



Dados do trabalho:

Código de identificação: 312

A) TÍTULO DO TRABALHO

Título:

Participação e Regionalização da estratégia governamental em Minas Gerais

B) Área:

C) Categoria a que concorre:

-Categoria: CATEGORIA SERVIDOR - Modalidade C: Trabalho implementado ou em processo de implementação, desenvolvido por servidor ou grupo de servidores, que receba suporte técnico/financeiro EXTERNO ao órgão/entidade (consultoria externa, convênios, parcerias com entidades não governamentais, etc.), assim como ações previstas em PROJETO ESTRUTURADOR ou em item de AGENDA SETORIAL.

D) RESUMO DO TRABALHO

Resumo:

A terceira fase do Choque de Gestão em Minas Gerais, a Gestão para a Cidadania, propõe a reestruturação da forma como são alinhadas as estruturas do Estado, com a instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas; a horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais; o desenvolvimento de formas de participação da sociedade civil organizada; a regionalização das estratégias e metas das políticas públicas; e o aprimoramento dos sistemas de informação gerenciais.

Os desafios encarados pelo projeto em questão foram a implementação de instrumentos de regionalização e participação nas duas regiões de planejamento piloto escolhidas pelo Governador. O modelo proposto foi baseado em uma série de revisões de estudos para permitir uma base teórica consistente, por meio de um benchmarking das demais experiências estaduais levantadas e da constituição de um marco teórico para delimitar conceitos de participação democrática e governança em rede. O projeto implantou os Comitês Regionais, como instâncias de governança



regional governamental; Encontros e Fóruns Regionais, como instâncias de participação direta da sociedade civil na construção de uma estratégia governamental regional; e a Câmara Multissetorial e Comitê Estratégico como instâncias colegiadas de governança do modelo. A experiência piloto ainda está em andamento, mas os resultados até agora alcançados, e a construção coletiva envolvendo todas as secretarias permitem o registro dessa experiência.

E) CORPO DO TRABALHO/PROJETO

1) Caracterização da situação anterior:

O Governo do Estado de Minas Gerais adotou nos últimos anos estratégias de planejamento e gestão que foram em conjunto denominadas “Choque de Gestão”. Em sua primeira fase, que pode ser identificada pelo período entre 2003 e 2006, o foco foi o equilíbrio fiscal, por meio do alinhamento entre prioridades de curto, médio e longo prazo e da integração entre planejamento e orçamento, dentre outras ações. Na segunda etapa (2007 a 2010), o mote principal foi a definição e a busca de resultados com a consolidação de práticas de acompanhamento de projetos e definição de ferramentas para aumentar o foco nos resultados a serem alcançados. Em conjunto, as duas gerações do Choque de Gestão possibilitaram ao Governo do Estado investir em políticas públicas cujos resultados teriam impacto grande para a população do Estado.

A aplicação dessas metodologias de planejamento estratégico para a área pública é, sem dúvida, uma resposta a muitos dos desafios comuns à administração pública e vem de encontro aos problemas já tratados: falta de direcionamento dos recursos públicos, dificuldade em priorização de políticas públicas, pouco acesso a informações e controle das ações governamentais, e incapacidade de construir metas e mensurar resultados concretos. No entanto, elas enfrentam desafios importantes, inerentes à administração pública. Esses desafios referem-se, principalmente, à forma de inserir o cidadão nesses processos de planejamento governamental, uma vez que, no âmbito estatal, o objetivo final é de tomar decisões adequadas aos objetivos da população, com programas efetivos para sua realização.

O desafio da avaliação da estratégia elaborada em um governo deve ser o de alcançar o resultado real de suas ações junto à sociedade. A preocupação com a racionalização e o gerenciamento eficaz dos gastos governamentais é importante mas não pode ser utilizado como principal critério para avaliar o desempenho da administração pública. A lacuna da participação democrática nos processos de elaboração da estratégia e do controle da mesma indicaram, em Minas Gerais, que o cidadão não deveria ser considerado pelo poder público apenas como destinatário das políticas, mas como ator relevante no processo de definição das políticas e das prioridades a serem realizadas. Surge a terceira fase do Choque de Gestão, cujo enfoque é a Gestão para a Cidadania, com a manutenção das bases dos modelos anteriores: equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados.

Para que seja implementada com sucesso, a Gestão para a Cidadania propõe a reestruturação da forma como são alinhadas as estruturas do Estado, com a instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas; a horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais; o desenvolvimento de formas de participação da sociedade civil organizada; a regionalização das estratégias e metas das políticas públicas; e o aprimoramento dos sistemas de informação gerenciais.

2) Descrição do trabalho:



O projeto encontra-se baseado em dois pilares. O primeiro pode ser denominado Gestão Regionalizada, pois busca aproximar a estratégia central das necessidades e particularidades regionais, em um estado tão grande quanto o de Minas Gerais, com desigualdades regionais preponderantes. O outro pilar é a Gestão Participativa, onde o governo encontra a oportunidade de apresentar as estratégias e ações realizadas, bem como de ouvir as questões, sugestões e opiniões de representantes da sociedade civil organizada a respeito das prioridades de cada região do Estado de Minas Gerais.

A execução do projeto deve proporcionar uma visão regionalizada das estratégias e metas governamentais, potencializando a adequação da execução das políticas públicas em todas as regiões mineiras e contribuindo para diminuição das desigualdades existentes.

É fundamental reafirmar que o projeto é complementar ao modelo de gestão em curso no Estado, inserindo uma nova lógica regionalizada e participativa, mas que não dispõe do modelo de gestão para resultados anterior. O foco é indicar prioridades no interior da estratégia a partir das peculiaridades regionais, elaboradas em conjunto com a sociedade e permitir a criação de mecanismos de acompanhamento da execução dessa estratégia.

A escolha por executar a primeira fase do projeto em um piloto com duas regiões do Estado permitiu obter os êxitos de um formato privilegiado de gestão pública muito apropriado para a proposta de participação democrática: a construção coletiva. Todas as metodologias propostas foram discutidas em diversos fóruns de trabalho desde setembro de 2010, cuja trajetória será rapidamente retomada aqui para esclarecer o êxito da experiência.

As primeiras iniciativas de discutir uma proposta de modelo voltado a participação da sociedade civil surgiram no grupo de trabalho de facilitadores da Agenda de Melhorias (Minas Gerais, 2010), por meio do desenvolvimento da questão crítica de engajamento da sociedade civil. Posteriormente, as discussões do plano de governo do então candidato Antônio Anastasia, tomaram como premissa a necessidade de inserir a participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas. Foi então que se formou o primeiro grupo específico dentro da Secretaria de Planejamento e Gestão para elaborar a primeira proposta de metodologia. O grupo iniciou seus estudos a partir do plano de governo Anastasia, já vencedor das eleições em outubro, dos itens trabalhados na Agenda de Melhorias, e da monografia desenvolvida na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, com o título de “A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais” (LADEIRA, 2008), que se encerrava com uma primeira proposta para instrumentos participativos e regionalizados para o aprofundamento do modelo de gestão do governo de Minas, ressaltando os efeitos potenciais da participação democrática na gestão pública. Foi fundamental ainda a experiência da Secretaria de Defesa Social, a partir da implantação das Regiões Integradas de Segurança Pública de Minas Gerais, cujas características e padrões influenciaram diretamente os instrumentos propostos para o novo modelo.

A primeira proposta de modelo foi apresentada no final de outubro de 2010. A partir de então uma série de reuniões foram feitas com especialistas em gestão pública para trabalhar desafios para a proposta apresentada. Em março de 2011, já com a decisão do governador de implantar o projeto de forma piloto em duas regiões, reuniram-se os 10 secretários de Estado (Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas; Secretaria de Estado de Defesa Social; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano; Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais), cujas secretarias possuíam divisões regionais, para conhecer o modelo. O piloto se iniciaria no mês de maio e até lá foram realizadas diversas reuniões com as equipes técnicas destas secretarias para destrinchar os instrumentos propostos e acolher sugestões. A partir deste mês ainda passaram a se reunir semanalmente dirigentes e



técnicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais, Secretaria de Estado de Governo, Assessoria de Articulação, Parcerias e Participação Social da Governadoria, e representantes do Instituto de Governança Social, instituição conveniada com a SEPLAG, para discutir ponto a ponto os detalhes da implementação do projeto piloto, registrando lições aprendidas, desenvolvendo planos de ação a partir de uma matriz de riscos e de comunicação, e compartilhando as atividades de apoio ao projeto.

Em julho de 2011 uma nova rodada de reuniões foi realizada com os gabinetes das secretarias que não foram envolvidas no primeiro formato dos Comitês Regionais por não possuírem estruturas formais regionalizadas. Nessas reuniões, conduzidas em conjunto pelas Secretarias de Planejamento e Gestão e Casa Civil e Relações Institucionais, a proposta foi detalhada e uma série de opiniões foram acolhidas para o Estado em Rede.

Por fim, todas as secretarias se envolveram diretamente na organização do Encontro Regional do Rio Doce, ocorrido em agosto de 2011 em Governador Valadares, e o grupo de técnicos escalados se envolveu diretamente na avaliação da proposta de modelo de gestão regionalizado e participativo.

A consolidação da experiência piloto, portanto, deve significar um marco na construção coletiva da proposta de instrumentos de regionalização e participação para a gestão estratégica no Governo do Estado de Minas Gerais. O planejamento do projeto prevê a realização de um workshop em dezembro de 2011 com todos os atores envolvidos para consolidar a metodologia e iniciar os procedimentos para ampliação do modelo a todas as regiões do Estado de Minas Gerais.

2.1) Objetivos propostos e resultados visados:

O objetivo do projeto é desenvolver um novo arranjo institucional, baseado em mecanismos de governança em rede, participação democrática e gestão integrada de ações e informações, por meio da articulação horizontal e sistêmica dos órgãos governamentais, do compartilhamento de informações e do envolvimento da sociedade na indicação de prioridades da estratégia governamental nas regiões de planejamento do estado. Ele pretende garantir prioridade nas entregas regionais de governo selecionadas pela população, por meio do envolvimento da SEPLAG e dos órgãos de forma transversal; inserir a regionalização e a participação nas decisões governamentais; contribuir para a modificação da cultura dos órgãos e da sociedade, inserindo a lógica da intersetorialidade e transversalidade; e criar uma nova interface entre a estratégia central e o pólo regional.

2.2) Público-alvo do trabalho:

Considerando-se a abrangência do projeto, o público afetado por sua implementação é bastante amplo. De forma direta, em seu instrumento de regionalização o público-alvo do projeto envolve os órgãos e entidades da administração pública, especialmente suas divisões regionais. Em seu instrumento participativo, o projeto tem como público-alvo as organizações da sociedade civil organizada interessadas em discutir com o governo estadual as estratégias e indicar suas prioridades.

De forma indireta, o projeto atinge toda a população da região em que foi implementado, tendo em vista o potencial aprimoramento da definição de prioridades na execução das políticas públicas a partir da discussão com atores governamentais e da sociedade civil da região sobre a realidade regional e suas principais demandas.



2.3) Ações e etapas da implementação:

Definição das regiões para o projeto

Um território pode ser regionalizado infinitas vezes, de acordo com os objetivos, indicadores, métodos e critérios adotados pelo pesquisador ou gestor. Esse fenômeno pode ser verificado ao se analisar as divisões oficiais do estado de Minas Gerais. Além das divisões mesorregionais, que possuem características distintas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou pela Fundação João Pinheiro (FJP), cada órgão ou política trabalha com uma política de regionalização distinta: enquanto a Secretaria de Educação tem 46 superintendências regionais, a Secretaria de Saúde tem 28 coordenadorias regionais, por exemplo. Era necessário selecionar um tipo de regionalização para o trabalho coordenado em rede por meio do projeto.

A divisão territorial do Estado de Minas Gerais em Regiões de Planejamento, criada pela FJP em 1992, foi utilizada como referência no modelo de regionalização e participação proposto. As regiões de planejamento foram criadas com base em critérios de interdependência e de homogeneidade, buscando respeitar os limites das Microrregiões geográficas. Dessa maneira, o estado de Minas Gerais foi dividido em dez (10) regiões de planejamento, conforme demonstra o Anexo 1 deste trabalho, resultantes da agregação de fatores teóricos aos de caráter político-administrativo.

Neste projeto, a divisão regional da FJP foi selecionada para otimizar o processo de gestão regionalizada, pois tem sido utilizada em diversos outros instrumentos de planejamento do Estado. Por outro lado, no interior das macrorregiões de planejamento, serão observadas as microrregiões definidas conforme divisão regional do IBGE, pois seus limites são coincidentes aos dos municípios e das macrorregiões da FJP.

Comitê Regional

Por gestão regionalizada se entende a criação de espaços autônomos de construção de conhecimento e solução dos problemas regionais a partir da perspectiva dos próprios agentes governamentais que tem sua atuação adstrita àquela região.

No projeto Governança em Rede foi criado o compromisso de chegar até as regionais dos diversos órgãos e utilizar os servidores que lá desempenham função gerencial para qualificar a ação governamental em nível regional. O espaço criado para isso foi o Comitê Regional, para trabalhar a questão da regionalização da ação governamental em atuação mais local, aliados à Câmara Multissetorial e ao Comitê Estratégico, instâncias que congregam as autoridades políticas com poder decisório em nível estadual.

O Comitê Regional é o espaço mais qualificado para direcionar a atuação governamental no nível territorial. Enquanto instrumento do modelo de administração transversal de desenvolvimento, definido nos termos do inciso XI e § 1º do art. 5º da Lei Delegada nº 180, o Comitê Regional será estabelecido em cada uma das 10 regiões de planejamento do Estado, utilizando-se da regionalização já existente na estrutura orgânica do Estado, evitando a sobreposição de instâncias e a geração de gastos novos para manutenção da máquina pública regionalizada. Em 2011, foram estabelecidos dois Comitês Regionais para protagonizar uma experiência piloto do Projeto: o Comitê Regional do Rio Doce e o Comitê Regional do Norte de Minas, instituídos por meio do Decreto 45.584/2011.

A indicação de composição do Comitê foi feita pelo secretário de cada pasta, tendo sido orientada a preferência pela indicação de um dos gerentes regionais. Cada servidor indicado representaria todas as divisões regionais contempladas



pelo órgão na região, tendo o compromisso de ouvir os demais gerentes regionais antes das reuniões e levar as informações do Comitê a eles após as reuniões. A Secretaria de Educação, por exemplo, tem 6 superintendências de ensino contempladas na Região do Rio Doce. Destas, 3 tem todos os seus municípios dentro da região 3 tem parte de seus municípios na região. Foi escalada uma superintendente de ensino para ser representante no Comitê Regional: seu papel é se comunicar com essa rede da Educação na região (as outras 5 superintendentes) antes e depois de cada reunião do Comitê, a fim de garantir a participação de todo o sistema da Educação na discussão regional.

O Comitê Regional tem as seguintes competências e atividades a desempenhar:

I – Difundir informações governamentais setoriais:

Nas reuniões inaugurais dos Comitês Regionais, é apresentado um diagnóstico da Região, com indicadores considerados em um espaço de tempo e plotados em mapas (ver Anexo 2), para subsidiar a construção de uma imagem da região pelo Governo Central a ser qualificada pelas considerações dos representantes regionais, que mais se aproximam da realidade. Em momentos posteriores, esses agentes serão convidados a colaborarem com a construção desse diagnóstico, que será atualizado periodicamente, configurando-se em um instrumento de gestão a ser utilizado por todo o governo.

II – Promover a articulação entre representantes dos órgãos e entidades governamentais nas regiões de planejamento e discutir e propor soluções para problemas intersetoriais:

A proposta é que o Comitê se transforme em um espaço de construção conjunta de soluções intersetoriais, em que os agentes governamentais possam buscar inter-relações entre as áreas em que atuam e possam se ajudar mutuamente no atendimento a demandas específicas da região.

III – Acompanhar a implementação da estratégia governamental em cada Rede de Desenvolvimento Integrado, buscando sempre atender à priorização de demandas feita pela Sociedade Civil Organizada da região:

É atribuição do Comitê Regional atuar juntamente com a Sociedade Civil Organizada no âmbito do Fórum Regional, buscando priorizar a solução dos problemas regionais identificados por ela e informando o andamento da política pública sob sua responsabilidade, sempre que necessário.

IV – Concentrar todos os esforços para a realização das metas para o alcance das estratégias regionais traçadas, observados os parâmetros estabelecidos nos instrumentos legais de planejamento:

O Comitê Regional deve buscar soluções para os problemas prioritários de cada região, utilizando os recursos de que dispõe para contribuir na solução dos mesmos.

A Câmara Multissetorial é instância colegiada formada pelos secretários adjunto de todas as Secretarias de Estado, formada para:

- Discutir e buscar soluções para problemas apontados;
- Solicitar e reunir informações atinentes às demandas regionais;
- Garantir o alinhamento estratégico entre as instâncias de desenvolvimento regional;
- Produzir e divulgar informações e dados regionais para os Comitês e público geral;
- Filtrar e definir as demandas a serem apresentadas ao Comitê Estratégico.

O Comitê Estratégico será formado pelo Governador e todo o secretariado, a fim de se reunir esporadicamente para definir a estratégia governamental e seus reflexos para as regionais; deliberar sobre as demandas regionais e revisar a estratégia definida através das informações levadas ao seu conhecimento.



O relacionamento entre as três instâncias criadas, ainda em formato piloto, e o fluxo de informações entre elas estão explicitados no Anexo 3 e Anexo 4. O passo seguinte à formação do Comitê Regional é o início do ciclo de gestão participativa, descrito a seguir.

Encontros Regionais

Os Encontros Regionais (ver Anexo 6) iniciam um processo de participação social em âmbito estadual no campo da estratégia governamental. Seu objetivo é apresentar e discutir a estratégia governamental nos diversos campos de atuação do Estado, ou seja, nas diversas redes e possibilitar aos participantes a oportunidade de indicar as prioridades dentre as estratégias governamentais de longo prazo, de acordo com as especificidades da região de planejamento. Na etapa piloto do projeto os Encontros Regionais ocorrerão nas regiões do Rio Doce e Norte de Minas.

São objetivos específicos dos Encontros Regionais:

- Contribuir para o fortalecimento do conceito de governança em rede, enfatizando a regionalização e a participação cidadã no Estado de Minas Gerais;
- Promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil na orientação de políticas públicas de longo prazo;
- Formar uma instância de integração permanente entre representantes regionais do Poder Público e da Sociedade Civil Organizada, denominada Fórum Regional Participativo.

Para que as organizações pudessem participar do Encontro Regional, foi realizado mapeamento das organizações que atuam na região. Este levantamento foi realizado in loco pelo Instituto de Governança Social e por meio da solicitação aos órgãos e entidades da administração pública da indicação das organizações que tem relação com sua área de atuação. Na região do Rio Doce este processo resultou no levantamento de 850 organizações e na região Norte de Minas de 3858 organizações.

Após a realização do mapeamento, foram enviadas correspondências a todas as organizações com convite para que fosse preenchido cadastro no site da Secretaria de Governo do Estado de Minas Gerais (Anexo 6) ou para que preenchessem e reenviassem ficha de cadastro que seguia em anexo a carta de convite, a fim de atingir as organizações sem acesso fácil à internet.

Em seguida a adequação no cadastramento e a partir de detalhamento e seleção realizados pelo Comitê Regional, em acordo com os representantes das organizações, iniciou-se a fase de convite para a participação no Encontro Regional, que no caso do Rio Doce ocorreu nos dias 17 e 18 de agosto de 2011, em Governador Valadares, contando com um total de 226 organizações da sociedade civil como participantes nas dez redes de governo definidas na estratégia governamental. O Encontro Regional do Norte de Minas está previsto para outubro.

O formato do evento foi definido em três grandes etapas. A primeira, introdutória, foi composta pela mesa de abertura, por uma palestra magna e pela apresentação de esclarecimentos a respeito do Encontro. Os objetivos principais desta etapa eram sensibilizar os participantes sobre a relevância da participação e explicar e tirar dúvidas sobre as atividades que seriam desenvolvidas.

A segunda etapa é caracterizada pelos trabalhos em grupos. A formação dos grupos tem como referência as redes definidas na Lei Delegada 180/2011. O material discutido no interior dos grupos foi um extrato do PMDI, destacando a meta principal ou meta síntese, os objetivos e as estratégias. Para início da discussão cada grupo também recebeu algumas informações contextuais sobre a região do Rio Doce, produzidas a partir de indicadores selecionados.

Em cada grupo de trabalho estiveram presentes, além dos representantes das organizações da sociedade civil, membros dos órgãos e entidades da administração pública que tinham como tarefas a facilitação das discussões e a relatoria das atividades do grupo e representantes do Comitê Regional do Rio Doce que atuaram como esclarecedores de dúvidas dos participantes a respeito da região. Os representantes governamentais passaram por uma preparação prévia cujo enfoque principal foi a importância de ouvir as opiniões dos participantes de forma imparcial, evitando



justificar ou defender ações governamentais.

Em termos metodológicos optou-se ainda pela definição de objetivos gerais a serem atingidos por cada grupo que seriam a priorização das estratégias da rede e a eleição de um representante. Para a consecução destes objetivos os facilitadores expunham algumas opções tais como votação – em suas diversas modalidades e consenso. Cada grupo, portanto, definia internamente a forma como chegar aos produtos esperados.

Ao final dos debates iniciou-se a terceira grande fase do Encontro Regional: plenária final. Nesta fase cada representante eleito foi chamado a compor a mesa de encerramento do evento, tomou posse como membro do Fórum Regional do Rio Doce e expos as duas estratégias principais definidas por seu grupo.

Os representantes eleitos terão como tarefa o acompanhamento da execução destas prioridades na Região do Rio Doce, juntamente com os representantes do Comitê Regional, no Fórum Regional do Rio Doce. A proposta é de que esses Fóruns Regionais, formados por representantes regionais de governo e sociedade civil organizada definam e acompanhem as grandes prioridades estratégicas contempladas na estratégia governamental. Para isso, a proposta piloto se encerrará com a consolidação de um caderno de prioridades regionais, assumido como compromisso pelo Governador e pelas secretarias, através de um novo instrumento do Acordo de Resultados.

Fóruns Regionais e Caderno de Compromissos Regionais

O Acordo de Resultados utilizado pelo governo de Minas Gerais é um instrumento gerencial que busca alinhar o esforço dos servidores aos objetivos estratégicos do governo. No modelo de acordo implementado em Minas Gerais, os contratos de gestão são, desde 2007, elaborados em duas etapas. A primeira para o nível sistêmico, com foco em resultados de impacto para a sociedade, por meio de um acordo assinado entre o governador e o sistema operacional responsável por determinado setor do governo, compostos por quatro elementos: indicadores dos resultados finalísticos; taxa de execução dos Projetos Estruturadores; agenda Setorial do Choque de Gestão; indicadores de racionalização do gasto. Os acordos de segunda etapa são elaborados a partir do desdobramento das metas sistêmicas e da identificação das responsabilidades internas de cada setor ou equipe.

A proposta de inserção do modelo de participação e regionalização no Acordo de Resultado se refere a inserir um Caderno de Prioridades Regionais, para firmar compromisso do Governador com todas as 10 regiões de planejamento de Minas Gerais. Caberá aos Fóruns Regionais, a partir das informações produzidas no Encontro Regional e das reuniões do primeiro ano do Comitê, definir prioridades concretas para a região, dentro da estratégia governamental definida e efetivada no PPAG. Caberá ao intermediador da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão da região conduzir as reuniões desse Fórum, composto pelos representantes da sociedade civil eleitos no Encontro Regional e pelos representantes de governo do Comitê Regional, com a possibilidade de convidar atores estratégicos regionais como universidades, representações empresariais (SEBRAE e FIEMG), e representação da própria Assembleia Legislativa (ver Anexo 7), registrando as prioridades definidas e orientando a formulação do Caderno de Compromissos Regionais.

O Caderno será assinado pelo Governador, com todos os secretários das pastas cujas ações estiverem contidas no plano. Poderão ser selecionadas como prioridades pelos Fóruns Regionais qualquer item contido na estratégia governamental em projetos estruturadores, resultados finalísticos ou agenda setorial. Os itens devem ter, como critério de aceitação, possibilidade de mensuração até o fim do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015. Itens demandados que não estiverem incluídos na estratégia governamental por meio dos instrumentos citados podem ser aceitos, desde que validados pelo Comitê Estratégico.

Os itens prioritários definidos pelos Fóruns Regionais passam a compor uma nova Agenda do Acordo de Resultado, para os órgãos que tiverem prioridades definidas: a Agenda Regional. Esse item terá nota própria, com pontuação a ser acordada entre Governo e órgãos, e implica duplicidade de notas, uma vez que os itens prioritários já estarão presentes nos demais elementos do Acordo, tornando-os prioritários no Acordo do órgão.

O acompanhamento das demandas prioritárias será realizado por meio das reuniões dos Fóruns Regionais, que poderão indicar necessidade de correção de rumos ou revisão de estratégias de implementação de acordo com as



necessidades da região. Cabe aos representantes do Comitê Regional e à Câmara Multissetorial e Comitê Estratégico garantir a prioridade na execução das iniciativas assumidas pelo Governador no Caderno de Compromissos Regionais.

3) Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.:

A implantação da experiência piloto foi coordenada pela Diretoria Central de Coordenação da Ação Governamental, em uma equipe com 5 servidores. Coube à equipe desenvolver a metodologia e validar internamente na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e junto aos parceiros, membros da coordenação do modelo. Não foi contratada nenhuma consultoria para desenvolvimento da metodologia, embora uma série de especialistas tenha realizado suas considerações, conforme descrito.

O custo das passagens e diárias das equipes centrais ou regionais na realização das reuniões dos Comitês e do Encontro Regional foi coberto por cada secretaria dentro de sua programação orçamentária já prevista.

Para realizar o mapeamento in loco da sociedade civil organizada nas duas regiões e para realizar as despesas do Encontro Regional (logística, alimentação, passagem e hospedagem dos participantes da sociedade civil organizada), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão firmou um convênio com o Instituto de Governança Social, organização não governamental sem fins lucrativos. Como o convênio tem uma série de outras ações não ligadas diretamente aos instrumentos de participação, é complexo separar o gasto com a atividade do mapeamento, que consiste principalmente em equipe técnica, hospedagem e diárias para a realização do mapeamento, que foi concluída em dois meses. Para realizar as despesas do Encontro Regional do Rio Doce, o convênio cobriu despesas da ordem de R\$89.000,00.

O futuro do projeto envolve a realização de mais 9 encontros (o encontro da região piloto do Norte de Minas está previsto para outubro de 2011) e o mapeamento de mais 8 regiões.

4) Caracterização da situação atual

4.1) Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados:

A implantação dos instrumentos de regionalização e participação nas duas regiões de planejamento piloto pelo Governo do Estado de Minas Gerais vai permitir a consolidação de tais instrumentos em um modelo a ser aplicado a todo o Estado de Minas Gerais, envolvendo as demais regiões de planejamento. Atualmente, o planejamento do governo prevê a elaboração de um projeto estratégico, dentro do programa estruturador Governo Eficiente, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, para o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015. Entre os principais desafios para implementação de tal projeto estão a consolidação da experiência piloto e formalização da metodologia; a efetivação de um instrumento que garanta foco governamental nas prioridades estabelecidas junto às instâncias regionais e participativas criadas, por meio do Caderno de Compromissos; o trabalho de governança social para o envolvimento contínuo da sociedade civil organizada nas regiões junto ao modelo; e por fim a criação de um portal que permita a interação entre as instâncias criadas e novas formas de participação de controle social on-line.

Além disso, haverá o desafio de desenvolver um site da participação, dentro do Portal Minas On-line. O foco deve ser a participação da sociedade na estratégia governamental e é fator crítico para implantação do modelo. O site poderá



interfaces públicas e privadas (para os membros do Fórum Regional). A interface pública deverá ser utilizada para divulgação dos Encontros Regionais; inscrição para os Encontros Regionais; divulgação de material para os Encontros Regionais; fóruns de discussão do material dos Encontros Regionais; espaço “Fale com seu Fórum Regional”; divulgação de relatórios de acompanhamento das reuniões dos fóruns. Na interface privada, os representantes do Fórum regional poderão promover fóruns de discussão e o governo poderá oferecer capacitações específicas para estimular o acompanhamento e o controle social das estratégias traçadas.

4.2) Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados:

A partir do modelo criado será possível estabelecer um diálogo concreto com os atores da sociedade civil, seja no momento da mobilização para os Encontros Regionais, seja no momento posterior, de acompanhamento dos Fóruns Regionais Participativos visando a articulação de parcerias locais para solução dos problemas identificados. A implantação do novo modelo pretende criar um espaço de debate sério, aberto e amplo sobre as dificuldades encontradas nas realidades regionais do Estado de Minas Gerais. Esse diálogo precisa ser feito com interlocutores que possam transformar tais informações em ações, por meio de alianças intersetoriais e alocação de esforços na construção de soluções, nas quais o papel do Estado seja apenas uma possibilidade, e não a única. O grande desafio da iniciativa é permitir a mudança da tomada de decisões governamentais a partir da implantação dos instrumentos de regionalização e participação. Indicadores que promovam o foco da ação governamental nas prioridades traçadas nos fóruns deverão ser construídos para garantir e controlar o resultado da iniciativa.

5) Lições aprendidas:

5.1) Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados:

Conforme ressaltado, a escolha por uma construção coletiva da proposta é a grande aposta do modelo. O envolvimento dos diversos órgãos na discussão da concepção, por meio de mais de 30 reuniões realizadas ao longo dos primeiros meses do ano, todas registradas em atas e memórias de reunião, e a participação direta de representantes de todos os órgãos da Administração Direta na condução e avaliação do Encontro Regional garantem o registro das lições aprendidas na experiência piloto. Para tentar consolidar essas informações, a equipe coordenadora preparou ainda uma matriz de comunicação e uma matriz de risco para o modelo. Todas essas informações tem sido validadas desde o nível técnico até os gabinetes de todas as secretarias envolvidas.

Pretende-se, por fim, promover um momento final de registro de toda a experiência piloto em um workshop no fim do ano de 2011, envolvendo diversos especialistas e todos os envolvidos na experiência. O Banco Mundial já demonstrou interesse em ser parceiro na promoção desse evento, trazendo especialistas internacionais que vivenciaram experiência semelhantes no mundo inteiro.

6) Referências Bibliográficas:

O modelo proposto foi baseado em uma série de revisões de estudos para permitir uma base teórica consistente. Dessa forma, retoma-se abaixo brevemente o benchmarking das demais experiências estaduais levantadas e o marco teórico utilizados para delimitar conceitos de participação democrática e governança em rede presentes na concepção do modelo.



Benchmarking de outros Estados da Federação

Santa Catarina

A regionalização ocorreu com a criação de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional. A estrutura organizacional do Estado possui dois níveis: o nível setorial, com as diversas secretarias setoriais que planejam e normatizam as políticas públicas, e o regional, que executa as políticas, exercendo supervisão, orientação e controle de forma articulada.

Os programas, projetos e ações governamentais são planejados, normatizados e executados em observância as diretrizes emanadas dos planos centrais de desenvolvimento e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, que tem poder deliberativo para “aprovar os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional elaborados em conjunto com as Secretarias de Estado Setoriais” e “definir as prioridades de intervenção das funções públicas de interesse comum”. Por meio das informações sobre cada região, a diretriz central desdobra-se em diretrizes customizadas, sendo as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional competentes para adaptar as políticas formuladas pelas Secretarias Setoriais a cada realidade regional.

Pernambuco

A regionalização foi desenvolvida por meio do projeto “Todos por Pernambuco”. O Estado é composto por 12 regiões de desenvolvimento. Cada secretaria desenvolve seus programas, projetos e ações segundo a lógica própria de regionalização, por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Regional, cuja responsabilidade é criar espaços de atuação dos conselhos regionais. Existem 12 Conselhos Regionais instituídos por lei, cujos membros são indicados pelos Conselhos Municipais, compostos por membros da sociedade civil e do governo, ratificados pelo governador. Os Conselhos têm caráter consultivo, devendo aprofundar discussões, indicar problemas e prestar contas.

No início do processo de regionalização, foram realizados seminários regionais para apresentar diagnósticos, discuti-los e eleger prioridades para atuação regional do governo. Após essa etapa, foi elaborado Caderno de Propostas, que buscava dar resposta qualificada aos problemas regionais e um olhar regional sobre o que o governo deve priorizar, identificando pontos fortes e fracos na atuação governamental. O Caderno foi entregue a cerca de 3000 entidades da sociedade civil organizada. Posteriormente, os dados foram consolidados e seu conteúdo avaliativo e propositivo contribuiu para a formulação do planejamento estadual. O controle das ações prioritárias é realizado por região, em um processo é facilitado por sistemas que fornecem informações de cada região.

Bahia

Foi implantado o Plano Plurianual Participativo para o período de 2008-2011. O Estado foi dividido em 26 territórios a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região e em cada um foram realizadas plenárias que subsidiaram a formulação das diretrizes e das macro-políticas do plano plurianual. Houve a realização de 17 plenárias do PPA Participativo, com 12.343 representantes dos mais variados segmentos sociais dos 26 territórios, além da participação de cerca de 40 mil pessoas. Divididos por grupos temáticos, os participantes apresentaram 8.343 propostas que foram analisadas pelas Secretarias do Governo, selecionadas e compatibilizadas com as propostas do governo.

Foi criado um Fórum de Acompanhamento do PPA Participativo, composto por dois representantes de cada território,



indicados nas plenárias, para viabilizar o controle social das políticas do governo por meio do seu monitoramento e avaliação, e instituído o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), com os representantes do Fórum. O CAPP é organizado na forma de colegiado e tem como finalidade acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o governo quanto à execução do PPA, com caráter consultivo.

Pará

A partir do ano de 2007, o governo implantou uma metodologia de planejamento participativo para compor as diretrizes e metas do Plano Plurianual (PPA). O Planejamento Territorial Participativo (PTP) foi realizado em três fases distintas: as Plenárias Públicas regionalizadas, em cada uma das 12 regiões do Estado, que traçaram objetivos específicos para os três macro-objetivos que compunham o plano de governo; as Assembleias Públicas Municipais, em cada um dos 143 municípios, para receber demandas e votar as três principais demandas municipais a serem consideradas no plano governamental, contando com a participação de 40.782; e por fim as reuniões dos 12 Conselhos Regionais e a composição do Conselho Estadual de Planejamento Territorial Participativo.

Após a eleição das prioridades as assembleias foram divididas em reuniões dos seguintes segmentos sociais: movimentos sociais e populares; trabalhadores; empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; organizações não-governamentais; e pessoas físicas sem ligação a qualquer organização. A assembleia elegeu o número de conselheiros proporcional à representação de cada segmento social, no número de 1 conselheiro a cada dez participantes. Formaram-se os Conselhos Regionais, que ainda contavam com participação do Executivo e Legislativo de cada município.

Rio Grande do Sul

As iniciativas relativas ao desenvolvimento regional e territorial foram retomadas no Rio Grande do Sul, a partir do início da década de 90. Um dos marcos dessa retomada é a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Os COREDEs foram estruturados em 1994 e se consolidaram de forma efetiva em 21 regiões, tendo como objetivos a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa de riqueza produzida; o estímulo à permanência dos indivíduos em suas regiões e a preservação e recuperação ambiental.

O processo de formação de cada conselho se deu em 3 etapas: a definição dos representantes dos diferentes segmentos sociais de cada município, a realização de uma Assembleia Geral regional, congregando os representantes desses segmentos, e a escolha de uma Diretoria Executiva, para condução dos trabalhos do COREDE pelo período de dois anos. Atualmente o Estado conta com 28 COREDEs, que são considerados importantes instâncias de participação da sociedade civil no processo de planejamento governamental e nos debates acerca do desenvolvimento das regiões.

Concepções de participação democrática

A democracia, enquanto forma maior de constituição dos Estados representa quase uma unanimidade entre os países na atualidade, com exceção de países cuja cultura ou religião ainda prevalecem sobre a idéia de liberdade e emancipação política. É possível, numa análise das diferentes concepções de democracia e, especialmente, a partir dos principais teóricos, estabelecer visões distintas que prevaleceram, em diferentes momentos e locais, ao longo de todo o século XX. As reflexões de Avritzer (1996), Santos (2002) e Nobre (2004) permitem identificar duas visões opostas sobre os modelos de democracia: um modelo de elitismo democrático, do início do século, a partir das teorias especialmente de Weber (1978) e Schumpeter (1942), e um modelo deliberativo-participativo, cujo marco teórico



principal é a teoria habermasiana.

A concepção mais elitista parte, em Weber, da necessidade de capacidade técnica para controlar os meios de produção da Administração Pública e os processos públicos para defender que caberia ao funcionalismo público controlar a vida dos indivíduos, enquanto apenas a igualdade formal dos direitos políticos seria a garantia da democracia. Schumpeter reforça a incapacidade de se atingir o bem comum por meio de um acordo racional entre as pessoas, os cidadãos, por não terem claras as suas preferências e os impactos de suas escolhas, de um lado, e por serem muito influenciados à propaganda e outros métodos de persuasão, por outro. A racionalidade política seria atingida através da disputa pelo poder entre as elites, sendo essa disputa o método democrático necessário ao funcionamento da máquina pública. Aos cidadãos, é limitada a participação na política ao ato da produção de governos, isto é, ao voto. As maiores críticas à versão do elitismo democrático (ver Avritzer, 1996) referem-se à redução da democracia a uma forma de governo na qual a sociedade não desempenha papel significativo, ou na qual não exista uma racionalidade societária, atingida em busca do bem comum.

As ideias do filósofo e cientista social alemão Habermas suscitam novas possibilidades de rediscussão do modelo democrático. A ideia da racionalidade comunicativa surge a partir da existência de uma práxis social, que só pode ser experimentada e conclusiva a partir da formação de uma arena discursiva em espaços públicos. Essa racionalidade teria papel fundamental para a tomada de decisões públicas, uma vez que traz elementos novos fundamentais para as soluções complexas exigidas pela sociedade moderna. Embora não chegue a prever instâncias institucionais de participação, abrem-se os caminhos para concepções de democracia ancoradas nos processos de interação e comunicação nos domínios societários, que ficaram conhecidas como a vertente da democracia participativa-deliberativa. Apesar de muitas críticas no campo ideológico e de análises dos limites da democracia participativa-deliberativa, se desenvolveram diversos instrumentos efetivos de participação em muitos países, especialmente na América Latina – e com muita intensidade no Brasil (ver Dagnino et al., 2006). Esses instrumentos concretizam os ideais do viés deliberativo da democracia e apontam os principais caminhos para correção de falhas no modelo.

Este conceito de participação estaria ligado, principalmente, à idéia de construção de uma cidadania social, em um cenário democrático no qual o papel do Estado é questionado. Acima de administrar os recursos e serviços públicos, caberia ao Estado criar e utilizar instituições participativas para definir as prioridades, por meios das políticas públicas, somente após um amplo processo de debate público. A grande questão de todos esses modelos participativos é a inclusão de aprendizado e ampliação das possibilidades de solução dos problemas públicos a partir da participação. Na visão de Brasil (2007), a participação torna-se fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau, sem descartar a validade dos mecanismos de representação.

A participação democrática indica, portanto, a possibilidade real de contribuir para a eficácia da prática pública - ao inserir novos elementos na formulação de políticas, surgidos da experiência da práxis social dos participantes; para o aprendizado democrático, decorrente do consenso argumentativo e do fluxo de informações governo-sociedade/sociedade-governo; e para a legitimação da democracia, entendida como execução plebiscitária da vontade de uma multidão de populares, reunidas de alguma forma para tomar as principais decisões públicas.

Concepções de governança em rede

Marini e Martins (2004) discutem o conceito de governo matricial, em que um modelo de governança social é baseado em redes. O foco do modelo de governo matricial é o alcance de resultados de desenvolvimento, através da identificação e da gestão de pontos nodais entre programas e organizações necessárias a sua implementação, para



solucionar questões que não podem ser solucionadas somente por um deles, atuando sozinho. Eles destacam que a rede é uma alternativa à estrutura tradicional, marcada pela verticalização e pelas relações de hierarquia, e é caracterizada pela flexibilidade, autonomia dos integrantes e maior democratização do processo decisório. É preciso que ocorra o alinhamento entre os órgãos participantes da rede e o alinhamento interno, dentro de cada órgão, para que a proposta matricial funcione.

Ainda sobre as redes de políticas, Fleury (2005) resgata várias conceituações do termo. Para os estudiosos da corrente de governança, as redes são uma forma de governança dos sistemas políticos, com foco na estrutura e nos processos por meio dos quais as políticas se estruturam, devido à necessidade de mobilização de recursos dispersos e de maior agregação da ação estatal. Dentre as vantagens, destacam-se: a variedade de atores permite uma maior mobilização de recursos e uma diversidade de opiniões, a definição de prioridade ocorre de maneira mais democrática, possibilidade de aumentar a presença do estado sem aumentar a infraestrutura, possibilidade de uma gestão com maior capacidade adaptativa à realidade social, aumento do caráter consensual das negociações. O grande desafio é o estabelecimento de um objetivo maior comum, que se torne um valor compartilhado. O desenvolvimento de um objetivo comum só é possível se houver arenas de barganha, em que os posicionamentos possam ser discutidos e negociados.

Para a gestão de redes, é relevante o aprimoramento da gestão da informação. Sobre isto, Silveira (2005) destaca que essa nova forma de coordenação da ação governamental se assemelha à criação de uma organização governamental virtual, o que demanda maior aporte de recursos e esforços no desenvolvimento de sistemas interorganizacionais. Silveira (2005) percebe a distorção existente nos governos hoje, em que as políticas públicas são divididas em áreas temáticas, o que se afasta do quadro real, em que há sobreposição entre elas e interações entre as políticas e delas com outras forças. A capacidade do governo em coordenar os diversos interesses, as múltiplas necessidades e os recursos é determinante para a boa formulação dos planos estratégicos.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação - uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: AVRITZER, Leonardo. A moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996. (Coleção Debates, 272)

BRASIL, Flávia. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs). Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J; PANFICHI, Aldo. (org.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em Diálogo, São Paulo, no 7, 2005, pp. 77-89.

HABERMAS, Jurgen. The theory of communicative action. Boston: Beacon, 1984.

JACOBI, Pedro. Participação e gerência dos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, abr./jun. 1992.



Governo do Estado de Minas Gerais

LADEIRA, Leonardo Carvalho. A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

MINAS GERAIS. Governo de Minas Gerais. Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. Movimento Brasil Competitivo. Agenda de Melhorias – Caminhos para Inovar na Administração Pública. Núcleo da Estratégia 2030 - Questões críticas para o desenvolvimento de Minas Gerais. Livro Azul. Belo Horizonte, 2010.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO; Vera Schattan. NOBRE, Marcos. (org.). Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, J.A. Capitalism, socialism, and democracy. New York: Harper, 1942.

SILVEIRA, Henrique. Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público. Ci. Inf., Brasília, v. 34, n. 2, p. 70-80, maio/ago. 2005.

WEBER, Max. Economy and society. Berkeley: University of California, 1978.