, pessoas de referência nos órgãos que geralmente eram os ASPLANs (Assessores de Planejamento) de cada secretaria, responsáveis por fazer o acompanhamento das prioridades estratégicas. Os ASPLANs se tornaram pontos focais principalmente por uma facilidade de comunicação, uma vez que esses representantes já eram as principais referências da SEPLAG nas secretarias no acompanhamento setorial feito pelo NCIAPE (Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas). A entrevistada E destaca que, inicialmente, foram indicados técnicos para essa articulação e, embora alguns tenham se destacado e se tornado grandes parceiros, a articulação com os órgãos e secretarias só foi ampliada quando os Fóruns adquiriram maior visibilidade e foram se consolidando como estratégia de governo:

Acho que a partir do momento que a política começou a se desenvolver e a ganhar espaço dentro do governo, as secretarias foram percebendo que só técnicos participando não estava sendo suficiente, então os próprios entrevistado 2s, chefe de gabinete, os próprios secretários começaram a acompanhar junto, então acho que essa articulação melhorou nesse sentido porque a gente passou a ter contato com técnico e com a alta gerência né, com a alta gestão, um perfil mais político e a articulação entre esses dois e as secretarias foi melhorando.

A fala da entrevistada evidencia que quando a alta gestão prioriza o projeto, ele se torna uma diretriz mais clara na secretaria e facilita o processo de articulação. Essa articulação depende, muitas vezes, da característica e do perfil da alta gestão em cada secretaria. Algumas secretarias se destacaram mais que outras, nesse sentido.

O entrevistado B corrobora essa questão, afirmando que em um governo com secretários muito diferentes e relativamente autônomos na estratégia, uma estrutura como os Fóruns gera pressão política para orientar o comportamento das secretarias, tendo em vista a consolidação como um espaço de grande visibilidade. Nesse sentido, apesar das dificuldades

---

<sup>31</sup>Embora esses atores estejam também evidenciados na análise da articulação territorial, nesta subseção foi concedida uma atenção maior tendo em vista o potencial de intersetorialidade.

de cooperação e coordenação<sup>32</sup> entre as secretarias, os secretários geralmente tendem a aderir mais às diretrizes dos Fóruns em momentos em que o processo está em maior evidência.

Os técnicos, no geral, apontaram que a relação com as secretarias e órgãos tem melhorado e se tornado mais produtiva. Atualmente, as pessoas de referência nas secretarias e órgãos são chamadas de interlocutores<sup>33</sup>. Conforme a entrevistada D:

No início a gente tinha os pontos focais, agora a gente chama de interlocutores (...) E aí os interlocutores passaram a ser quem participa dos Circuitos dos Fóruns, nessa nova fase. Mas aí a gente conseguiu que os interlocutores dialogassem com esses pontos focais pra que a gente conseguisse a partir deles os resultados que a gente queria com os ASPLANS nos pontos focais, que é o acompanhamento das demandas. Tem mais de uma pessoa, todos são interlocutores agora, inclusive os pontos focais, porque às vezes eles coincidem, ou dialogam, então tá cada vez melhor.

Dessa forma, é possível afirmar que a mobilização dos órgãos e secretarias foi ampliada, de maneira que, atualmente, os atores estatais têm uma relação mais próxima, o que impactou não apenas na mobilização para os circuitos, mas também no acompanhamento das questões específicas das demandas e devolutivas. Os entrevistados afirmam que, mesmo que esses interlocutores não possuam as informações, eles se demonstram dispostos a buscá-las dentro da secretaria, facilitando a comunicação.

Com o envolvimento nos Circuitos, cada secretaria teve a oportunidade de pensar que serviços ou políticas públicas podem ser levados para o evento, e qual público específico é mobilizado em cada território, tendo em vista as próprias atividades já executadas, e, ainda, enviar representantes para além dos interlocutores, mobilizando de fato a gestão central para estar presente nesses territórios. Depreende-se das entrevistas que a ida dos gestores para o interior, a mobilização para a participação local nos Fóruns e o contato direto com a população do território têm sido muito positivos. Conforme a entrevistada 3:

Então a nossa avaliação até o momento é uma avaliação positiva porque de um lado, internamente ao governo, houve uma mobilização muito significativa, houve um deslocamento importante de representação, inclusive

<sup>32</sup>O Entrevistado afirma ainda que a SEPLAG perdeu o status de supersecretaria, o que faz com que a gestão seja menos centralizada e mais permeável às diferentes dinâmicas de poder e pressão social e política. Essa questão dificulta a coordenação, mas é interessante em termos de democratização da gestão pública.

<sup>33</sup>Conforme Santos (2016), foram selecionadas dezesseis secretarias estratégicas para o atual governo para compor o grupo de interlocutores. Coube a essas secretarias indicação técnico-política para fazer reuniões semanais de alinhamento com os Fóruns.

do nível central do governo para os territórios, isso a gente avalia como muito importante porque abre um pouco a cabeça do gestor, ele tem uma visão mais próxima da realidade do estado, em cada cidade, o fato da gente ter realizado essas atividades em cidade de porte pequeno né, de porte menor, do que as chamadas cidades polo, também foi muito significativo, porque é uma forma de nós colocarmos os gestores públicos, sejam técnicos, sejam administradores, muito mais de cara com a realidade.

Para o entrevistado A, as reuniões realizadas nos territórios são espaços que possibilitam articular esses atores e colocar todos eles na mesma mesa, principalmente os atores estatais locais, que atualmente conseguem dialogar para a discussão de problemas e soluções locais:

Às vezes o que faltava era mais ter uma mesa pra esses órgãos poderem discutir e tentar resolver as coisas juntos. Então acho que nesse sentido funcionou muito bem, e aqui no Centro a gente usa esses interlocutores, que na verdade você tem as pessoas locais né, que reúnem em cada território e aqui você tem também um grupo de pessoas que reúnem e eu acho que eles podem também encontrar várias soluções para questões locais, mesmo sendo pessoas do centro encontrando aqui, e a função deles é difundir as informações para todas as regionais. Tem secretarias que fazem mais que as outras. Tem algumas que você chega lá na ponta e a pessoa não tá nem sabendo da informação.

É papel da coordenação viabilizar esse espaço, mas cabe às secretarias também buscar a melhoria da distribuição de informações localmente. Nesse sentido, essa falha de comunicação está associada não especificamente aos Fóruns, mas a um problema do governo no geral, conforme apontam os técnicos. A entrevistada D coloca essa questão:

Que aí eu acho que falha e é um problema de comunicação mesmo, falha nas secretarias, a secretaria com a regional, e nós com os colegiados, essa comunicação a gente ainda tá tentando. Eu acho que todo o governo busca melhorar essa comunicação regional, só que pra conseguir esse acompanhamento existem fatores que não estão na nossa alçada.

Ainda a respeito desses desafios, é possível identificar a dificuldade de fazer com que os órgãos trabalhem de forma intersetorial. Para a entrevistada 4, a realização de trabalhos em conjunto representa uma mudança de mentalidade: “porque por muito tempo a gente trabalhou cada um no seu setor pensando só a sua própria política”. Ela afirma que os exemplos de trabalhos conjuntos que se realizam devem ser disseminados, para que o interesse dos órgãos em desenvolver esse tipo de ação se amplie, e para que a intersetorialidade se torne rotina. A entrevistada 3 reforça essa questão:

Acho que o principal problema é o tamanho do estado em termos físicos mesmo, a diversidade da estrutura organizacional dos diferentes órgãos e secretarias e isso aliado a uma tradição, vamos dizer assim, do serviço, do poder público e dos serviços públicos de ter uma lógica de funcionamento muito em caixas específicas, sem uma real intersetorialidade.

Embora a intersetorialidade seja considerada no discurso em termos de importância e significado, sua prática em qualquer uma das esferas ainda é algo muito complexo. A entrevistada 3 afirma que, apesar de o processo de diálogo ter melhorado, essa capacidade de articulação demanda um processo constante de capacitação dos servidores.

Para compreender de que maneira as ações intersetoriais aconteceram, os gestores foram questionados se os Fóruns têm proporcionado maior trabalho conjunto entre as secretarias. De uma maneira geral, as respostas foram exemplos de articulação local entre os órgãos. Identifica-se, como uma oportunidade, a criação de um espaço em que os órgãos têm a oportunidade de conversar entre si e colaborar, localmente, para a solução de problemas. Nessas conversas, são identificadas também oportunidades de trabalho conjunto, em discussão de temáticas. No entanto, não há uma sistematização dessas articulações locais. Conforme o entrevistado B:

Eu acho que essa inovação ela é pouco perceptível, assim. Porque ela acontece mais dentro das interfaces locais. Alguns arranjos intergovernamentais foram criados, estão sendo criados ainda pra dar soluções pra problemas muito operacionais práticos.(...) é um improviso técnico né, porque não canalizou, você não criou um canal formal, uma rotina, não foi percebida essa rotina como uma boa rotina e ampliou fazendo daquilo uma ação global.

No âmbito central, é possível afirmar que surgiram, nas reuniões dos colegiados, sugestões de trabalho conjunto sobre problemas identificados no âmbito local. Um exemplo disso<sup>34</sup> é a identificação de problemas de racismo nas abordagens da Polícia Militar em determinadas localidades do território metropolitano. No momento da reunião, identificou-se, como possível solução, a criação de um grupo temático de trabalho que envolvesse membros do colegiado executivo, a Polícia Militar e a SEDPAC, para discutir questões a serem modificadas no treinamento e diretrizes para ação da PMMG. No entanto, não foi verificado se foram dados encaminhamentos para a criação desse grupo de trabalho.

---

<sup>34</sup>O exemplo descrito foi obtido a partir da observação direta da reunião do colegiado executivo no território Metropolitano.

A hipótese para a dificuldade nessa articulação diz respeito às questões da cultura organizacional específica de cada instituição. Cabe aos órgãos utilizar esse potencial, mas é possível afirmar que a coordenação dos Fóruns tem o papel de dar encaminhamentos às sugestões e responder, no âmbito do colegiado executivo, para que o espaço realmente funcione como um impulso para a articulação intersetorial na administração pública.

### **5.3.2 Articulação territorial e o papel dos secretários executivos**

A articulação territorial está inserida no âmbito da capacidade de mobilização dos atores locais para a participação e o envolvimento nos Fóruns. Atualmente, a mobilização desses atores é feita, principalmente, pelos secretários executivos. A análise das capacidades institucionais demonstrou que os colegiados executivos constituíram-se em instâncias permanentes de articulação com os representantes locais. Dessa forma, esta subseção pretende analisar de que maneira esses atores são mobilizados no âmbito dos colegiados e de que forma se dá a atuação dos secretários executivos na interlocução local.

Os secretários executivos representam a “chave do diálogo” entre a administração central e os territórios. O papel atribuído a esses atores envolve uma estratégia de articulação direta que não se limita apenas à atuação no âmbito dos colegiados. Os secretários são a referência no território e devem acompanhar os microterritórios de perto, visitando os municípios, articulando com o poder municipal e com os movimentos sociais no âmbito local. Conforme a entrevistada 3:

A construção do modelo, vamos dizer assim, o embrião, a ideia de como que nós íamos dar segmento a esse processo de participação com o envolvimento mais territorial, com uma participação mais forte no território, ele foi sendo pensado à medida que o processo ia acontecendo (...). E a ideia inicial é mais ou menos a que está funcionando. A ideia de que a gente tivesse uma pessoa com o vínculo formal com o poder público, orientada pelas secretarias que coordenam o processo, mas que ele tivesse uma vivência mais no território, pra que ele pudesse fazer funcionar ali toda uma lógica de envolvimento de participação de articulação entre a população e o poder público, né, municipal e o poder público estadual e os diversos atores naqueles territórios.

O entrevistado 2 afirma que o secretário executivo tem, ao mesmo tempo, um perfil político e técnico: “ele tem que conseguir articular, dialogar, ali com os prefeitos, com a sociedade civil e as organizações”. As diretrizes dadas pela coordenação abrangem o desempenho do papel político de conversar com as pessoas no território, identificar os

problemas e dar encaminhamento a esses problemas no âmbito do governo central ou nos órgãos do território.

De uma maneira geral, os técnicos também atribuem aos secretários executivos o papel de interlocução, sendo a “pessoa do diálogo” capaz de fazer a interlocução com a sociedade civil e dialogar com o Estado. O entrevistado B coloca que esses secretários precisam receber, para tal, um apoio técnico e subsídio da equipe central no que se refere à dimensão de funcionamento do Estado para conseguirem dar uma resposta no âmbito local<sup>35</sup>.

A entrevistada 4 coloca que em um Estado como Minas Gerais, dada sua extensão territorial, o papel dos secretários é extremamente importante para que o governo central consiga compreender os perfis territoriais e as reais necessidades. Para ela, os secretários traduzem a “sensibilidade de estar no lugar”, trazendo informações para além do que já é verificável mediante dados e indicadores sociais. Eles também fazem o caminho inverso, levando informações, tendo em vista que, muitas vezes, as demandas das prefeituras e da própria sociedade civil são solucionadas com o esclarecimento sobre serviços e políticas públicas disponíveis.

O entrevistado A afirma que, a princípio, não houve uma definição clara do papel dos secretários. Dessa forma, verifica-se que a atuação tem grande diferença entre os territórios, dependendo tanto do perfil do secretário, quanto do próprio perfil territorial:

Alguns secretários executivos por perfil reúnem muito mais com a sociedade civil, fazem várias reuniões com a sociedade civil, com o governo e com os prefeitos, fazem com todos. Mas tem outros que vão ter um foco muito maior em lideranças políticas, então reúne quase que exclusivamente com prefeitos, vereadores. Mas todos eles fazem uma mobilização no território, eles trazem demandas, então eles meio que absorvem, idealmente, eles absorvem problemas regionais, trazem aqui pra gente, ou então direto pras secretarias responsáveis e conseguem resolver esses problemas. Dá encaminhamento em algumas coisas da região, traz informações pra gente, muitas vezes aí a gente entra em contato com as secretarias e consegue repasse pra sociedade ou pra prefeito.

A entrevistada 3 ressalta que a articulação entre os representantes do poder público municipal, da sociedade civil e dos órgãos de governo estadual no território também se deu de maneira muito distinta nos 17 territórios:

Tem territórios que isso funciona de um maneira extremamente azeitada, com uma articulação bastante significativa dos órgãos estaduais no território

---

<sup>35</sup>O acompanhamento dos secretários realizado pela equipe técnica será detalhado na próxima seção, na abordagem das capacidades administrativas.

com uma participação real e efetiva na vida ali do colegiado, se ajudando mutuamente, potencializando a capacidade de resposta do poder público estadual, em outros isso sofre alterações, porque também ocorreram muitas mudanças na representação territorial do poder público estadual, seja na Secretaria de Educação, seja na Saúde, seja na Polícia Militar, então isso também influenciou o funcionamento obviamente desse coletivo que a gente chama de colegiado executivo.

O entrevistado A afirma que havia uma ideia de realização de reuniões temáticas para discutir entre governo e sociedade e chegar a soluções locais. Ele ressalta, no entanto, que isso aconteceu mais em alguns territórios que em outros. Seria necessário estudar, caso a caso, os colegiados, para compreender se essas reuniões ocorreram de forma significativa nos territórios.

Ainda no que se refere à articulação territorial, o entrevistado B coloca que foram identificadas, muitas vezes, ao longo das reuniões do colegiado executivo, ações que os órgãos locais realizam e a administração central do setor não tem conhecimento. Assim, o colegiado amplia a articulação com as regionais, potencializando a redistribuição de informações dentro do próprio Estado:

Por algumas vezes, nos Fóruns Regionais, a gente teve alguma demanda que a gente teve uma resposta negativa dos órgãos centrais aqui e chegou lá na reunião os órgãos nos territórios falaram: não, pode deixar que a gente faz, a gente tem condição de fazer isso aqui. Então a gente desconhece nossa capacidade de execução. Ir a loco, estar próximo dos gestores locais, deslocar a gestão, facilita construir, isso que eu acho mais interessante, arranjos intergovernamentais pra poder dar respostas às demandas.

Ele ressalta que, embora não exista um caminho institucionalizado, uma estratégia bem delimitada para a realização dessas respostas, o fato de os órgãos estarem juntos e sendo cobrados ajuda a garantir o alinhamento. A dimensão da cobrança pessoal, face a face com a população, é atribuída ao funcionamento desses colegiados.

Por fim, o entrevistado 1 ressalta o papel dos secretários executivos, especialmente no momento atual da gestão:

Nós pensamos a metodologia de modo na sequência a construir as entregas baseado na alimentação de informações, mas a crise orçamentária e financeira, mais a crise política no país, mais a crise do mandato do governador, geraram um ambiente de extrema insegurança dentro da administração estadual de modo que se optou por uma interlocução mais direta do que realmente apoiada em instrumentos de gestão. Mais direta por meio dos secretários executivos, de modo a manter ativa a participação.

Ele acrescenta que essa nova estratégia tem uma “vitalidade gerencial”, após os Fóruns terem enfrentado dificuldades para avançar na metodologia:

(...) eu vou chamar genericamente aqui de “zeladoria de políticas públicas” que é aquilo que a liderança, o representante comunitário, o vereador, o prefeito, ele numa interlocução que neste caso o secretário executivo tá ali processando, traz pra dentro da administração pública e isso por si mesmo provoca uma ação proativa da administração em busca do atendimento da solução. Essa dimensão ela sempre acompanha todo processo participativo porque é mais ou menos o seguinte: eu vou fazer uma entrega e algo que demora tempo para ser produzido, mas ao longo disso tem a vida como ela é, então você vai dando respostas. Eu acho que tem essa característica no momento o processo.

Dessa forma, é possível perceber que, embora a atuação dos secretários e o funcionamento dos colegiados aconteçam de forma diferente entre os territórios, a capacidade política demandada no âmbito dos Fóruns, em termos de articulação territorial, foi viabilizada pelo novo espaço de interação e pela atuação direta dos secretários nos territórios. É necessário, no entanto, sistematizar as boas práticas identificadas em cada um dos territórios para a consolidação dessas aprendizagens locais e disseminação pelo Estado, tendo em vista a ampliação da articulação territorial e o alcance da participação.

### **5.3.3 Interação com outras instâncias de participação**

A respeito da interação com outras instâncias de participação, tanto os membros da alta gestão quanto os entrevistados da equipe técnica identificam que essa articulação é ainda incipiente. Os entrevistados, no geral, identificaram que há uma interseção, uma vez que boa parte dos membros dos colegiados executivos tem uma trajetória de participação também em outras instâncias, como os conselhos. Contudo, o fato de muitos membros do colegiado participarem também em outras instâncias não significa que existe uma conexão.

Como iniciativas ainda consideradas pontuais, é possível destacar a fala da entrevistada 3, que afirma que as conferências feitas em diferentes áreas tiveram forte referência nos Fóruns Regionais, conectando essas instâncias de alguma maneira. A entrevistada E identifica também uma experiência positiva com o CONSEA, o Conselho de Segurança Alimentar, mas afirma que essa articulação ainda é incipiente com as demais instâncias.

A coordenação conjunta com a SEDPAC objetivou suprir esse desafio da articulação com outras instâncias, tendo em vista que essa secretaria está em contato constante com os conselhos. Recentemente, conforme aponta o entrevistado 2, foi criado o Fórum Interconselhos<sup>36</sup>, que articula os conselhos de diferentes temáticas. Um dos gestores da equipe dos Fóruns participa das reuniões desse Fórum junto à SEDPAC e sinaliza que a integração entre essas instâncias poderia ser maior.

Uma iniciativa, identificada pelos entrevistados como oportunidade de potencializar a integração entre as diferentes instâncias de participação em Minas Gerais, é o Participa.MG, criado com o intuito de viabilizar e ampliar a discussão desses espaços por meio da criação de uma rede social. A iniciativa foi desenvolvida em parceria entre a SEDPAC, a SEEDIF, a SEPLAG e a SEGOV, buscando trazer esses espaços para o ambiente digital, reduzindo os custos de participação, suprimindo a ausência de articulação entre os espaços participativos, além de suprir falhas de comunicação nesses espaços e com o público no geral. A ideia é que esse instrumento influencie também na formulação de agenda, construção, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (SEDPAC, 2017).

Essa plataforma já está disponível para uso. Contudo, a entrada de usuários é restrita a quem já atua em algum espaço institucional de participação social, como os Fóruns Regionais, conselhos de políticas públicas estaduais e municipais, conferências estaduais e centros de referência em direitos humanos. O público-alvo dessa rede são pessoas já inseridas nos espaços de participação, a partir da criação de comunidades. Por exemplo, atualmente, os colegiados dos Fóruns têm comunidades no Participa.MG em que se prevê a publicação de diferentes informações pela coordenação para a viabilização de um diálogo online. Além disso, existe a comunidade dos Interlocutores dos Fóruns, que, atualmente, conta com 58 membros.

---

<sup>36</sup>A autora teve a oportunidade de participar em um World Cafe promovido nessa instância de articulação voltado para a ativação da rede do Participa.MG para conselheiras e conselheiros. Nessa reunião, a equipe da SEDPAC buscou estimular os presentes, a partir da escuta das possibilidades que a rede oferece, a apresentarem as demandas de comunicação e articulação existentes a fim de ampliar o funcionamento. Nos grupos de discussão, os conselheiros presentes apontaram a percepção de que não há um fluxo contínuo dos encontros com o colegiado e os representantes de governo. Questões identificadas como desafios para os Fóruns Regionais especificamente foram: a necessidade de se acordar previamente o que vai ser discutido, a busca pela consolidação como uma política de estado, a necessidade de garantir a capilaridade para a sua continuidade e a estabilização da metodologia de descentralização.

Embora já tenha alcançado muitos cadastros, a usabilidade da rede no Estado ainda não foi difundida entre os usuários e o potencial público-alvo<sup>37</sup>. Embora tenha um potencial, envolvendo a possibilidade de utilização de salas online para fazer reuniões, de realizar postagens em blogs e estabelecer diálogos naquela plataforma disponíveis para todos os membros da comunidade, o desafio atual consiste em fazer com que tanto os atores estatais, quanto os atores sociais utilizem tal rede para se comunicar, tendo em vista, principalmente, o atual uso de outros meios como o e-mail e grupos de Whatsapp.

A despeito da identificação de potenciais, a forma de articulação entre essas instâncias ainda não foi pensada no âmbito dos Fóruns. A articulação entre as diferentes instâncias de participação foi identificada por Pires (2014) como um dos principais desafios práticos para a participação institucional. Para que a participação se torne uma cultura política no Estado de Minas Gerais, essa integração faz-se necessária e, portanto, é um aspecto da capacidade política que deve ser mobilizada nos próximos passos dos Fóruns.

### **5.3.4 Conexão com a tomada de decisões e o ciclo de políticas públicas**

A conexão dos Fóruns com a tomada de decisões e o ciclo de políticas públicas depende, em grande parte, da utilização das demandas identificadas pelas secretarias<sup>38</sup>. Contudo, é papel da coordenação dos Fóruns adotar medidas para que o processo seja adequadamente incorporado nas fases de elaboração, planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, gerando desdobramentos para uma tomada de decisões mais coerente com as realidades territoriais e necessidades do cidadão.

O entrevistado 2, da alta gestão, afirma que os Fóruns representam uma diretriz de governo e, como programa central de grande importância política, devem influenciar nas

---

<sup>37</sup>Para promover a maior utilização da rede, recentemente foram disponibilizados tutoriais de como usar o Participa.

<sup>38</sup>Embora essa análise seja restrita à visão da equipe que coordena os Fóruns, não se desconsidera o entendimento de que a definição de políticas públicas no estado envolve todo um conjunto de atores mais amplo ao longo do ciclo de elaboração, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Cabe ressaltar ainda que embora a viabilização para essa conexão seja analisada na dimensão de capacidade política, tendo em vista o modelo colocado por Souza (2016), empiricamente verificou-se que existem capacidades institucionais, administrativas e técnico-deliberativas que potencializam essa conexão.

decisões. Ele afirma que a circulação dos Fóruns no núcleo do governo oferece perspectivas de que os secretários tenham uma obrigação de trabalhar com a diretriz da participação<sup>39</sup>.

A entrevistada 4 também acredita que os Fóruns se tornaram uma grande referência para o governo, tendo em vista o espaço de conexão de atores que representam as reuniões do colegiado, dos secretários executivos e dos interlocutores. Essa conexão facilita troca de respostas, de forma que os Fóruns representam um “elo de ligação”.

Isso, no entanto, não necessariamente implica a incorporação automática da diretriz tendo em vista a necessidade de desdobramentos na gestão. Conforme o entrevistado 1, também da alta gestão: “o desafio, me parece, é que a metodologia dos Fóruns seja, de algum modo, internalizada em processos de gestão aqui dentro”.

A entrevistada 3 afirma que a análise rigorosa da inserção dos Fóruns na tomada de decisão e no ciclo de políticas públicas ainda não foi feita pelo governo: não é possível afirmar, com certeza, em que medida aquilo que foi apresentado como problema e priorizado redundou numa preocupação com o planejamento mais geral de cada órgão de cada secretaria<sup>40</sup>. Ela afirma que a permeabilidade foi prejudicada pela falta de condições de investimento, de maneira que os órgãos tiveram que se adaptar ao que já estava colocado em termos de investimento, principalmente.

Para os técnicos, no geral, a própria metodologia atual dos Fóruns não favorece a conexão com o ciclo de políticas públicas. A lógica de eventos realizados por etapas ou rodadas não evidencia um caráter cíclico coerente com a dinâmica de funcionamento da própria definição, monitoramento e avaliação das ações.

O fato de não constar no âmbito formal, em lei, decreto, ou regulamentação, qual é a lógica recorrente dos Fóruns e qual a sua adesão à “gestão fixa” de governo, dificulta a conexão com as políticas públicas e a tomada de decisão, conforme o entrevistado B. Nesse sentido, representa um desdobramento das questões institucionais a existência de dificuldade para consolidação dessa proposta.

---

<sup>39</sup>Pereira (2015) aponta em sua pesquisa que o fato de existirem coordenadores que ocupam cargos de destaque no governo e que se responsabilizam pelo projeto é um fator de respaldo político. A autora considera que conjuntamente com a vontade política esse fator gerou um maior potencial para a consolidação e institucionalização dos Fóruns.

<sup>40</sup>Um exemplo colocado pela entrevistada 3 é a forma pela qual a assistência social considerou as questões territoriais no processo de ampliação dos CREAS – Centros de Referência Especializada de Assistência Social. Os critérios para a construção desses CREAS levaram em conta as demandas dos Fóruns.

A gente não tem o desenho lógico dela, o que é o objetivo de longo prazo, qual é a intervenção que ela propõe, qual o problema que ela vai atacar, qual o efeito, não tá bem desenhado formamente em algum documento, não tem. Eu entendo, como objetivo máximo dessa política a gente tem a criação de uma cultura de participação no Estado. Se esse é o objetivo, a gente não necessariamente quer criar um orçamento participativo, a gente não quer necessariamente criar um viés de seleção de determinadas coisas pela população. A gente quer que a política pública, todas as políticas estaduais, sejam mais permeáveis à participação.

Para atender ao objetivo, o entrevistado B afirma que a instância de participação tem de influenciar em todo o processo da política pública, em cada uma das etapas:

Para eu influenciar no planejamento eu preciso ter uma reunião inicial antes da criação do PPAG, que é quando a gente chama pra poder fazer um diagnóstico, como a gente tem um primeiro diagnóstico então deveria ser feita uma atualização desse diagnóstico (...) depois você tem um processo de acompanhamento que é essa troca de informações bilateral do que está acontecendo ao longo do processo, ao mesmo tempo você tem uma reorganização uma avaliação do que tá acontecendo naquela política pública.

Para possibilitar essas conexões, é relevante observar o contexto político, o tempo para mobilização e a viabilidade de conexão com outros instrumentos de gestão. Um processo participativo que não se adequa aos tempos de formulação ou revisão do Plano Plurianual tem menos chances de influenciar o desenho dos programas governamentais do que aqueles que levam em conta esses períodos (SOUZA, 2016).

Conforme Andrade (2016), um dos fatores que prejudicou a incorporação das demandas dos Fóruns no planejamento das secretarias foi a incompatibilidade de datas entre a realização do processo e a elaboração do PPAG<sup>41</sup>, inviabilizando o tempo necessário para a consideração do que foi priorizado nos territórios<sup>42</sup>. Essa situação deveria ter sido identificada como um problema grave para que os Fóruns pautassem o planejamento. Contudo, não foram tomadas decisões e ações para correções futuras, principalmente no momento de revisão do PPAG de 2016: “Considerou-se que já havia ordens superiores e informações suficientes para

---

<sup>41</sup>O processo de produção das demandas prioritárias dos Fóruns em 2015 acabou depois do período de elaboração do PPAG.

<sup>42</sup>Andrade (2016) identificou ainda que o uso das demandas pelas secretarias se deu mais em função do perfil e iniciativa individual dos gestores do que de uma orientação específica por parte da coordenação e da SEPLAG em geral.

que as secretarias pautassem seu planejamento pelos Fóruns Regionais” (ANDRADE, 2016, p. 103).

O entrevistado A corrobora essa constatação, afirmando que nem todos os secretários estão alinhados à inclusão das demandas nesse ciclo. Um secretarias, mais que outras, conseguiram inserir a dimensão dos Fóruns no planejamento. Quando chegaram as demandas dos Fóruns, muitos se mobilizaram para “encaixá-las” no planejamento, tendo em vista o que já seria feito pela secretaria, uma vez que o prazo não foi adequado.

A entrevistada D afirma que outro desafio foi a forma como as demandas tinham sido escritas, o que representa um desdobramento da questão técnico-deliberativa. Conforme a entrevistada, os mediadores não sabiam como seriam usadas aquelas demandas, e elas não foram adequadas de maneira a interagir com o planejamento<sup>43</sup>.

As entrevistas dos técnicos sugerem que essas demandas sejam revistas e analisadas pelos gestores para que essa informação seja aproveitada no ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas para a tomada de decisão mais adequada em relação às demandas específicas de cada território.

Retomando Souza (2016), contextos políticos adversos, como os períodos eleitorais, também podem facilitar o uso inadequado das experiências de participação. É necessário, portanto, levar em conta, numa avaliação do funcionamento, tanto o período eleitoral no governo estadual e federal, quanto as eleições municipais, uma vez que os prefeitos e vereadores também são atores centrais nos Fóruns.

Verifica-se que parte das questões identificadas como problemas é previsível e passível de correção em um próximo ciclo dos Fóruns Regionais de Governo. O planejamento para a estabilização do modelo deve levar em conta os ciclos eleitorais da política, além dos ciclos do próprio planejamento. A partir de um planejamento mais claro, é possível estabelecer prioridades nas ações, o que será realizado, em cada ano do ciclo de governo, no âmbito dos Fóruns Regionais.

No que se refere ao monitoramento e à avaliação, conforme o entrevistado B, a aderência dos Fóruns ao ciclo de políticas públicas demanda a criação de espaços, principalmente, para monitoramento e avaliação de política pública, a fim de fazer uma

---

<sup>43</sup>A entrevistada D afirma que no Anexo III do PMDI, elaborado em 2015, as demandas estão colocadas como foram definidas nas prioridades. No entanto, a lista de demandas prioritizadas utilizadas pelas secretarias foi destrinchada no momento de processamento para que fosse facilitada às secretarias a identificação das ações que correspondem àquela demanda.

reorganização. Isso acontece, atualmente, de uma maneira informal, nas reuniões ordinárias, e com o acompanhamento das devolutivas.

Nesse ponto, destaca-se o Pacto pelo Cidadão, instrumento destacado no capítulo anterior, por meio do qual, o governo, diante das restrições financeiras, buscou pactuar metas territoriais e setoriais, bem como um plano de obras para cada um dos territórios. Os entrevistados, no geral, afirmam que o Pacto tem conexão com as demandas identificadas nos Fóruns, e o acompanhamento das ações colocadas tem sido pauta nas reuniões do colegiado, caracterizando uma dimensão de monitoramento<sup>44</sup>.

Uma proposta colocada pela equipe, segundo o entrevistado B, foi que parte da avaliação do Pacto ou das políticas públicas fosse feita pelos colegiados executivos e que a nota de determinados indicadores dentro do rol das políticas públicas fosse atribuída pelo colegiado.

Ainda no âmbito da conexão com o ciclo de políticas públicas, merece destaque a iniciativa realizada pelos Fóruns em parceria com a ALMG, no ano de 2016. Foi disponibilizado em plataforma de Ensino a Distância da Escola do Legislativo um curso denominado “Estado e Participação: entendendo conceitos para o exercício da cidadania”. Esse curso tem como público-alvo os membros da sociedade civil do colegiado executivo e objetiva disponibilizar conhecimentos sobre o funcionamento do Estado e do ciclo de políticas públicas, especialmente no Estado de Minas Gerais. Dessa forma, pretende-se capacitar esses membros para realizar o acompanhamento das ações dos Fóruns e das políticas públicas no Estado. Sua disponibilização em EAD é o diferencial que visa possibilitar que todos os membros dos colegiados tenham acesso.

Por fim, a respeito do comprometimento das secretarias com a participação e sua incorporação no planejamento e gestão, Souza (2016) coloca que é possível afirmar que o grau de comprometimento de um órgão com os desdobramentos do processo será diretamente proporcional ao seu envolvimento na realização. É necessário que os órgãos tenham claras suas responsabilidades ao longo do processo, como recursos e pessoal destinados ao processo, e que cada um se responsabilize pelo encaminhamento e monitoramento das propostas referentes aos seus setores.

Em conformidade com isso, a entrevistada E identifica que quanto maior a participação das secretarias no processo em si, maior a chance das informações dos Fóruns

---

<sup>44</sup>É necessária uma análise mais aprofundada do Pacto pelo Cidadão, no entanto, para a constatação dessa relação.

serem, de fato, incorporadas ao processo do fluxo de criação, execução, implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas. A própria participação da secretaria no deslocamento e no trato com o território é relevante. Nesse sentido, a nova etapa tem conseguido mobilizar mais as secretarias, o que tem sido fundamental para elas colaborarem mais com o processo, fazendo maior questão de incorporar as demandas colocadas e colaborar com as respostas aos membros do Colegiado.

Dessa forma, a baixa conexão da metodologia dos Fóruns, atualmente, com o ciclo de políticas públicas é uma das fragilidades em termo de capacidades políticas. Tanto os técnicos, quanto a alta gestão entendem que, para garantir uma continuidade, a lógica dos Fóruns deve estar alinhada a essa lógica mais estável de gestão. A percepção do processo como descontínuo prejudica sua efetividade e o envolvimento dos atores. O ideal, para esses gestores, é a visualização da política segundo a lógica dos quatro anos de governo<sup>45</sup>.

Nesse sentido, é necessário realizar uma avaliação e um balanço do processo, para consolidar uma amarração da proposta metodológica mais permanente, tendo em vista os aprendizados identificados.

É necessário que, a partir dessa primeira experiência, seja disponibilizado o que está previsto para cada ano dos Fóruns Regionais de Governo, adequando com a realidade de cada colegiado. Para que a lógica de conexão com o ciclo de políticas públicas tenha efetividade, é fundamental que os atores envolvidos na política opinem sobre essa proposta. Assim, validar uma proposta de atuação contínua com os colegiados, bem como com os interlocutores dos órgãos e secretarias envolvidos, é necessário para garantir a permanência desse planejamento.

De forma geral, a capacidade política de mobilização dos atores setoriais e territoriais foi fortalecida, nos últimos anos, nos Fóruns Regionais de Governo. Entende-se que as dificuldades existentes são compreensíveis, tendo em vista a dificuldade do Estado em estabelecer fluxos de comunicação regional e intersetorial, como um todo. Os Fóruns têm criado espaços para permitir o diálogo entre esses atores e, apesar de não se ter ainda uma avaliação mais completa dos impactos que essas articulações geraram nas políticas públicas, essas interações podem representar uma mudança de atuação “em caixas” para uma gestão mais articulada. Ressalta-se, no entanto, que ainda é necessário aprofundar as relações com

---

<sup>45</sup>A respeito disso, os gestores sugeriram a elaboração de um marco lógico dos Fóruns Regionais de Governo tendo em vista os objetivos dos Fóruns, para que essa lógica fique mais clara. A apresentação dessa proposta de maneira didática e simples é essencial.

outras instâncias de participação social e possibilitar uma conexão recorrente dos Fóruns com o ciclo de políticas públicas.

#### **5.4 Capacidade administrativa**

A análise da dimensão administrativa se refere à capacidade de realizar os procedimentos e mobilizar os recursos necessários ao funcionamento do processo participativo. Entende-se que essa dimensão abarca os processos de gestão envolvidos na coordenação: o planejamento das atividades, a atribuição de competências, a organização logística dos eventos, a gestão orçamentária das ações, dos processos e da equipe envolvida, abrangendo questões como o monitoramento e avaliação do processo.

Como já evidenciado na análise da dimensão institucional, a criação de uma nova secretaria partiu o processo dos Fóruns, no segundo ano de sua implementação, o que prejudicou o andamento das atividades e fez com que a gestão enfrentasse problemas. Esses problemas se referem, principalmente, à estruturação da secretaria e à reorganização das tarefas nas equipes. A observação direta do trabalho permitiu visualizar que boa parte das tarefas realizadas é distribuída conforme a proatividade dos membros da equipe, mas as atribuições ainda não ficaram completamente claras. Essas definições estão sendo estruturadas aos poucos, mas é perceptível um subaproveitamento da equipe e dificuldades de operação, para que os Fóruns recebam o apoio necessário. Embora entre os entrevistados da equipe técnica essas questões tenham maior evidência, a alta gestão reconhece essas dificuldades.

É necessário destacar que, por sua grande visibilidade política e por ser um projeto extremamente estratégico para o governo, o planejamento dos Fóruns sofre alterações constantes, tendo em vista diretrizes políticas e mudanças na estratégia de governo. Essa questão também dificulta a estabilidade da metodologia e o estabelecimento de processos de gestão<sup>46</sup>.

A partir desse panorama, entende-se que a dimensão administrativa envolve muitas questões da gestão interna da equipe. No escopo desse trabalho, optou-se por analisar três questões mais diretamente associadas à incorporação e viabilização da participação nos Fóruns: a gestão do fluxo de informações nos Fóruns, que está ligada ao acompanhamento e

---

<sup>46</sup>Em 2016, particularmente, a organização dos Fóruns foi muito afetada tendo em vista a crise orçamentária e financeira no Estado e a crise política no país que culminou no *impeachment* da presidente, eleita pelo mesmo Partido dos Trabalhadores que está no poder no governo do estado. Essa crise teve desdobramentos também no mandato do governador, o que gerou um ambiente de extrema insegurança dentro da administração estadual, conforme aponta o Entrevistado 1.

aproveitamento das informações advindas do diagnóstico participativo, a forma de acompanhamento dos colegiados e a parceria com OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) realizada para ampliar a mobilização e participação da sociedade civil.

#### **5.4.1 A gestão do fluxo de informações**

O fluxo das informações referentes aos Fóruns tem diferentes caminhos. Atualmente, o acompanhamento territorial é feito na SEEDIF, no âmbito do Núcleo de Integração Territorial e Informações Estratégicas. O acompanhamento setorial, como estabelecido oficialmente nas atribuições de acompanhar o planejamento e a execução estratégica das secretarias, é feito pela SEPLAG, na equipe do NCIAPE (Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas), e repassado aos gestores da SEEDIF.

Nesse sentido, todo o processamento das informações, repasse delas aos órgãos e as respostas acerca das devolutivas foram feitos no âmbito do NCIAPE. A respeito disso, Andrade (2016) afirma que não houve a estruturação da forma como deveria ocorrer o fluxo de comunicação do NCIAPE com a Coordenação dos Fóruns, de maneira que essas informações eram dadas conforme a demanda da Coordenação.

O entrevistado B afirma que antes era muito clara a distinção entre a equipe do NPAR e a equipe da SEPLAG. Havia uma lógica matricial que se complementava: acompanhamento setorial pelo NCIAPE e acompanhamento territorial no NPAR. A comunicação entre essas duas equipes foi dificultada com a criação da SEEDIF:

A visualização disso institucional era clara, então você tinha duas equipes lidando com o mesmo território, mas em questões diferentes (...). Você tinha essas duas visões que se sobrepunham, era matricial, e as duas áreas conversavam. E como eram alguns metros de distância a gente tinha uma facilidade maior. Depois que a gente veio pra secretaria mudou, porque de alguma forma o NCIAPE também passou a ter uma visão territorial e a gente passou a ter uma visão temática. Porque a gente não podia contar no dia a dia com essa divisão temática da SEPLAG. Tem uma questão institucional mesmo, a gente tem que abdicar de determinadas tarefas porque essas tarefas são de responsabilidade da SEPLAG. A questão direta do planejamento do monitoramento é da SEPLAG, a gente não pode exemplo ligar direto pro órgão. Então dificultou bastante, mas o trabalho ainda é possível.

Atualmente, é possível perceber que esse fluxo ainda não foi completamente estruturado. O entrevistado 2 aponta que existem três níveis de demandas: as 12.689 demandas do grande diagnóstico, as 2.063 demandas priorizadas e as metas territoriais pactuadas no Pacto pelo Cidadão, que, embora não sejam provenientes unicamente dos

Fóruns, têm uma relação com as prioridades identificadas. As demandas priorizadas são as que recebem um acompanhamento por parte da equipe e o Pacto pelo Cidadão fica a cargo do NCIAPE, enquanto o grande diagnóstico ainda não recebeu um tratamento.

Conforme a entrevistada 4, esse processo era facilitado quando havia uma equipe no âmbito da SEPLAG:

Hoje em dia a gente tem, em parte, um pedaço do diagnóstico que é tratado por esse núcleo ainda lá na SEPLAG. Mas a gente tem uma grande parte do diagnóstico que tá no limbo, assim, sabe, ela tá meio perdida. Com a proposta de construção do sistema que a gente tá implementado aqui, a gente tá tentando buscar esse elo perdido. Então assim, encontrar minimamente uma forma de saber como é que tá as demandas. Especialmente as priorizadas né, porque não dá pra você ter a expectativa de que você vai conseguir responder tudo.

Sobre a frequência da atualização das demandas, o entrevistado B afirma que elas não são atualizadas com periodicidade definida:

Acaba que a gente dá resposta pro que nos é demandado. Isso não é de ruim porque você de alguma maneira já hierarquiza o fluxo de informação já com o que é tido como mais importante nas reuniões do colegiado executivo. Então hoje acontece assim: tem uma reunião ordinária, tem o levantamento de uma questão, se essa questão não foi exaurida na reunião ela é demandada dos órgãos. E aí essas informações, esse fluxo acontece de uma maneira assim, semi-formal vamos dizer. Porque existe um meio e tal, mas você não tem um sistema que é consolidado, que é publicado, a informação é dada pessoalmente pro colegiado, através de e-mail. Mas assim, ela é atualizada na medida da necessidade. As informações gerais: ah como está o status atual de todas as demandas, ou das priorizadas. Não, não tem. Isso é complicado.

As respostas às demandas que surgem nas reuniões dos colegiados são buscadas pela própria equipe e não possuem registro sistemático. Muitas vezes, essas demandas nem passam pela equipe, tendo em vista que os próprios secretários executivos, pela compreensão do funcionamento das secretarias, buscam essas informações. Essa questão, por um lado, é positiva, pois possibilita um tempo de resposta mais curto às informações, mas também dificulta o bom aproveitamento dessas informações no âmbito do Estado.

A entrevistada D identifica que as questões referentes à gestão da informação nos Fóruns prejudicaram, em grande escala, a qualidade das devolutivas à população. A entrevistada E também avalia essa questão nos Fóruns como um ponto crítico:

Ficou muito claro pra mim que a nossa gestão da informação ela é pequena. Quase inexistente. Porque a gente não tem fluxo pré-estabelecido, a gente não tem processo pré-estabelecido, a gente não tem ferramentas, instrumentos, os que a gente utiliza não são suficientes pra gente tratar da melhor forma toda a informação que a gente tem, pra processar. Então, a gente fica dependendo de planilha de Excel. Eu tenho um volume imenso que poderia ser muito bem trabalhado e a gente fica na planilha de Excel. Se a gente tivesse um sistema de informação, por exemplo, essa informação seria muito melhor tratada, classificada, processada, distribuída, gerida, compartilhada, sabe. Então, eu acho que o governo tem um tesouro imensurável nas mãos, mas tá se perdendo porque a informação foi colhida, não foi devidamente tratada, na minha opinião, porque durante o processo de classificação dessa informação a gente perdeu muitas delas.

Ela coloca que as 12 mil demandas identificadas no diagnóstico inicial foram tratadas no Excel. Existe, assim, uma planilha com mais de 12 mil linhas escritas no Excel. Na opinião da gestora, este não é o melhor programa para tratar informações textuais, escritas, qualitativas:

A gente já perdeu um grande potencial aí e acho que a gente continua perdendo. Então durante o processo, desde a segunda rodada, a gente não tem um processo bem estabelecido de acompanhamento dessas demandas. Se a gente não tem um bom acompanhamento, como é que a gente vai ter uma boa devolutiva pra sociedade? Como é que a gente vai ter um bom compartilhamento de informação interno e externo? Pra mim é atualmente um dos grandes desafios.

A entrevistada E ainda defende a instituição de um processo para a gestão desse fluxo informacional condizente com as realidades das informações que foram coletadas ao longo do processo de participação, para que o Estado aproveite realmente esse grande diagnóstico, incorporando-o nos processos de gestão. Na percepção da entrevistada, o tratamento das informações deve ser feito no âmbito da SEEDIF, tendo em vista que a equipe acompanhou todo o processo e esteve nas deliberações, recebendo essas demandas, de maneira que a SEPLAG fosse apenas um apoio.

É necessário identificar o componente político intrínseco: o fato de que muitas das demandas não tiveram nenhum andamento dificulta esse processo. O entrevistado 2 pontua que a principal dificuldade atual é em relação às demandas de investimento, tendo em vista que não há recurso novo. Mas algumas estão sendo cumpridas. Segundo ele:

As de custeio e gestão realmente você vai conseguindo ar conta delas, há um acompanhamento, você tem acompanhado sistematicamente todas essas

demandas. E a gente agora tem, nós estamos criando agora uma planilha pra fazer um acompanhamento mais próximo das demandas.

A planilha referida utiliza um programa online em que cada secretaria pode acessar as demandas referentes à sua área, atualizando e dando respostas. Conforme a entrevistada 4:

Então o sistema que a gente tá elaborando hoje que a gente vai trabalhar de forma online que a gente precisa, aí, sem querer repetir o trabalho que já existe na SEPLAG aqui, mas encontrar uma maneira de também buscar com os órgãos a informação, até pela necessidade das reuniões ordinárias. Vai de alguma maneira melhorar esse fluxo de informação. Que até então é só por demanda mesmo, a gente tem uma demanda, manda pro órgão, o órgão responde. O órgão tem uma determinada demanda, pergunta pra gente se é dos fóruns e a gente responde, e o processo que ostra que esse fluxo ele ainda não foi estabelecido.

Para a entrevistada 4, o Participa.MG é uma ferramenta com um potencial de auxiliar essas questões, mas demanda, inclusive, sensibilizar os próprios órgãos a usarem a rede como uma fonte de fazer com que as pessoas discutam questões dos Fóruns naquele ambiente.

A gestão do fluxo de informações é um dos principais desafios para a real conexão entre a gestão pública e a participação. De fato, conforme aponta o entrevistado 1: “Nem sempre vai sair a coisa planilhada.”. Entende-se que a equipe que participou da interlocução tem uma maior capacidade, atualmente, para fazer um melhor aproveitamento da informação, buscando ampliar também o aproveitamento das demais secretarias.

#### **5.4.2 O acompanhamento dos colegiados executivos**

O acompanhamento dos colegiados executivos pela coordenação central é realizado, atualmente, no âmbito da SEEDIF pelos servidores do Núcleo de Integração Territorial e Informações Estratégicas. A equipe é dividida em duplas, e cada dupla acompanha cerca de dois ou três territórios, sendo essas duplas as referências para os colegiados e secretários executivos dos respectivos territórios. Esses servidores, geralmente, além de fazer o acompanhamento a partir do órgão central são as mesmas pessoas que representam a equipe dos Fóruns nas reuniões ordinárias desses territórios.

No que se refere a esse acompanhamento, foram feitas perguntas aos técnicos e à alta gestão sobre o estabelecimento de uma rotina para as reuniões dos colegiados

executivos<sup>47</sup>. Buscou-se entender como essas reuniões são planejadas, com que periodicidade e como são definidas suas pautas, além das diretrizes dadas pela coordenação central aos secretários executivos sobre essa questão.

Foi possível constatar que a diretriz que estabelece uma periodicidade mais sistemática das reuniões do colegiado nem sempre existiu. Até recentemente, a definição sobre essas reuniões ficava mais a cargo de cada secretário executivo, de maneira que havia grande heterogeneidade em termos da atuação dos colegiados. Em muitos territórios, as reuniões ordinárias não estavam sendo realizadas de maneira constante, limitando-se às grandes reuniões, como as devolutivas. O entrevistado B esclarece: “Tinha território que reunia bimestralmente, e tinha lugar que nunca tinha reunido. Só fazia as reuniões grandes que a gente ia, desde as devolutivas.”.

O entrevistado B afirma ainda que, embora tenha sido enfatizada a importância de definir essa diretriz, ela nunca havia sido colocada de forma clara para os Secretários, em um documento, ofício, ou esclarecida como parte de suas atribuições.

Entrevistadora: Mas isso foi acordado em reunião? Nas reuniões dos secretários executivos?

Entrevistado B: Eu acho que era um pouco falado, mas não era muito cobrado. Mas aí esse ano percebeu, o pessoal falou que tem que fazer mais. Aí foi que a gente criou, vamos fazer uma agenda, pra todo mundo. Olha: de dois em dois meses vocês passam pra gente a agenda... E aí sim, foi a partir desse ano, alguns meses pra trás que isso foi definido mais claramente essa agenda.

O entrevistado 2 confirma que existe uma diretriz atual para que os secretários executivos façam uma reunião bimestral com o colegiado executivo completo: sociedade civil, órgãos de governo, prefeitos e vereadores. A ausência de formalização da periodicidade dessas reuniões está relacionada ao fato de que ainda não foi publicada resolução para estabelecer essas regras mais pontuais. Conforme a fala do entrevistado 2:

Nós tínhamos em um primeiro momento, assim que o governador publicou o Decreto de criação dos Fóruns, nós íamos fazer uma resolução para estabelecer algumas regras mais pontuais sobre essas reuniões, como é que seria. Realmente essa resolução não saiu, ela tem que sair, eu acho que é

---

<sup>47</sup>Destaca-se, nesse acompanhamento, a realização de reuniões mensais na Cidade Administrativa entre os Secretários Executivos e equipe dos Fóruns. Essas reuniões têm pautas diversas e contam, algumas vezes, com repasses de informações dos órgãos e secretarias para os territórios e membros dos colegiados executivos. Basicamente, conforme já referido, o que diz respeito às diretrizes gerais para a articulação regional é repassado aos secretários nessas reuniões.

importante a gente tentar pensar, voltar a pensar nisso, que nós temos até um modelo pronto pra trabalhar, mas estabeleceu-se uma regra né, pra administrar os colegiados executivos, pra que a administração desse processo ficasse mais confortável, vamos dizer assim. (...) Nós do órgão central damos algumas diretrizes como, por exemplo, das reuniões bimestrais, que os secretários executivos permanentemente visitem os municípios...

Ele ressalta ainda a complexidade do trabalho realizado pelos secretários, dada a heterogeneidade dos territórios: enquanto o território Central tem, por exemplo, 17 municípios, o território Sul tem 119. Ainda existem territórios, como o território Noroeste, em que, mesmo não havendo tantos municípios, a extensão territorial é enorme. Logo, cada território demanda um fluxo de trabalho diferente dos secretários. Na avaliação do entrevistado 2, mesmo com as dificuldades, isso tem sido cumprido.

A pauta das reuniões ordinárias é livre para a definição do secretário, mas os técnicos que acompanham os territórios e estão presentes nas reuniões geralmente também levam pautas para serem discutidas. O Pacto pelo Cidadão, a atualização das demandas, a atualização do pacto, além de diretrizes da central, que são gerais para todos os territórios<sup>48</sup>, são geralmente objeto de discussão nessas reuniões. Para ilustrar a diferença entre os perfis de secretários e como isso impacta no funcionamento dos colegiados, é possível destacar a fala do entrevistado B:

O Secretário Executivo do Mucuri sempre abre a pauta, então quando ele faz as reuniões ele faz algumas reuniões só com o governo, outras expandidas com a sociedade civil também. Aí ele abre a pauta, até dia tal se você quiser colocar alguma coisa na pauta, aí, por exemplo, a secretaria de saúde fala de tal coisa, aí coloca na pauta. É bom pra que os órgãos possam colocar coisas na pauta. Mas isso não é homogêneo, tem outros que além das coisas gerais que a gente coloca, o secretário traz algo que ele acha interessante. Que evoluiu, exemplo, falar da obra de um trecho, aí é uma coisa que o pessoal pediu muito, e explicar o que tá acontecendo.

Toda a equipe técnica ressalta que muitas das pautas vêm dos secretários, o que é identificado como positivo, porque o secretário está no local e vê quando é preciso falar mais de determinado tema. Os entrevistados, em sua maioria, concordam que é interessante que essa pauta não seja algo fixo, porque, se a ideia é territorializar, é importante serem colocadas as especificidades do território nessas reuniões, conforme o entrevistado B:

---

<sup>48</sup>Exemplos são a divulgação do Curso em EAD “Estado e Participação” realizado em parceria com a ALMG voltado especialmente para a sociedade civil dos colegiados executivos e orientações sobre o Participa.MG.

Em alguns casos, você tem que ter uma diretriz mínima, mas tem que dar liberdade porque cada território é diferente, a composição do colegiado é diferente, o perfil do secretário é diferente, e as coisas que estão acontecendo naquele território são outras.

A entrevistada D complementa essa questão:

Além disso, o Secretário Executivo tem a oportunidade de falar a solução de alguma demanda política que surgiu, ou de outras demandas que surgiram ali. É uma reunião aberta. O colegiado, qualquer membro do colegiado tem a oportunidade de falar de outros problemas ou oportunidades que surgiram.

A importância de se haver uma diretriz mínima para que essas reuniões sejam realizadas e monitoradas está relacionada também à obtenção de informações descentralizadas a respeito do que ocorre nos territórios. Na opinião do entrevistado C, a composição das pautas deveria ser mista:

O que eu acho é que a gente precisaria elaborar uma estrutura onde fosse mista: a gente tem uma pauta base onde todos vão falar e uma pauta flexível associada à demanda territorial naquele momento. Seria um planejamento em conjunto entre o núcleo nosso de estratégia e os secretários executivos de dois em dois meses. Falta criar essa rotina, não só na reunião dos secretários, mas discutir com eles o que vai ser a pauta das próximas rodadas de reuniões ordinárias.

Ainda, conforme a entrevistada D a realização dessa rotina de reuniões potencializa a resolução de problemas localmente.

Nessas reuniões, nosso objetivo é acompanhamento, monitoramento, e a partir desse acompanhamento e monitoramento das políticas públicas a gente busca ali soluções locais pra esses problemas que são regionais. Então quando a gente busca soluções locais pra esses problemas regionais a gente quer, no limite, um desenvolvimento territorial. Só que cada território faz de uma forma.

A dimensão informacional da realização dessas reuniões é considerada relevante. Os técnicos da central que fazem esse acompanhamento levam o que os órgãos respondem sobre as demandas, e, quando há um representante regional, ele mesmo atualiza esse acompanhamento, complementando, dizendo se realmente está certo, porque é quem está no local e tem facilidade maior de acesso a essa informação. Isso tudo em conjunto com a sociedade civil que também está ali representada no território.

Ainda, conforme a entrevistada D, surgem novas demandas nas reuniões, para as quais têm sido buscadas respostas, tendo em vista a urgência e relevância:

Mas aí nós levamos o acompanhamento das prioridades e cada secretário tem uma pauta própria, e vai depender também de outras demandas que surgirem, porque também não tem como a gente levar só as demandas que surgiram nos Fóruns achando que só elas vão suprir por quatro anos aquele território. A cada dia surgem demandas. (...) Até mesmo fora das priorizadas, e essas coisas às vezes são tratadas. Ou pelo secretário executivo, que busca por ele mesmo como resolver essas demandas e aí não passa por nós. Sendo uma falha de comunicação obviamente, mas é isso.

A entrevistada E afirma que, muitas vezes, esse acompanhamento das reuniões ordinárias é deixado um pouco em segundo plano. No momento, está sendo priorizada pela coordenação geral a realização dos Circuitos, o que é reforçado ainda pelo fato de que a mesma equipe que realiza o acompanhamento territorial está constantemente mobilizada na organização executiva dos eventos dos Circuitos. Por não ser o foco, muitas vezes a proposta dessa periodicidade fica esvaziada, não havendo um repasse dessa preocupação à maioria dos secretários. Em alguns casos, a periodicidade é realmente uma iniciativa do próprio secretário, mas a maioria não tem essa definição.

Assim, identifica-se a necessidade de uma rotina mais frequente de acompanhamento desses colegiados, realizando um levantamento das atividades de cada colegiado no território.

#### **5.4.3 A parceria com OSCIP e a viabilização da participação**

Um dos desafios colocados para a viabilização da participação é a mobilização dos atores para participarem do processo. No âmbito dos Fóruns, ao longo da institucionalização das reuniões do colegiado, a garantia da presença da sociedade civil nas reuniões mostrou-se um grande desafio, tendo em vista não só a disponibilização do tempo das pessoas para essas reuniões, mas também a dificuldade de acesso, uma vez que os membros estão localizados em diferentes microterritórios. A dimensão da extensão territorial já ressaltada dificultou ainda mais esse processo.

No âmbito dos Fóruns Regionais, a parceria com uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), segundo o modelo de parcerias estabelecido pela

SEPLAG<sup>49</sup>, objetivou suprir essas necessidades de mobilização. A OSCIP que tem essa parceria com os Fóruns, atualmente, é o Instituto Elo<sup>50</sup>. Essa parceria é regida pelo Termo de Parceria nº 39/2016 - SEEDIF - Ielo. Esse termo coloca como objeto o auxílio na concepção metodológica, divulgação, execução e avaliação das atividades de mobilização e mecanismos de participação popular desenvolvidas no âmbito do Governo de Minas Gerais, com enfoque nas ações relacionadas aos Fóruns Regionais. (MINAS GERAIS, 2016e).

Para a entrevistada 4, a OSCIP minimiza as dificuldades logísticas para a participação:

Então essa OSCIP surge da necessidade de facilitar a participação, de ser o grande referencial, por isso é tão importante que a OSCIP tenha um entendimento da importância da participação no governo. Porque não é fazer participação por participação, é fazer participação com qualidade, tratar as pessoas com o devido valor que elas tem pro Estado quando elas se propõem a ser voluntárias naquele trabalho.

O principal ganho dessa parceria se deu em termos de mobilização social, pois a OSCIP é responsável por trazer as pessoas, viabilizando a participação, o que, tendo em vista a diretriz de regionalização, não é uma tarefa fácil. Muitos membros da sociedade civil se encontram a grandes distâncias das cidades onde ocorrem os encontros. A entrevistada 3 coloca as dificuldades materiais e objetivas para facilitar o processo de participação e afirma que, recentemente, o que é viabilizado pela OSCIP é o transporte, alimentação e hospedagem para que a presença da sociedade civil nas reuniões dos Colegiados seja facilitada<sup>51</sup>. O envolvimento, antes dessa viabilização, enfrentou desafios, tendo em vista a necessidade de um esforço individual grande:

---

<sup>49</sup>Conforme a SEPLAG (2017), o termo de parceria com OSCIP materializa um vínculo de cooperação entre o Poder Público e a entidade qualificada como OSCIP. O instrumento determina direitos, obrigações e responsabilidades das partes para o fomento e execução de atividades de interesse público.

<sup>50</sup>O Instituto Elo é uma associação privada sem fins lucrativos qualificada pelo Governo de Minas, em 2005, e pelo Governo Federal, em 2006, como OSCIP. O Instituto Elo tem como propósito fomentar a inclusão de sujeitos e comunidades com histórico de exclusão e trajetória de risco e, ainda, como missão “Contribuir para o desenvolvimento social por meio de iniciativas eficientes, inovadoras e sustentáveis” (INSTITUTO ELO, 2017). Cabe ressaltar que a mesma OSCIP firmou parceria com o Estado de Minas Gerais no Programa Fica Vivo!, na área de prevenção à criminalidade.

<sup>51</sup>Não é objeto deste trabalho analisar o instrumento do termo de parceria nem os relatórios de avaliação da OSCIP, no entanto, constatou-se que, no último período avaliatório o indicador de Efetividade da Mobilização apontou que, para os 14 eventos realizados no período, a OSCIP conseguiu mobilizar 173 membros da sociedade civil presentes, dentre 350 membros existentes entre titulares e suplentes nos territórios. Isso representa um percentual de 49,43%. (SEPLAG, 2017).

A gente sentiu que isso trouxe em alguns momentos muita dificuldade de envolvimento das pessoas, porque elas já fazem esse esforço individual pessoal de uma participação, às vezes abrindo mão de um dia de trabalho, perdendo até salário, e ainda ter que bancar os custos de deslocamento de alimentação, quando é chamado pra uma reunião de um, dois dias, não é muito razoável. Leva tempo, é dispendioso sim. Então esse também foi um desafio, felizmente nós conseguimos superar isso tendo a condição agora de essas necessidades mínimas de infraestrutura poder oferecer aos membros do colegiado, especialmente aqueles da sociedade civil, então isso também é algo que a gente percebe que facilita muito, porque as pessoas se sentem acolhidas né, naquilo que é importante que é a materialidade pro processo de participação.

A entrevistada 4 assinala que é extremamente importante o alinhamento com a OSCIP, tendo em vista que ela é a cara do governo, quando está realizando esse trabalho. Para a entrevistada, em termos de participação, a OSCIP “facilita o que a burocracia dificulta”.

Na equipe técnica, especificamente os responsáveis pelo termo de parceria foram questionados sobre o papel da OSCIP. O entrevistado B, atual supervisor do termo, afirma que:

A OSCIP ela deveria materializar até o objetivo central aqui dos Fóruns, que é a sociedade civil executar junto com o Estado a política pública. Então o objetivo dela é ajudar a gente a pensar, a elaborar, a construir uma política pública pra própria sociedade civil, pra participação da sociedade civil nas políticas públicas do governo do Estado. Acho que é isso que deveria ser a atuação dela. Só que a gente emperra em um monte de questões que dificultam muito isso. Acho que hoje ela tem sido um apoio, e aí, sem dúvidas, sem a OSCIP a gente não teria uma participação tão intensa das pessoas. Faz o processo de mobilização né, sensibilização, que também falar de sociedade civil pra sociedade civil é mais fácil, transporte e hospedagem. Basicamente é isso.

O entrevistado C aponta que a ideia de contratar uma OSCIP, embora na opinião do entrevistado isso não esteja difundido no âmbito do Estado, é a de que essa OSCIP pode, segundo as diretrizes dadas pelo governo, apresentar propostas e trazer inovações para a gestão do Estado:

Como existe uma estrutura de legislação muito burocrática e muito rígida isso impede que a participação, o Estado coíbe a participação até certo ponto. Em questão de recurso pra bancar, flexibilização, diversos pontos que são desafios que a OSCIP hoje consegue quebrar, isso principalmente na mobilização da sociedade civil dentro do colegiado executivo. Mas mais do que isso, quando a gente traçou a parte de comunicação, a gente tem sorte de ter uma OSCIP que é mais proativa, tem uma equipe muito profissional, isso

facilita com que o fluxo do trabalho seja mais fácil, que a gente consiga resolver pautas bombas de última hora, considerando como a gente trabalha em relação aos Fóruns.

Como as atividades dos Fóruns mudam de uma maneira muito rápida, essa característica foi fundamental. Ele acrescenta que, no novo edital, a ideia foi estimular que a OSCIP propusesse novos instrumentos para mobilização e comunicação acessível. A OSCIP, atualmente, ainda monitora a satisfação dos participantes do colegiado com os Fóruns, registrando sugestões e críticas que podem ser incorporadas para a melhoria do processo.

A OSCIP é um exemplo de como foram mobilizados recursos para além do âmbito da organização do Estado, na viabilização dos Fóruns, tendo em vista as características específicas da participação regionalizada.

Portanto, no que se refere à capacidade administrativa, nos aspectos analisados, é possível destacar problemas no tratamento do grande diagnóstico e na disponibilização dessas informações. Grande parte das demandas inicialmente coletadas continua sem tratamento, e o tratamento concedido às demandas priorizadas também não é considerado adequado. Além disso, não há uma sistematização do fluxo de informações para facilitar o registro de novas demandas.

A respeito do acompanhamento dos colegiados, tem sido realizado um esforço para que esse acompanhamento seja frequente e para que haja uma rotina para as reuniões. No entanto, ainda se identifica uma lacuna institucional no que se refere à regulamentação para o respectivo funcionamento, que facilitaria o trabalho da equipe. O suporte a esses colegiados é uma das funções mais relevantes da coordenação e pode ser aprimorado para ampliar o alcance dessa instância.

Por fim, a parceria com a OSCIP evidencia a necessidade de mobilização de capacidades para além do Estado. A partir do termo de parceria, foi possível ampliar o alcance da participação, ao menos no que se refere às dificuldades de transporte, alimentação e viabilização, no geral, para o comparecimento às reuniões. Vale ressaltar que a OSCIP pode ter um papel efetivo na mobilização. O monitoramento dos eventos, a partir das pesquisas de satisfação realizadas, também pode subsidiar a tomada de decisões sobre os eventos dos Fóruns e a participação social, tendo em vista as adaptações necessárias para melhorias visualizadas pelos próprios participantes.

## 5.5 Capacidade técnico-deliberativa

A dimensão técnico-deliberativa se refere às condições para a promoção da deliberação<sup>52</sup> e da interação de qualidade nos momentos de participação, lidando com os desafios ligados à forma e ao registro das atividades, bem como a mediação dos processos mobilizatórios conversacionais. É necessário definir aspectos metodológicos em consonância com os objetivos e o contexto político, discutindo e apresentando as motivações de forma transparente (SOUZA, 2016).

Nos três anos da experiência dos Fóruns Regionais de Governo, é possível constatar que as formas de interação do Estado com a sociedade e as estratégias adotadas variaram, em diferentes momentos.

No capítulo anterior, foram descritas brevemente as fases já realizadas. Nesta seção, para análise da dimensão técnico-deliberativa, os momentos de interação serão divididos em instalação e diagnóstico, devolutivas e reuniões ordinárias, e Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo. Buscou-se identificar, em cada fase, os objetivos e os meios adotados para conduzir as interações, além dos principais desafios, tendo em vista as opiniões dos técnicos e as visões da alta gestão a respeito do processo.

### 5.5.1 Instalação e diagnóstico

A instalação e o diagnóstico representam as duas primeiras fases dos Fóruns Regionais de Governo, realizadas ao longo do ano de 2015. Essas duas fases têm como característica principal a realização de grandes eventos abertos à população, em cada um dos territórios de desenvolvimento. Conforme já demonstrado, a primeira teve um caráter político, informativo e de mobilização, e a segunda foi o momento de maior participação social nos Fóruns, tendo em vista o processo de apresentação de problemas e necessidades e priorização desses problemas para a construção de um grande diagnóstico.

Pereira (2015) afirma que não houve participação da população na instalação. No entanto, o primeiro evento consistiu no momento de informação, relevante para dar as bases para a realização do processo de escuta no diagnóstico. A estratégia adotada nessa fase diz respeito ao que Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) colocam como “explicar-se” para a construção de uma administração pública deliberativa.

---

<sup>52</sup>A deliberação aqui é entendida como a dimensão comunicativa da interação, do diálogo, debate e argumentação, conforme a corrente da democracia deliberativa.

É um momento em que se objetiva trazer informação prévia, confiança e transparência para a proposta dos Fóruns. Nesse sentido, foi explicada a necessidade da construção de um diagnóstico territorial baseado na experiência desses participantes com os problemas vividos no próprio território. Dada a situação financeira do Estado, a participação foi o meio colocado para o estabelecimento de prioridades territoriais. É feito um convite e compromisso com o processo participativo, esclarecendo os objetivos e a metodologia adotada para a próxima rodada. Já na instalação, são distribuídos os Formulários de Diagnóstico<sup>53</sup> para a identificação das principais necessidades e problemas.

Sobre esse aspecto, verifica-se que, embora os atores acreditem que a explicação tenha sido clara, foram geradas muitas expectativas à população, tendo em vista o ineditismo de um processo aberto à escuta ampla em Minas Gerais. A entrevistada D, quando questionada a respeito da clareza dessas diretrizes, coloca:

Não tem a cultura da participação, não sabem nem o que trazer. Então veio problema da alçada municipal, estadual e federal. Então é dessa forma, mesmo vindo problemas dos três entes federativos, mesmo vindo aquele monte de problemas que não fossem territoriais, mesmo a gente falando: olha, vamos pensar territorialmente, às vezes não vinha (...). Eu acho que iniciativas como essa vão fazer com que as pessoas tenham essa cultura.

Ainda que tenha sido esclarecida a metodologia da segunda rodada, os rumos que os Fóruns tomariam não estavam claros nem mesmo para os próprios representantes do Estado. Havia uma diretriz para viabilizar um diagnóstico, mas a forma pela qual aquele diagnóstico seria processado foi sendo construída posteriormente, juntamente com as respostas: houve a informação clara sobre o processo, mas não foram abordados, nesse primeiro momento, os limites para a deliberação. A grande abertura do processo é uma característica até o presente momento, como ilustra a fala da entrevistada 3: “O processo não é um processo que está acabado, ele é um processo em construção”.

Conforme a entrevistada E, a metodologia “veio de cima”. Ela afirma, ainda, que em um primeiro momento não estava claro ainda como seria o processo de deliberação,

---

<sup>53</sup>Esses formulários foram orientados já pela divisão conforme os Eixos do PMDI para facilitar a realização das discussões no segundo evento. Esse formulário poderia ser preenchido de maneira coletiva, oferecendo espaço para as assinaturas, ou de maneira individual, conforme coloca Pereira (2015). Além disso, conforme Santos (2016), esses formulários foram disponibilizados no Site dos Fóruns Regionais de Governo e poderiam ser enviados por e-mail, além da entrega física no momento da segunda etapa. Essa possibilidade destaca a tentativa de dar acesso e informar amplamente os participantes sobre o processo.

uma vez que a metodologia foi se formatando de acordo com o processo, com a realização dos eventos:

A política foi sendo executada e planejada junto. Então a gente tava executando uma coisa sem saber qual seria o próximo passo, sem saber qual o objetivo daquilo, onde chegar, enfim, a finalidade daquilo. Isso não tá claro pra quem tá construindo, no caso os coordenadores, muito menos ficou claro pra quem estava executando, os técnicos, e muito menos pra população. Não ter esse desenho inteiro, de uma forma geral, mesmo que fosse uma estimativa, ou as pelo menos assim o que estamos fazendo e onde queremos chegar, isso nunca teve.

A flexibilidade da metodologia é reforçada no segundo momento, o de Diagnóstico. Essa etapa caracteriza-se como a fase do “ouvir”, na linha apontada por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr (2015). É o momento em que os participantes tiveram a oportunidade de apresentar os problemas e necessidades identificados e elencar prioridades.

Conforme Santos (2016), a metodologia da segunda rodada envolvia uma breve explicação a respeito da forma como deviam ser realizadas as discussões das propostas, reforçando o que havia sido informado na primeira rodada. Posteriormente, os participantes eram divididos por salas referentes aos eixos do PMDI. No momento de discussão das prioridades, os mediadores tiveram liberdade para coordenar as discussões, seguindo a orientação metodológica de apresentar as propostas recebidas previamente e recolher novas propostas. Na medida em que essas propostas eram apresentadas, era dado espaço, caso o autor quisesse explicar e defender o motivo da demanda. Em seguida, eram divididos grupos de acordo com o sub-eixo escolhido, e, assim, essas pessoas deliberavam acerca das propostas que consideraram prioridades para a temática.

A análise de Souza (2016) aponta como ponto crítico, em qualquer evento que reúne um grande número de participantes, o registro das conversas no decorrer dos diferentes momentos. Para tal, é crucial a constituição de equipe de relatoria com estratégias específicas para a organização dos trabalhos, inclusive com a informatização dos procedimentos. A sistematização das questões colocadas é outra dimensão que facilita o momento da deliberação. O processo de mediação deve ser tratado de forma cautelosa, garantindo a orientação comum sobre a metodologia e, além disso, reunindo pessoas com perfis adequados, sensíveis às desigualdades comunicativas e capazes de facilitar o debate de maneira aberta.

A mediação foi realizada predominantemente pelos servidores que compunham a equipe responsável pelos Fóruns, portanto a equipe desenvolveu um aprendizado, ao longo do processo de participação, e possui a própria avaliação a respeito das dificuldades e

problemas no estabelecimento de prioridades. A entrevistada E acredita que se perdia muito tempo sistematizando e lendo as propostas, o que limitou o espaço de debate, que, na sua percepção, deveria ser a parte mais rica do processo, pois não havia tempo suficiente. Ainda a respeito do registro das demandas, a entrevistada afirma que o encaminhamento digitalizado da maioria das propostas teria facilitado o processo<sup>54</sup>. Outra questão pontuada foi a dificuldade de priorização das demandas, dada a ampla abertura e a multiplicidade de assuntos tratados. Conforme a entrevistada D:

Porque imagina, a gente abre um espaço de evento pra um evento aberto, sem o número de pessoas que vão participar. A gente dá formulários pras pessoas e elas podem devolver quantos elas quiserem, com quantos problemas elas quiserem. E aí a gente pegar esses problemas, ler esses problemas e digitar na hora pras pessoas discutirem e defenderem os problemas e eleger os problemas, prioridades, quando a gente fala é muito legal né. Mas é muito difícil. (...) E aí ela pode escrever uma linha como pode escrever uma folha inteira.

Em sua abordagem da deliberação, Tarragó Brugué e Cardoso Jr. (2015) afirmam que devem ser definidos limites, deixando claros os aspectos sobre os quais é possível deliberar, bem como aqueles em que a decisão já está tomada, de modo a evitar falsas expectativas.

Na fase de diagnóstico, havia uma diretriz de que seriam priorizadas as definições colocadas, mas o pouco direcionamento dado ao processo de estabelecimento e prioridades deu vazão a uma série de demandas e criou uma expectativa a respeito do cumprimento dessas demandas priorizadas.

A respeito do processo de deliberação, tanto a entrevistada D, quanto a entrevistada E afirmam que a equipe não recebeu um treinamento específico para receber as pessoas, nem tinha a experiência de mediação de um processo de participação. No momento das priorizações de cada temática, em cada sala foi feito de uma maneira, tendo em vista que também a natureza dessas priorizações se diferenciava de sala para sala. O tempo para a discussão das propostas também foi apontado como um problema, tendo em vista o grande número de pessoas e propostas recebidas. Conforme a entrevistada D:

---

<sup>54</sup>A esse respeito, embora tenham sido disponibilizados os formulários no site dos Fóruns, boa parte foi digitalizada na hora a partir do formulário físico. A entrevistada E defende que o físico fosse disponibilizado para aqueles que não têm acesso a meios digitais para garantir a participação.

É por isso que em cada eixo você tinha um número diferente de prioridades (...). Porque às vezes a prioridade não era simplesmente a que tinha sido apresentada, às vezes a prioridade era construída a partir de 15 que tinham sido apresentadas. Você tá priorizando, mas tá agrupando também. Então tinha essa dificuldade precisava de mais tempo (...). Então não tinha uma orientação muito clara sobre como a gente deveria fazer. Em cada eixo foi feito de acordo com o bom senso das pessoas que estavam ali mediando.

Ainda sobre a priorização, a entrevistada E acredita que os técnicos conseguiram se adaptar e contornar os problemas que ocorreram ao longo do processo:

Então eu acho que o principal desafio, porque a orientação que veio de cima era que a gente deveria priorizar dez demandas, e essas demandas seriam unitárias assim, seriam mais objetivas. E na hora lá que a gente se viu com duzentas demandas, com cem pessoas, demandas de todos os tipos que uma não é tão mais relevante do que a outra, como você vai priorizar dez pequenas coisas num turbilhão de demandas, independente do assunto. Então os próprios técnicos contornaram isso e a gente criou o agrupamento de demandas. (...) No meu caso, por exemplo, educação e cultura, como que eu ia priorizar a construção de uma escola num território que tem mais de cem municípios? Então a gente criou o subgrupo de infraestrutura escolar, que entrava construção, reforma de escola, adequação pra cadeirante, e a gente foi agrupando essas demandas.

Nesse sentido, foi possível constatar que houve problemas decorrentes das indefinições da metodologia, demandando um improviso técnico, no momento da mediação. Tendo em vista que a metodologia não é um fim em si mesma (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015), essas questões também impactaram no momento do processamento das demandas. Em conformidade com Souza (2016), a escolha da técnica utilizada traz implicações institucionais, políticas e administrativas de processamento das informações coletadas.

Conforme o entrevistado 1:

O que nós enfrentamos no Estado foi o desafio de fazer uma modelagem capaz de trabalhar esses momentos de conexão da gestão pública com a participação. (...) “sem querer querendo” você acaba gerando uma desconfiança muito grande porque você gestor não parou pra refletir como é que você correlaciona, traduz, a identificação daquele diagnóstico com os processos executivos em curso ou eventualmente a serem estruturados.

Ao final das segundas rodadas, conforme coloca Santos (2016), foram eleitos os representantes do Colegiado Executivo, titulares e suplentes, para cada território. A esses representantes foi atribuído o papel fundamental de acompanhamento das devolutivas sobre as

demandas colocadas no processo de escuta. A respeito da necessidade da construção da devolutiva, é relevante a fala do entrevistado 1:

É uma coisa que a gente aprende nos processos de participação, que o que a gente fala transparência que é um princípio da coisa pública (...) não se trata nada mais dada menos de dizer com sinceridade as condições que você tem de enfrentar o problema e as características do resultado que você vai entregar. Dito isso, todo mundo entende, todo mundo compreender. Desde que você problematize: você tem que ter ouvir para governar, eu acho que foi um slogan muito forte, que é importante, mas do que nós estamos falando ele não é suficiente, porque eu tenho que ser capaz de ter escuta, mas eu tenho que ter a devolutiva (...). Então na metodologia que nós propusemos, nós cientes disso, entendemos que o colegiado e alguns instrumentos que vieram a ser, a gente ainda não tinha clareza, cumpriram esse papel né, para demonstrar na interlocução a natureza das entregas...

### **5.5.2 Devolutivas e reuniões ordinárias**

A partir do levantamento das demandas, foi, portanto, iniciado o processo interno de resposta das secretarias. Nesse sentido, a metodologia dos Fóruns previu a execução de etapas devolutivas. No processamento, conforme já discutido nesta pesquisa, essas propostas foram primeiramente classificadas em quatro segmentos, a fim de facilitar o ordenamento e verificação do que já estava previsto no planejamento.

Essa etapa, conforme Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), caracteriza o processo de prestar contas, no qual é necessário responder às conclusões e resultados concretos produzidos a partir da deliberação, fazendo um exercício de devolução. Essa questão exige que a Administração Pública trabalhe internamente o que foi colocado no diagnóstico, adequando com as diretrizes e orientações políticas de governo, estimulando a criatividade em introduzir outros elementos que permitam chegar a novos conhecimentos sobre a forma de inteligência administrativa e tornar efetivas as propostas operacionais. A qualidade fundamental do processo deliberativo é a capacidade de inovar e gerar novos conhecimentos para resolver tais problemas.

Em conformidade com isso, o entrevistado 1 afirma:

Quando vamos fazer um processo na escala de políticas públicas, o que eu preciso dispor é de uma expertise nos órgãos que consigam fazer o diagnóstico e a proposição de iniciativas com um grau de ciência dos resultados que vão ser provocados na frente. E naturalmente, essa racionalidade ela está alocada, ela não está pronta no setor público.

No início do ano de 2016, ocorreram as primeiras fases das devolutivas, em que foram tratadas apenas as demandas de custeio e gestão. Conforme Santos (2016), a situação financeira do Estado não permitiu a disponibilização de recursos para as demandas referentes a investimentos e gastos com pessoal. Questões de grande visibilidade, como obras e investimentos em infraestrutura, pavimentação de rodovias e realização de concurso foram deixadas em segundo plano.

Ainda conforme Santos (2016), nas devolutivas, o colegiado executivo de cada território se reuniu para escutar as respostas às demandas encaminhadas, debatendo sobre elas e recebendo uma atualização sobre a situação financeira do Estado. Nesse momento, tendo em vista o grande número de respostas recebidas, as devolutivas foram fragmentadas. Na primeira parte da etapa devolutiva, com duração de apenas um dia, a coordenação dos Fóruns e representantes das secretarias que receberam um volume maior de demandas apresentaram as demandas recebidas aos colegiados executivos e aos respectivos secretários. O restante referente às questões de custeio e gestão foi tratado em reuniões com os secretários executivos, ficando a cargo desses secretários o repasse a ser feito ao colegiado executivo.

A respeito da metodologia das devolutivas, o entrevistado B acredita que “é um processo unilateral que é levar uma informação, uma resposta ali pra sociedade”. No que se refere à interação com o colegiado, é importante a colocação do entrevistado B, que caracteriza a atuação como uma “interface de influência”. Ele acredita que não necessariamente o colegiado precisa ser deliberativo para exercer influência no governo: “O peso político que os Fóruns têm, a visibilidade, a divulgação, já é uma forma de criar uma influência bem grande”. Ele afirma que, no presente momento, os colegiados dão vazão a qualquer tipo de coisa, sem realmente delimitar uma área de atuação específica. E isso é passível de formalização com base em documento em que o colegiado opina sobre uma decisão de governo.

Ainda a respeito das reuniões do Colegiado, tanto no que se refere às devolutivas, quanto às reuniões ordinárias, o entrevistado C identifica um déficit metodológico. A reunião poderia estimular mais o debate, sem ser só uma apresentação unilateral do governo. Além disso, não há um processo de continuidade ou registro do que foi discutido para que aquilo gere desdobramentos nas ações voltadas para a participação.

Se for apresentar internamente aqui na nossa equipe cada um em seu território qual foi o resultado da reunião do colegiado, quais os encaminhamentos, acho que dificilmente a gente consegue. Porque a gente mal consegue acompanhar o território normalmente. Então esse é um desafio.

No caso das devolutivas e reuniões ordinárias, dessa forma, o objetivo é trazer respostas ao Colegiado, instância à qual foi atribuído o papel de monitorar e possibilitar um canal de diálogo permanente. Dessa forma, embora possa se questionar a qualidade das respostas, conforme coloca o entrevistado A, esse canal está instalado e recebe também novas questões, seja nas reuniões em que os técnicos da central estão presentes, seja por meio do secretário executivo, que busca encaminhamentos junto à coordenação dos Fóruns e às secretarias, caracterizando um novo canal de interlocução.

O entrevistado A enxerga que a resposta dada às questões de investimento e pessoal foi o Pacto pelo Cidadão, seguindo a lógica de ter um plano de ação para a realização de algumas dessas demandas, tendo em vista a situação financeira, embora o Pacto contenha demandas tanto dos Fóruns, quanto outras demandas pré-definidas pelo Estado. O entrevistado questiona a inserção dos Circuitos de maneira a dar continuidade a metodologia.

As reflexões da entrevistada 3 esclarecem uma mudança de estratégia. Segundo ela, a concepção da metodologia foi muito influenciada pelo fato de boa parte da equipe que compõe os Fóruns vir de uma experiência forte com o processo de Orçamento Participativo, tanto em Belo Horizonte quanto em outros municípios mineiros. Esse momento nas gestões municipais trazia outras condições políticas e econômicas, o que possibilitava um compromisso com uma reserva orçamentária de execução de novos investimentos:

Esse talvez seja o grande problema da nossa metodologia de participação. Porque em um dado momento a expectativa que nós criamos nas pessoas é que existem demandas e que de alguma maneira quando a gente trabalha e levanta e trata de entender aquilo que é mais importante para os territórios, você gera uma expectativa com relação à possibilidade de investimentos.

Para a entrevistada, conseguir demonstrar à população que a não realização de investimentos não representa necessariamente um descompromisso com a participação é o principal desafio atual: “Aí está o nosso grande desafio, a importância que tem a gente ter esse processo de informações bastante organizado e com bastante seriedade, sinceridade, transparência”. Ela complementa, afirmando que há um desafio ainda de dissociar a ação do setor público a somente a entrega de obras, principalmente no interior.

Pensar em uma estratégia como o Circuito dos Fóruns Regionais atende um pouco a essa lógica, tendo em vista a proposta de uma feira de serviços públicos em que as secretarias têm a oportunidade de mostrar as políticas e serviços já oferecidos no âmbito do Estado, que não demandam investimentos. Entende-se que esse tipo de abordagem tem um

caráter relevante, tendo em vista a dificuldade que o Estado tem, muitas vezes, de realmente alcançar a população de cada território. A seguir, será avaliada essa nova forma de interação, nos Circuitos.

### **5.5.3 Os Circuitos dos Fóruns Regionais de Governo**

Como descrito no capítulo anterior, a estrutura do circuito reúne tanto uma agenda política, envolvendo novamente a presença do governador e da alta gestão, quanto uma agenda específica para os colegiados executivos. A participação nos circuitos é aberta ao público, e a população tem a oportunidade de receber informações e acessar as políticas públicas e serviços disponibilizados pelos órgãos e secretarias que participam dos circuitos. A metodologia da nova fase dos Circuitos foi explicada pela entrevistada 3:

Essa nova fase um dos objetivos dela é exatamente tentar conversar com a população sobre os serviços públicos e, de alguma maneira, responder um pouco a essa questão anterior, do que o processo de participação, de envolvimento e de acompanhamento das ações do poder público, ele tem pra além da execução de novos investimentos em si mesmo uma importância, um significado, seja pro controle social, seja para reconhecer o funcionamento das políticas públicas, seja pra também conhecer os gestores das diversas políticas e é o momento da gente fazer esse processo de aproximação do governo no seu conjunto com a população. Mas especialmente, era um momento em face da eleição de novos prefeitos e vereadores (...) também fazendo um processo de aproximação do poder público estadual, dos diversos órgãos, das suas diversas propostas de ação, dos gestores municipais e também dos legisladores municipais.

Ela afirma que essa nova estratégia trouxe vantagens, ao mobilizar, de fato, os gestores para conhecer a realidade do estado, em uma visão mais próxima, principalmente dada a opção por sua realização em cidades de pequeno porte.

A respeito dos encontros dos colegiados nessa nova fase, são discutidas questões como o Pacto pelo Cidadão e as ações do Estado, o que geralmente também acontece nas reuniões ordinárias. Com uma diferença: os circuitos mobilizaram muitos órgãos de governo de uma maneira presencial, a alta gestão, os técnicos da central estão presentes nesses eventos. Esse contato e essa interação são positivos, tendo em vista a discussão entre a sociedade civil e o órgão central a respeito dos problemas identificados e das políticas públicas.

Conforme o entrevistado A, muitos serviços são oferecidos, muitas informações são repassadas para públicos de todos os tipos, e há uma adesão política local

grande da sociedade e da população da própria cidade que vai ali por serviços comuns como pegar uma lâmpada e fazer uma identidade. O funcionamento do evento é avaliado de forma positiva. Conforme o entrevistado B:

O processo de aproximação dos secretários parece que foi interessante. (...) Levar o governador pro território é sempre muito positivo, e deixar os secretários lá, falando de secretários importantes né, a gente tá falando de Secretário de Governo, de Secretário de Planejamento, sentados nua sala de reunião e discutindo o território. É óbvio que eles falam mais e saem, ouvem menos, mas alguma coisa você já consegue influenciar no processo. Na minha percepção isso é muito positivo.

O entrevistado B ainda afirma que os colegiados conseguem, de alguma forma, pressionar e direcionar o que deve ser feito, e esse contato tem sido intensificado nos circuitos dos Fóruns, porque os órgãos também participam das reuniões:

Não adianta dar resposta mais ou menos pra quem tá vendo a política na ponta. (...) e é isso, esse diálogo, essa articulação é algo que tem esse poder, de fazer essa coordenação. (...) isso gera uma pressão para que o órgão se mobilize e se comprometa com esse espaço de participação. É um espaço de cobrança mesmo.

Para a entrevistada 4, a nova fase potencializa uma vocação identificada nos Fóruns, que diz respeito à intersetorialidade:

Então, quando a gente ainda era SEPLAG, SEGOV e SEDPAC, o nosso traçado de planejamento levava-nos a pensar numa possível evolução para um orçamento participativo. Mas em vista da situação financeira e orçamentária, a gente foi se readequando né, e até com a criação da secretaria buscando encontrar uma identidade. Acho que o fato da gente começar a pensar que o grande produto dos Fóruns e a melhor herança que a gente pode deixar é, já que a gente não vai conseguir fechar as priorizadas com sucesso, digamos assim, grandes obras, pelo menos essa questão intersetorialidade a gente consegue. E aí, essa nova vocação de trabalhar a questão da intersetorialidade através do Circuito de Governo, levar também, dar acesso às pessoas aos serviços que já são existentes, é um pouco disso né, assim, tá presente no território.

Dessa forma, a nova estratégia pode ser considerada uma adaptação a circunstâncias específicas e tem tido resultados positivos. É possível perceber que o Estado recebe novas demandas e questionamentos a todo o tempo e que, de alguma forma, se os órgãos são capazes de responder no momento das reuniões, o fluxo de informações é facilitado simplesmente pelo fato de estar presente no território. No entanto, ressalta-se a necessidade de registro das experiências de intersetorialidade e interação com a população

para que sejam garantidos encaminhamentos que impactem as realidades colocadas nos territórios.

No que se refere à dimensão técnico-deliberativa, portanto, é possível identificar que, apesar de a fase do diagnóstico ter sido aquela com participação mais ampla da população, a interação entre Estado e sociedade que ocorre no âmbito dos colegiados executivos possibilitou um canal de comunicação perene dessa relação. Mesmo não sendo definido um escopo delimitado para o debate no âmbito dos colegiados, essa característica reforça a possibilidade de dar vazão às mais diferentes demandas e gerar encaminhamentos no âmbito do Estado para aquelas mais urgentes.

Quanto à participação ampla nos circuitos, é possível afirmar que a dinâmica de funcionamento dos eventos atualmente possibilita uma interação que se demonstrou positiva entre a população do território e os gestores do governo central e tem o potencial de aprofundar o acesso aos serviços e políticas públicas a partir da troca de informações. Assim, os circuitos se constituíram como uma forma de aproximação entre sociedade e Estado pela própria dimensão do “se fazer presente” em cada território. É necessário, contudo, esclarecer a conexão entre essa fase e as demais realizadas nos Fóruns.

## **5.6 Aprendizados e inovações**

Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) ressaltam a dimensão de aprendizagem trazida por uma administração pública deliberativa. A participação é identificada como a forma para dotar o Estado de inteligência coletiva, mobilizando conhecimentos presentes na própria organização e nas práticas participativas. Partindo desse entendimento, as entrevistas realizadas buscaram trazer a percepção dos atores a respeito dos aprendizados obtidos com o processo dos Fóruns, de uma maneira geral.

Esses aprendizados pessoais identificados pelos gestores são de grande relevância para a sistematização do que representou a experiência dos Fóruns Regionais de Governo e abrangem tanto as questões identificadas como capacidades para a realização do processo, como as capacidades estatais amplas potencialmente desenvolvidas a partir da participação social. Essa seção buscou sistematizar essas percepções, colocadas individualmente.

No âmbito da alta gestão, o entrevistado 1 identifica como questão central a percepção a respeito da necessidade de se ouvir diferentes interesses para a construção de uma gestão pública participativa:

Eu acho que a equipe que se envolveu com o processo dos Fóruns acumulou uma experiência de gestão que precisa ser internalizada na administração estadual. Acho que esse é um desafio complementar. Não é apenas aquela experiência pessoal que todos tiveram de enfrentar um grupo de discussão político, multifacetado e ter que dar conta de chegar a um resultado, mas é com a experiência dessa ordem, entenderem o tipo de pactuação política que o Estado precisa fazer para que ele tenha uma efetiva resolutividade e promova uma crítica social estruturada. (...) você tem que politizar o processo de definição de políticas. O politizar é trazer essa realidade de interesses né, interesses aí enquanto um conceito sociológico, que existem na sociedade mineira para a estruturação de políticas. (...) Ao trazer de forma estruturada, e essa equipe está formada nessa realidade, eu qualifico aqui dentro a discussão a priorização de políticas públicas. Acho que esse é um ponto central.

O entrevistado 2 identifica uma troca muito positiva na gestão de conhecimentos e experiências:

Muito pessoalmente falando, pra mim foi tudo muito novo. O processo, não a política, porque a gente já tem uma experiência muito grande com essa questão da participação. Mas o processo, conhecer o Estado, eu aprendi demais com os servidores, cada carreira né, aprendi a admirar o quanto você tem assim capacidade técnica no Estado hoje, que de certa forma fica até subutilizado, o que vocês né, servidores, a carreira de vocês, especialistas e de outras carreiras, na educação, você tem profissionais muito gabaritados. Pra mim foi um aprendizado enorme, eu sou da opinião de que a gente está constantemente em processo de aprendizagem (...). Você aprende né, é um processo que é novo pro Estado e aí acho que a gente pode inclusive avançar muito, é um aprendizado constante.

A entrevistada 3 identifica que a participação social já é uma prática consolidada em muitos âmbitos da gestão no cenário brasileiro. Em Minas Gerais, no entanto, é uma novidade em termos de atuação do governo:

Eu não acho que seja, vamos dizer assim, “a descoberta da roda”. Esse processo de participação social, de participação popular, é algo que já vem se construindo, sendo construído em diferentes momentos, em diferentes esferas do poder público há alguns anos no Brasil. Então não tem em si mesmo uma novidade. O que tem no caso do estado de Minas Gerais é uma novidade em termos da atuação do governo, que efetivamente esse não era um processo que a gestão pública estadual compartilhava. Era sempre muito localizado em termos de conselhos das políticas já estabelecidos e consolidados constitucionalmente como necessidade de que tivesse conselho, mas como uma ação do poder público estadual nas suas mais diversas frentes, não era algo que acontecia, então nesse sentido sim é uma novidade e acho que a gente conseguiu mostrar que é possível ter uma ação governamental compartilhada com as pessoas, tendo as pessoas em um espaço real de troca, de conversa, de diálogo, o Estado podendo ter no seu planejamento, na sua execução orçamentária, a consideração de prioridades e

de demandas importantes por território. E, principalmente, mostrou que é possível uma ação governamental mais articulada nas suas mais diferentes setores e políticas, que é o que é o grande desafio, na minha opinião, do poder público na política pública. É essa ação que fica sempre muito fragmentada ser mais articulada, potencializada. Isso também eu tiro como um aprendizado desse processo que a gente evidentemente precisa aprofundar.

A entrevistada 4 identifica a importância de se corresponsabilizar o cidadão no âmbito da política pública:

E obviamente que eu só vou conseguir fazer isso também se eu tiver abertura né, porque se não me for permitido um espaço em que eu possa falar, mesmo que eu tenha canais de internet e de telefone, em que eu tenha respostas padronizadas, eu tenho acompanhamentos que vão me mostrar que beleza alguém foi lá no computador deu “enter” numa resposta padrão e me mandou. E os fóruns eles me proporcionam muito mais que isso, me proporcionam experiência, sabedoria e aprendizado o tempo todo, porque falar e se relacionar é extremamente difícil mas é extremamente vantajoso pra mim né, porque eu de certa forma deixo naquela pessoa um pouco de mim e levo um pouco dela também (...). Acho que a questão dos Fóruns ela é legal porque também leva um pouco da humanização do estado, sabe essa coisa de eu quero te ouvir, assim, que dificilmente com canal de internet, digital ou telefone, você não consegue alcançar.

Já no âmbito da equipe técnica, o entrevistado A identifica os fóruns como uma iniciativa não verificada antes na gestão, tendo em vista a tentativa de trazer a participação social para dentro do Estado. Para ele, anteriormente a gestão era muito mais centralizada. Além disso, identifica que os técnicos aprenderam muito no processo de ir, escutar as pessoas e conhecer os grupos da sociedade civil engajados. Ele pondera complexidade da coordenação de governo e integração entre as secretarias:

A gente sempre bate na tecla e vê a necessidade de você ter um planejamento mais claro. Acho que muitas vezes a gente pecou muito nisso, de formalização, porque você vai fazendo muito as coisas, muita correria. Às vezes é importante você fazer um planejamento mais completo, você pensar com todos os atores que tem influência sentar junto e fazer um planejamento mais real pros próximos anos. Pensar o que nos vamos fazer, porque nos estamos fazendo isso aqui agora, porque eu acho que com o tempo a gente foi percebendo que, nossa lá atrás, certa coisa a gente poderia ter feito diferente se a gente soubesse que agora a gente estaria usando o que a gente fez pra tal coisa. Outra coisa, não adianta também a gente equipe, juntar aqui, e fazer um planejamento, porque isso a gente até tentou fazer, só que você tem outros atores que tem influência, que tem que estar juntos sentados fazendo um planejamento junto com todos esses atores pra que esse planejamento sobreviva né.

O entrevistado B acredita que as inovações verificadas são pouco perceptíveis tendo em vista que acontecem mais dentro das interfaces locais:

Então, muitas coisas que aconteceram localmente. Inovação na marra, na prática, sem uma formalização e tal, mas que de alguma forma tem dado resposta pra sociedade. (...) É engraçado que uma coisa que a gente fala aqui nos Fóruns, não existe, mas é a questão da 'Gestão do Caos'. Porque como não existe grande consenso num processo com uma divisão de poder tão imbricada, você não consegue muito determinar as coisas, não consegue ter grandes certezas, o processo é meio volúvel, volátil né. De repente você tem uma diretriz, mas depois ela já não vai ser mais utilizada, é complicado pra quem tá acostumado a fazer gestão aquela coisa tudo quadrado é muito difícil. Mas, ao mesmo tempo, a gente consegue dar respostas dinâmicas praquilo. A gente não tem realmente uma formalização do processo, fica difícil até estudar a política. Ela é a gestão mais flexível que eu conheço. Que funciona nessa lógica de interface. Você constrói o planejamento e as certezas e a operacionalização sempre a partir de interfaces de conversa. Ela demanda essa flexibilidade. (...) O aprendizado é isso, é trabalhar com a incerteza. E agir na medida aí do que a sociedade exige.

O entrevistado C acredita que não foi uma inovação disruptiva, mas, pelo retorno que tem recebido da população, pode ser considerado uma inovação. Ele identifica como grande aprendizado o contato com a população que era mais distante, no território:

Quando a gente vai pro interior mesmo e vê a disparidade quando você passa no Norte, no Vale do Jequitinhonha, no Sul, no Triângulo, isso é um incremento muito grande sobre a necessidade de trazer ainda mais a população pra dentro do processo decisório. Então estimular o controle social, que acompanhe, também cobrar mais deles, ter mais instrumentos para estimular o retorno pra sociedade civil. (...) Acho que talvez ainda tinha uma cabeça de insulamento muito grande e eu tenho certeza que qualquer coisa que eu for participar e querer fazer é que antes você tem que escutar o seu público alvo. Acho que o que de mais essencial a gente tem aqui é estar lá na ponta escutando a sociedade e a população e estando próximo para atender as demandas e como a gente pode saná-las da melhor forma possível junto deles.

Para a entrevistada D:

É uma inovação, porque você coloca o cidadão nesse processo de governança. Ele não tá participando do planejamento diretamente, eu não sou iludida nesse sentido. Não participa diretamente do processo de planejamento, mas participa desse processo de governança. É uma inovação nesse sentido, um canal de comunicação. Eu acho que a gente aprende a superar nossos limites. Seja pro bem ou pro mal. (...) É uma dicotomia, mas é um grande aprendizado trabalhar com participação. Aqui a gente acaba aprendendo as coisas muito na marra, quando a gente vai na teoria você vê que tem muita coisa diferente.

Para a Entrevistada E, os ganhos são muitos e dificilmente serão mensuráveis tendo em vista que abrangem aspectos mais qualitativos que quantitativos. Os ganhos principais na gestão e que ficaram como marca registrada se referem à abertura pra participação social, à aproximação do governo central com o governo local e essa articulação, interlocução, intersetorialidade, transversalidade entre as políticas públicas:

Eu consigo perceber, por exemplo, o reforço, trazer a noção pra dentro do governo da importância da participação social. O governo não é, ele não deve ser governado de acordo com a vontade da gestão que tá no Estado. O governo é da população, o que tem que ser feito não é o que o governador quer que seja feito, é o que precisa ser feito e a gente só vai conseguir saber o que precisa ser feito em contato com a própria população. Ainda mais num estado de Minas gerais que você tem várias identidades, vários perfis, cada canto é um perfil diferente. Outro ganho pra gestão é o próprio reforço da necessidade dessa interlocução entre as secretarias e os órgãos, entre as diversas temáticas, porque nada disso é isolado.

A entrevistada identifica como indissociável o caráter político da gestão pública e a necessidade de gestores capazes de articular essas duas dimensões:

Nada adianta um técnico que tem o perfil puramente técnico. Não adianta um técnico que não sabe conversar com o ator político, com o ator do terceiro setor, com o ator até mesmo da entidade privada, com o ator das outras esferas. Eu posso ter muito conhecimento técnico acumulado, mas se eu não souber me comunicar, passar o meu conhecimento, de nada adianta.

Pelo próprio caráter dos fóruns, há um contato com os mais diferentes atores, de todos os perfis, sobre diferentes temáticas. Ela reconhece que é um projeto que tem muita relevância para os técnicos que participaram e que é necessário um esforço de preservar os ganhos e dar continuidade: "Já que a gente tá quebrando as barreiras, que a gente consiga aprimorar, ajudar no aprimoramento desse processo".

Retomando Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), admitir a dimensão política da administração envolve estimular o aprendizado, gerando ambientes mais flexíveis, a troca de ideias entre as diferentes áreas e essas características indicam um caminho para uma administração mais inteligente e inovadora. O reconhecimento da complexidade a partir do contato com diferentes atores, do diálogo e da construção de novos conhecimentos é essencial.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia trouxe como temática central a inserção da participação social na gestão pública, tendo como foco a dimensão de funcionamento dos processos participativos e as capacidades estatais requeridas para sua promoção no âmbito do Estado. O estudo teve como objeto de análise a experiência Fóruns Regionais de Governo, identificados como uma nova interface socioestatal no âmbito do Estado de Minas Gerais. Partindo da concepção de que a promoção da participação social pelo Estado requer capacidades estatais específicas, ao mesmo tempo em que tem o potencial de ampliar a capacidade do Estado, como um todo, na resolução de problemas públicos, buscou-se analisar as capacidades estatais demandadas para a implementação dos Fóruns Regionais de Governo em Minas Gerais.

Para tal, foram identificados pressupostos teóricos relevantes, ao longo do Capítulo 2. Esse capítulo teve como ponto de partida o entendimento da participação social com base em seu valor democrático intrínseco e instrumental para a ampliação da efetividade na resolução dos problemas vivenciados pela população. O debate teórico inicial envolveu a insuficiência das abordagens hegemônicas de democracia e as alternativas ao modelo de participação limitada ao voto. Tendo em vista as interfaces entre as correntes participativa e deliberativa, foi contextualizada a abordagem do Estado como um dos possíveis ambientes de democratização, situando a opção adotada para o estudo da participação social neste trabalho: a ênfase na perspectiva estatal. Foi relevante o entendimento de Fung e Wright (2003) na análise das transformações institucionais para a incorporação da participação social nos processos decisórios e na gestão de políticas públicas. Ainda sob essa perspectiva, destacou-se o entendimento de Santos e Avritzer (2002) a respeito do experimentalismo democrático em torno de mecanismos de participação social e a articulação entre inovação social e institucional.

Foram apresentados os modelos de administração pública burocrática e gerencial com foco nas insuficiências desses modelos no que se refere à relação com a sociedade e à permeabilidade à participação. Demonstrou-se que a expansão dos meios de interlocução social e a recuperação da dimensão sociopolítica e de cidadania são essenciais à democratização da gestão e ampliação da participação social. Em síntese, as alternativas aos modelos de gestão burocrático e gerencial envolvem a ideia de uma administração capaz de criar instituições participativas, aprofundando o diálogo com a sociedade e ampliando a capacidade de aprendizagem institucional.

A partir do entendimento da demanda por maior participação social e permeabilidade da administração pública às interações com a sociedade, foram trazidas perspectivas a respeito da viabilização desse ideal, incorporando subsídios para a construção da análise. Foi contextualizada a adoção da perspectiva de interfaces socioestatais para a compreensão da participação social no presente estudo, que teve como foco seu potencial de abarcar diferentes formas de interação entre Estado e sociedade, conforme apontado nas abordagens de Pires e Vaz (2012, 2014), Souza e Pires (2012) e Pires (2014). Entender os Fóruns como interfaces socioestatais permitiu percebê-los como espaços de interação, de intercâmbio ou conflito entre agentes sociais e estatais, individuais e coletivos, destacando a incorporação das diferentes formas de atuação e sentidos atribuídos por sujeitos estatais a essas interfaces e à participação.

Foi situada, em seguida, a perspectiva de análise do funcionamento da participação, que ofereceu a possibilidade de identificar lacunas e dificuldades do processo participativo, fornecendo pistas para melhorar as condições de implementação e, conseqüentemente, efetividade da participação, conforme aponta Romão (2016). Nesse contexto, é relevante o giro analítico para a compreensão das condições para a promoção de processos participativos como capacidades estatais necessárias à introdução da participação.

Destaca-se, mais uma vez, o pressuposto de que as capacidades podem ser entendidas como insumo ou *input* em um processo, ou como condições para a ação estatal, mas também como resultados ou *outputs*, como o poder de executar uma ação (SOUZA, 2016). A participação, para sua introdução, demanda do Estado capacidades específicas e, por outro lado, também tem o potencial de fortalecer a capacidade do Estado, sob uma perspectiva mais ampla, de dar respostas para os problemas públicos.

A partir do argumento analítico, foi delineado o escopo da análise, que buscou identificar as capacidades estatais para promover a participação regionalizada nos Fóruns Regionais de Governo. Foram caracterizadas quatro dimensões para a construção do modelo analítico, com base na divisão colocada por Souza (2016): institucional, envolvendo a adequação das normas que orientam o funcionamento da participação e a reorganização das estruturas estatais; política, envolvendo a mobilização de recursos e atores necessários à introdução da participação; administrativa, envolvendo procedimentos e recursos necessários ao funcionamento do processo participativo; e técnico-deliberativa, abarcando a mobilização de recursos comunicacionais para promover interações qualificadas.

O Capítulo 3 buscou contextualizar a inserção dos Fóruns Regionais de Governo no contexto nacional e mineiro. Foi traçado o panorama da participação social no

Brasil e em Minas Gerais a partir do marco constitucional de 1988, tendo em vista a constituição de uma ampla arquitetura participativa. Verificou-se que os estados, embora não tenham sido protagonistas, vivenciaram os desdobramentos da ampliação das instituições participativas nos anos 1990 e 2000 e também tiveram sua arquitetura ampliada. No cenário mineiro, foram verificadas a existência de conselhos e a realização de conferências como desdobramentos das definições federais, bem como de espaços de inclusão dos cidadãos na discussão sobre as políticas públicas no âmbito do Legislativo. Contudo, demonstrou-se que a participação social não compôs de forma mais sistemática e consequente a agenda do Poder Executivo até o ano de 2014, tendo em vista a prevalência do modelo gerencial no período entre 2003 e 2014. Destaca-se, a partir desse panorama, o potencial de inflexão que representou a criação Fóruns Regionais de Governo com a diretriz de ampliação da participação social em todo o estado de Minas Gerais.

No capítulo 4, a experiência dos Fóruns Regionais de Governo foi descrita levando em consideração seu arcabouço legal e a dinâmica de seu funcionamento, bem como seu arranjo participativo e os atores institucionais envolvidos. Foram descritas as etapas já realizadas, ao longo dos últimos três anos e, nesse contexto, ressaltou-se a criação do colegiado executivo e institucionalização desse novo espaço de interação entre atores sociais e estatais.

No capítulo 5, o modelo de análise foi aplicado aos Fóruns Regionais de Governo a partir da identificação de aspectos centrais referentes a cada dimensão de capacidade estatal em análise. A primeira dimensão analisada, a capacidade institucional, teve foco em três aspectos específicos da estruturação dos Fóruns: a coordenação compartilhada, a criação da SEEDIF e a institucionalização dos colegiados executivos. Entende-se que essas foram as principais condições normativo-institucionais envolvidas na reorganização da estrutura estatal para a implementação dos Fóruns Regionais de Governo.

No que se refere à coordenação compartilhada, foi possível verificar que a articulação entre duas secretarias com papéis institucionais centrais no governo, a SEGOV e a SEPLAG, permitiu mobilizar os recursos necessários para a incorporação dos Fóruns à dinâmica de governo, garantindo respaldo institucional. Essa estratégia possibilitou a integração dos Fóruns de maneira articulada à estratégia do governo, oferecendo subsídio para a articulação política e técnica requerida, com os diferentes atores envolvidos.

A mudança institucional definida pela estratégia político-administrativa do governo, com a criação da SEEDIF, teve desdobramentos na dinâmica de funcionamento dessa coordenação, que caracterizaram uma desestruturação das ações e da metodologia que

estavam em andamento, implicando problemas administrativos. Apesar de alguns dos entrevistados acreditarem que a criação da pasta ressalta a importância dada aos Fóruns na estratégia de governo, o caráter extraordinário desta secretaria demonstra a fragilidade dessa estrutura, tendo em vista a previsão de sua extinção, ao final de 2018, o que pode comprometer a dinâmica para continuidade dos Fóruns.

Ainda em termos de capacidade institucional, evidenciou-se que a participação regionalizada demanda a criação de instâncias permanentemente mobilizadas, no âmbito local. Dessa forma, a institucionalização dos colegiados executivos e seu funcionamento são considerados esforços em prol da criação de estruturas de diálogo constante com a sociedade civil e os demais atores presentes em cada território. Essas instâncias carecem ainda, contudo, de regulamentação para garantir sua atuação frequente e integrada. Ressalta-se, no entanto, que deve ser mantida a flexibilidade adotada para a articulação desses atores, tendo em vista as especificidades do perfil do colegiado de cada território.

No âmbito da capacidade política, foram analisados aspectos relativos à mobilização de recursos e atores necessários à introdução da participação, a interação com outras instâncias de participação e, por fim, a incorporação do processo à tomada de decisão e sua conexão com o ciclo de políticas públicas.

No que se refere à articulação entre os órgãos e secretarias, verificou-se que, nos Fóruns, essa articulação, que se dá por meio de interlocutores em cada setor, melhorou com o maior envolvimento das secretarias e órgãos na realização dos fóruns e organização dos eventos. As interfaces identificadas entre os órgãos no âmbito local entrevistados têm gerado trabalhos em conjunto para a resolução de problemas locais. No entanto é necessária uma avaliação mais aprofundada para afirmar de que forma essas soluções têm sido verificadas em um contexto geral dos territórios, tendo em vista a ausência de registro dessas iniciativas para a difusão de boas práticas.

Ressalta-se o potencial de fortalecimento da intersetorialidade verificado nos Fóruns, tendo em vista a criação de espaços de interlocução e diálogo para esses atores estatais, tanto no âmbito central, com as reuniões de interlocutores, quanto no âmbito local, com o funcionamento dos colegiados, que fortalece as relações entre os órgãos e pode potencializar as iniciativas conjuntas.

Quanto à articulação territorial nos Fóruns, essa interlocução foi desenvolvida no âmbito dos colegiados e também a partir de interlocução direta dos secretários executivos com os atores locais: prefeitos, vereadores, movimentos sociais e os próprios representantes dos órgãos de governo. O papel desses secretários é considerado extremamente relevante,

tendo em vista a facilidade desses atores, por estarem nos territórios, para estabelecer esse fluxo comunicativo e conseguir identificar urgências e prioridades no âmbito local. Verificou-se que essa atuação não se deu de maneira homogênea entre os territórios, dados os perfis locais, e também de cada secretário executivo. É necessário garantir que essa interlocução direta esteja acessível para todos os atores envolvidos e que os secretários sejam efetivamente identificados como a referência no território.

Na interação com outras instâncias de participação, foi possível constatar a baixa conexão dos Fóruns com outras instituições já consolidadas, como os conselhos. O Participa.MG e o Fórum Interconselhos são potenciais que ainda não se materializaram em real capacidade de articulação.

Quanto à conexão com a tomada de decisões e com o ciclo de políticas públicas, observou-se que apenas a diretriz geral de consideração dos Fóruns no planejamento das secretarias não garante essa conexão. Para o PPAG 2015-2019, a incompatibilidade do tempo para a inclusão das demandas priorizadas com a realização dos Fóruns foi um fator determinante, conforme já havia demonstrado Andrade (2016). Os técnicos entrevistados ressaltaram ainda que a lógica da metodologia estruturada em etapas não estimula essa conexão, sendo necessário pensar, em conjunto com todos os atores envolvidos, na articulação da metodologia dos Fóruns com a gestão cíclica dos quatro anos de cada governo para que essa conexão seja amparada.

O envolvimento maior dos órgãos e secretarias no presente momento, com a realização dos circuitos, é uma oportunidade para fortalecer a integração, fazendo com que os órgãos mantenham uma relação perene com os Fóruns para o acompanhamento das demandas e sua articulação com as políticas públicas.

Nas capacidades administrativas, foram identificados três pontos centrais a serem analisados conforme a observação direta e as entrevistas: a gestão da informação nos Fóruns, o acompanhamento dos colegiados e a realização de parceria com OSCIP.

Tendo em vista a complexidade do processo e o grande número de atores envolvidos, é essencial que a gestão da informação seja adequada para garantir a conexão entre a participação e a gestão das políticas públicas nas secretarias. Verificou-se, no entanto, que a gestão do fluxo apresenta dificuldades: o diagnóstico com as mais de doze mil demandas não foi devidamente tratado e ainda pode ter seu potencial mais bem aproveitado pelo Estado. Também é um ponto crítico o registro e o processamento das novas demandas recebidas. O acompanhamento e atualização dessas demandas pelas secretarias não têm uma

frequência definida, mas estão sendo tomadas medidas para melhorar esse fluxo a partir de um sistema para a atualização das respostas às demandas.

No que se refere ao acompanhamento dos colegiados executivos e do trabalho realizado nos territórios, identificou-se que até recentemente não havia uma diretriz específica para a frequência de realização das reuniões ordinárias do colegiado, de maneira que os secretários tinham muita autonomia nessa definição. Enquanto em alguns territórios eram realizadas reuniões periódicas, outros só se reuniam nas grandes reuniões das etapas dos Fóruns, o que prejudicava o acompanhamento territorial. Recentemente, reconhecendo essa dificuldade, foi estabelecida uma diretriz de realização de reuniões com o colegiado completo bimestralmente. Mostrou-se necessário que o acompanhamento dessas reuniões também tenha desdobramentos efetivos no âmbito central para a incorporação das especificidades territoriais diagnosticadas.

Ainda no âmbito da mobilização de recursos administrativos, foi identificada como relevante a celebração de termo de parceria com OSCIP, mobilizando recursos para além do âmbito do Estado, tendo em vista as limitações administrativas no que se refere à operacionalização de condições para garantir a presença da sociedade civil nas reuniões. A OSCIP presta apoio logístico, viabilizando a acomodação e alimentação aos membros da sociedade civil nas reuniões que demandam participação em diferentes cidades.

Por fim, a dimensão técnico-deliberativa identificou como são promovidas as interações e como foram mobilizados os recursos para a deliberação. Foram identificadas dificuldades metodológicas pelos técnicos na fase de diagnóstico, ausência de preparo para essa mediação e pouca clareza quanto ao objetivo e destinação daquelas demandas prioritizadas. Essas dificuldades não impediram que fosse construído um diagnóstico relevante, mas tiveram desdobramentos no processamento das informações. Apesar de a fase do diagnóstico ter sido a fase de maior participação efetiva da sociedade, também é relevante a interação que ocorre no âmbito dos colegiados executivos possibilitando um canal de comunicação perene com caráter informativo e colaborativo. A interação nos colegiados representa um dos canais para dar vazão às mais diferentes demandas e buscar encaminhamentos. Nesse sentido, tanto a sociedade e os demais atores locais informam o Estado como recebem informações do âmbito central.

Os circuitos dos Fóruns trouxeram a abertura dos Fóruns à população de cada território. São eventos abertos ao público, cuja dinâmica de funcionamento tem se demonstrado positiva. A população tem a oportunidade de interagir diretamente com os

gestores do governo central e esse contato pode ampliar o acesso aos serviços e políticas públicas a partir do fornecimento de informações.

A partir da análise, foi possível identificar aspectos centrais das capacidades demandadas no âmbito da coordenação dos Fóruns Regionais de Governo para a materialização da diretriz estabelecida para a participação social regionalizada em Minas Gerais. É perceptível que as condições demandadas para a promoção da participação social regionalizada são específicas e abrangem não só a dimensão de interação com a sociedade, mas também reestruturações amplas, e mudanças nas rotinas e procedimentos da administração pública. Vale ressaltar que, nesse processo, as capacidades se influenciam e se reforçam, de maneira que lacunas em cada uma têm efeitos determinantes nas outras.

Embora não tenha sido o foco do trabalho, foram identificados também potenciais gerados pela participação no que se refere à dimensão de aprendizagem que um modelo de administração participativo pode proporcionar. A partir da sistematização das visões dos atores, foi possível identificar reflexões e aprendizados a respeito dos Fóruns. Os gestores envolvidos nesse processo possuem avaliações próprias, construídas a partir da interação com os atores estatais e não estatais, que podem subsidiar adaptações e melhorias para que os Fóruns alcancem um dos objetivos, de ampliar a cultura de participação no Estado.

De uma forma geral, foi possível verificar que os entrevistados identificam os Fóruns como uma inovação no Estado de Minas Gerais que trouxe a participação social “para dentro do Estado” e a tentativa de se realizar uma gestão descentralizada e capaz de alcançar os atores locais envolvidos na política pública. A inserção do cidadão no processo de governança, mesmo que não tenha uma incidência direta no processo decisório é identificada pelos gestores como grande ponto a ser aprofundado pelos Fóruns, assim como o potencial de ampliar a intersetorialidade.

Os Fóruns Regionais de Governo são uma interface ainda nova e em processo de construção, conforme ressaltado ao longo do trabalho. A partir dessa primeira experiência, no entanto, é necessário refletir e absorver os aprendizados para delinear os rumos e o papel que os Fóruns assumirão na relação do Estado com a sociedade mineira.

Estabilizar a metodologia e tornar claros os objetivos e os meios para que eles se concretizem é um dos desafios que se apresenta. Para o próximo ano, pode-se considerar a necessidade de realização de um balanço para sistematizar o que os Fóruns trouxeram à gestão pública, nos últimos três anos, e os potenciais de aprimoramento.

A respeito dos limites da pesquisa, é necessário ressaltar sua restrição ao âmbito da coordenação dos Fóruns Regionais. Entende-se que essas percepções internas têm muito a contribuir com o aperfeiçoamento e melhoria da qualidade da participação, tendo em vista os aprendizados e visões críticas desenvolvidas pelos atores ao longo do processo. No entanto, enfatiza-se a necessidade de análises que ampliem esse escopo de visão, abarcando a percepção da atuação dos secretários executivos e burocratas do nível de rua (*street-level bureaucrats*), representantes regionais do Estado, tendo em vista que esses atores influenciam a implementação das diretrizes estabelecidas. Também é necessário reforçar que não foram esgotadas as possibilidades de análise das dimensões de capacidades, sendo possível realizar um aprofundamento em cada uma delas em outros estudos.

Sugere-se, ainda, a necessidade de abarcar a percepção da própria sociedade civil a respeito dos Fóruns Regionais, uma vez que essa perspectiva ainda não foi considerada, de maneira aprofundada, nos estudos sobre os Fóruns. O monitoramento realizado pela OSCIP nas reuniões pode oferecer subsídios para essa compreensão.

Por fim, ressalta-se que os desafios identificados no presente trabalho não inviabilizam o alcance do potencial dos Fóruns para a promoção da participação social. A percepção dessas limitações pelos gestores pode gerar desdobramentos para a melhoria do processo. A análise da implementação a partir da perspectiva das capacidades estatais demandadas no processo buscou trazer subsídios à incorporação desses aprendizados. Nesse sentido, evidencia-se que a identificação do diálogo como uma das dimensões essenciais a uma gestão pública participativa se materializou nos Fóruns Regionais, tendo em vista os espaços criados para a interlocução de atores. Cabe aos gestores buscar o aprimoramento dessa experiência para potencializar essa compreensão, em toda a gestão pública estadual, a partir da incorporação dos aprendizados desenvolvidos na implementação.

A promoção da participação de qualidade não se dá de maneira pontual: é necessário que o Estado se organize para promover o bom funcionamento dos processos participativos, para que eles sejam incorporados no âmbito da gestão pública, ampliando o potencial de fortalecer a capacidade de resposta à complexidade que se coloca nos problemas públicos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, 1997. 52 p. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Abrucio,Fernando.pdf>> Acesso em 30 jul 2017.

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

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

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 27 out 2017.

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

BRUGUÉ-TORRUELLA, Quim. **Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad.** Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, [s.l.], v. 1, n. 1, p.37-55, 28 maio 2014. Universidad Complutense de Madrid (UCM). [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_cgap.2014.v1.n1.45157](http://dx.doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n1.45157).

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

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes:** Texto para discussão. 1686. ed. Brasília: Ipea, 2011. 80 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1686.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf)>. Acesso em 11 mai 2017.

COLARES, M. C. P. **Democracia, planejamento governamental e accountability: um estudo sobre a participação social, através do Legislativo, em Minas Gerais.** Monografia

(Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. Orientadora: Flávia Brasil, 2010.

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

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

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Thinking about Empowered Participatory Governance.** In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erkin Olin. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London, New York: Verso, 2003. Cap. 1. p. 3-42.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. **Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas.** In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.* Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 15-28. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf)>. Acesso em 04 mai 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **ESTADIC. Perfil dos Estados Brasileiros 2013.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Estados/2013/estadic2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf)> Acesso em 27 out 2017.

INSTITUTO ELO (Minas Gerais). **Quem Somos.** 2017. Disponível em: <<http://www.institutoelo.org.br/site/quem-somos/>>. Acesso em 15 nov 2017.

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

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

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

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&ano=2007>> Acesso em 27 out 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto no 46.774, de 9 de Junho de 2015.** Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n 4, 10 de junho de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>> Acesso em 30 abr 2017.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 22257, de 27 de julho de 2016a.** Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257C=&ano=2016&texto=consolidado>>. Acesso em 26 out 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016b.** Dispõe sobre a instalação e organização da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento integrado e Fóruns Regionais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47039&comp=&ano=2016>>. Acesso em 30 abr 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016c.** Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei Nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47070&comp=&ano=2016>>. Acesso em 14 out 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.094, de 28 de novembro de 2016d.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento integrado e Fóruns Regionais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47094&ano=2016>>. Acesso em 13 out 2017.

MINAS GERAIS. **Termo de Parceria nº 39/2016.** Termo de parceria que entre si celebram o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG e o Instituto Elo - Ielo. Belo Horizonte, MG. 2016e. Disponível em: <[http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos//tp\\_39-2016\\_seplag\\_elo.pdf](http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos//tp_39-2016_seplag_elo.pdf)>. Acesso em 15 nov 2017.

MOREIRA, Elisa Borges; SILVA, Grécia Mara Borges. **Fóruns Regionais de Governo: a participação como prerrogativa de planejamento e controle social em Minas Gerais.** In: IX CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. Painel 26/002. Brasília: Consad, 2016. p. 1 - 22. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-26-02.pdf>>. Acesso em 13 set 2017.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública.** 8. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

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

Brasil, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil.** In: MARX, Vanessa. (org.) Democracia participativa, sociedade civil e território. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014

PIRES, R. R. C. et al. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Décadas.** In: CARDOSO JUNIOR, J. C. IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-588

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** Texto para discussão. 1707. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 60 p. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1707.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf)>. Acesso em 02 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal.** Lua Nova. São Paulo. v. 93, 2014. p. 61-91.

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

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil.** Idéias, Campinas, S, v. 6, n. 2, jan. 2016. ISSN 2179-5525. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/2160/1588>>. Acesso em 31 mar 2017.

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

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

SEDPAC. **Relatório World Café – Fórum Interconselhos.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Participação Social e Cidadania, 2017.

SEPLAG. **2º Relatório da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria N° 39/2016 SEEDIF-IELO.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2017. Disponível em: <[http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos//2\\_rca\\_tp\\_39-2016\\_seedif\\_elo.pdf](http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos//2_rca_tp_39-2016_seedif_elo.pdf)> Acesso em 30 out 2017.

SILVA, E. R. **Avanços e desafios da participação social na esfera pública federal brasileira.** Cap. 30. In: Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em:

<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3734/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvimento\\_2009\\_v\\_3.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3734/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2009_v_3.pdf)> Acesso em 18 jul 2017

SILVA, Tamiris Cristhina Resende da. **Arranjos Institucionais e Panejamento Governamental: caso dos Fóruns Regionais de Governo no território do Vale do Aço - MG.** 2017. 141 f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: uma análise da forma de organização de conferências nacionais.** 2016. 201 f. Tese de Doutorado - Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20461>>. Acesso em 26 mai 2017.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; AVELINO, Daniel Pitangueira de. **Gestão Participativa de Políticas Públicas: desafios e alternativas de articulação.** Brasília: Enap, 2014. 26 slides, color. Disponível em: <[file:///C:/Users/user/Downloads/1412859536Curso\\_Gestao\\_Participativa\\_Outubro\\_2014\\_Aula\\_3\\_Parte\\_1 \(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/1412859536Curso_Gestao_Participativa_Outubro_2014_Aula_3_Parte_1%20(1).pdf)>. Acesso em 19 out 2017.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 63, n. 4, p.499-518, out./dez. 2012. Trimestral. Disponível em: <[http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3895](http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3895)>. Acesso em 16 out 2017.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR., José Celso. **A administração pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público.** Texto Para Discussão 2122. IPEA. Rio de Janeiro. ago-2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=260](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=260)> Acesso em 31 mar 2017.

VILHENA, Renata Maria Paes de. LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas.** XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública, Cartagena, Colômbia, 30 oct. – 2 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vilhereg.pdf>> Acesso em 10 ago 2017.

WAMPLER, Brian. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. V. 7. Brasília: Ipea, 2011a. Cap. 2. P. 43-51.

## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: Alta Gestão

### 1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória e sobre o seu papel nos Fóruns.

### 2ª Parte: A implementação dos Fóruns Regionais

- As diretrizes e normativas de criação dos Fóruns trouxeram uma estrutura específica de organização do processo. Você considera que a estrutura prevista inicialmente foi adequada para a implementação?

- Como você avalia a coordenação compartilhada inicialmente pela SEGOV, SEPLAG E SEDPAC?

- Algumas alterações foram feitas nessa estrutura. O que motivou a alteração nessa estrutura com a criação da SEEDIF e que implicações essa alteração trouxe para os Fóruns?

- Qual o papel idealizado para o Colegiado Executivo? Como tem sido a atuação atualmente?

- Qual o papel dos Secretários Executivos nos Fóruns? Como se dá a atuação dos secretários atualmente?

- Ao longo da implementação, como você avalia a influência dos Fóruns no processo de tomada de decisão no Estado?

- As demandas dos Fóruns, atualmente, são consideradas prioritárias pelo Estado? Há uma diretriz vigente para que as secretarias considerem essas demandas?

- Como você avalia a conexão dos Fóruns com o ciclo de políticas públicas nesses três anos de experiência?

- Os Fóruns estão conectados a outras instâncias de participação no Estado? (Conselhos de PP, ouvidoria, instâncias digitais)

- Uma das vantagens atribuídas aos Fóruns é o trabalho intersetorial. Como é o processo de articulação com os órgãos de governo? Que papel têm os interlocutores? Quais os principais desafios identificados nessa articulação?

- As discussões dos Fóruns, em sua opinião, tem gerado trabalho conjuntos para a resolução de problemas identificados pela população entre os órgãos?

- Como se deu o processo de mobilização e engajamento para participação dos diferentes atores nos Fóruns? Quais os principais desafios dessa mobilização?

- Como acontece o planejamento dos encontros do Colegiado? Como é definida a pauta das reuniões? Há diretrizes específicas para os Secretários Executivos a respeito da periodicidade dessas reuniões ordinárias?

- Para auxiliar na mobilização e na participação, os Fóruns celebraram parceria com uma OSCIP. Qual o papel da OSCIP no processo?

- Como acontece a disponibilização de informações a respeito do acompanhamento das demandas dos Fóruns? Essas informações são atualizadas com que frequência?

- Como acontece a disponibilização de informações a respeito do acompanhamento das demandas dos Fóruns aos membros do colegiado/sociedade civil? Essas informações são atualizadas com que frequência?

- Como aconteceu o planejamento dos Fóruns? Como foi definida a agenda e a metodologia de cada etapa?

- Esse planejamento mudou ao longo da implementação em relação ao que foi idealizado inicialmente e ao que está acontecendo agora?

- Como foi o processo de preparação inicial? As orientações a respeito dos objetivos dos encontros ficaram claras?

- Quais foram os principais desafios encontrados no processo de deliberação?

Sobre essa nova fase dos Fóruns, do circuito:

- Qual seria o principal objetivo dela, pensando na metodologia dos Fóruns?

- Qual tem sido a avaliação a respeito dessa nova etapa?
- Qual a perspectiva para o próximo ano e que perspectivas você enxerga para a continuidade e consolidação dos Fóruns como instância de participação em Minas Gerais?
- Na sua percepção, os Fóruns Regionais impulsionaram o surgimento de inovações em termos da gestão pública em Minas Gerais?
- A respeito da sua experiência nos Fóruns, que aprendizados você considera mais relevantes?

3ª parte: Abrir para comentários finais.

## **APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: Equipe Técnica**

1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória e sobre o seu papel nos Fóruns.

2º Parte: A implementação dos Fóruns Regionais

- As diretrizes e normativas de criação dos Fóruns trouxeram uma estrutura específica de organização do processo. Você considera que a estrutura prevista inicialmente foi adequada para a implementação?
- Como você avalia a coordenação compartilhada inicialmente pela SEGOV, SEPLAG E SEDPAC?
- Algumas alterações foram feitas nessa estrutura. Com a criação da SEEDIF, que implicações essa alteração trouxe para os Fóruns?
- Qual o papel idealizado para o Colegiado Executivo? Como tem sido a atuação atualmente?
- Qual o papel dos Secretários Executivos nos Fóruns? Como se dá a atuação dos secretários atualmente?
- Como você avalia a conexão dos Fóruns com o ciclo de políticas públicas nesses três anos de experiência?
- Os Fóruns estão conectados a outras instâncias de participação no Estado? (Conselhos de PP, ouvidoria, instâncias digitais)
- Uma das vantagens atribuídas aos Fóruns é o trabalho intersetorial. Como é o processo de articulação com os órgãos de governo? Quais os principais desafios identificados nessa articulação?
- As discussões dos Fóruns, em sua opinião, tem gerado trabalho conjuntos para a resolução de problemas identificados pela população entre os órgãos?
- Como acontece o planejamento dos encontros do Colegiado? Como é definida a pauta das reuniões? Há diretrizes específicas para os Secretários Executivos a respeito da periodicidade dessas reuniões ordinárias?
- Para auxiliar na mobilização e na participação, os Fóruns celebraram parceria com uma OSCIP. Qual o papel da OSCIP no processo?
- Como acontece a disponibilização de informações a respeito do acompanhamento das demandas dos Fóruns aos membros do colegiado/sociedade civil? Essas informações são atualizadas com que frequência?
- Como foi o processo de comunicação inicial? As orientações a respeito dos objetivos dos encontros ficaram claras?
- Você considera a metodologia pensada para essa interação adequada para o processo como um todo?

- Você considera que há clareza quanto aos objetivos esperados do processo de participação? Esses objetivos estão claros para a equipe? E para os participantes?
- Quais foram os principais desafios encontrados pelos técnicos no processo de deliberação?
- Na sua percepção, os Fóruns Regionais impulsionaram o surgimento de inovações em termos da gestão pública em Minas Gerais?
- A respeito da sua experiência nos Fóruns, que aprendizados você considera mais relevantes?

3ª parte: Abrir para comentários finais.

### APÊNDICE C – Lista de Entrevistados

Alta Gestão	Juliana de Lourdes Fonseca	Coordenadora do Núcleo de Integração Territorial e Informações Estratégicas - SEEDIF
Alta Gestão	Fernando Tadeu David	Subsecretário de Fóruns Regionais de Governo - SEEDIF
Alta Gestão	Neila Maria Batista Afonso	Coordenadora do Núcleo de Interlocução Social, Articulação e Mídias - SEEDIF
Alta Gestão	Wieland Silberschneider	Ex-secretário adjunto da SEPLAG. Atualmente, Secretário Adjunto da SEE
Equipe técnica	Diogo de Paula Oliveira	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - SEEDIF
Equipe técnica	Elisa Borges Moreira	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Assessoria do Subsecretário - SEEDIF
Equipe técnica	Grécia Mara Borges	Gestora Governamental - SEEDIF
Equipe técnica	Guilherme Augusto de Oliveira Castro	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - SEEDIF
Equipe técnica	Henrique Oliveira Carvalho	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - SEEDIF