

PARTICIPAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO: FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO E SUA INSTÂNCIA PARTICIPATIVA

Luiz Geraldo da Silva

Mestre em Administração – Centro Universitário Unihorizontes

Reynaldo Maia Muniz

Doutor em Ciência Política e Administração Pública – Centro Universitário Unihorizontes

Marina de Almeida Cruz

Doutora em Administração – Centro Universitário Unihorizontes

RESUMO

A discussão a respeito da participação social na gestão pública ganhou ênfase nas últimas três décadas em meio às críticas das 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 e implicações na ampliação da legitimidade e da eficácia da ação pública, a partir da incorporação das demandas sociais e melhor definição de prioridades na alocação de recursos. A partir da implantação do modelo de gestão participativa de planejamento, o governo do estado de Minas Gerais instituiu, por meio do Decreto nº 46.774, de 09/06/2015, os Fóruns Regionais de Governo, tema central deste estudo. Este estudo foi desenvolvido por uma pesquisa qualitativa e descritiva, buscando investigar se os Fóruns Regionais de Governo na sua instância representativa, especificamente seu Colegiado Executivo, têm servido de instrumento de monitoramento e controle das políticas públicas no estado de Minas Gerais. Em sua base teórica estão evidenciados os principais autores que estudam a constituição e funcionamento dos Fóruns Regionais. Foram entrevistados oito representantes de cidades constituintes destes Fóruns. Os resultados demonstraram que estes Fóruns possuem papel relevante no planejamento participativo do estado e são considerados efetivos no levantamento e resolução das demandas sociais do estado de Minas Gerais.

Palavras-Chave: Fóruns Regionais. Colegiado Executivo. Políticas Públicas. Planejamento Participativo. Instituições participativas.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, iniciou-se um processo de concretização dos anseios de redemocratização do Brasil e a inclusão de atores sociais pelo processo democrático, até então excluídos da gestão e controle de políticas públicas. Se antes esse processo se expressava basicamente pela mobilização da sociedade civil por meio de movimentos sociais, a partir de 1988 a participação social vem se incorporando à agenda governamental em um marcante processo de institucionalização que se deu por diversas vias.

Assim, vem se desenvolvendo a institucionalização de inúmeras instâncias participativas, que vão desde a esfera local até as esferas estadual e federal, como é o caso dos Conselhos e Conferências, Orçamentos Participativos, dentre outras instâncias, despertando o interesse de estudiosos da democracia e gestão pública participativa.

Ao abordar as condições para uma gestão pública participativa faz-se necessário que seja utilizada a concepção de capacidades estatais, como o que é necessário para que o governo viabilize a participação social (SOUZA 2016). Com um pensamento complementar, Gomide (2016) aponta que a concepção da participação social tem o potencial de ampliar a capacidade do governo para a efetiva alocação dos recursos públicos visando à implementação das políticas públicas.

Tal participação social aconteceu no Brasil em 1988, e no estado de Minas Gerais a partir de 2003, quando houve uma reforma administrativa denominada ‘Choque de Gestão’. Ladeira (2008) aponta lacunas no que diz respeito à participação democrática neste modelo de gestão adotado pela Administração Pública em Minas Gerais. Entretanto, com a mudança do cenário político em 2014, ou seja, a eleição do governador Fernando Pimentel pelo Partido dos Trabalhadores (PT), após 12 anos sob a gestão do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o estado vem passando por um processo de mudanças institucional e estrutural. O novo Programa de Governo propôs a implementação de uma ‘Gestão Descentralizada’, na qual se fixou como fundamental a ampliação dos processos de participação popular. Portanto, a participação social passa a contribuir com a agenda governamental.

Este artigo se propõe, diante do contexto introdutório, avaliar se a instituição da participação proposta supre a lacuna da participação democrática no governo mineiro e, ainda, analisar a dinâmica dos Fóruns Regionais de Governo (FRG) e como sua instância operacional serve de instrumento no monitoramento e controle de políticas públicas no estado de Minas Gerais. Pretende, ainda, descrever as características das instituições participativas e o processo do planejamento participativo e sua influência como instrumento de monitoramento e controle das políticas públicas do estado de Minas Gerais, através dos Fóruns Regionais de Governo estadual, verificar a metodologia utilizada no processo dos Fóruns Regionais e a efetividade decisória que os Colegiados Executivos têm para a gestão estadual, observar os instrumentos de participação nas políticas públicas no Governo de Minas Gerais no período entre 2015 a 2018 e avaliar os efeitos das ações dos Fóruns Regionais de Governo e o Colegiado Executivo como instrumento de monitoramento e controle das políticas públicas do estado de Minas Gerais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Instituições participativas

A Carta Magna apresenta uma inovação no que concerne à gestão das políticas, propõe um novo desenho instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, de onde emerge um regime de descentralização da ação pública, com novas formas de interação entre sociedade e governo. A instituição desse novo desenho aponta a necessidade de mudança paradigmática de padrões de governo que está centrada em três eixos fundamentais: “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos, o reconhecimento dos direitos sociais e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Nos idos de 1990, apresenta-se um processo novo de regulamentação da descentralização da gestão das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.), com a inclusão da participação social, via Conselhos que passam a ser considerados os canais de participação de maior expressividade da emergência de outro regime de ação pública na esfera local. Os Conselhos, previstos nos artigos da Constituição da República, constituem-se inovação institucional na saúde, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na assistência social, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI) (ROCHA, 2009).

A agenda da reforma institucional, a partir da Constituição de 1988, teve como eixos centrais a democratização dos processos de decisão e a equidade dos efeitos e resultados na Administração Pública e implementação das políticas públicas. Tratava-se, naquele momento, de criar e implantar mudanças não só no regime político, como também na gestão das políticas públicas. Ressalta-se que a gestão pública, no país, até o início da década de 80, caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal. Por outro lado, à medida que os recursos eram controlados de maneira concentrada, central e as esferas locais de poder se expunham diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação clientelista entre os governos dos entes federativos, baseada na troca de favores. Tal articulação fazia com que, muitas vezes, as instâncias locais se transformassem em agenciadoras de recursos federais para o município ou estado (ROCHA, 2009).

Nos anos de 1990, incentiva-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, fato este que levou à modificação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país. Trata-se de um processo que ensejou mudanças na organização e, inseridas de forma diferenciada, segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHE, 2000).

Para Rocha (2009), analisando a emergência dessa nova agenda política, afirma que, embora se mantenha a meta garantida de direitos sociais para todos, houve uma nova definição da maneira de assegurá-los, destacando o envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços.

A partir da década de 90, quando realçam às pesquisas e análises os casos empíricos de gestão participativa em inúmeras localidades do país, destaca-se a participação da sociedade como uma dimensão vital no processo de construção da cidadania. No entendimento de Dagnino (1994), está implícita a ideia de ‘cidadania ampliada’ que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade.

O princípio da participação popular na gestão pública é um consectário do Estado Democrático de Direito, podendo ser visualizado em diversos dispositivos da Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88), dentre os quais, artigos 14; 37, §3º, II; 194, VII; 198, III; 204, II, entre outros (BRASIL, 1998).

O direito fundamental à participação popular também figura como um direito humano, previsto no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, segundo o qual: “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

As instituições participativas (IPs) criam uma nova forma de mediação entre Estado e sociedade (MARTINS; PIRES, 2011), propiciando a inclusão de grupos historicamente excluídos tanto da esfera política quanto do acesso às políticas públicas. Segundo Faria e Ribeiro (2011, p.125), “a criação desses espaços baseou-se na crença de que eles impulsionariam a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, simultaneamente, proporcionariam maior eficácia à gestão das políticas públicas”.

2.2 A participação social como instrumento de uma gestão pública democrática

As 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 delinearão nas últimas décadas, serão abordadas a seguir.

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. 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 (1992) e a corrente deliberativa tem como principal expoente Jürgen Habermas (1995), (BRASIL, 2011; Silva, 2009).

A análise de Pateman (1992) fundamenta-se na visão de Rousseau e tem como objeto empírico a indústria, na medida em que considera a participação social como necessária nos diversos domínios sociais. Na visão 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 mesmo, tendo em vista que, para além da instrumentalidade de incidência nos processos decisórios, apostam-se no desenvolvimento de capacidades e no sentido de eficácia política que geram mais participação.

Brasil (2011) salienta a concepção elitista de democracia consolidada a partir do pós-guerra como hegemônica e reduz a soberania popular e as práticas de participação política ao processo eleitoral, tendo em vista a necessidade de consolidação da democracia e governabilidade. Este mesmo autor também se apoia em premissas realistas considerando a ampliação da participação incompatível com a complexidade das sociedades modernas, baseando-se na concepção weberiana de democracia que ofereceu as bases para a tradição elitista e na visão de Schumpeter que despontou como a principal expoente desta teoria. A vertente, então pluralista, tenta suprir as deficiências da teoria elitista, trazendo a abordagem do funcionamento da democracia e o seu papel no desenvolvimento da sociedade. Com base nesta vertente, Dahl (1956) parte do reconhecimento da pluralidade de interesses e premissas de múltiplos determinantes da distribuição de poder entre os diferentes grupos que competem entre si.

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 citado por 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 (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, torna-se 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 resignificação 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”, ou seja, 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 *locus* 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 tais análises, 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 *locus* da democratização, ainda que não exclusivo, envolvendo a possibilidade de experimentalismo institucional.

O modelo analítico, segundo Fung e Wright (2003), aponta possibilidades de aprofundamento democrático nas interfaces entre Estado e sociedade e a concepção de “governança participativa empoderada”, 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. De acordo com Fung e Wright (2003), essa é uma maneira de pensar instituições democráticas ao mesmo tempo mais efetivas e participativas do 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.

2.3 A dimensão de funcionamento da participação e seus potenciais efeitos

No presente estudo, as diferentes análises a respeito dos Fóruns Regionais de Governo focalizaram a concepção de seu desenho institucional, a representatividade de seus participantes, a incorporação das demandas advindas no planejamento do Estado de Minas Gerais e a perspectiva dos sistemas deliberativos e seus conectores. Objetiva-se, aqui,

identificar elementos da organização e funcionamento dos Fóruns com vistas a explicar os efeitos identificados no processo.

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.

A participação pode ser considerada desejável como um valor em si ou tendo em vista os seus efeitos e a geração de consequências tidas como valiosas. Dentre os potenciais efeitos atribuídos ao funcionamento da participação social 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 (LAVALLE; VERA, 2011).

Todas essas questões se relacionam à forma como a participação é implementada e podem propiciar respostas sobre os fundamentos políticos e administrativos da participação institucional, suas lacunas e possibilidades, para ser possível colaborar para melhorar a democracia, além de uma compreensão mais acurada desse fenômeno político. É nesse sentido que se propõe, a seguir, 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.

2.4 Participação social e instituições participativas em Minas Gerais

A participação social no Brasil iniciou-se com um destaque no âmbito municipal e, após, com uma ampliação da arquitetura participativa pelo Governo Federal, ao longo da última década, com desdobramentos no âmbito dos estados.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual foi promulgada em 1989 e seguiu os passos da Carta Federal com a incorporação de propostas advindas da sociedade e previsão de participação popular, na qual 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 Estadac (IBGE, 2014) registrou a expansão do número de Conselhos em todos os estados.

Em Minas Gerais, a partir de 2003, implantou-se 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, 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 fiscal crítica vivenciada pelo estado. Os projetos estruturados foram criados nas primeiras fases e seriam um instrumento de pacto de resultados, denominado ‘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). 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) ao analisar a lacuna de participação democrática no modelo de gestão adotado pela Administração Pública do governo de Minas Gerais, assinala que ela se caracteriza essencialmente pela baixa participação social na definição e no controle da execução dos Projetos Estruturadores, 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 focado na ‘Gestão para a Cidadania’, marca da terceira fase. Essa adaptação manteve a base dos modelos anteriores de equilíbrio fiscal, qualidade do gasto e foco nos resultados, conforme Vilhena e Ladeira (2012), visando aprimorar as ações e instrumentos.

2.5 Colegiado Executivo, Governança e Controle Social

Segundo o Ministério da Integração Nacional (2012), órgãos colegiados são aqueles em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupos, com o aproveitamento de experiências diferenciadas. O termo ‘colegiado’ diz respeito à forma de gestão na qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas com igual autoridade que, reunidas, decidem. No órgão colegiado inexistente a decisão de somente um membro.

Os colegiados são conhecidos pelos nomes de Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes, Grupos de Trabalho, além de outros. Seus representantes podem ter origem no setor público ou no setor privado, segundo a natureza da representação. É comum aos órgãos colegiados possuírem uma Secretaria Executiva encarregada de colocar em prática suas decisões, papel que também pode ser conferido a um órgão já existente.

Os Colegiados Executivos têm dentre outros objetivos: 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 e democratização da gestão pública. Ressalta-se que em todo o processo de participação, a qualificação e empenho dos componentes do grupo formado para exercer o controle social são determinantes para o sucesso ou não do processo, haja vista que o controle e fiscalização das ações dependem do grupo formado a esse fim.

Como destaca Rosenau (2000, p. 15-16), “governança não é o mesmo que governo”. Ainda segundo o autor, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação de políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

Segundo o Banco Mundial (1992), em seu documento *Governance and Development*, a definição geral de governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Explicitando, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Conforme apontado por Silva (2010), o Controle Social pode ser entendido como forma de fiscalização que deve ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, e ora recebe o nome de “controle popular”, ora de “controle social do poder”, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral. Considerando que o controle social consiste em canais de participação na gestão governamental, ele passa a ter a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios.

Para a teoria democrática representativa, a melhor maneira de fazer com que os interesses de cada um sejam considerados no processo de formação dos governos se dá com a prévia escolha de representantes. A democracia representativa tem como principal característica, a presença do voto para eleição de representantes; sendo que esses representantes é que possuirão mandato para debater os assuntos ligados à administração do Estado e às questões públicas. Além disso, e apesar da democracia enquanto ideia, pressupor a participação dos cidadãos e a relação simbiótica entre Estado e sociedade, teóricos do elitismo democrático (PATEMAN, 1992) sustentam que não é desejável que todos participem, pois não há como manter um sistema político estável quando há uma pressão enorme de demandas variadas e complexas. Isso faria com que houvesse obrigação de atender a todas elas, o que se tornaria inviável para o bom funcionamento do Estado. Para os elitistas, também, nem toda população encontra-se “apta” à participação política; esta tarefa deveria ficar a cargo de representantes “qualificados”.

Exposto o desenvolvimento teórico da pesquisa, o próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à abordagem foi adotada a metodologia da pesquisa descritiva com abordagem qualitativa, pretendendo-se investigar se as referências bibliográficas abordadas neste estudo respondem aos objetivos específicos (TREVINÓS, 1987).

A escolha da unidade de análise recaiu sobre a instância representativa dos Fóruns Regionais de Governo do estado de Minas Gerais. A unidade de observação será o Colegiado Executivo e suas relações como instrumentos de monitoramento e controle de políticas públicas do estado de Minas Gerais.

A coleta de dados se deu a partir da aplicação de entrevista, contendo questões abertas e explorando eventuais elementos pela vivência dos representantes dos Fóruns Regionais de Governo do estado de Minas Gerais. Os dados da pesquisa foram analisados com base na

análise de conteúdo, em que foram consideradas as três etapas básicas do método: “pré-análise, descrição analítica e interpretação referencial” (BARDIN, 2006, p.41).

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados apresentados estão baseados nas percepções colhidas por meio das entrevistas realizadas com os representantes dos Fóruns Regionais, com o objetivo de analisar se os Fóruns têm servido como instrumento de monitoramento e controle das políticas públicas no estado de Minas Gerais.

Participaram do estudo os representantes dos municípios de Belo Horizonte, Sete Lagoas, Itabirito, Betim, Sarzedo, Mariana e Ouro Preto. Assim, dois participantes são representantes de Belo Horizonte e um representante para os demais municípios. Os profissionais foram contatados por endereço eletrônico e por telefone celulares e retornaram o convite. As entrevistas foram feitas em encontros pessoais pré-agendadas.

Em relação ao perfil dos entrevistados, dois são do gênero feminino e seis do gênero masculino, sendo que todos os oito entrevistados possuem formação superior, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1 – Perfil dos Entrevistados

CÓDIGO	GÊNERO	PROFISSÃO	REGIONAL
A1	Feminino	Servidora Pública	Belo Horizonte
A2	Masculino	Secretário Executivo	Belo Horizonte
B	Masculino	Servidor Público	Betim
C	Feminino	Administradora	Itabira
D	Masculino	Administrador	Mariana
E	Masculino	Metalúrgico	Ouro Preto
F	Masculino	Eletricista	Sarzedo
G	Masculino	Enfermeiro	Sete Lagoas

Fonte: dados da pesquisa.

4.1 Instituições participativas

A busca pela compreensão das características das instituições participativas dos Fóruns Regionais levou em consideração duas etapas. A primeira pelo seu processo de planejamento e a segunda por sua influência como instrumento de monitoramento e controle de políticas públicas. A implantação dos Fóruns Regionais foi a concretização de uma promessa de campanha do governador do Estado de Minas Fernando Pimentel para consolidar a participação popular nas diretrizes e decisões governamentais. Os Fóruns são constituídos pelas Secretarias de Estado, como a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e, a partir de 2016, a Secretaria Extraordinária de Estado e Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEDIF) e, tem como instância representativa o Colegiado Executivo composto por vinte e cinco representantes regionais eleitos pela sociedade civil em uma das fases dos Fóruns, além de representantes de prefeitos e vereadores por microterritórios e representantes de secretarias e órgãos estaduais.

De acordo com os resultados, pode-se constatar que há uma efetiva participação popular representada pelos conselheiros nomeados ou eleitos pelas populações locais, o que comprova

a intenção da Constituição Federal de 1988 apresentando um novo desenho da gestão de políticas públicas instituindo novos processos de tomada de decisão, como forma inovadora de interação entre sociedade e governo, de acordo com Santos Júnior (2001). Os Conselhos constituem o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, na saúde, como ‘participação da comunidade’ (art. 198, inciso II). Está também de acordo com a argumentação de Dagnino (1994) sobre ‘cidadania ampliada’, o que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade.

Vale ressaltar que esta forma de gestão participativa ainda é muito recente na realidade brasileira, e principalmente no estado de Minas Gerais, o que obriga os representantes a se posicionarem diante das diversas naturezas dos problemas e necessidades apresentados pela população e, posteriormente, recebidos pela equipe do governo, segundo entendimento de Moreira e Silva (2016).

4.2 Processo de planejamento

Quanto ao processo de planejamento participativo, os entrevistados relatam que ocorrem reuniões com discussões e exposição das demandas prioritizadas. No que diz respeito ao processo de planejamento, todos os entrevistados apontaram que estes colegiados têm, dentre outros objetivos, que é coordenar, viabilizar e promover o funcionamento dos Fóruns Regionais; conduzir a construção do Planejamento Territorial das ações de Governo, corroborando com Moreira e Silva (2016). O depoimento do entrevistado 2 demonstra esse entendimento do processo participativo.

A ideia de uma gestão participativa traz, em si, a necessidade do envolvimento pleno da sociedade. Para definição de ações faz-se necessário diagnosticá-las. Sendo assim, o levantamento e diagnóstico das necessidades territoriais é outro elemento importante no processo. Implementação das ações propostas e apresentação dos resultados, através das devolutivas do Governo do Estado e acompanhamento pelo Colegiado Executivo também é elemento importante para que a sociedade entenda ser um possível caminho para o seu desenvolvimento. (Entrevistado A2).

Os resultados demonstrados corroboram a análise feita por Ladeira (2007), ao apontar que as experiências estão marcadas pelas possibilidades de participação ampla (pelo menos as etapas iniciais são abertas a todos os cidadãos, independente de representação); redução dos custos de participação (por gastar pouco tempo e recurso do participante); e alto aprendizado democrático (uma vez que circulam muitas informações, provindas tanto do poder público como da sociedade civil).

Os resultados podem medir preferências dos participantes e auxiliar diretamente o Poder Público na inovação da gestão das políticas. Assim, como no Orçamento Participativo – outra instituição participativa, de acordo com o conceito de Avritzer (2011) – inova na possibilidade concreta de participação na gestão de uma parte dos recursos orçamentários. Desde 1988, com a Constituição da República Federativa do Brasil, o papel das IPs tem se ressignificado e se consolidado enquanto elemento central na construção do Estado Democrático de Direito. Inicialmente, se tem como os primeiros protagonistas do processo participativo no Brasil os Orçamentos Participativos, os Conselhos, as organizações não governamentais (ONG’s), os planos diretores participativos, estendendo-se, atualmente, para

inúmeros arranjos institucionais diferentes que contribuem na construção de uma nova interface na participação social no país (AVRITZER, 2011).

No entanto, os entrevistados também percebem que os Fóruns, por ser uma forma de gestão inovadora, não têm poder de deliberação ou veto. São aspectos da gestão participativa que, por serem inovadores, despertam dúvidas nos representantes quanto ao poder de decisão. Tais percepções são descritas pelos próprios entrevistados, como se segue.

O Fórum ainda é uma ferramenta muito nova ainda. Então eu não vejo os Fóruns com caráter deliberativo, não vejo que ele consegue deliberar algo. Então, quando eu falo em poder de veto, eu acredito que o Fórum não consegue ter isso. Nós tivemos algumas discussões para tentar eleger algumas prioridades, e geralmente tem alguns retornos. Recentemente discutimos sobre assalto em coletivo, então a gente levou a demanda para as Secretaria de Segurança Pública e ela apresentou para a gente que estava fazendo diagnóstico para ver como tratar o problema. Aa questão de orçamento, parte de efetivação da política, a gente está sendo mais consultado pra levar a demanda do que liberar. Na minha opinião, os Fóruns ainda não conseguem deliberar algo, geralmente quem dá o retorno da política pública mesmo, de fato, é o governo (Entrevistado B).

Propomos. As ações são feitas relativas às proposições, mas o veto é de difícil solução, uma vez que há a pluralidade da representação e o consequente conflito de interesses. As proposições, no caso da sociedade civil, são resultantes do debate entre seus diversos atores sociais (Entrevistado D).

Como se pode observar por meio das respostas dos entrevistados, ainda há dúvidas no que diz respeito à abrangência da participação dos representantes.

4.3 Influência e monitoramento

Sobre a influência como instrumento de monitoramento e controle dos Fóruns, os entrevistados apontam que os Fóruns estão dentro das políticas e prioridade do governo. Quanto a sua influência no monitoramento e controle todos os entrevistados concordam que os Fóruns têm bastante influência no monitoramento e controle de políticas públicas apontando que interferem no atendimento das demandas da população e que é uma forma de encurtar a distância entre a população e as autoridades públicas. Tais considerações podem ser observadas nas respostas dos entrevistados, como se segue.

Os Fóruns Regionais são de fato um elemento fundamental na elaboração de políticas públicas porque, no processo de seu desenvolvimento, eles são o retrato dos anseios da sociedade. A elaboração das políticas públicas, tendo como norte os anseios sociais, traz, em si só, grande possibilidade de aceitação e participação social. O monitoramento e controle tornam-se mais fácil devido ao fato de a sociedade acreditar e participar. O grande desafio é de fato promover as políticas públicas tendo como objetivo os Fóruns Municipais a serem implementados e os Fóruns Regionais (Entrevistado E).

Eu acho que tem sido efetivo, ouvir diretamente o povo por mais que seja complicado e muito interessante nos dias de hoje que não existem políticos que representam realmente o interesse do povo, mas sim os interesses de pequenos grupos mais favoráveis ou interesse próprio. Muitas vezes o Executivo ou Legislativo estão muito longe dos problemas do dia a dia da sociedade, muitas vezes o problema nem é falta de dinheiro, mas sim operacional, e muitas vezes o problema é burocrático, como é caso da outorga. Ele é que capta as demandas e leva aos

setores do governo capacitados a resolver ou esclarecer, e eles estão sempre em contato com membros do colégio e têm sido bem atuantes (Entrevistado F).

Com relação à influência como instrumento de monitoramento e controle das políticas públicas do estado de Minas Gerais através dos Fóruns Regionais de Governo estadual, todos os entrevistados são unânimes em afirmar que nos Fóruns as demandas da população são trazidas pelos representantes da sociedade civil e das prefeituras municipais, servindo também como um canal de diálogo entre a população e as autoridades estaduais, o que propicia a intermediação e organização do fluxo dos atendimentos das demandas recebidas nos Fóruns.

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.

4.4 Metodologia dos Fóruns Regionais

Sobre a metodologia utilizada nos Fóruns Regionais, os entrevistados declararam que as demandas da sociedade são dirigidas às Secretarias Estaduais e discutidas em plenário com a característica de que não são decisórias.

Com relação à metodologia do processo de planejamento participativo, todos os entrevistados apontaram a dinâmica de direcionamento e solução das demandas levantadas pelos Fóruns, alguns com mais clareza de conhecimento que outros. As reuniões são coordenadas pela Secretaria Estadual de Planejamento do Governo (SEPLAG) juntamente com as demais Secretarias de Estado, representantes municipais e demais representantes da sociedade civil.

As reuniões são semanais e nelas cada representante expõe suas demandas, e então as Secretarias indicam possíveis soluções. Pode-se observar que o conhecimento apresentado pelos entrevistados está em consonância com o pensamento de Moreira e Silva (2016). Estes mesmos autores apontam também que, diante das diversas naturezas dos problemas e necessidades apresentados pela população e recebidos pela equipe do governo, sendo estes muitas vezes vinculados a demandas expressas, foram sistematizados em quatro categorias de atividades da gestão pública necessárias para os seus direcionamentos que são: custeio, gestão, investimento e pessoal, para melhor análise, o que pode ser observado nas respostas dos entrevistados.

É de monitorar as demandas priorizadas, verificar se elas estão no cronograma do governo. Por causa da crise, nem todas entram na pasta de realização. Então, o Colegiado tem que ir atrás, para saber o que está acontecendo, para voltar na comunidade e dar as respostas. O que eu vejo, é sobre as demandas devolutivas, o que aconteceu, se foi por causa de orçamento financeiro. Então, as devolutivas são refeitas para serem analisadas novamente (Entrevistado A2).

A metodologia que eu sei é de um trabalho como um todo. A gente faz a 1ª Rodada levantada pelas demandas, depois na 2ª Rodada, voltamos para ouvir a população e apresentar o que poderia fazer, depois da 3ª Rodada que termina em outubro/novembro, nós voltamos em quase todos os Territórios, para ser exato quinze só. A gente mostra também todas as ações do governo, basicamente as que já foram apresentadas nos Fóruns, né? (Entrevistado C).

Como se pode observar, a equipe técnica da SEPLAG sistematiza e organiza em categorias todos os problemas e necessidades prioritizadas de acordo com o tipo da despesa apresentada e, posteriormente, encaminha para as Secretarias de Estado e órgãos vinculados responsáveis para sua análise mais profunda e refinada. As questões levantadas pela população nos Fóruns Regionais servem como norteadoras para as ações e atividades de cada Secretaria de Estado e órgão vinculado, de modo que ajustam as políticas públicas planejadas e realizadas à situação vivida e encontrada em cada Território de Desenvolvimento (MOREIRA; SILVA, 2016).

4.5 Efetividade

Os Fóruns permitem a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões, segundo Raichelis (2000, p. 42).

É conversando na coordenação para ter mais elementos, mas pelo que a gente percebe, nas diversas fases da 1ª Rodada, 2ª Rodada, 3ª Rodada, a gente percebe que sim, que esse método de ir na comunidade, ouvir, trazer o Secretário Executivo para fazer discussões em conjunto de temas afins, fazer as reuniões específicas nos Territórios, microterritórios, a gente tem especificidades muito distintas que a gente não pode desconsiderar. Isso eu chamo de metodologia, esses trabalhos dos Fóruns, a forma como foi pensada e planejada, como é que a gente pensou desde o início até o final, isso é metodologia que foi construída por nós (Entrevistado C).

No entanto, apesar de todos os entrevistados apontarem a efetividade positiva dos Fóruns, mais uma vez, ressalta-se a abrangência e extensão do poder que os representantes têm no processo decisório das diretrizes do governo estadual. Assim, 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. Essa percepção pode ser observada através das respostas dos entrevistados.

Através dessa iniciativa do governo de querer ouvir a população, poderia ser mais efetiva, explicar melhor porque fez e, porque não fez. Essa de mostrar planilhas de orçamentos, não vai adiantar nada, porque nem todos entendem essa linguagem (Entrevistado A1).

[...] recentemente teve uma reunião com o Secretário de Obras do Estado, e ele me enviou uma planilha, com todos os estágios das obras do Estado. Então, se depende muito do gestor que está na reunião, por exemplo, pode disponibilizar a planilha. Geralmente o gestor, por exemplo que tem uma demanda da área da saúde, aí tem um gestor da saúde, do governo, sociedade civil para mediar, então vai depender muito de como esse gestor atua. Ele pode ser um gestor mais fechado que não gosta de dar respostas, por exemplo, tem gestor da área de segurança, que não gosta de dar resposta, quer põe a culpa no governo. Então, eu acho que os Fóruns deviam ter uma ferramenta para definir que vai ser assim, assim, assim, então né, não tem essa metodologia definida (Entrevistado A2).

Esta percepção da efetividade dos Fóruns pode ser comprovado nos pensamentos de WAMPLER, 2011; LAVALLE, 2011, que 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.

4.6 Infraestrutura participativa

De acordo com os resultados apresentados, pôde-se observar que, com relação à infraestrutura participativa, a maioria dos entrevistados tem consciência da infraestrutura planejada para a realização dos Fóruns. Todos os respondentes entendem e aceitam que sejam feitas reuniões com as Secretarias de Estado, com os representantes municipais e membros eleitos da sociedade civil para representá-los ou representar as demandas da sociedade civil. Apenas um entrevistado considera que é baixa a participação da sociedade e dos representantes das cidades nestes Fóruns. Todos também entendem que, na realização destes Fóruns, é imprescindível que o Estado forneça as condições de deslocamento dos representantes regionais em transporte para que eles possam levar suas demandas e, assim, ajudarem o Estado no direcionamento de seu planejamento e execução de sua principal tarefa que é a de atender as principais demandas da população do estado de Minas Gerais.

Estas percepções dos respondentes estão de acordo com a normativa do Ministério da Integração Nacional (2012), ao apontar que os órgãos colegiados são aqueles em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupos, com o aproveitamento de experiências diferenciadas. Os órgãos colegiados possuem uma Secretaria Executiva que se encarregam de colocar em prática suas decisões.

No estado de Minas Gerais, a partir do Decreto nº 46.774, de 09/06/2015 os Fóruns Regionais de Governo passaram a ser um modelo construído pelo governo para a criação de espaços com o propósito de reunir e estabelecer uma relação de maior proximidade entre representantes da sociedade civil (organizada e não organizada) com representantes do governo. Assim, o Secretário Executivo é o interlocutor do governo em cada Território, e compõe o quadro de pessoal do estado, porém sem o vínculo efetivo, pertencendo ao quadro de servidores da Secretaria de Governo (SEGOV), (MINAS GERAIS, 2015). O propósito dos Fóruns pode ser observado nas respostas dos entrevistados.

Como já disse, ouvir a população sem influência política é de extrema importância porque consegue resolver demandas, às vezes pequenas e fáceis de resolver e que muitas vezes são ignoradas ou não chegam ao governo ou legislativos. Avaliação positiva, mas toda metodologia deve ser sempre reavaliada para que haja uma evolução dessa ferramenta, para que possa abranger mais demandas da sociedade. O que não pode acontecer é o Colegiado servir para resolver demandas individuais, seja de membro da sociedade civil ou de representantes do poder público. Em cada reunião é definida uma demanda e se tenta resolver esta demanda. O grupo se reúne para resolver cada demanda que é levantada (Entrevistado B).

Acho que sim, é muito parecido com a ideia de Orçamento Participativo. Um estado democrático não pode abster-se das necessidades do povo e deixar só para o legislativo a tarefa de ser a voz do povo. É preciso ouvir a sociedade diretamente. A gente vai ouvir a própria comunidade, para poder ouvir as proposições, críticas e sugestões, e isso nos dá subsídios para que se possa fazer uma leitura mais real daquela política, que nem sempre a gente tem oportunidade, mas é desnecessário porque, a gente tem contato direto como beneficiário. Então, todas essas ações que são definidas, tanto do Colegiado quanto das ações que são feitas pelo governo, a partir do que a gente recebeu do Colegiado, quando a gente entrega uma obra, ou

volta para poder explicar, como é que está aquela demanda, se ela foi feita, em que pé que está (Entrevistado D).

Esta percepção pode também ser observada no pensamento de Moreira e Silva (2016), ao demonstrar que esses órgãos colegiados pretendem ser um canal de diálogo, debate e proposição de ações e políticas públicas, assim como de fiscalização.

4.7 Efeitos das ações dos Fóruns Regionais

De acordo com os resultados apresentados, os entrevistados são unânimes em apontar que são positivos os efeitos das ações nos Fóruns, demonstrando que para a sociedade eles são elementos fundamentais na elaboração de políticas públicas. Consideram, igualmente, que sua metodologia deve sempre ser reavaliada para que haja evolução no atendimento das demandas da população e apontam que seu maior efeito é a participação popular.

Romão (2016) assinala a necessidade de considerar o tema da implementação para produzir conhecimento novo, levando em conta os embates internos ao governo para a criação, manutenção e desenvolvimento de espaços e mecanismos institucionais de participação. O autor considera que, além da efetividade, é necessário abarcar também a dimensão da 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.

A busca pela descrição dos efeitos das ações dos Fóruns Regionais de Governo e o Colegiado Executivo como instrumentos de monitoramento e controle teve como foco a percepção dos representantes deste Colegiado. Sobre os efeitos das ações, os entrevistados apontam que:

Avaliação é positiva. A metodologia é sempre reavaliada para que haja evolução dessa ferramenta e assim possa abranger mais as demandas da sociedade (Entrevistado C).

No estado nunca houve outra iniciativa das pessoas participarem do planejamento do estado e poder acompanhar as ações. Pois, nos Conselhos, as pessoas são eleitas e, nos Fóruns, a população interessada pode participar da definição das prioridades e, assim um grupo eleito faz o acompanhamento (Entrevistado G).

Com base nas respostas dos entrevistados, apesar de considerarem efetivas as ações do Fórum, ressalta-se que a população necessita de melhores condições para interpretar as informações geradas nos Fóruns e de maiores espaços para deliberações dos colegiados nos Fóruns. Estas observações são constatadas nos trechos a seguir.

A sociedade tem muita dificuldade de interpretar as informações dos Fóruns (Entrevistado A1).

Apesar de haver erros e pouco espaço para deliberação do Colegiado, os Fóruns fizeram uma abertura para a participação popular no governo e o diálogo entre ele e a população. Como instrumento de controle, os Fóruns tiveram um bom papel (Entrevistado E).

Após a apresentação e análise dos resultados, por fim, o próximo capítulo apresenta as considerações finais da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo geral analisar a dinâmica dos Fóruns Regionais de Governo e como sua instância representativa serve de instrumento no monitoramento e controle de políticas públicas no estado de Minas Gerais.

A pesquisa demonstrou haver uma participação popular representada pelos Conselheiros eleitos pelas populações locais/municipais, o que comprova a intenção da Constituição Federal de 1988 ao apresentar um novo desenho da gestão de políticas públicas instituindo novos processos de tomada de decisão, como forma inovadora de interação entre sociedade e governo, nas palavras de Santos Júnior (2001). As instituições participativas tornam-se um foco de análise e estudo frente às demais experiências de participação por sua maior padronização e escala em todo o país.

Após analisar a efetividade dos Fóruns Regionais de Governo e como sua instância representativa serve de instrumento no monitoramento e controle de políticas públicas no estado de Minas Gerais, na percepção de seus representantes, comprovou-se que os Fóruns Regionais de Governo servem efetivamente como instrumento de monitoramento e controle de políticas públicas no estado de Minas Gerais. Da mesma forma, os representantes regionais consideram que os Fóruns encurtam a distância entre a população e o governo do estado. Os dados demonstraram que todos os representantes regionais e do governo do estado de Minas Gerais conhecem a estrutura e o funcionamento dos Fóruns Regionais. Além disso, que todos os oito representantes dos Fóruns Regionais entrevistados têm percepções semelhantes com relação à infraestrutura dos Fóruns, da participação popular e de sua efetividade.

Os resultados da pesquisa trazem contribuições tanto para a academia quanto para as organizações públicas brasileiras e os profissionais de Administração Pública. Na vertente acadêmica, a pesquisa contribui para aumentar a disponibilidade de estudos que discutam a Administração Pública e a participação da sociedade. Para as organizações públicas e os profissionais de Administração Pública, as instituições participativas, especialmente os Fóruns, demonstram ser uma ferramenta para o desenvolvimento de estratégias de atuação da participação popular nas decisões governamentais estaduais. Para os gestores públicos, elas proporcionam benefícios, tendo em vista o apoio direto da população, o que favorece melhores condições de governança por meio de uma participação popular nas decisões.

Por fim, espera-se que este artigo possa vir a despertar a atenção para o tema, tanto na área acadêmica brasileira como nas organizações estaduais que hoje começam a valorizar a participação popular dentre suas estratégias de decisões de atuação governamental.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Vol. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-25.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- FARIA, C. F; RIBEIRO, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R.R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** v.7. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-135.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance.** v. 4. Verso, 2003.
- LADEIRA, L. C. **A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais.** 2008. Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008. Orientadora: Flávia Brasil.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 95-139, 2011.
- MINAS GERAIS. Decreto nº 46.774, de 09/06/2015. 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](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?Tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015)>.
- MOREIRA, E. B.; SILVA, G. M. B. “Fóruns Regionais de Governo: A Participação Como Prerrogativa de Planejamento e Controle Social em Minas Gerais”. CONSAD, 2016 Disponível em.: < <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-26-02.pdf>> . Acesso em: 10 Jul. 2017.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouatet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social.** São Paulo: Cortez, 2000.
- ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais.** V. 1 n. 11. São Luís/MA, 2009.
- ROSENAU, J. N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Ed. Unb ; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.
- SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia.** 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.
- VILHENA, Renata Maria Paes de; LADEIRA, Leonardo Carvalho. Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas. In: **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública, Cartagena, Colômbia.** 2012.
- TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa.** Brasília: Ipea, 2015.