

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 2

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil: Exploração e
Diagnóstico**
2

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 2 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 2)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-061-2

DOI 10.22533/at.ed.612192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS	
<i>Fabrizio Mencarini</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922011	
CAPÍTULO 2	16
AGENDA CURITIBA 2030: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR RESULTADOS EM AGENDAS DE LONGO PRAZO	
<i>Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme</i>	
<i>Camila Barbosa Neves</i>	
<i>Fabiana Dias</i>	
<i>Rodrigo Tortoriello</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922012	
CAPÍTULO 3	33
COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO COTEGEP NO ESTADO DO PARÁ	
<i>Vera Ruth de Carvalho Fidalgo</i>	
<i>Altair de Fátima Capela Sampaio</i>	
<i>Érica Noemi Lima Campos</i>	
<i>Ruy Martini Santos Filho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922013	
CAPÍTULO 4	47
COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	
<i>Selma Souza Pires</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922014	
CAPÍTULO 5	58
DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
<i>Marília Câmara de Assis</i>	
<i>Nara Falqueto Caliman</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922015	
CAPÍTULO 6	73
E-RECEBIMENTO SISTEMA DE RECEBIMENTO DE MATERIAIS DO AMAZONAS	
<i>Sander José Couto da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922016	
CAPÍTULO 7	91
FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS	
<i>Grécia Mara Borges da Silva</i>	
<i>Elisa Borges Moreira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922017	

CAPÍTULO 8 107

O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTRATO DE RESULTADOS E DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL COMO FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

Eduardo Vieira Scarpa
Jeovalter Correia Santos
Márcia de Souza Taveira

DOI 10.22533/at.ed.6121922018

CAPÍTULO 9 127

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DE AÇÕES E ATIVIDADES PARA AJUSTAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O FLUXO FINANCEIRO ARRECADADO NO DISTRITO FEDERAL

Mateus Rodarte de Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.6121922019

CAPÍTULO 10 143

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

Íris Alves Miranda Negrão
Thiago Freitas Matos

DOI 10.22533/at.ed.61219220110

CAPÍTULO 11 160

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

Otávio Albuquerque Ritter dos Santos
Luiz Cláudio Diogo Reis
Bruno Souza Pinho
Thiago Bezerra Vilar

DOI 10.22533/at.ed.61219220111

CAPÍTULO 12 178

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GABINETE DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO POR RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

José Lages Júnior
Edjanne Ferreira Santos
Nathalia Fernanda Lopes Cuellar Peixoto

DOI 10.22533/at.ed.61219220112

SOBRE A ORGANIZADORA..... 194

FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS

Grécia Mara Borges da Silva

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Belo Horizonte – Minas Gerais

Elisa Borges Moreira

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Belo Horizonte – Minas Gerais

RESUMO: A gestão do governador Fernando Pimentel em Minas Gerais propôs nova divisão do estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e instituiu, em cada um deles, os Fóruns Regionais, que são espaços amplos de participação social, nos quais a população foi convidada a expor quais eram as necessidades de seu Território e essas informações passaram a balizar os instrumentos de planejamento do Estado. Além disso, foram eleitos nos Fóruns Regionais, representantes da sociedade civil, prefeitos e vereadores, que juntamente aos representantes regionais de governo, compõem o Colegiado Executivo, que tem o papel de exercer o controle social no seu Território. Dessa forma, o presente artigo busca demonstrar que é possível realizar controle social por meio dos Fóruns Regionais e, para isso realizou-se uma pesquisa descritiva, além de pesquisa bibliográfica e análise de dados qualitativos. Conclui-se que diversas ações estão sendo realizadas nos Fóruns Regionais, tornando

esse, um instrumento de controle social em Minas Gerais, uma vez que cria meios não só de participação da sociedade no processo decisório do governo, bem como estimula o acompanhamento e a fiscalização das ações pactuadas.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, controle social, participação popular, regionalização.

ABSTRACT: The administration of governor Fernando Pimentel in Minas Gerais proposed a new division of the state into 17 Development Territories and instituted, in each of them, the Regional Forums, which are broad spaces of social participation, in which the population was invited to explain what were the needs of its Territory, and this information began to mark the instruments of state planning. In addition, representatives of civil society, mayors and councilors were elected at the Regional Forums, which together with the regional government representatives make up the Executive Collegiate, which has the role of exercising social control in its Territory. Thus, the present article seeks to demonstrate that it is possible to carry out social control through the Regional Forums and, for this purpose, a descriptive research was carried out, as well as bibliographic research and qualitative data analysis. It is concluded that several actions are being carried out in the Regional Forums,

making it an instrument of social control in Minas Gerais, since it creates means not only for the participation of society in the decision-making process of the government, as well as stimulates the monitoring and supervision of the agreed actions.

KEYWORDS: democracy, social control, popular participation, regionalization.

1 | INTRODUÇÃO

A democracia participativa está garantida na Constituição Federal de 88 e consagra ideais fundamentais das sociedades contemporâneas, como a igualdade, a liberdade e o direito à participação. Sem eles, grande parte das vitórias civis dos últimos séculos não teriam sido possíveis e a sociedade teria sua essência restrita à passividade com relação às determinações unilaterais dos agentes públicos. Foram ideais como esses que fundamentaram a evolução das relações entre a sociedade e o Poder Público e propiciaram um ambiente favorável para que o Direito acolhesse movimentos de participação, com vistas a um controle social observado hoje no Brasil e, especificamente, no Estado de Minas Gerais. Com a participação social, vive-se uma nova cultura e esta deve ser fomentada para que o cidadão tenha oportunidade de participar das decisões não somente com o voto, mas também por meio do controle social.

Em um estado como o de Minas Gerais, marcado pela sua grande extensão territorial e expressiva diversidade, as políticas de participação social são um elemento essencial para a efetivação de uma gestão pública de qualidade. Nesse sentido, a gestão do governador Fernando Pimentel no Governo de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 46.774 de 9 de junho de 2015, instalou os Fóruns Regionais de Governo, que constitui uma política pública que tem como principais pilares a regionalização e a participação social, a qual divide o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento e proporcionou à população local, em cada uma dessas unidades, espaços amplos de diálogo.

Os Fóruns Regionais têm como objetivo fortalecer e articular as representações territoriais e a atuação conjunta entre a administração pública estadual e a sociedade civil na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. É um projeto de governo que envolve todas as secretarias e órgãos do Estado, sendo também dessa forma uma política pública intersetorial, e conta com uma coordenação compartilhada entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Governo e Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação e Cidadania, bem como da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF), criada em 2016 para dar uma maior visibilidade ao projeto de governo.

Como uma política de participação social, segundo Faria (2006, p. 20), “para a participação ser efetiva, ela deve vir acompanhada de controle social, ou seja, de

transparência decisória e acesso a informações”. Nesse sentido, esse artigo busca demonstrar que é possível realizar controle social por meio dos Fóruns Regionais. E para isso, apresenta-se o conceito e a metodologia utilizada nos Fóruns Regionais, destacando a atuação do Colegiado Executivo no controle social, além da contribuição que esta instância de participação oferece no planejamento e no acompanhamento das ações do governo, baseado no processo iniciado no estado de Minas Gerais em 2015.

Para o alcance de tais objetivos, foi realizada uma pesquisa descritiva, uma vez que se buscou analisar e correlacionar fatos e fenômenos, visando estabelecer relações entre variáveis. E em relação aos procedimentos técnicos utilizados, realizou-se pesquisa bibliográfica em fontes diversas para o embasamento teórico, além da análise de dados qualitativos, a fim de se demonstrar que os Fóruns Regionais também figuram como mais um instrumento de controle social no estado de Minas Gerais.

Sendo assim, o trabalho foi estruturado da seguinte forma. A presente seção aborda de forma geral o tema desse artigo. A segunda seção traz questões sobre participação e controle social de modo a fundamentar esse trabalho. A partir da terceira seção são descritas a metodologia e as etapas de funcionamento dos Fóruns Regionais. E por fim, a quarta seção se refere às conclusões.

2 | A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 88 legitimou um novo formato institucional no intuito de favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa, constituindo o Brasil em um Estado Democrático de Direito, ao estabelecer que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, e possibilitando que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas públicas (TEIXEIRA, 2007). 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”.

A efetivação do direito constitucional fundamental à participação na gestão pública pressupõe a concretização do modelo de Democracia Participativa, a qual está diretamente ligada à criação de mecanismos de controle social. Desse modo, de acordo com Sherry Arnstein citado por Rudá Ricci (2009, p. 9), “controle social é uma relação de co-gestão, quando planejamento e execução são definidos em participação.” Para o mesmo autor, o conceito de controle social indica, portanto, a efetiva participação popular na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações de gestão pública. O que na prática, significa “definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados

obtidos” Ricci (2009, p. 9).

Em adição, o Instituto Pólis (2008, p. 1) define controle social como:

Uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

E, segundo a mesma instituição:

O controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1).

A Democracia Participativa é uma forma de exercício do poder, baseada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política. O conceito de democracia sofre então uma nova mudança em seu curso. É preciso considerar que a Democracia Representativa já não responde mais as demandas da sociedade e a democracia direta torna-se inviável, pela dinâmica da sociedade e pelo número sempre ascendente no crescimento populacional. E, como síntese para a resposta dessa crise, começa a se formar o conceito de Democracia Participativa, tendo características da forma semidireta, por não desconsiderar seus representantes, mas aproximando os representados na arena política. E conforme alguns teóricos afirmam que a Democracia Participativa se configura entre a direta e representativa. (MEDEIROS, 2014).

Os mecanismos e instituições da Democracia Representativa tem se mostrado significativamente limitados: “os velhos e tradicionais mecanismos e instituições tem se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático” (RODRIGUES apud ANDRADE, 2003, p. 6-7).

Com isso, novos e modernos instrumentos de controle e participação no poder devem ser permanentemente colocados em prática democrática em junção com a sociedade atual. Esses mecanismos têm que ser criados para o complemento e não reformulação das instituições representativas, mas que englobem na dinâmica política a realidade da sociedade civil que está cada vez mais organizada em suas entidades e associações, dando a prática democrática uma realização mais dinâmica, efetiva e real.

A Democracia Participativa, ou semidireta, é aquela que partindo de uma Democracia Representativa, utiliza-se de mecanismo que proporcionam ao povo um engajamento nas questões políticas, legitimando questões de relevância para a comunidade como um todo através de uma participação direta, seja pelo plebiscito,

referendo, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, consultas ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular. Nesse modelo de maior participação democrática, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutores políticos legítimos e influentes, adquirem maior visibilidade sobretudo com o processo de democratização (AVRITZER, 1993; DAGNINO, 2002; REIS, 1995; COSTA, 1994, 1997 apud MEDEIROS, 2014) e, de certa forma, pode-se dizer que a democracia participativa só poderá ser realizada quando os cidadãos abandonarem um certo individualismo e tiverem um maior senso de coletividade (MEDEIROS, 2014).

Resta claro que o cerne da Democracia Participativa está na ideia de que o Estado precisa estimular a sociedade a se organizar e, dessa maneira, as realizações do poder público consistirão em uma conquista dos próprios cidadãos, que se articularam, elegeram suas demandas, apresentaram-nas e fiscalizaram a sua realização.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o texto constitucional brasileiro alberga alguns mecanismos interessantes que visam possibilitar a aproximação dos cidadãos e do Poder Público nos processos de tomada de decisões. Os principais deles estão expressos no art. 14 da Constituição Federal de 1988, caput, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular (BRASIL, 2005).

Tais mecanismos foram regulamentados pela Lei n. 9.709/1998, que dispôs sobre essas formas de realização da democracia. Vale ressaltar que plebiscito e referendo são aplicáveis quando se discute matéria de acentuada importância constitucional, legislativa e administrativa, sendo ambos classificados como instrumentos de democracia semi-direta, uma vez que aproxima a sociedade do processo decisório sem, contudo, excluir desse processo os representantes eleitos. Outro ponto que aproxima as duas formas de participação políticas constitucionalmente previstas consiste nos critérios de convocação tanto para o plebiscito quanto para o referendo, contidos no art. 3º da referida Lei, mas que guardam entre si algumas distinções, que se passa a analisar agora.

O plebiscito é aquele instrumento por meio do qual uma questão passa pela aprovação popular para, só então, tornar-se matéria de lei. A sociedade se posiciona primeiramente para que, em um segundo momento, esse posicionamento seja institucionalizado pela via legal. Algumas matérias de relevância nacional só podem ser objeto de plebiscito, como, por exemplo, as questões referentes a alterações geopolíticas de estados e territórios internos à Federação, devendo ser aprovadas pelas suas populações locais e pelo Congresso Nacional, uma vez ouvidas as Assembleias Legislativas.

O referendo, por sua vez, consiste em uma consulta popular, realizada após a aprovação de uma lei pela via formal, em que podem votar os cidadãos inscritos como eleitores. Trata-se de um ato de ratificação ou rejeição da proposta legislativa. O prazo para a convocação do referendo é de 30 dias contados a partir da edição do ato legislativo ou medida administrativa em questão. O caso mais recente de referendo na história brasileira versou sobre a permissão para o comércio de armas de fogo no país, que foi rejeitada em 2005.

Infraconstitucionalmente, tem-se, portanto, a regulamentação das formas de participação da sociedade na atividade da Administração Pública. Essa participação pode ocorrer por meios diversos. Os mecanismos mais comuns que devem ser abordados nesse contexto dizem respeito às audiências e consultas públicas. Elas são promotoras da troca de informações entre os administradores e a população, especialmente marcados pela oralidade e pelo debate, tratando sempre de temas de relevante interesse para a coletividade.

Por específico, diz-se que a audiência pública pode ser uma ferramenta consultiva que conduz à construção de um posicionamento legítimo de ordem pública, podendo adquirir caráter normativo, através de um procedimento caracterizado pela transparência. Ela não se constitui em um processo decisório, mas sim em uma parte dele, no âmbito administrativo ou no âmbito legislativo do Poder Público, que se abre para permear sua atuação com as opiniões e ideias dos cidadãos afetados pela política em discussão ou simplesmente interessados pelo bem estar coletivo e pela tutela da atuação estatal.

A audiência pública deve ser realizada antes que um ato estatal produza seus efeitos, embora não se vincule à deliberação. A autoridade responsável deverá analisar as argumentações apresentadas e ponderá-las, de forma a recusar ou acolher as demandas apresentadas, motivadamente.

A consulta pública, por seu turno, é gênero do qual a audiência é espécie. Se no âmbito da audiência, a oralidade é o traço mais marcante, na consulta pública há maior grau de formalidade. Segundo se depreende da leitura de José dos Santos Carvalho Filho sobre a Lei de Processo Administrativo Federal – Lei n. 9.784/1999, a consulta pública se constitui como sendo o instrumento pelo qual a Administração Pública “compulsa a opinião pública por meio da manifestação firmada utilizando-se de peças formais, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo”(CARVALHO FILHO, 2007, p. 186).

Além dessas formas de participação, existem outras que facultam à sociedade civil a interferência na gestão da coisa pública. Toda vez que ocorre uma situação de cooperação de entidades representativas da sociedade civil em áreas diversas de políticas públicas, busca-se permear a Administração Pública com os conceitos e demandas dos que vivenciam uma situação-problema. Do contrário, essas situações passariam ao largo da concepção de uma política pública capaz de solucionar tal situação.

São importantes também, nesse contexto, as ouvidorias públicas, que, com a participação e colaboração dos usuários, pode trabalhar pela otimização na prestação dos serviços públicos. Além disso, está no escopo de atuação das ouvidorias públicas a proteção dos interesses sociais e o papel de coleta de demandas sociais para a formulação de respostas públicas na forma de políticas, visando, especialmente, promover a inclusão social.

O advento e utilização cada vez mais ampliada do orçamento participativo também deve ser objeto de um breve comentário nesse estudo. Trata-se de ícone da Democracia Participativa, na medida em que, pela possibilidade de participação proporcionada aos cidadãos, são escolhidos, por voto popular, os mais importantes empreendimentos a serem desenvolvidos no âmbito de um ente federado, especialmente nos municípios, com a aplicação de recursos públicos. Entende-se ser essa uma das formas mais eficazes de intervenção da cidadania no espaço político institucional no atual nível de desenvolvimento da Democracia Participativa brasileira.

O sucesso da fórmula se relaciona intimamente com a sensação de poder experimentada pelo cidadão, que se sente cada vez mais responsável pelo que acontece no lugar onde vive.

Há também os conselhos no âmbito da Administração Pública, surgidos pela necessidade de integração da participação representativa da sociedade civil em diversos órgãos de deliberação coletiva, obedecendo ao que foi delineado na Constituição de 1988, a “Constituição-Cidadã”. A partir da promulgação da Carta Magna, conselhos com participação popular passaram a surgir em todas as esferas do poder público. Nos termos da Professora Carla Bronzo (2006):

Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnica-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios (BRONZO, 2006, p. 150).

O governo de Minas Gerais, em sua atual gestão quis ampliar a participação social com a criação dos Fóruns Regionais. Estes, se iniciando por grandes assembleias de participação, permitiram ao governo de Minas Gerais receber a contribuição da população na elaboração de um Diagnóstico Territorial que serviu de base aos instrumentos de planejamento e, com a constituição do Colegiado Executivo, a sociedade passou a monitorar e avaliar as políticas públicas.

Dessa maneira, percebe-se que no estado de Minas Gerais, os Fóruns Regionais permitem que o controle social exista desde a elaboração à execução das políticas públicas.

3 | NOVA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tendo como base as divisões territoriais de algumas políticas públicas, principalmente as divisões regionais da política pública de Saúde, e a fim de aprimorar a adequação destas divisões à realidade observada em cada espaço, ainda aliado a critérios políticos, de identidade histórico-cultural e características socioeconômicas, o Decreto 46.774 de 09 de Junho de 2015, o mesmo que institui os Fóruns Regionais, divide o estado mineiro em 17 Territórios de Desenvolvimento e 80 Microterritórios.

O estado de Minas Gerais é o maior em número de municípios no país e o segundo em número de habitantes dentre as Unidades da Federação brasileira, possuindo uma população estimada de 20,9 milhões de pessoas em 2015, segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2016). Seu extenso território, abrangendo 853 municípios, tem como primordial característica uma enorme diversidade social, cultural, econômica e ambiental. Como já expressava o poeta João Guimarães Rosa, “[...] lá se dão o encontro, concordemente, das diferentes partes do Brasil. Seu orbe é uma pequena síntese, uma encruzilhada, pois Minas Gerais é muitas. São, pelo menos, várias Minas” (GUIMARÃES ROSA, 1985, p. 141).

Nesse contexto, a proposta dos Territórios de Desenvolvimento visa permitir que ações e programas de Governo sejam criados e gerenciados para solucionar problemas específicos de cada um desses espaços. Dessa forma, permite-se que a administração pública seja mais eficiente na superação dos desafios identificados em diferentes áreas do Estado. Além disso, com base nessa nova divisão, o Governo busca se aproximar do cidadão, descentralizando o acesso aos serviços customizados para as necessidades específicas de cada Território de Desenvolvimento.

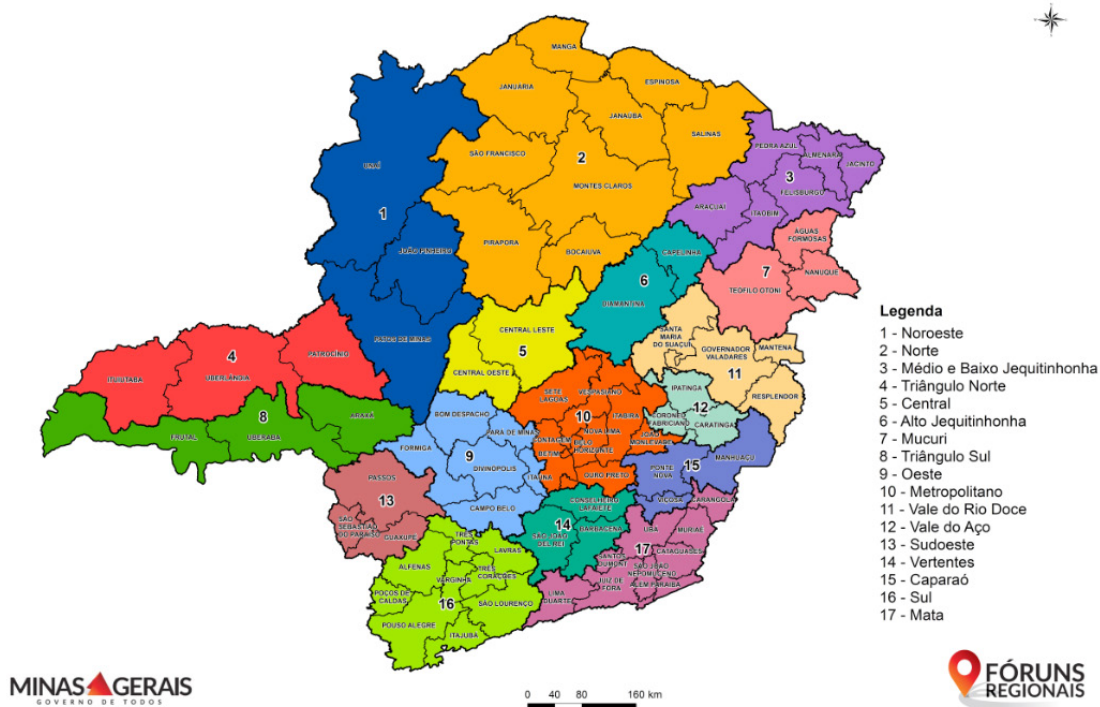


Figura 1. Territórios de desenvolvimento e microterritórios de Minas Gerais.

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

Como ilustrado na figura, os Territórios de Desenvolvimento são: Alto Jequitinhonha, Caparaó, Central, Oeste, Mata, Médio e Baixo Jequitinhonha, Metropolitano, Mucuri, Noroeste, Norte, Sudoeste, Sul, Triângulo Sul, Triângulo Norte, Vale do Aço, Vale do Rio Doce e Vertentes, e seus respectivos Microterritórios.

4 | FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO

Os Fóruns Regionais de Governo foram uma promessa de campanha do governador Fernando Pimentel e se consolidaram como uma importante iniciativa na política de participação popular do Estado de Minas Gerais, traduzindo a intenção do Governo em legitimar, cada vez mais, a voz do cidadão comum no planejamento de políticas públicas.

Essa ação de governo foi dividida em fases. As duas primeiras fases, que instituíam os Fóruns Regionais, ocorreram concomitantemente entre os meses de junho a outubro de 2015. Conhecidas como 1ª e 2ª rodadas, constituíram em dois eventos realizados em cada um dos 17 Territórios de Desenvolvimento. Inicialmente, para instituir a política e explicar a dinâmica do processo e, posteriormente para efetiva participação da população na construção de um diagnóstico territorial que balizaria os instrumentos de planejamento e, na formulação e implementação das políticas públicas adequadas a cada Território.

No primeiro evento, ocorreu um ato solene presidido pelo Governador, bem como a distribuição de material e explanação sobre os procedimentos seguintes, visando apresentar os Fóruns Regionais e como sucederia o seu funcionamento. Também foram distribuídos os Formulários de Diagnóstico Territorial que deveriam ser preenchidos pelos participantes com os principais problemas e necessidades do Território e entregues por e-mail ou no dia do evento da 2ª rodada, de forma que seus conteúdos seriam o ponto de partida dos debates temáticos.

O segundo evento, tinha como finalidade a elaboração do Diagnóstico Territorial. A sociedade civil presente foi dividida em grupos, onde puderam apresentar problemas e necessidades em cada um dos grupos temáticos de discussão, quais foram: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura.

Ressalta-se que esses grupos estavam divididos de acordo com os eixos utilizados na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Depois de apresentados os problemas e necessidades, abria-se um espaço de discussão os quais os mesmos eram comentados, defendidos no mérito e aqueles considerados mais relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Território, foram priorizados.

Também na segunda rodada dos Fóruns, por meio de votação dos participantes, ainda foram eleitos 25 (vinte e cinco) representantes titulares da sociedade civil e até

por 25 (vinte e cinco) suplentes por Território, para dar continuidade ao trabalho com o Governo do Estado de forma mais dinâmica e próxima, junto a prefeitos e vereadores da região e representantes regionais das diversas secretarias de estado que contam com essa regionalização em sua definição política. Os chamados Colegiados Executivos foram formados com o objetivo principal de acompanharem os desdobramentos práticos do planejamento participativo em seu Território, detalhando e monitorando as ações do governo de acordo com o Diagnóstico Territorial.

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.

O Colegiado Executivo tem a sua coordenação e direcionamento feito pelos Secretários Executivos, servidores da Secretaria de Estado de Governo. Como funções, eles devem prestar apoio operacional e técnico aos grupos de trabalho constituídos no Território e às demais atividades propostas nos Fóruns Regionais; visitar periodicamente os Microterritórios, promovendo a articulação entre o poder público, os representantes eleitos, sociedade civil organizada e não organizada e demais órgãos da federação presentes no Território; levantar locais para a realização dos Fóruns Regionais e mobilizar a sociedade para reuniões plenárias nos Territórios de Desenvolvimento.

Findas as primeiras etapas de interação direta mediante as Assembleias Gerais – ou seja, as rodadas em que toda população foi convidada indistintamente – deu-se início a fase intragovernamental de elaboração do Diagnóstico Territorial. Este documento elencou 12.689 (doze mil seiscentos e oitenta e nove) problemas e necessidades apontadas pela população, bem como suas prioridades, se tornando base para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), dois instrumentos de planejamento de políticas públicas de longo e médio prazo, respectivamente, tornando de fato a efetivação da participação e do controle social na elaboração das ações da gestão pública estadual mineira.

TERRITÓRIO	QUANTIDADE DE PROPOSTAS REGISTRADAS	QUANTIDADE DE PROPOSTAS PRIORIZADAS
ALTO JEQUITINHONHA	424	131
CAPARAÓ	516	101
CENTRAL	291	104
MATA	1.562	112
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.228	169
METROPOLITANO	1.210	164
MUCURI	1.596	95
NOROESTE	806	106
NORTE	717	142
OESTE	322	144
SUDOESTE	558	81
SUL	817	156
TRIÂNGULO NORTE	269	110
TRIÂNGULO SUL	423	122
VALE DO AÇO	482	89
VALE DO RIO DOCE	486	119
VERTENTES	982	92
Total MG	12.689	2.037

Tabela 1. Quantidade de propostas registradas e priorizadas nos Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais na 2ª rodada dos Fóruns Regionais realizada no ano de 2015.

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

A Tabela 1 demonstra o número de problemas e necessidades registrados e priorizados em cada um dos Territórios de Desenvolvimento e a Tabela 2 informa o número de participantes das 1ª e 2ª rodadas dos Fóruns Regionais também por Território de Desenvolvimento, sendo possível observar e inferir o êxito da experiência e a mobilização da sociedade civil organizada e não organizada em colaborar com o planejamento participativo no estado de Minas Gerais.

TERRITÓRIO	1ª ETAPA*	2ª ETAPA	1ª E 2ª ETAPAS
NORTE	700	470	1.170
MÉDIO E BAIXO JEQUITINHONHA	1.100	600	1.700
MUCURI	834	372	1.206
SUDOESTE	851	268	1.119
VALE DO AÇO	850	424	1.274
MATA	800	521	1.321
VERTENTES	851	550	1.401
CENTRAL	450	249	699
ALTO JEQUITINHONHA	642	398	1.040
VALE DO RIO DOCE	960	932	1.892
CAPARAÓ	702	723	1.425
NOROESTE	972	492	1.464
METROPOLITANO	1.905	617	2.522
TRIÂNGULO NORTE	1.903	600	2.503
TRIÂNGULO SUL	1.093	385	1.478
OESTE	941	400	1.341
SUL	1.739	360	2.099
Total MG	17.293	8.361	25.654

Tabela 2. Número de participantes por Território de Desenvolvimento de Minas Gerais na 1ª e 2ª rodada dos Fóruns Regionais realizadas no ano de 2015

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

Ante as diversas naturezas dos problemas e necessidades levantados na 2ª rodada dos Fóruns Regionais, sendo estes muitas vezes vinculados a demandas expressas, para melhor análise, foram sistematizados em quatro categorias de atividades da gestão pública necessárias para os seus encaminhamentos: “Custeio” (despesas necessárias para manutenção da máquina e de serviços públicos já instituídos); “Gestão” (relacionada à análise de procedimentos administrativos de rotina, que podem ser melhorados); “Investimentos” (referente à aquisição, ampliação ou construção de novos bens e serviços); e por fim “Pessoal” (abarcando realização de concursos públicos, contratação de pessoal e melhorias das carreiras existentes).

Uma equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão organizou e categorizou todos os problemas e necessidades priorizados de acordo com a tipologia apresentada e posteriormente encaminharam para as secretarias e órgãos responsáveis para sua análise mais profunda e refinada. As questões levantadas pela população nos Fóruns Regionais serviriam de balizadoras para as ações e atividades de cada secretaria e órgão, de modo que adequassem as políticas públicas executadas à realidade de cada Território de Desenvolvimento.

Dando sequência ao trabalho realizado, em Dezembro de 2015, iniciou-se a terceira fase que ficou conhecida como as Devolutivas dos Fóruns Regionais, as quais em encontros presenciais, os representantes do governo de cada pauta apresentaram aos Colegiados Executivos a análise técnica realizada a respeito de cada problema e

necessidade componente do Diagnóstico Territorial, sendo dessa forma, apresentadas as ações de cada secretária e órgãos do governo que visam solucionar cada uma dessas demandas. Vale ressaltar a importância dessa etapa para o processo de gestão participativa, na qual o governo presta contas à sociedade, e disponibiliza de forma transparente as informações, de modo que permite ao Colegiado Executivo, e por sua vez à sociedade civil, que realize o controle social de suas ações, no sentido restrito de acompanhamento, monitoramento e fiscalização.

Devido ao grande volume de informações, as fases de devolutivas foram divididas em três momentos distintos. Primeiramente foram realizadas as devolutivas das questões classificadas como custeio e gestão das áreas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Segurança Pública, que envolviam a grande maioria dos problemas e necessidades apontados pela população. Posteriormente, as reuniões tiveram como tema as devolutivas de custeio e gestão das outras áreas restantes, tais quais como Cultura, Esportes, Proteção Social, Turismo, Meio Ambiente, entre outras. E a terceira, com questões relativas a investimentos e gastos com pessoal.

Além disso, outro próximo passo do projeto propunha montar grupos de trabalho dentro dos Colegiados Executivos para acompanhar as ações governamentais, juntamente com representantes das áreas específicas. Este acompanhamento permite a capacitação dos representantes da sociedade civil que compõe o Colegiado para que eles conheçam desde a elaboração até a execução da política pública e possam intervir com o olhar da sociedade de forma qualificada, com a possibilidade inclusive de definir a prioridade de atuação dos órgãos e secretarias estatais no seu Território de Desenvolvimento. Outra prática que também fomenta a participação e o controle social.

Os Fóruns Regionais previam, também, a pactuação dos Planos de Ação ensejando munir o Colegiado Executivo, de forma detalhada, de todas as informações de execução das ações firmadas pelo governo nas assembleias participativas, permitindo, dessa forma, o acompanhamento do trabalho das secretarias e órgãos responsáveis. Desta maneira, o Colegiado Executivo teve acesso a informações tais como, os municípios beneficiados pelas ações, o cronograma de execução das mesmas, o quantitativo de recursos públicos despendidos.

Como se pode observar, muitas ações foram desenvolvidas pela gestão governamental a fim de incentivar e fomentar a participação e o controle social no estado de Minas Gerais. As ações dos Fóruns Regionais vêm para atender essa enorme demanda da população pela participação nos processos decisórios do Estado, o que permite mudanças significativas na forma de governar.

5 | CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, conclui-se que os Fóruns Regionais, como uma política pública de regionalização e participação social, atendem, também, como instrumento de controle social, uma vez que tem a transparência como um dos seus principais aspectos balizadores e permite que a sociedade civil não só participe de forma deliberativa das decisões do governo, como também estimula e cria meios de a população fiscalizar e acompanhar a execução das ações pactuadas, sendo esta, por exemplo, umas das principais funções do Colegiado Executivo. Segundo Silva (2010), o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem 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. Além do fato de que o controle social consiste, em canais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios (ASSIS; VILLA, 2003).

Em adição, a participação da sociedade, bem como, de forma mais contínua e próxima, a participação do Colegiado Executivo, além do controle social viabilizado pelos Fóruns Regionais de Governo, fortalecem as políticas públicas, tendo em vista que as tornam mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, tornando a gestão pública mais eficiente. A participação da sociedade, dialogando com o Estado e realizando o controle social faz-se importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (INSTITUTO PÓLIS, 2008).

Vale a pena ressaltar que um grande desafio imposto ao processo dos Fóruns Regionais foi a situação financeira e orçamentária do estado de Minas Gerais de extrema restrição fiscal, pois com exceção às áreas que possuem garantia constitucional de recursos para investimentos, como Educação e Saúde, a restrita margem de gasto do estado trouxe limitações e impossibilitou diversas ações e investimentos apontados nos Fóruns Regionais como de grande relevância para melhorar a qualidade de vida da população nos Territórios de Desenvolvimento.

O conjunto de prioridades discutidas em todos os Territórios, com a participação direta de aproximadamente 25.000 mineiras e mineiros, mais que um Diagnóstico Territorial, consubstanciou-se num instrumento que traduz as relevantes realidades do estado e acima de tudo, a busca do bem estar desta sociedade com justiça social, fortalecendo a democracia e a prática da cidadania compartilhada.

Os Fóruns demonstram ser uma ferramenta para o desenvolvimento de estratégias de atuação da participação popular nas decisões governamentais estaduais. Eles proporcionam benefícios, tendo em vista o apoio direto da população, o que favorece

melhores condições de governança por meio de uma efetiva participação popular nas decisões.

A despeito da oportunidade de participação social aberta pelo governo mineiro, identificou-se uma necessidade de maior definição das atribuições do Colegiado Executivo, haja vista que eles exercem o controle social, surgindo-se, assim, a necessidade de um espaço maior de influência no direcionamento das políticas públicas. Por outro lado, percebeu-se um grande avanço ao se possibilitar a participação da sociedade na construção de Diagnóstico Territorial, documento balizador de instrumentos tão importantes como o PMDI e PPAG. Este é um novo processo que amplia as formas de se exercer o controle social no Estado.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados.** (Monografia de Especialização). Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2003.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção.** Revista Latino-Americana de Enfermagem, v. 11, n. 3, p. 376–382, 2003.
- BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia Participativa.** Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. Retirado de <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/29907/submission/review/29907-29958-1-RV.pdf>. Acesso em 12 de Abril de 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov. 1998, p.9. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/278a965f33cecb48032569fa007591e0?OpenDocument>>. Acesso em: 04 de Abril de 2016.
- BRONZO, Carla. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 2, p. 149-166.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/>>. Acesso em 04 de abril de 2016. 21
- FARIA, Cristina Elsner de. **Participação e controle social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal.** 2006. 116 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- GUIMARÃES ROSA, J. Minas Gerais. In: _____. Ave, palavra. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1973.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2015. Rio de

Janeiro, 2015.

INSTITUTO PÓLIS. **Controle social das políticas públicas**. Participação popular na construção do poder local. São Paulo, ago. 2008, n. 29.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 9 de Junho de 2015**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo, Belo Horizonte, col. 1, p. 1, jun. 2015.

MEDEIROS, Aleksandro Melo. **Democracia Participativa**. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 04 de Abril de 2016.

RICCI, Rudá. **Controle Social**: um conceito e muitas confusões. Revista Espaço Acadêmico, n. 98, jul. 2009, ano IX. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7590/4362>>. Acesso em: 27 de Abril de 2016.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010. 146f.. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Fundação Edson Queiroz, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. Revista Katálysis, v. 10, n. 2, p. 154–163, jul./dez. 2007.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-061-2

