



Caderno de Administração

ISSN: 2238-1465

Unuversidade Estadual de Maringá

ANELLI, Fernando Resende; BRASIL, Flávia de Paula Duque
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: FÓRUNS
REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS (2015-2018)
Caderno de Administração, vol. 29, núm. 2, 2021, Julho-Dezembro, pp. 58-79
Unuversidade Estadual de Maringá

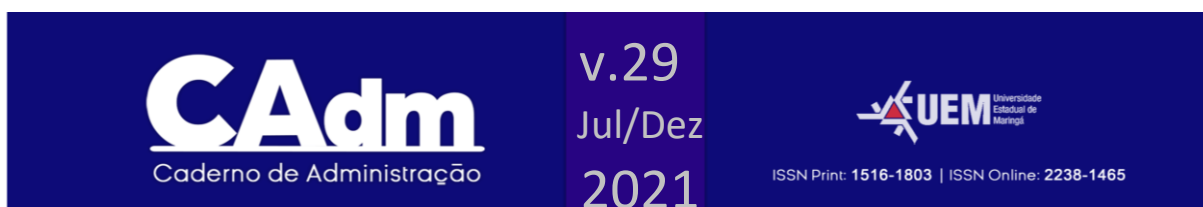
DOI: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v29i2.54637>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=733876310004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org



Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Doi: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v29i2.54637>



DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO DE MINAS GERAIS (2015-2018)

DEMOCRACY AND SOCIAL PARTICIPATION: REGIONAL GOVERNMENT FORUMS OF MINAS GERAIS (2015-2018)

Fernando Resende ANELLI¹
 Flávia de Paula Duque BRASIL²

Recebido em: 07/04/2020
 Aceito em: 18/12/2020

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar aspectos relacionados à participação social no desenho e funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, concebidos como uma instituição participativa, no período 2015-2018. Contextualiza-se a experiência com a abordagem da arquitetura participativa criada e consolidada no Brasil, notadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando-se, contudo, a capacidade relativamente baixa de inovação democrática nesse âmbito por parte dos governos estaduais. A partir de revisão de literatura sobre democracia e participação social, utilizou-se um modelo analítico com os seguintes elementos: abertura dos espaços de decisão; origem das proposições; avaliação participativa; relação com outros processos participativos; e aprovação cidadã dos resultados. Em um balanço final, ainda que os Fóruns Regionais de Governo não tenham contemplado de maneira completamente satisfatória os aspectos analisados e tenham sido descontinuados, constituíram uma experiência relevante no avanço da democratização da gestão pública no estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Participação social. Instituições participativas. Democracia participativa. Gestão pública. Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais.

¹ Escola de Governo - Fundação João Pinheiro, Brasil. – email: fernandoanelli@gmail.com

² Escola de Governo - Fundação João Pinheiro, Brasil.

ABSTRACT

This paper aims to analyze social participation aspects present in the design and functioning of the Regional Government Forums of Minas Gerais, which were conceived as a participatory institution, in the period 2015-2018. The experience is studied in the context of the participatory architecture created and consolidated in Brazil, notably after the enactment of the Federal Constitution in 1988. However, it is highlighted the relatively low capacity for democratic innovation in this area by Brazilian states. From a literature review on democracy and social participation, the analytical model used focuses on the following elements: opening of decision-making spaces; origin of the propositions; participatory assessment; relationship with other participatory processes; and citizen approval of results. Although the Regional Government Forums were discontinued and did not fully encompass the aspects analyzed, it is possible to conclude that they were a relevant experience for the progress of democratization of Minas Gerais's public management.

Keywords: Social participation. Participatory institutions. Participatory democracy. Public management. Minas Gerais Regional Government Forums.

1 INTRODUÇÃO

Em Minas Gerais, no ano de 2015, inicia-se uma nova gestão, com uma plataforma eleitoral comprometida com a inclusão da participação social em suas ações de governo, sob o mote “ouvir para governar”. Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT), comprometeu-se durante a campanha com a criação de uma instância capaz de garantir a participação da população nas tomadas de decisão governamental.

No entanto, para que tal promessa fosse cumprida, havia alguns desafios. O primeiro deles seria a questão da escala, ou seja, as dimensões continentais do estado de Minas Gerais, composto por 853 municípios. Havia também a dificuldade na superação da visão departamentalizada dos órgãos governamentais, que dificilmente adotam a transversalidade e a intersetorialidade como prática. Outro desafio seria o de se consolidar a participação social em todo o ciclo de políticas públicas, principalmente relacionando-a à etapa de formulação, no âmbito do planejamento governamental, o que daria robustez e sustentação aos passos seguintes da experiência (ANELLI, 2018). E, por fim, havia o fato de que as gestões estaduais anteriores não incorporaram a participação em suas agendas, de modo que as experiências prévias e aprendizagens institucionais nesse campo eram incipientes.

No caso específico de Minas Gerais, identificou-se uma relativa baixa gama de inovações democráticas no âmbito da participação institucionalizada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O governo anterior, que geriu o estado entre 2003 e 2014, marcou-se, sobretudo, pela adoção de práticas gerencialistas, vinculadas ao modelo da chamada Nova Administração Pública, amplamente discutida por Abrúcio (1998), Paes de Paula (2005) e por Carneiro e Menicucci (2013). Destaca-se que o gerencialismo guia-se pela adoção de práticas da administração privada no cotidiano da administração pública, pautando-se por premissas tecnocráticas, que não privilegiam a inclusão dos cidadãos nas discussões relacionadas às decisões públicas.

Nesse sentido, Ladeira (2008) identificou no modelo de gestão e ao longo do período aqui abordado uma lacuna da participação social na gestão pública em Minas Gerais, notadamente na definição das prioridades e pautas da agenda de governo. Entretanto, cabe mencionar que a partir de 2011 o governo estadual esboçou uma proposta voltada para a participação, denominada de “Estado em Rede”, mas a iniciativa não passou de sua fase piloto (PEREIRA, 2015). Sendo assim, a proposta a ser formulada teria poucas experiências de referência no

âmbito estadual, o que dificultava a compreensão dos desafios eventualmente existentes na sua formulação.

É neste contexto, portanto, que a gestão 2015-2018 enunciava construir uma experiência participativa inovadora no âmbito do governo estadual mineiro, buscando uma relação de diálogo e de maior protagonismo dos cidadãos, visando a incluí-los na definição da agenda governamental, no planejamento e na execução das políticas públicas e das ações de governo. Como tentativa de alcançar tais objetivos, em 2015 são criados os Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais (FRG).

Além da estrutura administrativa criada para gerir a experiência, com competências de planejamento, gestão e de definição de diretrizes, destacam-se duas frentes de atuação, que serão melhor discutidas posteriormente: os eventos regionais, totalizando cinco rodadas; e os colegiados executivos, presentes em cada um dos dezessete territórios de desenvolvimento. Para além das reuniões dos colegiados executivos, de frequência pouco definida, os membros de tais instâncias poderiam recorrer a outros canais, como a comunicação direta com os demais membros e com o secretário executivo, para se manterem em contato frequente.

A partir de tal contextualização, tem-se como objetivo geral deste trabalho analisar os elementos relacionados à participação social no desenho e funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, concebidos como uma instituição participativa, no período 2015-2018.

Cabe ressaltar que a temática dos FRG foi abordada de maneira extensa por uma série de trabalhos, sob diversos prismas teóricos e analíticos, o que contribuiu para uma sistematização da experiência. Pereira (2015) aborda o desenho institucional participativo proposto na concepção da experiência; Santos (2016) realiza uma análise da estrutura dos FRGs e da representatividade dos membros dos colegiados executivos; Andrade (2016) enfoca o processo de incorporação das demandas levantadas junto à população no planejamento governamental; Andrade (2017) aborda os FRGs sob a ótica dos sistemas deliberativos e seus conectores; Longuinho (2017) aborda as diferentes dimensões de capacidades estatais necessárias para a promoção da participação social a partir da experiência dos FRGs; Miranda (2018a) analisa a efetividade dos FRGs sob as óticas da territorialização, inserção no ciclo de políticas públicas e representatividade e deliberação; e Anelli (2018) busca compreender o funcionamento dos FRGs a partir da análise dos aspectos de representação, participação e deliberação presentes na experiência.

Este trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A segunda seção apresenta o referencial teórico, com o foco na democracia participativa e participação social e aborda, em linhas gerais, a trajetória da participação social no Brasil pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88). A terceira seção apresenta os aspectos metodológicos da pesquisa. Já a quarta seção, para além de contextualizar a experiência e seus principais desdobramentos, visa a responder de maneira mais direta ao problema de pesquisa proposto, evidenciando os aspectos da participação social que se apresentam nos FRGs, no período 2015-2018.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tendo em vista que a motivação para a criação dos FRGs por parte do governo partiu do reconhecimento de que a participação social deve ser uma pauta importante na agenda

governamental, é relevante abordar esse conceito na literatura, a partir da perspectiva de democracia participativa. Nessa linha, para além dos arranjos e mecanismos de representação eleitoral, consideram-se complementarmente formas ampliadas de participação social. Mais além, Mendonça e Cunha (2018, p. 46) entendem que as teorias participativas, em geral, “expandem o conceito de participação política e enfatizam sua centralidade para as democracias, seja como meio de propiciar o pleno desenvolvimento humano, seja como forma de os governos partilharem sua autoridade”.

Ao conceituar a democracia participativa, Pateman (1970) define que participar é incidir nas decisões. Parte-se do princípio de que a democracia não deve ser restrita ao voto periódico nas eleições, entendendo que aos cidadãos deve ser dada a possibilidade de que efetivamente incidam na tomada de decisões públicas. Ainda, Pateman (1970; 2012) enfatiza que os indivíduos aprendem a participar participando, ressaltando o processo de aprendizagem democrática inerente a essas práticas. Assim, há que se considerar a previsão de espaços de participação social, institucionalizados ou não, que permitam aos cidadãos entrar em contato com estruturas e práticas democratizantes, que se associem às possibilidades de inovações democráticas.

Apontando para o revigoramento e expansão recente do campo das teorias democráticas contemporâneas, notadamente a partir dos anos 1990, com a corrente de democracia deliberativa, que enfatiza a dimensão deliberativa-comunicativa, Pateman (2012) destaca a centralidade da deliberação, discussão e diálogo. Contudo, a autora considera a dimensão deliberativa insuficiente, reafirmando a importância da incidência em processos decisórios a partir da perspectiva da democracia participativa. Para fins de contextualização, cabe ressaltar que o campo da teoria deliberativa tem Jurgen Habermas como um autor pioneiro e central, ao lado de outros autores que têm ampliado este campo, como mostram as revisões de Cunha e Fabrino (2018), Faria (2015) e Avritzer (2000), além da coletânea organizada por Marques (2009), que permitem mapear o campo e suas bases.

Held (1987), a partir de uma síntese dos argumentos construídos por Pateman (1970; 1985), Macpherson (1977) e Poulantzas (1980), reúne uma série de características-chave do modelo de democracia participativa. No âmbito normativo, o autor destaca que a democracia participativa só pode ser alcançada em uma sociedade que “nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental” (HELD, 1987, p. 235).

O autor menciona como principais aspectos-chave do modelo de democracia participativa: a participação direta dos cidadãos na definição de regras e normas em instituições-chave da sociedade – inclusive no local de trabalho e na comunidade local; a existência de “partidos participativos” no cotidiano dos espaços políticos; e a manutenção de um sistema institucional aberto, capaz de garantir condições para que a experimentação aconteça. De maneira geral, Held (1987) indica que deve haver determinadas condições para o alcance dos ideais da democracia participativa: minimização ou erradicação, se possível, do poder burocrático que não presta contas à sociedade; um sistema de informações aberto, que permita o acesso a informações e à tomada de decisão informada; e gerar condições para que as mulheres, tanto quanto os homens, possam participar da vida pública. Em síntese, a compreensão de democracia participativa enfatiza a necessidade de que os governos alarguem a noção de democracia, a partir de práticas e estruturas democratizantes, que viabilizem aos cidadãos se informarem cada vez mais das ações governamentais e participem efetivamente das tomadas de decisão ou possam incidir nesses processos.

2.2 NOTAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO PÓS-1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), também conhecida como “Constituição Cidadã”, abarcou uma série de avanços no reconhecimento de direitos historicamente reivindicados pela população, ao lado de um viés democratizante e descentralizador. Como aponta Avritzer (2010), a Assembleia Nacional Constituinte abriu espaço para que “emendas populares”, com propostas que alcançassem no mínimo 30 mil assinaturas, fossem apreciadas pelos parlamentares responsáveis pela redação do texto constitucional (AVRITZER, 2010). Com o ambiente de redemocratização do país, têm-se a emergência e a rearticulação de atores coletivos que atuam nesse contexto, impulsionando a assimilação de suas propostas de cunho inclusivo e democratizante no texto constitucional (DAGNINO, 2002) e na legislação infraconstitucional de políticas sociais dos anos 1990.

Esse contexto favoreceu a criação e proliferação de uma série de instâncias de participação institucionalizada no país. Avritzer (2008, p. 45) conceitua tais espaços como instituições participativas (IPs), entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, destacando os conselhos gestores, o orçamento participativo e a participação nos planos diretores municipais por meio de audiências públicas. Cortes (2011) identifica quatro categorias de experiências participativas existentes no Brasil: os mecanismos de participação individual – como as ouvidorias; os processos conferencistas; os orçamentos participativos; e os conselhos de políticas públicas e de direitos. Ressalta-se que a referida tipologia não esgota a diversidade de arranjos participativos no país, que incluem também espaços virtuais de participação, dentre outros.

Um fator importante para a disseminação das IPs é o requisito legal de sua criação para a gestão de políticas sociais. A participação social é prevista em diversos artigos da CF/88, e no conjunto da legislação infraconstitucional das políticas sociais nos anos 1990, que condiciona o repasse de recursos para as esferas constitucionais à criação de conselhos gestores dessas políticas. Sendo assim, nas três esferas governamentais, uma série de áreas, como a saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescente e, adiante, habitação de interesse social, foram incorporando a participação social no ciclo dessas políticas públicas. Para além dos requisitos e condicionantes legais, a partir do final da década de 1980, observam-se diversos desenhos participativos que podem ser considerados como inovações democráticas.

Nos termos de Elstub e Escobar (2017, p. 25, tradução dos autores), entende-se por inovações democráticas os “processos ou instituições desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos em processos de governança, ao aumentar oportunidades de participação, deliberação e influência”.

Em um primeiro momento, a partir da década de 1990, evidencia-se um protagonismo local no crescimento e diversificação temática das IPs. Pires e Lopez (2010) constatarem um forte movimento de criação dos conselhos de caráter obrigatório – por serem necessários para o repasse de recursos, como mencionado - identificando que, em 2001, mais de 90% dos municípios brasileiros já possuíam conselhos de políticas públicas nas áreas de saúde e assistência social. As áreas de criança e adolescente e educação também apresentavam números expressivos. Para além disso, uma série de temáticas que não tinham caráter obrigatório também registraram crescimento nos municípios, como as áreas de política urbana, meio ambiente e cultura. Dessa maneira, é possível afirmar que a obrigatoriedade e a previsão constitucional de participação social na condução de algumas políticas públicas setoriais lançaram bases para a disseminação, diversificação e multiplicação de IPs nos municípios, consolidando-se uma visão

positiva em relação a esse novo formato de interação Estado-sociedade (PIRES; LOPEZ, 2010). Cabe ressaltar também a ampliação de outras formas de participação institucionalizada no âmbito local, como a criação dos orçamentos participativos. Com uma proposta de compartilhar uma parcela da tomada de decisão em relação à alocação de recursos municipais, os OPs, que existiam em 13 municípios no período de 1989-1992, chegam a 201 municípios no período 2005-2008 (AVRITZER; WAMPLER, 2008).

Em um segundo momento, principalmente a partir de 2003, houve um protagonismo expressivo da esfera federal na disseminação de instâncias participativas, notadamente no caso das conferências nacionais. Estas são instituições participativas que constituem, também, um arranjo de articulação intergovernamental envolvendo as três esferas de governo. Cunha (2012) ressalta que as “antigas” conferências, elaboradas no governo Vargas, tendo a área da Saúde como pioneira no ano de 1941, diferenciam-se das “novas” conferências, realizadas a partir da redemocratização brasileira. As “novas” conferências inovam ao ampliarem a participação para os cidadãos em geral e para a sociedade civil organizada, antes restritas a especialistas e pessoas de notório saber, além de algumas delas serem previstas em leis que regulamentam as políticas sociais. Ainda, não mais se restringem a um caráter consultivo, podendo ter caráter deliberativo. Ressalta-se, ainda, o caráter integrativo das “novas” conferências, que contam com etapas municipais, estaduais e nacional, que se sucedem articulando os diferentes espaços de participação social em torno de uma determinada área de política pública (CUNHA, 2012).

Entre 1988 e 2009 foram organizadas 80 conferências, dentre as quais 68% delas ocorreram entre 2003 e 2009, em sua quase totalidade com etapas estaduais e municipais. Segundo levantamento da Secretaria de Governo da Presidência da República, entre 1941 e 2018 ocorreram 166 Conferências Nacionais – sendo o período de 2003 a 2013 o mais intenso em quantidade de eventos (BRASIL, 2018). Avritzer (2010, p. 50) afirma que “as conferências implicaram o relacionamento do governo federal com uma sociedade civil mais consolidada setorialmente”, ressaltando a importância de tais eventos para que os movimentos sociais pudessem reunir suas pautas e demandas em uma agenda nacional setorial.

Além disso, dos 31 conselhos nacionais existentes em 2010, 15 deles foram criados entre 2003 e 2010 (PIRES; LOPEZ, 2010), e outros foram reformulados. Dessa maneira, ressalta-se a magnitude tomada pela participação institucionalizada nos anos 2000. Nesse sentido, Fung (2011, p. 857) aponta para a visão da América Latina, notadamente o Brasil, como epicentro de revitalização democrática e de invenções democráticas, destacando os avanços no campo da governança.

No entanto, apesar das esferas municipal e federal terem apresentado avanços significativos na inovação e na multiplicação de IPs, os governos estaduais apresentam uma relativa lacuna nas inovações democráticas no âmbito da participação social e da inclusão política de seus cidadãos. A maior parte das unidades federativas não foram muito além da elaboração das etapas estaduais das conferências nacionais e da criação de conselhos estaduais de políticas públicas e de direitos no rastro do governo federal, conforme apontado pela ESTADIC (IBGE, 2014), ou seja, de forma geral não tiveram um protagonismo mais expressivo na proposição de tais espaços de participação.

Contudo, destacam-se algumas experiências nesse sentido, que não podem deixar de ser mencionadas: a) a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES-RS), iniciada em meados dos anos 1990, que experimentaram, ao longo de mais de 20 anos, processos de articulação regional, fortalecimento de políticas públicas de desenvolvimento, além do enfrentamento a desigualdades regionais do estado (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011); b) a criação do Orçamento Participativo estadual do Rio Grande do Sul (OP-RS), que promoveu uma série de fóruns

participativos, iniciando-se em meados dos anos 2000 (FARIA, 2006); c) no Ceará, evidenciase a experiência do Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável, entre os anos de 1995 e 2006, que culminou na criação de uma série de estratégias e de estruturas para o desenvolvimento local e regional, como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável e, por fim, a Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (BIRKNER, 2007); e d) a criação de 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional, articuladas pelos seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional, em Santa Catarina, entre 2003 e 2006 (idem, ibidem).

2.3. ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

A partir dessa breve discussão conceitual sobre democracia participativa, participação social e planejamento governamental realizada nas duas últimas subseções, enfocando a experiência brasileira pós-1988, passa-se a discutir elementos que viabilizem a análise de como ocorre a participação social no funcionamento de instituições participativas, especificamente no caso focalizado dos FRGs, a partir de aspectos que permitem compreender seus alcances, desafios e limites.

A definição dos critérios de análise derivou-se diretamente de dois trabalhos - de Villela (2012) e de Anelli (2018) -, que mobilizam uma série de autores relevantes em seus modelos analíticos. A obra de Villela (2012) reúne aspectos deliberativos presentes em Habermas (2003) e a relação destes com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos por Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007) e Castellà e Parés (2008). O modelo proposto por Villela (2012) prevê a análise da cidadania deliberativa, mobilizando as seguintes categorias de análise: processo de discussão; inclusão; pluralismo; igualdade participativa; autonomia; e bem comum. Segundo o autor, as justificativas para cada uma das categorias são:

os *processos de discussão* são fundamentais nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas. A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto em análise. (...) A segunda categoria, *inclusão*, avalia como a situação em questão dá “voz” e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania. Quanto à terceira categoria, *pluralismo*, ela enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. A quarta categoria elencada, *igualdade participativa*, se justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. A categoria *autonomia* é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. Em relação ao *bem comum*, sexta e última categoria, esta é justificada pela identificação dos beneficiários tangíveis e/ou intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida das comunidades analisadas (VILLELA, 2012, p. 40-41).

A obra de Anelli (2018) traz contribuições teóricas dos campos da democracia representativa, deliberativa e participativa. A partir de tais revisões, constrói seu modelo de análise mobilizando categorias atinentes à análise da participação, deliberação e representação que se propõe a fazer, adaptando-os às especificidades de seu foco de estudo, os FRGs.

Para este trabalho, e tendo em vista a abordagem dos aspectos relacionados à participação social no desenho e funcionamento dos FRGs, considerou-se apenas a participação como categoria analítica, recuperando aportes conceituais oriundos, principalmente, de Held (1987), Pateman (2012; 1970; 1985) e Poulantzas (1980), abordados na seção 2.1. A partir dessas referências, apresentam-se no Quadro 1 os critérios de análise da participação social empregados neste artigo.

Quadro 1 - Critérios de análise da participação social no âmbito dos FRG

Critérios de análise	Descrição
Abertura dos espaços de decisão	Processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação de interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
Origem das proposições	Identificação das iniciativas das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
Avaliação participativa	Intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Relação com outros processos participativos	Interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
Aprovação cidadã dos resultados	Avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: Adaptado de Villela (2012, p. 40) e de Anelli (2018, p. 65).

Em relação aos critérios de análise propostos, o critério de abertura dos espaços de decisão visa a compreender os processos, mecanismos e instituições que abrem espaço para que os cidadãos efetivamente participem da tomada de decisão pública em relação às demandas vocalizadas no âmbito dos FRGs. O critério de origem das proposições busca analisar de onde partiram as demandas vocalizadas – no caso, se foram propostas diretamente pelos cidadãos participantes. O critério de avaliação participativa volta-se para compreender em que medida os cidadãos participantes puderam atuar no monitoramento e avaliação das políticas públicas formuladas a partir da experiência. O critério de relação com outros processos participativos visa a analisar em que medida houve ações no sentido de promover a interação dos FRGs com outras instituições participativas já existentes – como os conselhos, por exemplo. Por fim, a aprovação cidadã dos resultados busca mensurar, em alguma medida, a avaliação dos participantes sobre os resultados alcançados.

3 METODOLOGIA

Situando-se os FRGs como foco, conforme o seu objetivo, o artigo propõe-se explorar e compreender de que maneira a participação social se apresentou em seu desenho e funcionamento. A abordagem será balizada pelo modelo analítico apresentado na seção anterior, conforme critérios de análise definidos no Quadro 1, aqui recuperados: abertura dos espaços de decisão; origem das proposições; avaliação participativa; relação com outros processos participativos; e avaliação cidadã dos resultados.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva e exploratória, empregando recursos qualitativos. As técnicas envolvidas foram a pesquisa bibliográfica sistemática e levantamentos documentais junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF).

No âmbito dos levantamentos documentais, foi acessado e sistematizado um volume expressivo de documentos: legislações e normas pertinentes aos FRGs (MINAS GERAIS, 2015; MINAS GERAIS, 2016); publicações do governo sobre a experiência dos FRGs (AFONSO et al., 2018); banco de dados interno com informações quantitativas sobre as diversas rodadas e eventos que compuseram a experiência; relatórios parciais; registros e atas de reuniões ordinárias e de

equipe; apresentações feitas à sociedade civil e a outros órgãos governamentais; dentre outros documentos internos do órgão.

Como já indicado, cabe ressaltar que este artigo se insere em uma série de esforços endereçados à abordagem dos FRGs sob diversos prismas teóricos e analíticos, notadamente trabalhos monográficos desenvolvidos sobre a experiência dos FRGs, referenciados na primeira seção deste trabalho (PEREIRA, 2015; SANTOS, 2016; ANDRADE, 2016; ANDRADE, 2017; LONGUINHO, 2017; SILVA, 2017; MIRANDA, 2018a; ANELLI, 2018), sendo estes os principais insumos para a revisão bibliográfica específica aqui realizada, para além das referências gerais que embasam a discussão conceitual.

Recorreu-se, ainda, à observação direta da experiência, tendo em vista a inserção de um dos autores enquanto membro da equipe ao longo do ano de 2018 e, complementarmente, à realização de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, membros da alta gestão do Governo de Minas Gerais, que coordenavam a experiência dos FRGs. Foram realizadas três entrevistas individuais, com um subsecretário e duas superintendentes, nos meses finais de 2018, ou seja, próximo ao encerramento da gestão e, conseqüentemente, da experiência dos FRGs como um todo. Os três entrevistados – identificados, respectivamente, como Entrevistados A, B e C - participaram dos processos de construção e realização dos FRGs, sendo os relatos trazidos, portanto, relevantes para a análise da experiência.

Utilizou-se, para a pesquisa, a triangulação na coleta e na análise de dados, com base em Yin (2001), visando a convergência de várias fontes de evidências relacionadas ao fato estudado. Dessa maneira, os documentos e legislação, referências bibliográficas, entrevistas, dentre outras fontes, foram mobilizados e articulados para possibilitar a construção de uma análise mais robusta e sistêmica.

4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Os FRGs foram criados em 2015, a partir do decreto nº 46.774/2015. Conforme o art. 1º, o novo desenho participativo propunha-se a:

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

Para viabilizar a representação territorial e a participação social, foram criadas instâncias participativas, denominadas de colegiados executivos, em cada um dos 17 territórios de desenvolvimento - que substituíram as 10 regiões de planejamento anteriormente utilizadas para a regionalização do estado. Para cada colegiado executivo foram eleitos 25 membros da sociedade civil e até 25 suplentes, além de dois prefeitos e vereadores de cada microterritório. Ainda, as secretarias, órgãos e regionais indicavam 16 representantes do governo estadual e o governo central indicava um secretário executivo para coordenar os trabalhos. Além disso, existia a previsão de que representantes do governo federal e do Poder Judiciário também pudessem participar, caso demonstrassem interesse. Portanto, assegurou-se a possibilidade de incluir diversos atores importantes para a discussão e atendimento das demandas. As discussões fundantes da experiência foram sintetizadas pelo entrevistado A da seguinte maneira:

Começamos a construir o processo logo ali no início de 2015, no início do mandato, e a diretriz era essa, né: isso tem que se tornar um método de governo. (...) Ela não é uma política pública, mas ela perpassa todas as secretarias; ela vai congrega, vai articular com todas as secretarias uma forma de que o trabalho seja feito a partir desse diálogo com a população. (...) Hoje a gente tem clareza, mas na época pensava em

algo que não fosse um Orçamento Participativo, mas um planejamento participativo. Planejar as ações de governo de forma participativa (ENTREVISTADO A).

A estruturação das atividades se dava, de maneira simplificada, a partir de duas frentes, conforme abordado anteriormente. Uma delas seriam os colegiados executivos, que se reuniam eventualmente para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das demandas priorizadas regionalmente, sendo estruturas permanentes com participação geralmente restrita aos indicados ou eleitos previamente. Tal restrição era justificada pela questão de escala, visando permitir o desenvolvimento de discussões mais aprofundadas, além de um contato mais direto entre representantes da sociedade civil e os representantes governamentais participantes. Para além do monitoramento e fiscalização, tais estruturas também permitiam a vocalização de problemas regionais pontuais pelos membros provenientes da sociedade civil. Por terem sido eleitos, eram considerados representantes legítimos dos cidadãos de suas regiões, tornando-se atores importantes não apenas para prestar contas das cobranças feitas em relação às demandas tidas como essenciais, mas também para tematizar novas questões, ao entrar em contato com os representantes governamentais. Sendo assim, problemas pontuais também puderam ser discutidos e, eventualmente, solucionados por meio do espaço de diálogo proporcionado pelos colegiados executivos.

Uma outra frente foram os grandes eventos regionais, que se realizaram em cinco rodadas, sem necessariamente haver uma continuidade ou uma complementariedade entre eles. Na 1ª rodada (2015) houve a instalação dos FRGs, com a presença do governador e diversas autoridades, promovendo uma articulação da sociedade e apresentando uma explicação dos passos a serem dados para a implementação e consolidação da experiência. Também foram distribuídos formulários de diagnóstico territorial a serem preenchidos pelos cidadãos com demandas locais, sendo que, posteriormente, também foram disponibilizados online.

Na 2ª rodada (2015) foram recebidas as demandas vocalizadas pelos cidadãos, movimentos sociais e coletivos, através dos formulários de diagnóstico territorial preenchidos. Para o processamento inicial das demandas, foram feitos grupos temáticos para apresentação e priorização – resultando na definição de 2.143 demandas priorizadas em um universo de 12.689 propostas, com discussões entre os cidadãos interessados mediadas por agentes governamentais. Os grupos temáticos de discussão das demandas para a priorização se constituíram de acordo com os eixos temáticos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Percentualmente, das 2.143 demandas priorizadas, 34% foram no eixo de saúde e proteção social; 25% no eixo de educação e cultura; 21% no eixo de desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; 10% no eixo de infraestrutura e logística; e 10% no eixo de segurança pública.

A liberdade de fala dada aos participantes no processo de priorização, no entanto, trouxe problemas em relação ao detalhamento das demandas, conforme apontado pela entrevistada B:

Eu acho que um erro que a gente teve foi justamente o de não conseguir deixar bem claro (...) quais eram as demandas que a gente queria, porque hoje, quando a gente busca linkar aquilo que a gente tem no PPAG ou que a gente tem no planejamento da secretaria ou que a secretaria ou o órgão já executou, (...) a gente não consegue claramente vincular as demandas dos Fóruns porque elas estão basicamente bem generalizadas. Então é, por exemplo, melhoria da qualidade da infraestrutura das escolas. Mas ela não fala qual escola, em qual município, que tipo de melhoria. Então esse eu acho que foi um grande erro que a gente teve no intuito de ampliar ali, facilitar a fala, porque era isso a orientação que a gente dava, inclusive no preenchimento, mas também na discussão em grupo (ENTREVISTADA B).

Portanto, a ausência de uma metodologia clara para o registro detalhado das demandas prejudicou não apenas a categorização, mas também o processo de monitoramento das

necessidades vocalizadas pelos cidadãos acompanhadas posteriormente pelos órgãos governamentais. Sendo assim, aponta-se para a importância de definição de diretrizes mínimas para o bom andamento do processo participativo, buscando garantir a liberdade de fala dentro de parâmetros que garantam condições para a posterior consolidação das demandas de maneira satisfatória.

Ainda na segunda rodada, em plenária final em cada um dos territórios, foram eleitos os representantes da sociedade civil e os prefeitos e vereadores que comporiam os colegiados executivos – instância territorializada com o objetivo de acompanhar e fiscalizar as demandas priorizadas e ações governamentais, bem como de buscar soluções para problemas pontuais do território de desenvolvimento, conforme abordado anteriormente.

Em relação ao perfil dos membros dos colegiados executivos, Miranda (2018a) levantou informações sobre os titulares dos colegiados executivos, incluindo a resposta dos secretários executivos, através de formulários enviados por e-mail. Dos 782 membros dos colegiados executivos, à época, foram coletadas 148 respostas, ou cerca de 18,93% do total. Em relação ao critério de cor/raça, tem-se que 58,11% dos respondentes se autodeclararam brancos, 31,76% pardos, 7,43% pretos e 0,68% amarelos. Em relação à renda domiciliar per capita dos respondentes, tem-se que 20,27% recebem até 2 salários mínimos; 12,84% recebem de 2 a 4 salários mínimos; 37,84% recebem de 4 a 10 salários mínimos; 22,30% recebem de 10 a 20 salários mínimos; 2,03% recebem acima de 20 salários mínimos e 4,73% preferiram não responder. Por fim, ainda conforme questionário aplicado por Miranda (2018a), aproximadamente 90% dos respondentes já participaram de instituições participativas ou outras formas de participação social previamente.

Resgatando Andrade (2016), ressalta-se um ponto crítico da experiência no ano de 2015: o envio das demandas categorizadas aos órgãos e secretarias não ocorreu com um prazo adequado para o processamento e inserção dessas informações no PPAG e no PMDI, de modo que os principais insumos dos FRGs não foram utilizados para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental. Seria possível que os órgãos corrigissem esses erros nas revisões anuais do PPAG, mas, segundo Andrade (2016, p. 57), “não houve orientação específica [nesse sentido] porque os órgãos já haviam recebido desde o princípio orientações do alto escalão do governo para considerar as demandas em seus planejamentos”. Dessa maneira, é difícil mensurar em que medida houve incidência direta das demandas vocalizadas pelos cidadãos nos instrumentos de planejamento governamental e em que medida houve uma associação posterior das demandas a ações governamentais previamente planejadas.

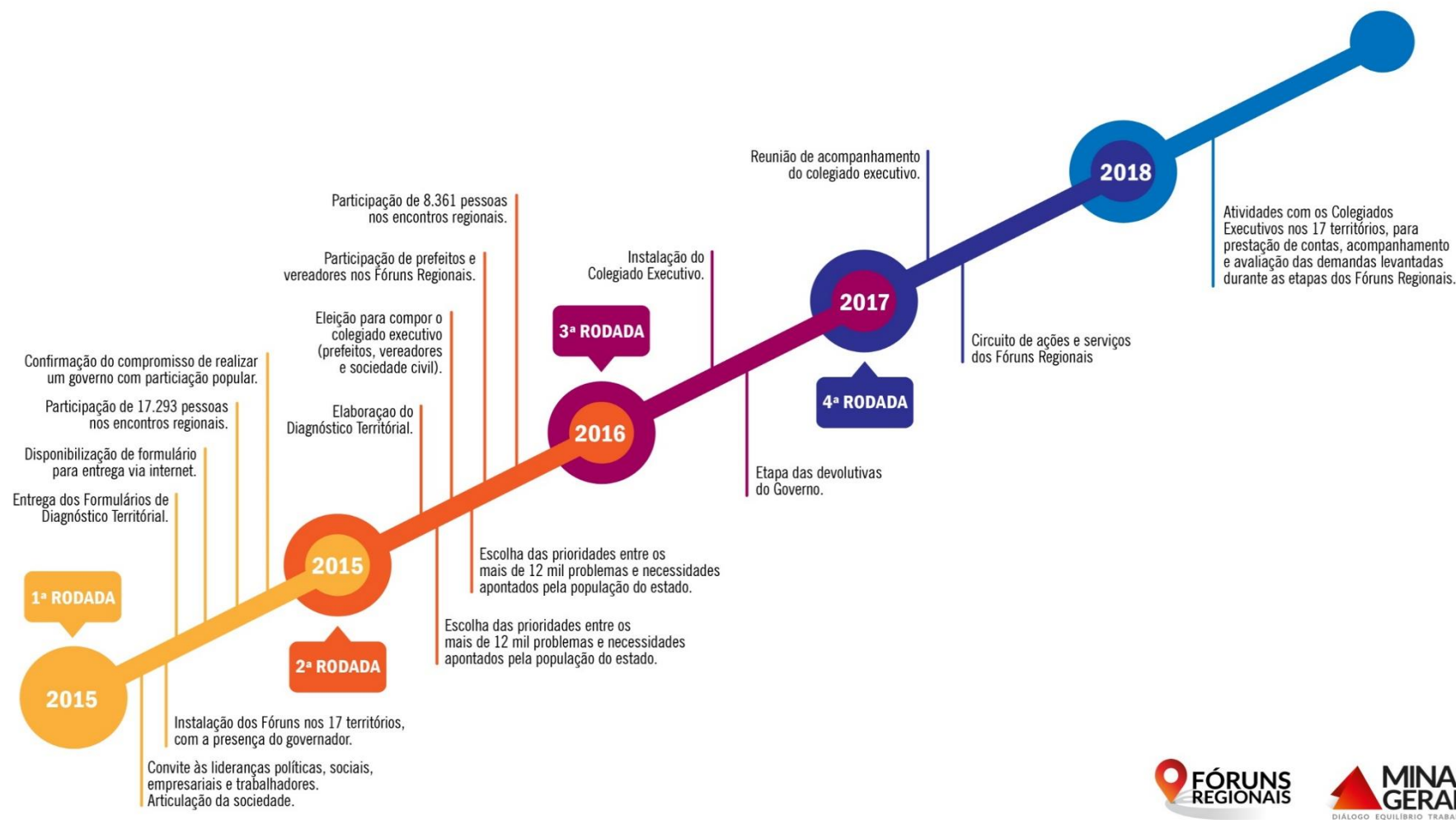
Na 3ª rodada (2016) foram realizadas as devolutivas das demandas priorizadas, constituindo a primeira (e única) prestação de contas presencial efetivamente aberta a toda a população. Tendo em vista a crise financeira que perpassou o estado ao longo do período 2015-2018, foram respondidas as demandas apenas dos eixos de custeio e gestão, sendo que os demais eixos foram discutidos em reuniões ordinárias dos colegiados executivos. Isto gerou uma série de questionamentos por parte da sociedade civil, que ansiava por uma prestação de contas completa.

Na 4ª rodada (2017) foram realizados os circuitos de ações e serviços dos FRGs, reunindo equipes técnicas de diversos órgãos, para expor a carteira de serviços do governo estadual. A proposta pode ser lida como uma “feira” de exposição das atividades desempenhadas pelo governo mineiro, visando conscientizar a população de seus direitos e dos serviços que poderiam ser cotidianamente solicitados ao poder público estadual.

E, por fim, na 5ª rodada (2018) foram feitas as reuniões gerenciais com os colegiados executivos, apresentando um balanço da experiência e uma prestação de contas restrita a seus

membros (ANELLI, 2018). Acredita-se que a derrota nas eleições de 2018 tenha desmotivado a discussão aprofundada dos resultados da experiência, já que esta não teria continuidade, tendo em vista a vitória de um programa de governo neoliberal para a gestão seguinte, pouco afeita à pauta da participação social.

Figura 1 - Resumo das rodadas dos Fóruns Regionais de Governo - 2018



Fonte: Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais, 2018.

Constata-se, portanto, a existência de uma série de eventos e de estruturas criadas para promover e consolidar a experiência em questão. Observa-se que as rodadas, sintetizadas na Figura 1, não seguiram uma linha cronológica ou um percurso lógico evidente. Segundo relato dos entrevistados, e a partir da observação direta, pode-se notar a inexistência de um planejamento estratégico inicial para os eventos regionais. A frente de atuação dos eventos regionais contou com rodadas esparsas, mas com capilaridade, tendo em vista que ocorreram quase sempre em todos os territórios de desenvolvimento, com poucas exceções. Como objetivavam atingir o máximo possível de cidadãos, tinham que ser devidamente estruturados e, portanto, demandavam recursos e organização. No entanto, por essas mesmas características, deixou a desejar no contato direto mais frequente com os cidadãos que não compunham os colegiados executivos, tendo em vista que os eventos abertos tiveram periodicidade praticamente anual.

Buscou-se construir, a partir da descrição efetuada, um panorama geral do que teriam sido os FRGs, em seu desenho participativo. Para se compreender o que há de participação social na experiência, recorreu-se ao modelo analítico já exposto no Quadro 1, que aponta os critérios que, em alguma medida, viabilizam a análise pretendida, quais sejam: abertura dos espaços de decisão; origem das proposições; avaliação participativa; relação com outros processos participativos; e aprovação cidadã dos resultados.

Em relação à abertura dos espaços de decisão, que se relaciona mais diretamente com a oportunidade de que haja participação social na tomada de decisão, faz-se necessário levantar alguns pontos. O primeiro deles é o fato de que a 2ª rodada dos FRGs se estruturou enquanto um evento de livre entrada, em que os cidadãos poderiam, a partir dos formulários de diagnóstico territorial, encaminhar suas demandas e, além disso, participar dos grupos temáticos para elencar as prioridades do território de desenvolvimento ao qual pertenciam. Sendo assim, os 8.361 participantes dos 17 territórios de desenvolvimento puderam elencar 2.143 demandas priorizadas das 12.689 coletadas. É relevante ressaltar que, por serem eventos presenciais em dias de semana, há dificuldades tanto de deslocamento de participantes quanto de liberação do trabalho, restringindo em alguma medida o acesso de parcela significativa de cidadãos. Ainda, com a eleição dos representantes da sociedade civil nessa mesma rodada, a participação nas reuniões ordinárias possibilitaria acompanhar as ações governamentais e dialogar com o governo central acerca das demandas elencadas. No entanto, o caráter consultivo da IP, ainda que houvesse o compromisso tácito de que o governo buscaria executar as demandas, além da periodicidade irregular das reuniões ordinárias, reduziu a efetividade das instâncias.

A origem das proposições, outro aspecto a ser analisado, é relacionada à congruência da iniciativa das proposições e o interesse dos beneficiários das ações adotadas. Conforme mencionado anteriormente, todas as demandas partiram de cidadãos participantes da 2ª rodada dos FRGs, por meio dos formulários de diagnóstico territorial, evidenciando uma grande congruência entre tais aspectos. No entanto, apesar de terem também sido aceitas demandas via formulários online, há que se relativizar a possibilidade de participação, tendo em vista que a divulgação não alcança a todos os cidadãos mineiros e há desigualdades de acesso relativas ao deslocamento para participação individual, bem como ao acesso à internet. Contudo, tais dificuldades são inerentes, em maior ou menor medida, às IPs de maneira geral.

O aspecto de avaliação participativa busca compreender a intervenção dos cidadãos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. O principal espaço de diálogo para uma compreensão mais aprofundada das ações governamentais seriam as reuniões ordinárias dos colegiados executivos. Miranda (2018a) constata uma disparidade muito grande entre a convocação de reuniões ordinárias nos diferentes territórios de desenvolvimento. Com

um total de 216, existem territórios que não realizaram nenhuma reunião entre 2015 e 2018 – Oeste e Triângulo Sul -, enquanto outros chegaram a fazer 24 reuniões – Metropolitano e Sudoeste -, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 - Número de reuniões ordinárias dos colegiados executivos realizadas no período 2015-2018, por território de desenvolvimento

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

Fonte: Anelli (2018, p. 104) com dados da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais - SEEDIF (2018).

A disparidade no número de reuniões ordinárias pode se relacionar à falta de regras claras e/ou diretrizes de governo que versassem sobre a convocação de reuniões (ANELLI, 2018). Havia discricionariedade por parte dos secretários executivos para conduzir a comunicação com os membros dos colegiados executivos – alguns privilegiavam o contato individual e as reuniões pontuais, sob demanda, por exemplo, em detrimento das reuniões ordinárias. Pode-se considerar que, como forma de garantir discussões aprofundadas e amplo conhecimento dos envolvidos em relação ao monitoramento das ações governamentais derivadas das demandas vocalizadas pelos cidadãos, uma boa prática seria garantir reuniões periódicas, convocando todos os membros dos colegiados executivos de maneira irrestrita e garantindo condições para que todos participassem – o que claramente não ocorreu em vários territórios.

No entanto, apesar da inconstância dos encontros, Miranda (2018a) demonstra que há uma percepção geral dos membros de que a participação nos FRGs contribui para que tenham maior

conhecimento acerca das políticas públicas em curso no estado de Minas Gerais. É possível inferir, portanto, que outras ferramentas de comunicação, como os boletins informativos encaminhados por e-mail, e o contato direto com os secretários executivos, complementaram as reuniões ordinárias.

A relação com outros processos participativos busca compreender em que medida os FRGs se conectam com outras IPs existentes. Apesar da ampla arquitetura participativa existente no Brasil, conforme mencionado em seção anterior, não existiu uma estruturação do diálogo entre os FRGs e seus colegiados executivos com conselhos, etapas estaduais de conferências e demais instâncias participativas em funcionamento no âmbito do governo estadual ou das demais esferas. No entanto, Andrade (2017), ao propor uma análise sob a ótica dos sistemas deliberativos, compreende que, tendo em vista a experiência prévia ou em curso de muitos dos membros dos colegiados executivos em outras IPs, há algum trânsito de informações entre elas.

Em relação à aprovação cidadã dos resultados, os dados do questionário aplicado por Miranda (2018b) apontam para o fato de que os participantes acreditam que a participação social é importante para auxiliar na formulação da agenda governamental e das políticas públicas, mas os resultados alcançados pelos FRGs não foram satisfatórios para cumprir com as expectativas colocadas na iniciativa.

Na 5ª rodada, que contou com uma série de reuniões gerenciais com os colegiados executivos para uma prestação de contas final, foram apresentados os status das 2.143 demandas priorizadas em 2015. Segundo dados da SEEDIF, 21% delas teriam sido atendidas; 22% estariam em execução; 26% teriam sido parcialmente atendidas; enquanto 21% não haviam sido atendidas; 6% não tiveram seu status atualizado pelo órgão responsável pela demanda; e 4% não seriam de responsabilidade do governo estadual. Dessa maneira, 69% das demandas teriam um status positivo na avaliação do poder público estadual, tendo em vista que foram mobilizados recursos ou ações governamentais para seu atendimento, ao menos em alguma medida. Estes números apontam para a relativa efetividade da IP, tendo em vista que, entre 2015 e 2018, um curto período para a construção e a execução de uma experiência participativa tão abrangente, a grande maioria das demandas haviam sido, ao menos, encaminhadas. A entrevistada B reconhece que ter feito uma rodada de prestação de contas completa apenas ao final da experiência pode ter sido um ponto negativo de todo o processo:

Essa última rodada que a gente foi mesmo de prestação de contas as pessoas falaram: “poxa, por que vocês não falaram isso para a gente antes? seria muito mais fácil de perceber quais eram as dificuldades do estado, o que que o estado estava passando e a gente vê que não era má vontade, não era falta de vontade política, era porque realmente a gente tem um contexto”. Então ter transparência no processo, que foi o que a gente fez por último, deveria ter sido uma coisa desde o princípio. Então prestação de contas, movimentação de todo esse processo da situação financeira e orçamentária do estado, deveria ter sido trabalhada desde o princípio. As pessoas pedem isso, né (ENTREVISTADA B).

A falta de transparência ao longo de parte significativa do processo fez com que os membros eleitos dos colegiados executivos acreditassem, em muitos momentos, tratar-se de falta de vontade política para tirar do papel aquilo que havia sido acordado inicialmente. É possível depreender, por exemplo, que a aprovação cidadã dos resultados poderia ter sido mais positiva, caso o governo tivesse discutido de maneira mais clara o contexto fiscal do estado e as dificuldades inerentes relacionadas ao processamento das demandas no planejamento governamental.

Em relação às ações, o eixo de infraestrutura e logística atingiu o maior percentual de não atendimento das demandas (40,28%), segundo dados da SEEDIF – sendo as que necessitariam maior quantidade de recursos para sua implementação. Muitas vezes, eram obras ou

revitalização asfáltica de grandes extensões, segundo documentos internos. De acordo com o relato dos entrevistados, membros da alta gestão dos FRGs, elas seriam aquelas com resultado mais concreto, tendo em vista que seriam mais palpáveis pelos cidadãos. A entrevistada C resume a situação fiscal do estado, abordando as dificuldades inerentes de executar ações que demandavam investimentos vultuosos em um contexto de crise:

Na política pública você depende de orçamento. Ora, nós herdamos um estado muito quebrado orçamentária e financeiramente falando, com uma enorme dívida, que trouxe um gargalo real. Aquilo que demandava novos investimentos, que precisava de recursos adicionais para além da capacidade, que não era nenhuma, né, capacidade de novos recursos, por exemplo, via empréstimos de organismos internacionais ou até mesmo internos no país. O estado tinha já, com essa herança que nós herdamos de governos anteriores, já tinha ficado sem essa condição. Então isso tudo somado ao golpe que nós sofremos a nível federal, que também colocou um torniquete, não repassando ou atrasando em muito os repasses constitucionais para o estado, que nos impossibilitou completamente de viabilizar grande parte daquilo que foi debatido, discutido, tratado com o conjunto da população nos 17 territórios. E isso de alguma maneira frustra esse processo participativo, porque as pessoas têm uma enorme expectativa em ver realizado aquilo que elas trataram e discutiram, né (ENTREVISTADA C).

Assim, mesmo com o alto atendimento de demandas relacionadas a mudanças de rumos de políticas públicas e de aprimoramentos no campo da gestão, o baixo atendimento às demandas de infraestrutura e logística, que demandam mais recursos e são consideradas as mais visíveis e palpáveis, pode fornecer insumos para compreender, para além de outras questões já abordadas nas seções anteriores, o descompasso entre as expectativas colocadas na proposta e os resultados alcançados, considerados insatisfatórios pelos participantes, conforme abordado anteriormente e evidenciado por Miranda (2018b).

Um outro problema, que pode ter impactado na aprovação cidadã dos resultados, refere-se à dificuldade na superação de uma visão departamentalizada da Administração Pública para a construção de experiências participativas, que requerem esforços de articulação, conforme apontado pela entrevistada C:

A gente avançou bastante, mas ainda assim a política pública e a ação do estado, por envolver um aspecto da burocracia, ela acaba estabelecendo muitas caixinhas, né. As pessoas, os servidores de um modo geral, elas têm essa concepção das caixas onde estão determinadas coisas. Se não for naquela caixa tem que estar em outra, não tem como ser naquela. E a vida não é bem assim. Nem sempre as coisas são tão quadradas. Então um aspecto também que nos chamou muita atenção nesse processo é que ele precisa de uma grande articulação pra dentro do serviço público, né. Você precisa envolver um conjunto muito significativo de órgãos e setores das diversas políticas por conta dessa coisa que tá muito clara pra nós da intersetorialidade dos problemas e também das soluções, né. (...) E a gente percebe uma dificuldade nesse aspecto por (...) essa cultura, vamos dizer assim, das caixas que existe na política pública. E no estado isso é muito forte (ENTREVISTADA C).

Ou seja, as políticas públicas e as experiências participativas – sendo os FRGs um exemplo – possuem dificultadores significativos para que sejam propostas ações territorializadas e transversais, mesmo quando reconhecem a lógica multisetorial e multifacetada dos problemas sociais. Sendo assim, o funcionamento dos órgãos e secretarias permanecem, em grande medida, fechados em si mesmos, com dificuldades de implementar ações conjuntas, o que pode ter prejudicado sobremaneira o atendimento satisfatório às demandas dos cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a partir da análise efetuada, pode-se perceber que houve uma ampla abertura no âmbito dos FRGs para que os cidadãos levantassem demandas e discutissem quais delas seriam priorizadas para o atendimento pelo governo. A origem das proposições partiu inteiramente dos cidadãos participantes, fato importante para a consolidação dos FRGs como uma tentativa de dar protagonismo à população, como demonstrado anteriormente. Contudo, havia espaço limitado para que os cidadãos de fato incidissem nas tomadas de decisão, tendo em vista o caráter consultivo dos colegiados executivos. Deste modo, considerando-se a centralidade da incidência em processos decisórios na perspectiva de democracia participativa, o caráter da participação social nos FRGs mostra-se restrito.

Ressalta-se que a experiência não alcançou criar mecanismos de interação com outras IPs existentes, fechando-se em si mesma para a tentativa de atender às demandas levantadas. Por outro lado, apesar das disparidades em relação ao número de reuniões entre os territórios, os representantes da sociedade civil que compuseram os colegiados executivos afirmam ter se sentido mais informados acerca das políticas públicas e iniciativas em curso no estado. Contudo, para os participantes, principalmente os membros dos colegiados executivos, a experiência não cumpriu com as expectativas que possuíam acerca dos alcances prometidos pelos FRGs. Em alguma medida, a crise fiscal vivenciada pelo estado e os baixos níveis de atendimento às demandas de infraestrutura podem explicar tal desencanto.

Entende-se que os Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, apesar de não contemplarem de maneira adequada todos os critérios elencados para uma análise sob a ótica da democracia participativa, avançam em pontos relevantes, conforme elaborado na seção anterior. O fato de que não haviam sido construídas experiências anteriores com o caráter inovador sob o prisma da democracia e participação no âmbito do governo estadual justificam, em alguma medida, as dificuldades enfrentadas para sua consolidação.

Nessa direção, é relevante a discussão de Anelli (2018), ao enfatizar que a relativa lacuna de inovações democráticas no âmbito dos governos estaduais pode ser discutida a partir de alguns pontos de reflexão. O primeiro deles seria a questão de escala dos estados brasileiros, que geralmente possuem dimensões continentais e muitos municípios. Incluí-los de maneira efetiva em uma experiência participativa é um desafio. Outro ponto, discutido no final da última seção, é a visão departamentalizada da Administração Pública, com baixa interlocução e intersectorialidade entre os diversos órgãos, o que dificulta o atendimento a demandas amplas e multifacetadas.

Uma outra questão trazida por Anelli (2018) seria a dificuldade em se consolidar a participação social em todo o ciclo das políticas públicas. Usualmente, as IPs possibilitam aos participantes vocalizar demandas que subsidiem a formulação de políticas públicas ou tecerem considerações que podem auxiliar no monitoramento, possibilitando correções de rumos. No entanto, há dificuldade de se incluir os participantes também na execução e na avaliação, inviabilizando uma proposta participativa de ciclo completo.

Ainda, ressalta-se a dificuldade, também constatada nos FRGs, de se conectar experiências de participação social com o planejamento governamental (ANELLI, 2018). Tendo em vista que os instrumentos de planejamento possuem forma específica, além de prazos bem definidos, com planejamento de ações governamentais departamentalizadas ou setoriais, é difícil promover efetiva integração entre as discussões com os cidadãos e as políticas públicas ou ações previstas no PPAG e no PMDI, por exemplo. Se não houver uma diretriz objetiva e intensa mobilização do alto escalão do governo para reforçar tais decisões, a tendência é de que o planejamento se mantenha descolado das demandas vocalizadas e discutidas via processos participativos. Cabe

ressaltar que, a despeito de ter sido um primeiro passo importante na democratização da gestão pública do governo estadual, os FRGs se encerraram com o fim do mandato, em 2018. O governo que se seguiu, eleito para a gestão 2019-2022, não prosseguiu com a experiência e não apresentou nenhuma medida semelhante, que pudesse substituir os FRGs, apontando para o problema da descontinuidade, não raro no contexto dos governos no país.

Apontam-se, como principais limites do trabalho, as abordagens incipientes do perfil dos participantes, bem como da realidade social dos territórios, que não tiveram suas nuances consideradas para análise. Em relação a pesquisas futuras, sugere-se compreender em que medida os FRGs deixaram um legado à Administração Pública de Minas Gerais. Nessa linha, pode-se enfocar, por exemplo, a percepção dos servidores públicos envolvidos com a experiência, visando compreender se e em que medida os valores relacionados à participação social foram assimilados, pautando uma atuação profissional comprometida com a democratização do planejamento governamental. Outra possibilidade refere-se à percepção de participantes dos colegiados executivos em relação à descontinuidade da experiência e à inexistência de instância participativa similar na gestão seguinte, pouco afeita à lógica participativa.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998. p.173-199.

AFONSO, Neila Maria Batista et al. (Org.). **Fóruns Regionais: Minas Gerais mais democrática e participativa**. Belo Horizonte: Instituto Elo, 2018.

ANELLI, Fernando Resende. **Teoria democrática e inclusão política: representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. Monografia (Curso de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

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

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

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 50, p.25-46, 2000.

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

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p.297-311, jun./2008.

BRASIL. Secretaria de Governo. **Histórico de Conferências Nacionais**. 2018. Disponível em: http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/secretaria-nacional-de-articulacao-social/conferencias-nacionais-1/HistricodeConferenciasPosio21_08_18.pdf. Acesso em: 21 ago. 2018.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, v. 1, n. 1, p.81-106, dez./2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.M.G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: NORONHA, J.C; PEREIRA, T. R. (Orgs). **A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Volume 1. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

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

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

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

CUNHA, Eleonora S. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa**. Texto para discussão 1733. Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

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

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001 [1998].

ELSTUB, S., ESCOBAR, O. **A Typology of Democratic Innovations**. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference, April 2017, Glasgow. (mimeo).

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 12, p.378-406, nov./2006.

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

FUNG, A. (2011). Reinventing Democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, 9(4), 857-871. doi:10.1017/S1537592711003744

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

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 Acesso em: 04 out. 2018.

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

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

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

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

MARQUES, A. C. S. (Org.). **A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

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

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.039, de 26 de agosto de 2016**. Dispõe sobre a instalação e organização da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 de agosto de 2016, p. 3 col. 1. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47039&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado. Acesso em: 20 set. 2020.

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, nº 4, 10 de junho de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>. Acesso em: 07 jun. 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando Prado de. 2018a. **Análise de efetividade dos Fóruns Regionais de Governo**: territorialização; representatividade e deliberação; e inserção no ciclo de políticas

públicas. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

MIRANDA, Luiz Fernando Prado de. 2018b. **Respostas ao questionário aplicado ao colegiado executivo**. Disponível na plataforma Google Forms [acesso restrito]. Acesso em: 15 mar. 2019.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.