

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sarah Cristina de Sales Mourão

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS: uma análise das
emendas de participação cidadã no período de 2012 - 2019**

Belo Horizonte

2020

Sarah Cristina de Sales Mourão

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS: uma análise das
emendas de participação cidadã no período de 2012 - 2019**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a Dra. Flávia de Paula Duque
Brasil

Co-orientador: Prof. Dr. Doutor Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2020

M929p

Mourão, Sarah Cristina de Sales.

Participação social na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais [manuscrito] : uma análise das emendas de participação cidadã no período de 2012 - 2019 / Sarah Cristina de Sales Mourão. – 2020.

[14], 181 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 184-195

1. Política e sociedade – Minas Gerais. 2. Orçamento público – Participação popular – Minas Gerais. 3. Participação política – Minas Gerais. 4. Plano plurianual – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS
DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS: uma análise das
emendas de participação cidadã no período de 2012 - 2019**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado
em Administração Pública da Escola Professor
Paulo Neves de Carvalho, como requisito
parcial para a obtenção de título de Mestre em
Administração Pública.

Flávia de Paula Duque Brasil

Prof.ª Dra. Flávia de Paula Duque Brasil (Orientadora)

Ricardo

Prof. Dr. Doutor Ricardo Carneiro (Co-orientador)

Simone

Prof.ª Dra. Simone Cristina Dufloth

Armando

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Belo Horizonte, 30 de março de 2020.

*A meus pais, a meu irmão, a meu marido
Cristiano e aos meus orientadores pelo incentivo
e pelo apoio constantes.*

RESUMO

Neste estudo, analisou-se a efetividade das audiências públicas de discussão participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado de Minas Gerais, no período 2012-2019. Por meio delas, a sociedade civil delibera e constrói Propostas de Alteração Legislativa (PLEs) que podem ser convertidas em emendas de participação cidadã e influir diretamente no planejamento das políticas públicas e na alocação de recursos públicos. Os efeitos avaliados dizem respeito aos elementos constituintes das audiências públicas, que se traduzem no seu desenho institucional, regras e procedimentos de funcionamento. Além disso, verificou-se o nível de institucionalização, participação e representação desses espaços, bem como a capacidade administrativa do Poder Executivo em implementar as emendas de participação cidadã oriundas desse processo. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza aplicada, de abordagem quali-quantitativa e com objetivos descritivos e exploratórios. Os procedimentos técnicos utilizados para a realização da pesquisa foram o estudo de caso, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Os resultados encontrados apontam que as audiências públicas de discussão participativa são Instituições Participativas (IPs) híbridas, enquadrando-se no rol das IPs de planejamento, alocação de recursos e monitoramento. São consideradas espaços periféricos ou de contestação, em que os critérios e mecanismos de acesso e participação são de seletividade simétrica contingente. Já o desenho institucional adotado é do tipo de baixo para cima. Possuem um nível de institucionalização elevado. Em relação à participação e representação, constatou-se que o número de inscritos é sempre superior ao de participantes, mas que ambos variam durante os anos, havendo períodos de queda e de ascensão. Essa tendência é também constatada em relação às instituições participantes, com o predomínio de instituições representantes da sociedade civil. Sobre o público-alvo das ações contempladas com as emendas de participação cidadã, nota-se o predomínio de segmentos que se posicionam em posições subalternas. Por fim, sobre a capacidade administrativa de implementação das emendas de participação cidadã, destacam-se a ausência de regra objetiva para a definição dos valores consignados para essas emendas, a predominância alocativa nas funções educação, assistência social, agricultura e segurança pública, a baixa eficácia na execução orçamentária e a baixa representatividade dos valores programados e executados frente ao orçamento fiscal do estado.

Palavras-chave: Participação Social. Audiências Públicas. Emendas Populares. Institucionalização. Representação. Capacidade Administrativa de Implementação.

ABSTRACT

This paper analyzes the effectiveness of public hearings for participatory discussion of the Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) of the state of Minas Gerais, in the period 2012-2019. Through them, civil society deliberates and constructs Propostas de Alteração Legislativa (PLEs) that can be converted into amendments of citizen participation that will directly influence the planning of public policies and the allocation of public resources. The evaluated effects concern the constituent elements of public hearings, which are reflected in its institutional design, rules and operating procedures. In addition, the level of institutionalization, participation and representation of these spaces was verified, as well as the administrative capacity of the Executive Power to implement the amendments of citizen participation arising from this process. For that, an applied research was developed, with a quali-quantitative approach and with descriptive and exploratory objectives. The technical procedures used to carry out the research were the case study, the bibliographic research and the documentary research. The results found point out that the public hearings of participatory discussion are hybrid Instituições Participativas (IPs), fitting into the list of planning, resource allocation and monitoring IPs. They are considered peripheral or contestation spaces, in which the criteria and mechanisms of access and participation are contingent symmetric selectivity. The institutional design adopted is from the bottom up. They have a high level of institutionalization. Regarding participation and representation, it was found that the number of subscribers is always higher than the number of participants, but that both vary over the years, with periods of decline and rise. This trend was also observed in relation to the participating institutions, with the predominance of institutions representing civil society. Regarding the target audience of actions contemplated as amendments to citizen participation, there is a predominance of segments that position themselves in subordinate positions. Finally, regarding the administrative capacity to implement amendments to citizen participation, the absence of an objective rule for the definition of the values assigned to these amendments, the predominant allocation in the functions education, social assistance, agriculture and public security, the low effectiveness in budget execution and the **low** representativeness of the programmed and executed amounts compared to the state fiscal budget.

Keywords: Social participation. Public hearings. Amendments. Institutionalization. Representation. Administrative Capacity.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano Espacial de Associação: classes temáticas e interfaces socioestatais	69
Figura 2 - Os instrumentos de planejamento e orçamento do estado de Minas Gerais	115
Figura 3 - Ciclo do processo participativo dos projetos de Lei do PPAG e do orçamento.....	116
Figura 4 - Elementos constituintes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA.....	141
Figura 5 - Mapa de palavras dos públicos - alvo das ações contempladas pelas emendas de participação cidadã.....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eixos de estudos sobre efetividade das IPs, conforme Pires (2014).....	57
Quadro 2 - Tipologia considerando a centralidade das Ips para os atores x centralidade dos atores da rede.....	58
Quadro 3 - Tipologia baseada nos critérios de acesso e participação	60
Quadro 4 - Tipologia de IPs a partir de Resultados e Etapas do Ciclo de Políticas Públicas	62
Quadro 5 - Tipologia de desenhos participativos, efetividade e capacidade democratizante	64
Quadro 6 - Caracterização das audiências públicas.....	82
Quadro 7 - Comparativo entre audiência pública e demais IPs.....	83
Quadro 8 - Previsão das audiências públicas no ordenamento jurídico federal	87
Quadro 9 - Dimensões de análise das audiências conforme o IPEA (2012).....	89
Quadro 10 - Relação dos Conselhos Estaduais e órgãos vinculados.....	96
Quadro 11 - Ciclo de debates no período de 2012-2019	107
Quadro 12 - Fóruns técnicos realizados no período de 2012 -2019	108
Quadro 13 - Seminários no período de 2012 – 2019.....	109
Quadro 14 - Consultas Públicas realizadas.....	110
Quadro 15 - Modelo de análise das audiências públicas de discussão do PPAG.....	132
Quadro 16 - Questionário de avaliação respondido pelos participantes em 2017.....	145
Quadro 17 - Questionário de avaliação respondido pelos participantes em 2018.....	146
Quadro 18 - Categorias de instituições participantes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA	151
Quadro 19 - Relação de ações novas que se repetiram durante o quadriênio 2012 - 2015.....	172
Quadro 20 - Relação de ações novas que se repetiram durante o quadriênio 2016 - 2019.....	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de PLEs geradas, aprovadas e convertidas em requerimentos, emendas ao PPAG e emendas à LOA.....	142
Tabela 2 - Quantitativo de PLEs geradas, aprovadas e convertidas em requerimentos, emendas ao PPAG e emendas à LOA no período de 2012 - 2019	157
Tabela 3 - Valor programado no IPU 4	159
Tabela 4 – Relação percentual entre o valor programado no IPU 4 e o valor total programado no orçamento fiscal.....	159
Tabela 5 - Relação percentual entre o valor programado nas demais emendas e o valor total programado no orçamento fiscal	160
Tabela 6 - Relação percentual entre o valor programado no IPU 4 e o valor programado para todas as emendas.....	161
Tabela 7 - Valor programado no IPU 4 por função.....	162
Tabela 8 - Valor programado e valor empenhado no IPU 4.....	163
Tabela 9 - Participação das emendas oriundas da discussão participativa na execução total do orçamento fiscal	164
Tabela 10 - Desempenho orçamentário das ações com valor programado no IPU 4	165
Tabela 11 - Desempenho físico das ações criadas a partir das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA	166

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de inscritos e de participantes nas audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA.....	148
Gráfico 2 - Percentual de participantes em relação aos inscritos	149
Gráfico 3 - Instituições participantes.....	150
Gráfico 4 - Quantitativo de instituições participantes vinculadas ao Estado, Sociedade Civil ou de natureza híbrida.....	154
Gráfico 5 - Percentual de instituições participantes vinculadas ao Estado, sociedade civil e de natureza híbrida.....	155
Gráfico 6 - Justificativas de Desempenho	168
Gráfico 7 - Quantitativo de ações inéditas, ações que se repetiram em dois, três ou quatro anos – quadriênio 2012-2015	171
Gráfico 8 - Quantitativo de ações inéditas, ações que se repetiram em dois, três ou quatro anos – quadriênio 2016-2019	172

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
APs	Audiências Públicas
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cecom	Conselho Estadual de Comunicação Social
Cedca	Conselho Estadual da Criança e do Adolescente
CEDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEI	Conselho Estadual da Pessoa Idosa
CGE	Controladoria-Geral do Estado
Conecit	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia
Conped	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
Consea-MG Gerais	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais
CPP	Comissão de Participação Popular
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DCPPN	Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas
EAD	Ensino a Distância
FFO	Fiscalização Financeira e Orçamentária
GCO	Gerência Geral de Comissões
GCT	Geral de Consultoria Temática
GPI	Gerência – Geral de Projetos Institucionais (GPI)

HIS	Estatuto da Cidade, Habitação de Interesse Social
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPs	Instituições Participativas
IPU	Identificador de Procedência e Uso
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OPs	Orçamentos Participativos
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PLEs	Propostas de Alteração Legislativa
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
RIM	Relatórios Institucionais de Monitoramento
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEPLAG-MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	MODELOS DE DEMOCRACIA E A RELAÇÃO ENTRE A REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO	21
2.1	O modelo elitista: estreitamento da participação e do ideal democrático	22
2.2	O modelo pluralista e a inclusão política: pluralidade, competição e diferença	25
2.3	O modelo participacionista: inclusão política e incidência nas decisões	29
2.4	O modelo deliberacionista: fundamentos discursivos e dialógicos	35
2.5	Representação, Participação e Deliberação: relação de oposição ou de complementaridade	39
3.	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONCEITO, OBJETIVOS, EFEITOS E TIPOS	51
3.1	A efetividade das instituições participativas: tipologias de análise	56
3.2	Instituições participativas no Brasil: contextos e tipologias analíticas	70
3.3	Tipos de instituições participativas	73
3.3.1	<i>Mecanismos individuais de participação</i>	73
3.3.2	<i>Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos</i>	74
3.3.3	<i>As Conferências Nacionais</i>	76
3.3.4	<i>Orçamentos Participativos</i>	78
3.3.5	<i>Audiências Públicas</i>	80
4.	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM MINAS GERAIS.....	94
4.1	Os Conselhos Estaduais	95
4.2	As Conferências Estaduais	97
4.3	As Mesas de Diálogo	99
4.4	As Consultas Públicas	100
4.5	As Audiências Públicas	102
4.6	Instituições Participativas do Poder Legislativo	103
4.6.1	<i>Projetos de Lei de Iniciativa Popular</i>	104
4.6.2	<i>Eventos Institucionais: seminários, fóruns técnicos e ciclos de debates</i>	105
4.6.3	<i>Consultas Públicas</i>	109
4.6.4	<i>Propostas de Ação Legislativa – PLEs</i>	110
4.6.5	<i>Audiências Públicas</i>	111

4.7	As Audiências Públicas de Discussão Participativa do PPAG e da LOA	113
5	CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	121
5.1	Enquadramento da pesquisa e recursos metodológicos empregados	121
5.2	Desafios e estratégias metodológicas: construção do modelo de análise	126
6	A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DISCUSSÃO PARTICIPATIVA DO PPAG	133
6.1	Elementos Constituintes das audiências públicas e as tipologias de IPs	133
6.2	Institucionalização	141
6.3	Democratização	147
6.4	Capacidade Administrativa.....	156
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	174
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil na década de 1980 teve como um dos seus principais marcos a convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Dentre os avanços contidos no novo texto constitucional citam-se “a previsão de mecanismos de democracia direta (plebiscito e referendo) e de participação social no planejamento e gestão pública, com exigência de criação de Instituições Participativas (IPs), especificamente conselhos de políticas sociais.” (JUNQUEIRA *et al.*, 2015, p. 6-7).

As IPs são consideradas espaços de interação entre o Estado e a sociedade, onde ocorre a participação dos cidadãos e das associações da sociedade civil no processo de deliberação sobre as políticas públicas governamentais. Não se confundem com os modos de participação eleitoral, pois, para além dos arranjos da democracia representativa, reúnem práticas relacionadas à democracia participativa e deliberativa. Foram criadas com o objetivo de democratizar as relações sociais e os processos políticos, viabilizando o exercício coletivo do poder político a partir da participação dos cidadãos e das associações. Dentre os seus princípios norteadores, citam-se a equidade, a pluralidade, a publicidade e o controle social e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos.

Os principais exemplos de IPs existentes no Brasil são os conselhos de políticas públicas e de direitos, as conferências, os orçamentos participativos e as audiências públicas. Cada uma delas possui regras específicas de funcionamento e está presente em pelo menos um dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. O processo de disseminação das IPs pelo Brasil se intensificou a partir da década de 1990, sobretudo, no âmbito local, sendo que os orçamentos participativos e os conselhos nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente foram as instituições precursoras dessa fase de expansão.

Alinhada às determinações da CRF/88, a Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989, também assegurou a participação da sociedade civil em diversas áreas de atuação governamental, tais como: defesa social, saúde, assistência social, educação, meio ambiente, proteção à criança e ao adolescente, ordenamento econômico e planejamento e orçamento. Atualmente, o art. 6º da Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, detalha o rol de IPs existentes no Estado com o objetivo de promover o diálogo entre a administração pública e a sociedade para promover a formulação, a execução, o

monitoramento e avaliação de políticas, programas e ações públicas, oriundas dos conselhos de políticas públicas, das conferências estaduais, mesas de diálogo, audiências públicas e consultas públicas.

Dentre essas referidas IPs, neste estudo, foram selecionadas, como foco de análise, as audiências públicas, com destaque para aquelas que subsidiam a elaboração dos instrumentos estaduais de planejamento e orçamento. Trata-se de um mecanismo de participação social conduzido desde 2003 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em parceria com o Poder Executivo estadual. Por meio dessas audiências, a sociedade civil delibera e constrói PLEs ao PPAG e à LOA. As PLEs poderão ser convertidas em emendas de participação cidadã que influirão diretamente no planejamento das políticas públicas e na alocação de recursos públicos.

A análise que se pretende desenvolver no decorrer do trabalho insere-se na terceira geração de estudos sobre as IPs. A primeira geração de estudos – nos anos 1990 – centrou-se na apresentação das IPs, detalhando o conceito, as características e os objetivos das instituições. Na década seguinte, a segunda geração pautou-se em um conjunto de análises críticas sobre as IPs. Na terceira fase – a partir dos anos 2010 – a preocupação dos pesquisadores voltou-se aos resultados produzidos por esses espaços. Nesta fase, o interesse acadêmico da terceira geração recai sobre a avaliação dos efeitos produzidos pelas IPs no processo de produção de políticas públicas e de seus resultados, direcionando seus esforços para as questões relativas à efetividade desses espaços de participação social. De acordo com Pires (2014), é possível traduzir tal efetividade nestas perguntas: a vigência desses mecanismos faz alguma diferença? Houve alguma melhoria nas políticas e nos serviços públicos sobre a qual determinada IP incide? É possível constatar melhorias na organização, no aprendizado e na atividade das associações da sociedade civil que frequentam esses espaços? O bem-estar dos cidadãos foi incrementado?

A partir desses questionamentos, evidencia-se a problemática da pesquisa que consiste em analisar a efetividade das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA realizadas pela ALMG, em parceria com o Poder Executivo. Adota-se como referência o conceito de efetividade enquanto capacidade de participação dos cidadãos e da sociedade civil no processo de tomada de decisão política. Propõe-se avaliar a capacidade de participação a partir da análise dos elementos constituintes das audiências públicas, que se traduzem no seu desenho institucional participativo, nas regras e nos procedimentos de funcionamento, evidenciando-se a posição assumida pelas audiências,

frente às demais instituições participativas existentes, considerando-se as semelhanças, as diferenças e as limitações presentes no conjunto de IPs. Outro propósito é verificar o nível de institucionalização, participação e representação desses espaços, bem como a capacidade administrativa do Poder Executivo em implementar as emendas de participação cidadã originárias desse processo.

Ressalta-se que a literatura especializada assinala dificuldades metodológicas a serem superadas quando se opta por analisar a efetividade das IPs. Tais dificuldades relacionam-se à própria noção de participação, considerada, por muitos, polissêmica. Desse modo, torna-se importante definir qual sentido será estudado. Além disso, os mais variados efeitos são atribuídos à participação, sendo que a delimitação e avaliação deles, para se verificar a qualidade dos resultados obtidos pelos processos participativos, constitui tarefa que exige adoção de estratégias metodológicas específicas, ainda pouco exploradas e sistematizadas pela literatura especializada.

Apesar da variedade de resultados possíveis, é importante ressaltar que nem sempre as IPs geram os resultados pretendidos, ou nem geram algum tipo de resultado. Resultados modestos ou a ausência de resultados ocasionam o enfraquecimento ou o esvaziamento da participação, tanto por parte do governo, quanto por parte da sociedade civil. Sendo assim, analisar os resultados atribuídos às audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA torna-se questão relevante, para que se possa compreender quais são os resultados gerados e sua expressividade frente às expectativas dos participantes, bem como o significado e a centralidade desse espaço participativo para os atores e para o ciclo de políticas públicas que se desenvolve a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Nesse contexto, o objetivo principal desta pesquisa consiste em analisar os resultados gerados pelas audiências de discussão participativa, considerando-se a sua caracterização enquanto instância participativa dotada de um desenho institucional e características próprias. Para alcançá-lo, estruturou-se um modelo de análise composto de quatro dimensões analíticas: elementos constituintes, institucionalização, democratização e capacidade administrativa das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA. Cada dimensão é composta por um conjunto de variáveis que foram analisadas a partir da literatura estudada e das fontes de dados disponibilizadas.

O objetivo principal desdobra-se nos seguintes objetivos correlatos: i) compreender os modelos de democracia e das práticas democráticas da representação, participação e

deliberação, que fundamentam a existência das IPs e suas regras e formas de funcionamento; ii) mapear as IPs que se multiplicaram no Brasil, a partir de 1988, e identificar seus objetivos, características, espécies e tipos de resultados produzidos; iii) aprofundar estudos sobre o conceito de efetividade das IPs e das principais estratégias utilizadas para avaliá-las; iv) analisar o caso de Minas Gerais, detalhando as IPs existentes no Estado, tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo, com destaque para as formas de participação existentes no Poder Legislativo.

Importante mencionar que a escolha do tema de pesquisa proposto fundamenta-se em três aspectos: na especificidade da experiência mineira no processo de discussão participativa dos instrumentos de planejamento e orçamento realizada pelo Poder Legislativo; na importância da participação social, enquanto valor e enquanto utilidade para os cidadãos e governo; bem como nas motivações pessoais e profissionais da autora.

Quanto ao processo de discussão participativa dos instrumentos de planejamento e orçamento realizado pelo Poder Legislativo, o estado de Minas Gerais distingue-se dos demais, quando se considera o papel exercido pela ALMG durante a fase de elaboração de tais instrumentos. Enquanto na maioria dos Estados a apreciação dos projetos de lei do PPAG e da LOA pelas Assembleias Legislativas constitui procedimento formal, ritualístico e orientado apenas para o estrito cumprimento da norma, em Minas Gerais, a apreciação dos projetos acontece em interlocução com a sociedade, a partir da realização das audiências públicas de discussão participativa (IPEA, 2013).

Essa peculiaridade do caso mineiro instigou este estudo mais aprofundado, visto que compreender o que são as audiências públicas de discussão participativa, realizada pela ALMG, identificar seus objetivos, características, participantes, regras, condições de funcionamento, limitações e principalmente analisar seus resultados é de fundamental importância para o aprimoramento do processo participativo durante a fase de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Essas considerações confirmam que a institucionalização e a disseminação das IPs pelo Brasil a partir da promulgação da CRFB/88 promoveu o avanço de experimentos participativos, impactando diretamente a produção acadêmica sobre o tema. Vários trabalhos foram produzidos relatando a origem, as implicações teóricas, o potencial e a descrição sistemática do funcionamento dessas instâncias. Entretanto, apesar da variedade de experiências participativas existentes no Brasil e da expansão da produção acadêmica, a maior parte da literatura tem se concentrado em alguns tipos específicos de IPs.

Ademais, a escolha do tema proposto possui motivações pessoais e profissionais. Atualmente, a autora está lotada na Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG-MG). A DCPPN possui, dentre outras, a atribuição de coordenar as etapas de responsabilidade do Poder Executivo durante a realização das audiências públicas de discussão participativa.

De fato, a DCPPN acompanha a organização do evento; consolida e divulga a relação das PLEs aprovadas em audiência; repassa para a ALMG os pareceres dos órgãos e entidades a respeito da análise de viabilidade das propostas; compatibiliza as emendas de participação cidadã no PPAG e LOA após a sanção dos respectivos projetos de lei; e, também, realiza o acompanhamento da execução das emendas dessa natureza. Sendo assim, a temática faz parte da atual rotina de trabalho da autora e a motiva a pesquisar sobre os resultados oriundos dessa experiência participativa, uma vez que, durante a realização das atividades de coordenação e acompanhamento, percebe-se que é baixa a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã. Além disso, alguns temas e demandas apresentados pela sociedade durante a realização das audiências são recorrentes e se repetem, anualmente, indicando a não incorporação desses temas ou demandas na agenda governamental.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa desenvolvida classifica-se como sendo de natureza aplicada, de abordagem quali-quantitativa e com objetivos descritivos e exploratórios. Para a realização deste estudo de caso foram utilizados os seguintes procedimentos técnicos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de dados secundários.

O trabalho fundamenta-se em contribuições teóricas relacionadas aos modelos de democracia, inerentes às instituições participativas, destacando-se as audiências públicas. No que se refere à pesquisa documental, os esforços concentraram-se na análise das instituições participativas existentes no estado de Minas Gerais, tanto naquelas pertencentes ao Poder Executivo, quanto naquelas existentes no Poder Legislativo. Consultaram-se bases legais que estabelecem o regramento sobre as IPs no Estado, bem como sobre os instrumentos de planejamento e orçamento e os documentos produzidos pela ALMG e pela SEPLAG-MG. Os principais documentos consultados foram os materiais de apoio que orientaram o debate e subsidiaram a apresentação das sugestões dos participantes das audiências públicas de discussão participativa; os Boletins de

Monitoramento das sugestões populares; os Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM), os Relatórios Anuais de Avaliação e as bases de dados sobre a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã.

As bases de dados sobre a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã são geradas pela SEPLAG-MG e contêm detalhes a respeito das metas físicas e orçamentárias programadas e executadas durante o período de análise, além da manifestação/justificativa do Poder Executivo a respeito da execução das mesmas. A partir dessas bases, aferiu-se o desempenho físico e orçamentário das emendas, considerando, como variáveis de análise, o valor programado total, o valor programado por função, o valor empenhado total, o valor empenhado por função, a representatividade desses valores no orçamento fiscal e a representatividade em relação às metas sancionadas no PPAG e na LOA.

O período de análise 2012-2019 justifica-se por ter sido criado em 2012 o Identificador de Procedência e Uso (IPU), denominado Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã e representado pelo código 4. O IPU permite a identificação das emendas de Participação Cidadã na LOA e o acompanhamento da execução da despesa. Já o ano de 2019 é último ano para o qual estão disponíveis os dados e as informações a respeito da execução orçamentária anual dessas emendas.

Esta dissertação estrutura-se em sete capítulos, incluindo-se esta introdução e as considerações finais. No segundo capítulo, condensa-se a revisão bibliográfica a respeito dos modelos de democracia e sobre as formas de exercício da democracia: representação, participação e deliberação. No terceiro capítulo, revisitam-se as contribuições bibliográficas sobre o conceito, os objetivos, os resultados e os tipos de IPs. No quarto capítulo, discorre-se sobre os tipos de IPs existentes no estado de Minas Gerais, contemplando-se os Poderes Executivo e Legislativo. No quinto capítulo, constam as considerações metodológicas que balizaram a pesquisa, incluindo o modelo de análise utilizado. No sexto capítulo, são apresentados os resultados da análise proposta sobre as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA e, por fim, no sétimo capítulo, estão descritas as conclusões.

2 MODELOS DE DEMOCRACIA E A RELAÇÃO ENTRE A REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO

Held (1987) destaca que apesar da simplicidade aparente do conceito de democracia, esse remete a uma ideia complexa, marcada por diferentes concepções, que podem se mostrar, muitas vezes, conflitantes entre si. O autor define a democracia como “uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre o povo” (HELD, 1987, p. 1). Pondera, ainda, que a democracia é uma forma de governo difícil de ser criada e também de ser mantida e que sua permanência na história é resultado de muitas lutas.

Na mesma direção, Mendonça e Cunha (2018) confirmam que a democracia não é um conceito simples e consensual. Consideram que, a partir da criação do Estado moderno, a democracia passou a ser considerada “uma forma de governo caracterizada pela representação política, pela igualdade política entre os cidadãos e pela separação de Poderes” (MENDONÇA e CUNHA, 2018, p. 31). Esses autores admitem que, a partir da formação do Estado moderno, o indivíduo se torna importante para a organização social e política, pois passa a questionar a concentração de poder e a possibilidade de o governante agir sem o seu consentimento, retomando a noção de autogoverno.

Na sequência, destacam que o conceito da democracia variou conforme o contexto e a linha de pensamento adotada, sendo sempre possível identificar os pontos positivos e os negativos de cada uma. Na sequência, destacam como principais abordagens da teoria democrática a elitista, a pluralista, a participacionista e a deliberacionista¹ (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

Ao descrever os “Modelos de democracia”, Held (1987) afirma que existem diferentes concepções de democracia, sistematizadas a partir de determinados valores ou bens fundamentais, tais como: “igualdade, liberdade, autodesenvolvimento moral, interesse comum, interesses privados, utilidade social, satisfação de necessidades e decisões

¹ Os autores incluem, ainda, o modelo protetor. Indicam que em linhas gerais, as teorias protetoras da democracia defendem que o governo representativo “seria um modo de proteger os cidadãos de poder do Estado (que não seria, pois, absoluto) e de seus concidadãos. Cada cidadão teria direitos fundamentais, que deveriam ser assegurados ou protegidos. O governo deveria ser responsivo à multiplicidade de cidadãos para evitar que uma pessoa ou grupo se apoderasse do poder político e se impusesse sobre todos os outros” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 32). O modelo protetor não será examinado nesta pesquisa, posto que os desenvolvimentos teóricos são anteriores ao século XX, centrando-se, portanto, nas abordagens construídas e disseminadas a partir desse século.

eficientes” (HELD, 1987, p. 3). O autor apresenta os modelos democráticos agrupados em dois grandes grupos: a democracia direta e participativa e a democracia liberal ou representativa, esta última englobando as correntes do elitismo e do pluralismo democráticos.

Similarmente à visão de Held (1987), Lüchmann (2006) também agrupa os modelos de democracia no grupo da democracia direta ou no grupo da democracia representativa. Lüchmann (2006, p. 20) afirma que a democracia direta diz respeito “ao processo de discussão e deliberação política pautado nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, caracterizada pela participação direta dos cidadãos nos assuntos de Estado”, colocando em relevo o princípio da soberania popular. Para a autora, nessa perspectiva, radicaliza-se a concepção de participação, “na medida em que diz respeito à extensão do exercício do poder político a todos os cidadãos, considerados aptos (e em condições de igualdade) para definir os rumos da coletividade” (LÜCHMANN, 2006, p. 20).

Prossegue, afirmando que, pelas concepções de democracia estritamente representativa, a participação baseia-se na “transferência do processo decisório para os representantes eleitos através do sufrágio eleitoral” (LÜCHMANN, 2006, p. 21). Sendo assim, considera que a democracia representativa “de maneira geral, constitui-se como um conjunto de regras (que diz respeito a quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos) (Bobbio, 1987) que reduzem o espaço da política e da participação”. (LÜCHMANN, 2006, p. 21)

Partindo desta discussão introdutória, abordam-se neste capítulo os modelos elitista, pluralista, participativo e deliberativo de democracia, destacados por Mendonça e Cunha (2018), buscando-se indicar seus principais alcances e limites. Mais além, os esforços se concentram na relação entre representação, participação e deliberação, apontando-se para sua complementaridade.

2.1 O modelo elitista: estreitamento da participação e do ideal democrático

Santos e Avritzer (2002) observam que o modelo elitista de democracia representativa se afirmou como hegemônico no século XX, sendo desafiado nas últimas décadas pelas concepções de democracia participativa e deliberativa.

Encontrando lastro em Weber (1919) e maior expoente em Joseph Schumpeter (1942), Avritzer (2000, p. 27) reafirma que o elitismo democrático se refere às

“concepções de democracia que operam com dois elementos: a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo”.

Em linhas gerais, o elitismo propõe um estreitamento da participação, restrita ao voto, por meio do qual se escolhem as elites que irão governar. Tal estreitamento é justificado pela consideração de incapacidade dos cidadãos em atuar mais amplamente na vida política e pelos riscos do alargamento da participação para a governabilidade.

Considera-se que a ideia principal por trás dessa abordagem consiste em “desinflar as expectativas de igualdade, afirmando de maneira categórica a inevitabilidade da manutenção de assimetrias de poder e de riqueza, em qualquer sociedade humana possível” (MIGUEL apud MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 34). Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que “o surgimento de elites é inerente à associação humana” (MIGUEL apud MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 34). Diante disso, para os defensores dessa abordagem, existiriam na sociedade elites políticas formadas por indivíduos capazes de realizar escolhas e tomar decisões por toda a sociedade. Sendo assim, a democracia seria o procedimento adequado para a seleção de líderes que pudessem ser responsabilizados pelas escolhas e decisões que afetariam todo o corpo social.

Para os teóricos elitistas, “as massas não têm capacidade para se autogovernar, uma vez que são despreparadas e, em sua maioria, desinteressadas na vida política” (MAGALHÃES, 2012, p. 5). Nessa mesma linha, Lüchmann (2006; p. 21) realça, na democracia, o voto como o meio de legitimação do governo:

Em uma vertente realista ou elitista, a democracia representativa se reveste em um modelo ou mecanismo de escolha de líderes políticos pautado na competição entre os partidos através do voto, equiparando a dinâmica política ao jogo do mercado. Esta concepção mercadológica da política (MacPherson, 1978) pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos que definirão os rumos, as ações e os programas públicos. A legitimidade do governo é assegurada, aqui, pelo resultado do processo eleitoral (LUCHMANN, 2006, p. 21).

Na concepção de Schumpeter (1942) (apud MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 35), a democracia seria “um método para a autorização do exercício de poder político, sendo despida de sua aura moral e de crenças como a de que ela promoveria a justiça e o bem comum” e, ainda, “um procedimento para viabilizar a competição política sem violência e para colocar um grupo de pessoas no poder”.

Na linha elitista, colocando ênfase na racionalidade dos indivíduos, Downs (1957) considera que “os governos representativos são formados a partir de escolhas individuais que são agregadas por meio dos votos nas eleições” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36). Para ele, tais escolhas são realizadas por indivíduos racionais “que realizam um cálculo de utilidade para alcançar benefícios para si e/ou para grupos a que pertencem” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36). Além disso, Downs (1957) considera que a democracia é um processo de competição eleitoral em que grupos competem entre si em busca de poder, prestígio e renda. Sendo assim, “o resultado da competição democrática seria a constituição de governos que exercem o poder por consentimento dos governados e tomam decisões políticas por eles” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36).

Situando o modelo elitista como decisionístico e antiargumentativo, nos termos de Avritzer (2000, p. 28):

É possível, portanto, afirmar que a teoria democrática que se tornou hegemônica na primeira metade do século XX possui três elementos decisionísticos e antiargumentativos: 1) O primeiro desses elementos consiste na noção de que as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação. Conseqüentemente, a única forma de se fazer política democrática seria deixando tais diferenças de lado. Desse modo, a argumentação de uma condição pluralista seria deixada de fora da política. 2) O segundo elemento no processo de afirmação de uma concepção decisionística de democracia está relacionado à defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade. De acordo com tal concepção, é a redução das demandas e a capacidade da burocracia de segui-las racionalmente que determina a eficiência. Mais uma vez, o processo de argumentação e troca de informação intrínseca as formas participativas de administração é excluído do campo da política. 3) O terceiro elemento da afirmação de uma concepção decisionística de deliberação é a ideia de que o processo eleitoral consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas.

As principais características da democracia representativa para Lüchmann (2006, p. 21) são “o caráter instrumental, individualista e competitivo” do modelo, alvo de inúmeras críticas que se resumem à apropriação da lógica mercadológica e à atribuição de um papel bastante reduzido ao cidadão.

As críticas basilares ao modelo referem-se ao caráter procedimental associado à noção de democracia, que o limita apenas a um método de seleção de líderes. Além disso, o papel do cidadão estaria restrito ao voto, não cabendo a ele a participação nas decisões políticas. Por fim, ainda considerando a visão de Schumpeter (1942), não competiria à democracia promover o bem comum e a igualdade social, porque essas noções não

existiam, uma vez que o que prevalece é a dominação de um grupo pelo outro (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

2.2 O modelo pluralista e a inclusão política: pluralidade, competição e diferença

A abordagem pluralista, que ganhou destaque na teoria democrática norte-americana, a partir das décadas de 1950 e 1960 do século XX, difere do elitismo, dentre outros pontos, ao defender que a sociedade é composta por uma pluralidade de interesses e que o indivíduo orienta suas ações pelo cálculo maximizador de suas próprias demandas.

A base do equilíbrio democrático não estaria, nesse cenário, como queriam os elitistas, apenas na disputa de líderes pelo voto dos eleitores, mas sim, na existência de diversos interesses competitivos expressos numa realidade plural, em que múltiplos grupos de interesse se organizam e competem entre si, atuando como uma espécie de intermediários entre as lideranças e os cidadãos para pressionar o Estado em busca da satisfação de suas demandas. Ou seja, diferentemente do que ocorre na teoria de Schumpeter, aqui os indivíduos são capazes de se organizar em grupos de interesse e estabelecer outros centros de poder e pressão (ALCÂNTARA, 2014, p. 24).

Dessa forma, os pluralistas partem da concepção de que a sociedade é plural, quanto às suas bases e aos interesses individuais, e a “distribuição de poder na sociedade se daria de maneira descentralizada, desagregada, horizontal e não cumulativa” (MAGALHÃES, 2012, p. 8). Assim, pode-se dizer que, na visão pluralista, o poder não estaria concentrado apenas nas mãos de poucos líderes, como no elitismo, mas disperso em toda a sociedade.

Diante disso, entende-se que a “democracia seria uma forma de governo capaz de lidar com a pluralidade de interesses em competição no mundo real” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36), e que seria seu objetivo assegurar que a multiplicidade humana seja anunciada em constante disputa de visões de mundo, perspectivas e interesses.

Nesse sentido, a competição, na medida em que se daria agora entre vários grupos, descentraliza e distribui o poder entre as muitas minorias, evitando a imposição de uma maioria apática que pode estar sujeita a manipulações de toda ordem, assim como de uma minoria soberana (ALCÂNTARA, 2014, p. 24-25).

Na visão de Mill (1981), a democracia é “o regime político que possibilita o autodesenvolvimento moral dos indivíduos, por propiciar o envolvimento ativo de cada um na determinação das condições que recaem sobre sua existência” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36). Sendo assim, a democracia, para Mill (1981),

[...] teria um papel fundamental em assegurar esses choques de perspectivas, reafirmando tanto a pluralidade humana quanto a possibilidade de sua expressão política. Ademais, ela asseguraria a limitação do poder do Estado e seria um meio eficiente de controlar a burocracia pública. Ao fazê-lo, ela protegeria as liberdades fundamentais ao desenvolvimento humano (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 36-37).

Robert Dahl (2005) destaca-se como expoente na corrente elitista, tendo como pressuposto a noção de que a sociedade é composta de “diversos grupos que agregam diferentes forças sociais, culturais, econômicas e políticas” e que essa pluralidade implicaria “conflitos que necessitariam de regulação e mediação, o que cabe ao governo” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 37). Sendo assim, o papel da democracia seria promover essa mediação.

Dahl (2006) utiliza-se do conceito de poliarquia para demonstrar como isso seria possível, colocando ênfase em dois eixos: da inclusão, referida à participação via voto e oposição/contestação política. Conforme Miguel (2005) aponta, a poliarquia seria um regime mais inclusivo (incorporação de mais pessoas ao processo político) e liberalizante (reconhecimento de direitos liberais clássicos, entre eles o direito à contestação) (MIGUEL, 2005). Além disso, para Dahl (2006), deveria apresentar sete instituições básicas: i) servidores eleitos; ii) eleições livres e justas; iii) sufrágio inclusivo; iv) direito a competir pelos cargos; v) liberdade de expressão sobre as questões políticas sem receio de punição severa; vi) alternativas de informação; vii) autonomia associativa.

Na distinção entre as noções de democracia e poliarquia, Dahl (1997) observa que a primeira se refere ao ideal democrático e a segunda aos regimes reais incompletamente democratizados. Para Avritzer (2012, p. 117), Robert Dahl ultrapassa o elitismo ao considerar que a democracia pode ser aperfeiçoada, superando a clivagem entre realismo e idealismo e considerando que todos os indivíduos são qualificados para participar de decisões. Ainda, conforme o autor, mais além, Dahl alarga a participação em relação ao modelo elitista, considerando os papéis dos grupos e associações voluntárias.

Entretanto, apesar das marcas de inclusividade e liberalização, o modelo ainda é visto por seus principais críticos como um modelo pouco participativo (PATEMAN, 1992). Garcia (1988) afirma que na poliarquia a “grande massa da população se dedica a seus assuntos privados e se desinteressa pela política. O baixo nível de participação é definido como desejável” (GARCIA, 1988 apud ALCÂNTARA, 2014, p 27). Segundo Magalhães (2012), “no modelo poliárquico a participação fica restrita aos procedimentos

eleitorais ou atividades de associações de interesse” (MAGALHÃES, 2012 apud ALCÂNTARA, 2014, p 27).

Os modelos apresentados foram alvo de algumas críticas, que podem ser agrupadas da seguinte forma:

a) a exclusão de formas de participação para além do processo eleitoral e da barganha e disputa entre grupos de interesse; b) a visão instrumental da política e restrição do alcance da dimensão do “político” e c) o esvaziamento do processo comunicativo da política. (ALCÂNTARA, 2014, p. 27).

Sobre a exclusão das formas de participação, os defensores dos modelos alternativos de democracia acreditam que aqueles que defendem a democracia liberal estritamente representativa supervalorizam os mecanismos de representação, sem avaliar a possibilidade de combinação deles com mecanismos de participação social (SANTOS, 2002). Na visão dos teóricos contra-hegemônicos, é possível ir além das eleições, criando ou ampliando espaços públicos para que os cidadãos possam participar das discussões políticas e das decisões (ALCÂNTARA, 2014). Ressaltam, ainda, que a representação não é uma característica indesejável para os democratas radicais, ao contrário. Entretanto, eles almejam mais, ou seja, acreditam que haja necessidade de existir formas complementares de realização dos valores democráticos que vão além da representação competitiva (FUNG; COHEN, 2007).

Outro ponto de crítica diz respeito ao isolamento atribuído pelos teóricos hegemônicos à esfera política, que não incorporaria aspectos econômicos, culturais ou sociais. Nesse sentido, Miguel (2005) afirma que as “as desigualdades sociais que transbordam para a arena política, contribuindo para impedir que determinados grupos tenham acesso pleno a ela ou nela sejam capazes de promover eficazmente seus interesses” (MIGUEL, 2005 p. 12) não são consideradas adequadamente pelos teóricos hegemônicos. A ideia de igualdade formal seria rasa e não consideraria os aspectos mais profundos da dinâmica social.

Além disso, citam-se também as críticas referentes ao esvaziamento dos processos comunicativos da política, que a teoria deliberativa, abordada adiante, contempla como fundamento democrático; ou seja, rejeitam-se as formas públicas de discussão e argumentação (ALCÂNTARA, 2014).

A corrente liberal pluralista, portanto, que advoga a centralidade dos mecanismos de autorização de governos e da disputa entre grupos de interesse privado na dinâmica democrática, bem como aceita como positiva a passividade e certo grau de apatia dos cidadãos e relega à participação papel puramente protetivo e secundária, potencializa o caráter puramente privado da ação política, fazendo desta um processo de construção de compromissos ótimos entre interesses privados (ALCÂNTARA, 2014, p. 29).

Para Fung e Cohen (2007), as críticas relacionadas aos modelos abordados fundamentam-se em três aspectos: na responsabilidade, na igualdade e na autonomia. No que tange à responsabilidade, a crítica menciona o fato de que, com a representação, os cidadãos optam, muitas vezes, por deixar que seus representantes realizem o julgamento e tomem as decisões sobre o mérito de leis e das políticas. Advertem que essa prática realizada reiteradas vezes coloca em risco as habilidades democráticas dos cidadãos:

[...] as habilidades democráticas dos cidadãos podem atrofiar-se. A falta desses hábitos e prática democráticos pode levá-los a absterem-se de participar das decisões públicas, a não ser eventualmente, sob circunstâncias de grande gravidade, quando então teriam uma participação ruim e despreparada (FUNG; COHEN, 2007, p. 224).

Quanto à igualdade, esses autores argumentam que a igualdade política formal que foi garantida a todos os cidadãos, com a adoção da democracia representativa (sufrágio universal), não foi suficiente para reduzir a influência das desigualdades sociais e econômicas no processo político. A renda, o tamanho dos grupos, o tipo de interesse discutido e a cultura pública e política existentes podem garantir vantagens políticas para determinados grupos, em detrimento de outros. Sendo assim, as pessoas não teriam igual importância nos processos coletivos de tomada de decisão (FUNG; COHEN, 2007). Sendo assim, a igualdade estaria em risco. No entanto, consideram que a deliberação e a participação poderiam reverter esse quadro desigualdade:

[...] a deliberação, porque ela reduz o poder dos maiores recursos pela força dos melhores argumentos, e a participação, porque a transferência da base da contestação política da organização do dinheiro para a organização das pessoas é o antídoto mais promissor contra a influência conferida pela riqueza. (FUNG; COHEN, 2007, p. 225).

Por fim, associa-se a noção de autonomia política ao conceito de autogoverno, ou seja, à capacidade de as pessoas viverem de acordo com as regras que criam para si mesmas. Entretanto, Fung e Cohen (2007) afirmam que a representação competitiva não viabiliza o autogoverno, uma vez que as condições que cada indivíduo ou grupo possui

para a participação nos processos coletivos de tomada de decisão são diferenciadas, impactando os resultados políticos:

[...] os resultados políticos são consequência de uma capacidade diferenciada de mobilizar circunscrições eleitorais populares, de balanços de interesse apoiados por eleitores ou dinheiro, de acordos complexos na criação de leis ou da captura, por grupos de interesses estreitos, das porções do governo que mais lhes concernem. Na melhor das hipóteses, o processo reflete uma barganha justa entre os vários interesses em competição e não um ideal de autogoverno (FUNG; COHEN, 2007, p. 225).

Apresentadas as definições, as características, os pontos positivos e as críticas aos modelos elitista e pluralista, apresentam-se, a seguir, as correntes alternativas (ALCÂNTARA, 2014), ou não hegemônicas (SANTOS; AVRITZER, 2002): os modelos participacionista e deliberacionista.

2.3 O modelo participacionista: inclusão política e incidência nas decisões

Contextualmente, o surgimento do modelo participativo resulta das “convulsões políticas dos anos 1960, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista” (HELD, 1987, p. 230). Durante esse período, houve o crescimento dos movimentos feminista, estudantil, pacifista, ambientalista, entre outros movimentos sociais que atribuíram à participação um novo sentido.

A constatação de que a igualdade formal não se traduzia no gozo efetivo de direitos a todos, resultando em assimetrias de poder e recursos, coloca em dúvida a noção de igualdade que era defendida pelos modelos hegemônicos. O que se percebia, na prática, era que “um grande número de indivíduos eram impedidos sistematicamente – por falta de um complexo composto de recursos e oportunidades – de participar ativamente da vida política e civil” (HELD, 1987, p. 230). As diferenciações estavam relacionadas aos mais variados critérios: classe, sexo, raça, escolaridade, entre outros.

Outro aspecto de insatisfação, quanto às teorias e aos modelos democráticos vigentes, diz respeito à relação entre Estado e sociedade civil. Sobre essa associação, Pateman (1985) afirma que o Estado estava “inescapavelmente preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária” (PATEMAN, 1985, p. 173) e que, portanto, não poderia ser considerado um árbitro ou um juiz para os cidadãos. Nesse sentido, “se o Estado não é, de forma rotineira, nem “separado” nem “imparcial”, com respeito à

sociedade, fica claro que os cidadãos não serão tratados como “livres e iguais”” (HELD, 1987, p. 231).

Diante da insatisfação frente aos modelos de democracia vigentes, Santos e Avritzer (2002) afirmam que:

A democracia participativa seria a forma de confronto à dominação autoritária exercida no âmbito do Estado e implicaria a transformação dessa relação específica de poder em uma forma de autoridade compartilhada. Contra a ideia de uma democracia vista como um procedimento de escolha daqueles que irão governar, a democracia participativa deve sustentar-se na participação ampliada dos cidadãos e no controle sobre os atos do governo (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 41).

MacPherson (1977) acreditava que “a liberdade e o desenvolvimento individual só poderiam ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado” (HELD, 1987, p. 232). Sendo assim, o que os democratas participativos propõem é ressignificação da participação, em que esta poderia constituir o meio pelo qual os cidadãos interferem na produção das decisões e se tornarem protagonistas do processo (MENDONÇA; CUNHA, 2018).

Sobre a ressignificação da participação, destaca-se o posicionamento de Pateman (1992). Para ela “a participação em arenas sociais diversas é essencial para que os cidadãos desenvolvam o sentimento de eficácia política, ao verem que suas ideias, opiniões e expectativas podem ser consideradas nos processos de decisão” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 40). Trata-se da dimensão pedagógica da participação, que levaria à manutenção da democracia, uma vez que, a partir do momento em que o cidadão percebesse que suas ideias e opiniões foram levadas em consideração no processo decisório, ele tenderia a participar mais vezes.

Dessa forma, “a participação em vários contextos educaria os cidadãos a atuarem de forma mais efetiva no plano da política nacional” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 40). Sendo assim, para Pateman (1992, p. 60-61) uma função primordial da participação seria a função educativa “no mais amplo sentido da palavra; tanto no aspecto psicológico, quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”.

A participação “promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Nesse sentido, ainda nos termos de Pateman (1992, p. 61), considerava-se que a participação “desenvolveria a ação responsável, individual, social e política” daquele

indivíduo que participa. Trata-se de um processo de aprendizado que se desenvolve à medida que ele participa das instituições políticas (PATEMAN, 1992). Dessa forma, por meio da participação, o indivíduo aprende a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, tornando-se tanto um cidadão público quanto privado².

Ainda nesse contexto, Alcântara (2014) faz a seguinte comparação entre os modelos de democracia:

Diferente do que acontece na concepção – liberal pluralista, em que, num círculo vicioso, o indivíduo que não toma parte nas decisões que afetam sua vida se torna apático e insensível aos problemas coletivos, nos participacionistas, a participação e seus efeitos formariam um círculo virtuoso onde o indivíduo estaria sempre inclinado a participar mais (ALCÂNTARA, 2014, p. 33).

Nessa direção, para Pateman (1992), a democracia participativa propiciaria o desenvolvimento humano sob diversos aspectos:

[...] a democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter um interesse mais agudo nos assuntos governamentais (PATEMAN, 1970 apud HELD, 1987, p. 233).

Outro efeito associado à participação seria o efeito integrativo. Nesse aspecto, Pateman (1992, p. 41) apoia-se na premissa de Rousseau (1968) de que participação “forneceria a sensação de que cada cidadão isolado pertence à sua comunidade” (PATEMAN, 1992, p. 41), ampliando os horizontes do indivíduo que constata a existência de interesses além dos seus interesses particulares, que seriam os interesses públicos. Sendo assim, à medida que seu espírito público se desenvolve, o indivíduo atuaria guiado por interesses não exclusivamente particulares (PATEMAN, 1992).

Sob a ótica de MacPherson (1977), existia uma relação cíclica entre a participação e a redução das desigualdades sociais e econômicas:

² Nessa linha, Pateman (1992, p. 39) aponta que Rousseau (1968) acreditava que, com o passar do tempo, o sistema participativo se tornaria autossustentável “porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo”.

O autor propunha a ampliação do engajamento político para gerar uma sociedade mais justa. E acreditava que, de forma circular, a redução das desigualdades sociais e econômicas seria importante para que houvesse uma democracia mais participativa (MENDONÇA e CUNHA, 2018, p. 40).

Nota-se que, no modelo em foco, a possibilidade de participação direta pelos cidadãos ampliaria a capacidade de compreensão sobre as dificuldades da vida pública. Além disso, existiria um incentivo maior daquele indivíduo em seguir as decisões que foram tomadas a partir da sua participação ou contribuição. Ainda, supõe-se que a participação viabilizaria o controle social, uma vez que confere aos cidadãos a possibilidade de investigar, analisar, avaliar e questionar as decisões tomadas por seus representantes, bem como de demonstrar a eles quais seriam as suas demandas.

Os participacionistas defendem também a ampliação da esfera política. Na visão de Held (1987), quando a política “é considerada uma esfera separada da economia, da sociedade ou da cultura, como atividade ou instituição governamental, um vasto domínio político é removido da vista” (HELD, 1987, p. 249). Sendo assim, para ele, as dimensões da esfera política deveriam ser ampliadas. Desse modo, a política deveria ser compreendida como:

[...] um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. A política cria e condiciona todos os aspectos de nossa vida e está no coração do desenvolvimento dos problemas da sociedade e dos modos coletivos de sua resolução. (HELD, 1987, p. 250).

Apesar dos pontos positivos apontados pelos defensores do modelo participacionista, Pateman (1992), MacPherson (1977) e Poulantzas (1980) compartilham a opinião de que a participação direta possui suas limitações e que a adoção de práticas participativas não substitui a necessidade de instituições representativas, principalmente, quando se trata de comunidades muito grandes ou de questões públicas no âmbito nacional. Nesse sentido, defendem que existem situações específicas em que a participação é mais indicada ou viável do que em outras. Na mesma linha de raciocínio, Held (1987) afirma que:

Muitas das instituições centrais da democracia liberal – partidos concorrentes, representantes políticos, eleições periódicas – serão elementos inevitáveis de uma sociedade participativa. A participação e controle diretos sobre elementos locais imediatos, complementados por competição entre partidos e grupos de interesse nos assuntos governamentais, podem promover, de forma mais realista, os princípios da democracia participativa (HELD, 1987, 234-235).

Além dessas limitações, outras críticas à teoria da democracia participativa foram sistematizadas por Alcântara (2014):

Dentre as principais críticas direcionadas à teoria da democracia participativa, destacaremos especialmente quatro: a) a forma como os participacionistas encaram o fenômeno da apatia cidadã; b) o apelo ao papel supra essencial da participação na teoria e na prática da política contemporânea, que leva os participacionistas a percebê-la como sendo um fim em si mesmo; c) a insuficiência da discussão sobre a necessidade da ampliação da política via democracia nas indústrias como elemento para superação do sistema social e político contemporânea e, por fim d) a insuficiência da discussão acerca dos procedimentos característicos dos espaços de participação e a consideração problemática sobre, no limite, o fim das fronteiras entre a sociedade civil e o Estado nos participacionistas (ALCÂNTARA, 2014, p. 50).

Em relação à primeira crítica, como já mencionado, para os teóricos participacionistas, a apatia política estaria diretamente relacionada à desigualdade social e econômica, vivenciada por grande parte da população. Sendo assim, ela não seria algo natural da condição humana. Logo, para os democratas participativos, a ampliação das oportunidades de participação seria suficiente para reverter esse quadro. Entretanto, o que os críticos argumentam é que “apatia é um fenômeno difícil de ser solucionado ou superado com a possibilidade de espaços abertos à participação direta” (ALCÂNTARA, 2014, p. 52), visto que seria impossível viabilizar a participação ilimitada de todos os cidadãos ou grupos. Logo, a consequência provável seria a formação de novas elites, em contraposição àquelas defendidas pelos teóricos dos modelos elitistas ou pluralistas (ALCÂNTARA, 2014).

Há de se considerar que a crítica ao papel supraessencial da participação consiste em considerá-la o fim da política ou “o objetivo maior da teoria democrática”. Para os críticos do modelo participacionista, a política e, ou a participação deve ser encarada como um meio “para se buscar decisões que atendam a um objetivo final almejado pelo indivíduo, no qual se incluem também ganhos coletivos, para sua comunidade ou movimento ao qual pertença” (ALCÂNTARA, 2014). Portanto, o engajamento do indivíduo na política “não pode ser encarado como o objetivo da política, se assim for, o

que temos é uma – concepção narcisista da política” (ELSTER apud ALCÂNTARA, 2014, p. 53).

A terceira crítica refere-se à relação entre a participação e as relações econômicas. O ponto principal no caso dos participacionistas que tratam da democratização das esferas econômicas, como Pateman (1992) e MacPherson (1977), é que “haveria nesses autores certa resignação à manutenção do sistema capitalista” (ALCÂNTARA, 2014, p. 54).

Em relação à insuficiência da discussão acerca dos procedimentos característicos dos espaços de participação e sobre o fim das fronteiras entre a sociedade civil e o Estado, as críticas, que em sua maioria foram formuladas pelos teóricos deliberacionistas, vinculam-se ao fato de que os teóricos participacionistas não levavam em consideração a complexidade e pluralidade da sociedade, o que acarretaria conflitos de interesse (ALCÂNTARA, 2014).

Além disso, aponta-se para o fato de que os participacionistas não aprofundaram suas análises sobre como estruturar os espaços democráticos e sobre o papel da comunicação e deliberação no interior desses espaços. Nesse sentido, do ponto de vista dos críticos ao modelo,

[...] não basta afirmar que a participação e os espaços participativos são necessários e desejáveis, é preciso se perguntar como construir espaços onde o processo de tomada de decisão se dê a partir de um diálogo livre e aberto à troca de razões, no qual interesses podem ser modificados publicamente (ALCÂNTARA, 2014, p. 55-56).

Por fim, a relação entre o Estado e sociedade civil proposta pelos defensores do modelo democrático-participativo também foi alvo de crítica. Habermas (1997) defendia que a separação entre o Estado e a sociedade era necessária e que o primeiro ainda detinha um papel relevante no processo de regulação e administração dos problemas sociais (ALCÂNTARA, 2014). Mais além, a teoria deliberativa que tem Habermas (1984; 1987) como autor basilar, a partir dos fundamentos comunicativos/deliberativos para a democracia, supera alguns desses pontos de crítica.

2.4 O modelo deliberacionista: fundamentos discursivos e dialógicos

A teoria deliberacionista surge no mesmo contexto do modelo participacionista, mas ganhando destaque apenas na década de 1980 e constituindo um campo fértil em desenvolvimentos teóricos.

A partir do impulso inicial e das contribuições de Habermas (1997), a teoria deliberativa compõe-se de diversas abordagens. Contudo, apesar das distintas vertentes, é possível estabelecer alguns pontos em comum entre elas. Tais pontos vinculam-se à centralidade dada ao “diálogo como forma mais adequada de produzir decisões coletivas” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 42).

Habermas (1997) define a deliberação como o “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação, cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” (HABERMAS apud FARIA, 2010, p. 305). Quanto aos seus elementos constitutivos, Habermas (1997) considera que a deliberação possui sete elementos: a argumentação, a publicidade e inclusividade, a ausência de coerção externa, a ausência de coerção interna, os acordos racionalmente motivados, a regulação de todos os assuntos e a extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidade e à transformação de preferências e enfoques pré-políticos (FARIA, 2010).

Para Habermas (1997), “o cerne da prática política seria o debate público entre pares” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 42). Nesse sentido, o autor defende que as trocas de discursos entre os sujeitos podem afetar as relações de poder estabelecidas e os rumos assumidos por uma coletividade. Além disso, “acredita que a argumentação, apoiada em diferentes razões, é capaz de alterar as preferências dos indivíduos ou de justificar as decisões tomadas que são contrárias às suas posições” (MENDONÇA e CUNHA, 2018, p. 43).

Um ponto de destaque é que, para os deliberacionistas, “não basta o indivíduo participar, é preciso que eles tenham a possibilidade de expressar suas opiniões em um processo de debate e argumentação com regras inclusivas e justas” (ALCÂNTARA, 2014, p. 62). Trata-se da igualdade de condições participativas.

Habermas (1997) discorda da noção defendida pelos liberais pluralistas de que os indivíduos possuíam preferências fixas e de que o processo democrático seria um “mero somatório ou simples combinação de preferências individuais, tidas por normativamente fundamentais e definidas à parte do próprio processo político” (VIEIRA; SILVA apud

ALCÂNTARA, 2014, p. 58). Sendo assim, pode-se afirmar que, para os deliberacionistas, o processo democrático seria “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seria um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (SANTOS, 2002, p 53).

Observa-se que a participação para os deliberacionistas vai além da simples agregação de preferências, pois envolve a deliberação pública, ou seja, o processo de debate e argumentação com regras inclusivas e justas, que é realizado na esfera pública (ALCÂNTARA, 2014). Alcântara (2014) esclarece ainda que “a legitimidade do processo decisório, portanto, se dá a partir da formação de uma maioria forjada na troca livre e igual de razões, a se manifestarem diante de um público universal composto por todos os cidadãos” (ALCÂNTARA, 2014, p. 65).

Verifica-se que, para Habermas (1997), as decisões políticas legítimas não seriam aquelas tomadas apenas pelas instituições burocráticas do Estado, mas aquelas decisões constituídas a partir da conformação dos diversos interesses existentes na sociedade civil que foram apresentados, discutidos, questionados e aperfeiçoados pelos cidadãos nos espaços participativos³.

Alcântara (2014) expõe o modelo de Habermas (1997), destacando a concepção de sistema e de esfera pública:

Na teoria habermasiana que influenciou bastante a perspectiva deliberativa, o sistema político é formado pelo conjunto das instituições que conformam a administração burocrática do Estado, o poder judiciário e os espaços democráticos de formação da vontade (poder legislativo, partidos, eleições livres, etc.). Para que esse centro decisório do sistema político gere decisões legítimas, ele deve estar conectado com o poder comunicativo gerado na periferia do sistema, composto por vários núcleos da sociedade civil organizada, formadores de opinião (associações, sindicatos, organizações). A esfera pública é justamente o espaço mediador entre o sistema político e os diversos interesses expressos na sociedade civil (ALCÂNTARA, 2014, p. 60).

³ Nesse sentido, conforme Avritzer (2012, p. 39-40): “A partir da publicação da *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas começa um processo de aplicação da sua concepção de teoria do discurso à política contemporânea. Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional (Habermas, 1995, p. 107). [...] De acordo com essa concepção, a deliberação democrática envolveria “uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligados a redes periféricas de uma esfera pública política. (Habermas, 1994:7)”.

Um importante eixo de desacordo entre os deliberacionistas refere-se ao fato de que, na teoria habermasiana, os processos deliberativos ocorrem na esfera pública e não nos domínios institucionais. A partir de Cohen e Sabel (1997), que questionaram esses limites e buscaram ultrapassá-los, outros autores no campo deliberativo consideram a possibilidade de que práticas deliberativas também possam ocorrer em espaços de participação institucionalizados, concebidos para essa finalidade. Nessa linha, para Avritzer (2012, p. 39-40):

A questão que se coloca para a concepção habermasiana de democracia deliberativa é como se daria a relação entre essa rede de deliberação pública e os sistemas político e administrativo e, portanto, como pensar a forma institucional desses arranjos deliberativos. [...] Nesse sentido, é possível pensar em um processo público de institucionalização da democracia deliberativa. No entanto, a pergunta que fica é: qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública? A nosso ver, o local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos. Esses fóruns seriam, no caso brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo (AVRITZER 2012, pg. 39-40).

De modo geral, Mendonça e Cunha (2018) apresentam o que consideram a base conceitual da teoria deliberativa:

- 1) a percepção do debate como instância final de legitimação de decisões; 2) a compreensão deste não apenas como uma contenda discursiva entre oponentes, mas como um mecanismo de produção de preferências; e
- 3) a busca pela institucionalização, em sociedades complexas, de espaços democráticos de diálogo (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 43).

Os aspectos supracitados evidenciam o papel da comunicação, do diálogo e do processo de construção coletiva de preferências. De forma mais detalhada, Lüchmann (2006) consolida o que considera as principais características do modelo deliberacionista:

- a) o resgate da ideia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como “decidir” acerca das questões de interesse público: “a outorga de autoridade para o exercício do poder do Estado deve emergir das decisões coletivas de seus membros” (Cohen apud Lüchmann, 2006)
- b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade;
- c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (Bohman, 2000) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural subjacente;
- d) o papel do Estado e dos atores políticos para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos;
- e) e por último, e frente às dificuldades e riscos da democracia deliberativa, ressalta-se a importância do formato e da dinâmica institucional (LÜCHMANN, 2006, p. 21-22).

Destaca-se, ainda, que se suponha que o processo deliberativo, de maneira similar ao modelo participativo, também produz efeitos relevantes sobre a educação cívica dos cidadãos. Por se tratar de um processo complexo, oriundo da ponderação de múltiplas opiniões, os cidadãos reconheceriam “as dificuldades envolvidas em decisões aparentemente simples, bem como se engajariam com mais afinco na vida democrática de sua cidade, estado ou país” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 43).

Alcântara (2014) afirma que, para alguns teóricos deliberacionistas, outro efeito positivo da deliberação sobre os cidadãos seria “o de enriquecer o seu repertório de informações, qualificando suas preferências e sua capacidade de interferir no debate público” (ALCÂNTARA, 2014, p. 70). Soma-se a isso o argumento de outros teóricos deliberacionistas de que, quanto maior for o nível de informação dos indivíduos, melhor serão as decisões tomadas, uma vez que o processo deliberativo será complexo e levará em consideração os diversos aspectos do problema social colocado em pauta.

O modelo deliberacionista de democracia não está imune a críticas, riscos ou pontos que precisam ser trabalhados de forma mais aprofundada. Nesse sentido, Lüchmann (2006) apresenta as principais críticas ou riscos associados a esse modelo de democracia:

[...] sua ênfase às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa na construção de consensos políticos coletivos: os riscos de populismo, elitismo – caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos–; o risco de coerção da maioria; a força dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997); a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico (Przeworski, 1998; Stokes, 1998), entre outras.

De modo similar, Alcântara (2014) também reúne as principais críticas atribuídas ao modelo:

Dentre as principais críticas direcionadas aos deliberativos, evidenciaremos três: a) a considerável distância entre os ideais deliberativos e a realidade socioeconômica das sociedades contemporâneas, o que pode levar a deliberação a fomentar processos mais excludentes do que desejaria; b) a insuficiência do método deliberativo como alternativa de superação do método agregativo e, por último: c) o descontentamento de teóricos que advogam por outros modelos alternativos sobre certo abrandamento da crítica a democracia liberal contemporânea pelos deliberativos, evidenciadas na concepção mais fraca de soberania popular e na ênfase exagerada na busca pelo consenso (ALCÂNTARA, 2014, p. 77).

As críticas apresentadas por Lüchmann (2006) estão contidas na primeira crítica listada por Alcântara (2014). Elas tomam como premissa a já constatada assimetria de recursos econômicos e de poder existente na sociedade e as condições básicas exigidas

para a realização da deliberação. Se o direito de participação e de voz a todos os cidadãos interessados no problema social a ser deliberado é uma condição necessária, como garanti-la em um contexto de desigualdade? Ou, ainda, o que deve ser feito para que essa desigualdade não comprometa o processo deliberativo? Trata-se de uma crítica relacionada à viabilidade prática do processo deliberativo e a sua real capacidade de garantir autonomia, liberdade e inclusão dos cidadãos e de evitar a formação de novas elites manipuladoras das preferências (ALCÂNTARA, 2014; LÜCHMANN, 2006).

Sobre a superação do método agregativo, o que os autores argumentam é que o consenso racional não seria a única saída para todos os embates políticos. Em muitos casos, o conflito é necessário. Além disso, existem ideias, posicionamentos e alternativas que são opostas e sobre as quais o consenso não seria possível. Ainda, como afirma Miguel (2012), a “concordância, mesmo que voluntária, não implica em equilíbrio na capacidade de influência, nem na ausência de relações de dominação” (MIGUEL, 2012, p 18).

Por fim, a terceira crítica apresentada por Alcântara (2014) é elaborada pelos defensores da participação direta dos cidadãos. Para eles, a participação e a deliberação dos cidadãos nas esferas públicas informais seriam insuficientes para promover o completo desenvolvimento da soberania popular. Na visão dos participacionistas mais radicais, a participação direta da sociedade civil nas questões políticas “constitui um elemento central do projeto de mudanças estruturais que a democracia ampliada poderia promover nas sociedades contemporâneas” (ALCÂNTARA, 2014, p. 84).

2.5 Representação, Participação e Deliberação: relação de oposição ou de complementaridade

Considerando os modelos de democracia apresentados, percebe-se que o exercício da democracia pode acontecer por meio da representação, da participação ou da deliberação. Destaca-se que, apesar das diferenças entre essas formas de inclusão política, uma tendência na literatura, no campo da teoria democrática contemporânea, é de adoção de modelos de democracia que combinem as práticas representativas, participativas e deliberativas. Sendo assim, pode-se afirmar que um enfoque atual é de que tais formas de inclusão política não seriam antagônicas ou excludentes entre si, mas sim complementares.

Considerando-se as visões de Pitkin (1967; 2006) e Manin (1995; 1997) sobre a representação e a evolução de seus trabalhos, Venturelli (2018) aponta para uma

aproximação entre representação e a participação, incluindo as práticas deliberativas. Nesse ponto, assegura que a “tendência geral na literatura é a do tratamento não dicotômico entre representação e participação, mas sim enquanto duas instâncias ou ações políticas que podem e devem se complementar” (VENTURELLI, 2018, p. 86).

Pitkin (1967) expõe em sua obra quatro modelos de representação: a formalista, a descritiva, a simbólica e a substantiva, sendo esta última considerada pela autora o modelo mais completo. Loureiro (2009) resume os três primeiros modelos de representação apresentados por Pitkin (1967):

Na visão formalista, inclui-se tanto a representação por autorização prévia, originária de Hobbes (para quem o representante é aquele que recebeu uma autorização para agir por outro) quanto a representação por responsabilização a posteriori (originária do pensamento liberal), na qual a essência da representação é a accountability ou responsividade do representante. Enquanto a representação descritiva é a correspondência ou semelhança acurada com o que é representado, um espelho ou reflexo dele, a representação simbólica implica usar símbolos para fazer presente alguma coisa que, de fato, não esteja presente (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Venturelli (2018) afirma que, para Pitkin (1967), os modelos formalista, descritivo e simbólico de representação seriam insuficientes e que uma visão mais substantiva sobre a representação precisava ser construída⁴.

Sobre a representação substantiva, Pitkin (1967) afirma que ela simboliza uma ruptura em relação às demais formas de representação. Essa concepção “centra-se nas intenções e atos dos indivíduos e não mais na relação entre duas pessoas e na visão do representante como um advogado ou delegado” (LOUREIRO, 2009, p. 66). Trata-se de uma abordagem que considera a “representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social” (LOUREIRO, 2009, p. 66-67).

Diante disso, para que a representação substantiva seja possível, Pitkin (1967) estabelece duas condições: a representação deve ser encarada como uma atividade, e seu

⁴ Conforme Pitkin (1967 *apud* Venturelli, 2018, p. 87): “A visão formalista seria insuficiente, pois não questiona se um agente eleito representa bem ou mal, mas simplesmente se ele está autorizado ou não a agir ou se ele presta contas ou não ao fim do mandato. A autora defende que é necessário que a representação seja substantiva e, ao que tudo indica, esta definição cai no rol da insuficiência, pois ela não pode ser a única característica da representação. Sobre a representação descritiva, Pitkin (1967) é simples e direta: seria impossível uma correspondência plena entre representantes e representados. A representação simbólica, que se funda num estado mental de identificação das vontades entre governantes e governados, é insuficiente, pois isso não pode ser considerada representação e, no máximo, poderia se tornar uma teoria fascista da representação” (PITKIN, 1967) (VENTURELLI, 2018, p. 87).

conceito deve ser substantivo. De forma mais detalhada, Loureiro (2009) traduz a visão de Pitkin (1967):

Essa autora propõe duas condições para que o conceito de representação seja adequado. A primeira é que a representação deve ser concebida como uma atividade mais do que uma relação entre dois termos, ou seja, quando um agente representa um principal, ele toma decisões e faz compromissos que o principal é forçado a honrar. A segunda é que o conceito de representação deve ser substantivo, isto é, não basta supor que o agente tenha o direito de agir em nome do principal, independentemente do que ele faz, mas ao contrário, a representação refere-se à substância do que é feito (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Percebe-se que as condições propostas alteram a forma de se compreender a representação. Nesse ponto, considera-se que a representação não se preocupa apenas com as regras formais sobre a conduta dos representantes e das instituições representativas. O conceito substantivo de representação abrange também o que acontece no decorrer da representação, ou seja:

[...] não basta saber se um agente representa, mas se ele representa bem ou mal. Portanto, é fundamental ter uma concepção substantiva da representação que indica o que o representante faz (*acting for*) e o que o representante é (*standing for*) (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Ainda sobre o conceito de representação substantiva, Loureiro (2009) afirma que, para Pitkin (1967), a representação possui duas dimensões: “a equivalência entre representante e representado (ou seja, a relação entre eles deve ser recíproca e não unilateral)⁵; e a exigência paradoxal de que a pessoa substituída pelo representante esteja de alguma forma presente” (LOUREIRO, 2009, p. 69), destacando que o representante precisa atuar em nome do interesse público ou do bem comum e ainda ser responsável perante a opinião pública. Portanto, não deveria atuar apenas em nome daqueles que representam.

Manin (1997) foi o segundo autor referenciado por Venturelli (2018), e também por Loureiro (2009), como defensor do modelo representativo, mas que, no decorrer da sua obra, posicionou-se favoravelmente à adoção de práticas participativas e deliberativas. Para Manin (1997), os princípios do governo representativo seriam quatro:

⁵ A dimensão da equivalência refere-se à natureza paradoxal da representação política que se traduz na ideia de que “o representante tem que fazer o que os representados querem e que esse mesmo representante deve ser independente para decidir na base de seu próprio julgamento” (LOUREIRO, 2009, p. 69)

1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões políticas são tomadas após debate (MANIN, 1995; 1997) (VENTURELLI, 2018, p. 88).

Apesar do posicionamento dos autores supracitados enfatizando a representação, Venturelli (2018) e Loureiro (2009) pontuam que Pitkin (1967) e Manin (1997) somam-se aos estudiosos que publicaram trabalhos com manifestações favoráveis à participação. (VENTURELLI, 2018). Diante disso, apresentam-se os pontos de aproximação entre a representação e a participação para cada um deles.

Loureiro (2009) afirma que, mesmo Pitkin (1967) dedicando sua obra à defesa da representação, ao final, posiciona-se de forma contrária à democracia representativa, por intermédio de uma posição favorável à democracia direta:

Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito. No primeiro caso, absolutamente ninguém tem acesso à vida pública, já que não há nenhuma. No segundo, a antiga distinção entre governante e governado (...) venceu outra vez; uma vez mais o povo não é admitido no domínio público, uma vez mais os assuntos de governo se tornam o privilégio de poucos (PITKIN apud LOUREIRO, 2009, p. 73).

Percebe-se que, para Pitkin (1967), a democracia representativa não seria capaz de solucionar o dilema entre mandato e independência. Diante disso, ela se posiciona favorável à democracia direta como alternativa possível. Mantendo essa lógica de raciocínio, Pitkin e Schumer (1982)

[...] definem a democracia fundamentando-a em ideias como capacidade de autonomia e autogoverno enquanto exercícios necessários para garantir a liberdade e o pleno desenvolvimento de cada indivíduo, assim como a garantia de uma comunidade mais justa e livre.” (PITKIN; SCHUMER, 1982, p. 92).

Diante disso, Pitkin e Schumer (1982) alegam que existem situações que exigem a participação direta dos cidadãos, mas existem outras em que essa participação pode ocorrer por meio da representação, da delegação, da cooperação, da coordenação.

Essa posição converge com a de Warren (2002), autor no campo da democracia participativa. Partindo da consideração da pluralidade e complexidade das sociedades contemporâneas, o autor destaca que não é possível os cidadãos participarem de todas as decisões que os afetam. Assim, para o autor, a participação mostra-se importante nos casos

de conflitos, bem como para dar voz a segmentos vulneráveis. Contudo, Warren (2002) considera que a participação pode e deve se articular com representação, ou seja, a participação pode ocorrer por meio de mecanismos não eleitorais e, ou informais de representação.

Pitkin e Schumer (1982) acreditam que o grande desafio da democracia seria desenhar e desenvolver instituições de poder coletivo “que sejam capazes de ser responsivas em relação às bases participativas, ou seja, instituições que garantam o diálogo entre representantes e representados, entre o local e o nacional” (VENTURELLI, 2018, p. 94). Pitkin e Schumer (1982) também defendem que a relação entre representantes e representados, nos moldes supracitados, seria importante para desenvolver a cidadania e as habilidades políticas dos cidadãos. Ademais, Pitkin (2006) apresenta o lado perverso do governo representativo, ao excluir a maioria das pessoas dos benefícios da política, impedindo-as de dividirem poder e responsabilidade com os seus representantes, restando a elas duas opções: a letargia ou a resistência (VENTURELLI, 2018).

Diversamente, Manin (2013) adapta a sua visão sobre a democracia de audiência, afirmando que, apesar dos baixos índices de fidelidade partidária, os partidos não desaparecem. A perspectiva de democracia de audiência considera o eleitor como flutuante, sem identificação partidária estável, mas razoavelmente bem-informado e instruído. Isso estimularia os políticos a exporem suas ideias diretamente ao público, podendo-se conquistar o apoio de uma maioria, falando-se diretamente ao eleitorado, sem mediação partidária. Assim, “os debates não ficam restritos ao parlamento (como ocorria no modelo parlamentar), nem às comissões consultivas dos partidos (típicas do modelo de partido), mas eles se processam no meio do público, pelos meios de comunicação de massa” (LOUREIRO, 2009, p. 77).

Manin (2013) destaca que os partidos “ainda são decisivos na democracia de audiência, apesar de não terem identidades bem definidas e duradouras. Para parte significativa do eleitorado eles tornaram-se instrumentos a serem utilizados a depender da conjuntura”. Além disso, Manin (2013) constata que, na democracia de audiência, a participação não institucionalizada ganhou força. Essa participação seria episódica, motivada por causas específicas e direcionada “ao Estado e aos representantes, buscando influenciar as tomadas de decisão desses atores” (VENTURELLI, 2018, p. 96). O autor cita como exemplo os protestos, as manifestações, os abaixo-assinados, as greves não oficiais e as ocupações em edifícios de empresas ou do Estado.

Ressalta-se ainda que, para Manin (2013), essas formas não institucionalizadas de participação indicavam que a democracia representativa precisava evoluir ou sofrer algum tipo de transformação. Nesse sentido, considera-se que:

Não há incoerência entre a democracia representativa e a participação política não institucionalizada, pois o governo representativo nunca foi pensado como um sistema em que os representantes substituiriam os representados, que por sua vez só poderiam se manifestar nas eleições. É um sistema que resguarda aos cidadãos o direito de se manifestar e fazer ouvir a qualquer momento. Manin elogia a flexibilidade do governo representativo, mostrando que a não rigidez de seus princípios possibilita um mandato independente. Ainda que os políticos devam ser responsáveis aos eleitores, não quer dizer que seus mandatos devam ser delegados ou imperativos (VENTURELLI, 2018, p. 97).

Loureiro (2009) também lista algumas limitações que desencadearam a denominada crise da representação, ressaltando que:

É amplamente reconhecido que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação. Além disso, o declínio acentuado do comparecimento às urnas na maior parte das democracias indica igualmente que os partidos são cada vez menos capazes de representar opiniões, interesses, valores e, sobretudo, as novas identidades que surgem nas sociedades atuais, em processo de profundas transformações no mundo do trabalho e no plano da cultura (LOUREIRO, 2009, p. 63-64).

A manifestação de Manin (1997) sobre essas crises é demonstrada nos seguintes termos:

Boa parte da insistência na ideia de que existe uma crise da representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizavam a democracia (MANIN apud LOUREIRO, 2009, p. 78).

Essa consideração mostra que, para o autor, o governo representativo nunca foi democrático, levando-o a acreditar que existe uma aristocracia eletiva, dotada de superioridade perante os governados. Na visão dele, essa superioridade manifesta-se em duas dimensões, assim descritas:

1) superioridade como aptidão para governar, pois os governados só são aptos para escolher; 2) superioridade no sentido de que os governantes teriam uma excelência objetiva ou real, isto é, eles teriam a capacidade de exercer um governo de forma excelente (LOUREIRO, 2009, p. 74).

Diante disso, pode-se considerar que a grande realização do governo representativo, para Manin (1997), repousa no voto e no sufrágio universal, mas ainda mantém o caráter elitista, aristocrático ou oligárquico do processo eleitoral. Sendo assim, pode-se afirmar que o autor não atribui à representação grandes potencialidades democráticas.

Urbinati (2006) alia-se aos estudiosos que descontroem a visão tradicional sobre a representação competitiva, afirmando que a representação também pode ser democrática. Esta professora considera que existem dois modelos de análise para os governos representativos: o modelo eleitoral e o modelo representativo. O primeiro modelo possui como pilares o elitismo, o voto e a delegação de soberania. Já o modelo representativo é classificado pela autora como uma escola de pensamento democrática que se funda na teoria do consentimento e na conexão entre a sociedade e as instituições, a partir das práticas deliberativas e do voto. A autora terá como foco de análise o último modelo.

Endossa sua percepção afirmando que a democracia representativa “marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo” (URBINATI, 2006, p. 193). Nesse sentido, explica:

[...] a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade (URBINATI, 2006, p. 193).

Prossegue, explanando que existem três teorias da representação que se diferenciam a partir da perspectiva de análise utilizada, podendo ser três as perspectivas: jurídica, institucional e política. Cada uma das teorias possui concepções específicas de soberania e política, mediante as relações entre Estado e sociedade e a democracia. Ressalta, nessa discussão, que apenas a teoria que se pauta na perspectiva política considera a representação “uma instituição consonante com uma sociedade democrática e pluralista” (URBINATI, 2006, p. 197)⁶.

⁶ Para Urbinati (2006, p. 197), as teorias jurídica e institucional da representação “são baseadas em uma analogia entre Estado e Pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania, e são expressas em uma

A teoria política da representação, apresentada por Urbinati (2006), distingue-se das outras duas por atribuir ao cidadão dois papéis distintos: o de votar e o de se comunicar. Sobre esse último, afirma que a comunicação acontece entre a sociedade civil e a sociedade política, deriva dos direitos dos cidadãos à livre expressão e à livre associação e leva em consideração “as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos” (URBINATI, 2006, p. 200). Dessa forma, a representação seria uma tarefa dinâmica, que não se restringe ao voto. Ainda sobre a teoria da representação política, afirma:

A representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo), ao mesmo tempo em que despreza a ideia de que os eleitores em vez dos cidadãos ocupem este centro, de que o ato de autorização seja mais importante do que o processo de autorização (URBINATI, 2006, p. 203).

Percebe-se, portanto, que a teoria da representação política mantém seu foco no povo e no processo de autorização, ao contrário das outras duas teorias que se baseiam no voto e na autorização advinda dele.

A dinamicidade da teoria política decorre do poder negativo que é atribuído ao cidadão. Esse poder popular negativo permite que os cidadãos “investiguem, julguem, influenciem e reprovem, a qualquer tempo, os seus legisladores” (URBINATI, 2006, p. 208). A professora expõe que a qualificação “negativa” atribuída ao poder relaciona-se com a sua finalidade e formas de manifestação:

Esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall*, se sensatamente regulado, de modo que não seja imediato e, acima de tudo, rejeite o mandato imperativo ou instruções) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações) (URBINATI, 2006, p. 208-209).

linguagem formalista”. Nesse sentido, elas se baseiam na noção de representação, enquanto um contrato privado que varia da delegação à alienação do direito de ação do representado para o representante. A relação contratual estabelecida é de natureza individualista e não política, uma vez que as qualidades pessoais dos candidatos são mais relevantes do que os projetos e políticas defendidas pelos representantes. Restringem, ainda, a participação popular ao ato de votar. E supõem que a “identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente” (IDEM, p. 200).

Nesse sentido, afirma-se que o poder popular negativo garante o viés democrático da teoria da representação política, uma vez que permite aos cidadãos intervirem a qualquer tempo de modo formal ou informal. Além disso, outra característica que reforça o caráter democrático dessa teoria é a noção de representatividade. A representatividade na teoria política da representação não significa “uma multidão numérica forçada a delegar seu poder pela simples razão de que uma multidão não pode ter uma vontade, não pode exercer nenhum poder ou ser um governo” (URBINATI, 2006, p. 208). É mais do que uma mera contagem de votos ou preferências. Ela indica “a cadeia de opiniões, interpretações e ideias que ganham visibilidade através da votação em um candidato ou partido” (p. 212). Isso equivale afirmar que o voto traduz a escolha sobre políticas e ideias. Nesse sentido, reforça-se a importância da comunicação, da troca de informações sobre as ideias e as políticas.

Loureiro (2009) afirma que foram propostas algumas alternativas na literatura para tentar reverter esse quadro e que todas elas apontam para a complementaridade entre a representação e a participação popular. Em linhas gerais, as propostas de reformulação do sistema representativo pretendem tornar os governos mais representativos, o que implica modificações nos sistemas eleitorais e partidários; ou em ampliar a “participação dos cidadãos e privilegiar os processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, em orçamentos participativos e outros experimentos vivenciados no Brasil ou no exterior” (LOUREIRO, 2009, p. 64).

Nesse contexto, Fung e Cohen (2007), ao discutirem as limitações da democracia convencional, pontuam que as ideias democráticas radicais estão ressurgindo, principalmente, em razão da baixa capacidade das democracias convencionais em regular os governos e atender as demandas dos cidadãos.⁷ Ressaltam, ainda, que a representação não é uma característica indesejável para os democratas radicais. Entretanto, os democratas

⁷ Fung e Cohen (2007) entendem por democracias convencionais: [...] os sistemas de representação competitiva em que os cidadãos são portadores de direitos políticos, dentre eles os direitos de expressão, associação e sufrágio; os cidadãos manifestam seus interesses por meio do exercício dos direitos políticos, em particular por meio do voto em seus representantes, nas eleições regulares; as eleições são organizadas por partidos políticos rivais e a vitória eleitoral significa o controle do governo, o que dá aos candidatos vencedores a autoridade para moldar as políticas públicas por meio da legislação e do controle que exercem sobre a administração (IDEM, p. 221).

radicais almejam mais, ou seja, acreditam que haja necessidade de existir formas complementares de realização dos valores democráticos que vão além da representação competitiva, contemplando também espaços de participação e de deliberação.

Fung e Cohen (2007) entendem por participação, a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, “tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos” (FUNG; COHEN, 2007, p. 222). A partir da adoção de práticas deliberativas, os cidadãos abordariam os problemas públicos em conjunto e a solução seria definida considerando os diversos argumentos colocados em discussão (FUNG; COHEN, 2007). Nesse sentido, afirmam que as ideias radicais de democracia englobam duas linhas do pensamento democrático: a participação e a deliberação. Sendo assim, afirmam o seguinte sobre os democratas radicais:

[...] estão comprometidos com uma participação mais ampla nas decisões públicas. Os cidadãos devem ter uma atuação direta mais importante nas escolhas públicas ou, ao menos, engajar-se mais profundamente nas questões políticas substantivas, tendo a garantia de que suas preocupações e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas por parte dos administradores públicos. Além disso, os democratas radicais enfatizam a deliberação. Ao invés de uma política de poder e interesse, são a favor de uma democracia mais deliberativa, em que os cidadãos abordam os problemas públicos por meio de um pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los (FUNG; COHEN, 2007, p. 222).

Os autores ponderam que a participação e a deliberação são abordagens democráticas distintas e que englobam diferentes falhas da representação competitiva. Entretanto, acreditam que é possível ampliar e equilibrar a deliberação e a participação, sendo justamente esse processo o desafio dos democratas radicais. Diante disso, afirmam que existem duas possibilidades de se obter uma deliberação participativa: deliberação mediada e deliberação participativa direta.

A deliberação mediada retoma a visão habermasiana de “esfera pública informal”, em que associações abertas da sociedade civil discutiriam de forma livre as questões políticas (HABERMAS, 1996). Dessa forma, Fung e Cohen (2007) acreditam que a responsabilidade, igualdade e autonomia seriam ampliadas, uma vez que, por meio das associações e dos movimentos sociais, os indivíduos deliberariam informalmente sobre as questões políticas, guiariam as decisões coletivas e ampliariam o autogoverno. Eles

ressaltam apenas que o sucesso dessa possibilidade depende da força do poder comunicativo público:

Grande parte do poder de atração dessa visão [...] depende [...] da força da ligação entre as deliberações na esfera pública informal e as decisões autoritativas dos corpos legislativos e órgãos administrativos. Se a própria discussão pública está sujeita ao exercício de um poder não comunicativo – dinheiro, status etc. – então essas discussões fazem pouco para lidar com os problemas de desigualdade política e ausência de autogoverno na representação competitiva (FUNG; COHEN, 2007, p. 229-230).

Já em relação à deliberação participativa direta, Fung e Cohen (2007) citam como principais exemplos os arranjos participativo-deliberativos. Os primeiros selecionam, de forma arbitrária, os cidadãos, enquanto os últimos convocam cidadãos interessados nas questões sob deliberação. Para os autores, esses arranjos são capazes de ampliar a responsabilidade, a igualdade e a autonomia. Entretanto, também possuem limitações, tais como: não é possível garantir a participação de todos; os cidadãos não possuem capacidade de participar de todas as áreas; “as diferenças em capacidade deliberativa, recursos disponíveis ou fatores demográficos separam aqueles que participam daqueles que não participam; e a abrangência local ou administrativa dessas instituições” (FUNG; COHEN, 2007, p. 232).

Por fim, defendem que a democracia radical não é uma junção entre representação e os arranjos participativos deliberativos. Na verdade, o que se espera é que eles reforcem um ao outro. Nesse sentido, ilustram como seria a relação entre eles:

[...] o papel das legislaturas e órgãos públicos centralizados não mais seria o de solucionar diretamente os vários problemas sociais, mas o de apoiar os esforços das várias deliberações participativas, mantendo sua integridade democrática e garantindo sua coordenação. Inversamente, aqueles que participassem diretamente desses novos arranjos deliberativos formariam uma base altamente informada, mobilizada e ativa que realçaria o mandato e a legitimidade dos representantes eleitos e de outros funcionários (FUNG; COHEN, 2007, p. 233-234).

Desse modo, pode-se afirmar que a democracia radical reúne as modalidades institucionalizadas e não institucionalizadas de representação, participação e deliberação, que se articulam de diversas formas.

À guisa de conclusão, compreende-se que o conceito de representação precisa ser e tem sido ampliado, indo além da mera autorização para os representantes praticarem os atos da vida pública. No que se refere aos mecanismos de representação, participação e

deliberação, a ideia defendida por Fung e Cohen (2007), Urbinati (2016) e Loureiro (2009) é de que existem momentos da vida pública que são favoráveis a cada um deles.

Neste capítulo, cumpriu-se o propósito de apresentar os desenvolvimentos no campo da teoria democrática a partir do século XX relativos aos principais modelos de democracia, abordando suas características. Destacou-se a primazia de cada modelo conferida aos respectivos mecanismos de representação, participação e deliberação, bem como desembocou-se na complementaridade e articulação entre eles.

3. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONCEITO, OBJETIVOS, EFEITOS E TIPOS

Avritzer (2008, p. 45) define as IPs como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Argumenta que essas instituições diferem das instituições políticas que dominaram o cenário da teoria democrática da segunda metade do século XX, por não serem necessariamente formais ou legalmente constituídas e porque vão além da representação, incorporando práticas participativas na sua dinâmica de funcionamento (AVRITZER, 2008).

Para Cortes e Gugliano (2010, p. 49), a incorporação de práticas participativas promoveria o “exercício coletivo do poder político” pela sociedade civil. No mesmo sentido, Santos e Avritzer (2002, p. 54) consideram que a articulação entre democracia representativa e a democracia deliberativa, a partir da incorporação de tais práticas participativas no âmbito institucional oferece respostas mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas, sendo que o êxito dessa experiência estaria relacionado “à capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo”. Desse modo, as IPs que podem ser consideradas inovações institucionais democráticas, que se vinculam às concepções não hegemônicas da democracia, características da segunda metade do século XX. Tais concepções reforçam a insuficiência dos procedimentos de agregação próprios da democracia representativa, frente àqueles vinculados à democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Ao conceituar as IPs, Cortes (2011) destaca o seu aspecto normativo e a regularidade do envolvimento dos cidadãos, afirmando que pode ser direto ou mediante representação:

O conceito se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência (CORTES, 2011, p. 137).

A autora enfatiza que o aspecto institucional desses espaços e argumenta que as IPs devem ser consideradas instituições “porque não se constituem experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organização civil ou do mercado” (CORTES, 2011, p. 137) e acrescenta que são perenes e pertencentes

à administração pública brasileira. Além disso, não se confundem com os modos de participação eleitoral típicos das democracias liberais, uma vez que permitem a representação e a manifestação dos interesses em momentos distintos aos períodos eleitorais e ao longo das legislaturas.

A partir da criação, institucionalização e disseminação das IPs, questiona-se qual seria o objetivo que fundamenta a sua existência e a proliferação. Wampler (2011, p. 44), afirma que o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o seguinte:

[...] é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização. Os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos.

Sob a ótica de Faria e Ribeiro (2011, p. 125), as IPs foram criadas com o intuito de “democratizar as relações sociais e os processos políticos”, sendo que os seus princípios norteadores seriam a “equidade e a pluralidade na participação, a publicidade e o controle da política e a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos” (p. 126). Em relação à equidade e a pluralidade, alegam que “o potencial democratizante dessas instituições estava diretamente relacionado à capacidade inclusiva desses espaços uma vez que deveriam promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas” (FARIA; RIBEIRO p. 125). Já o princípio da publicidade e do controle social estaria presente na capacidade de informar os representantes e os cidadãos sobre o que se pretende deliberar, bem como de divulgar as decisões tomadas. Por fim, a promoção de maior justiça na distribuição de bens públicos relaciona-se ao acesso a bens e serviços públicos por camadas sociais que até então deles estavam desprovidas.

Avritzer (2008) aborda o potencial democratizante das IPs, pontuando que esse potencial varia de instituição para instituição e que “as principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos”. Observa que o contexto possui grande importância, sendo relevante para “gerar êxito nos processos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Sobre os efeitos esperados das IPs, Silva (2011) afirma que atualmente a comunidade acadêmica vivencia a terceira geração de estudos sobre as IPs⁸. A preocupação dos pesquisadores volta-se aos seus efeitos nos “processos de produção de políticas públicas e de seus resultados” (SILVA, 2011, p. 234), ou seja, o interesse acadêmico volta-se para a “avaliação do funcionamento e/ou dos resultados das IPs” (SILVA, 2011, p. 234), colocando a atenção, portanto, nas questões relativas à efetividade.

Nessa linha, Pires (2014) questiona a noção de efetividade das IPs nas seguintes perguntas:

[...] a vigência de processos e mecanismos participativos faz alguma diferença? Tem provocado melhorias nas políticas e serviços públicos sobre os quais deveriam incidir? Tem contribuído para a organização e atividade da sociedade civil? E para o bem-estar dos cidadãos? (PIRES, 2014, p. 185).

Lavalle (2011) afirma que se atribuem às IPs os mais variados efeitos que, para fins de organização, podem ser classificados em três grupos: os efeitos de socialização e psicológicos, os efeitos distributivos e os efeitos indiretos ou não intencionais.

Prossegue, explicando que os efeitos de socialização e psicológicos aplicam-se aos cidadãos que exercem o direito de participação e estão relacionados ao engajamento cívico, ao incremento na autoconfiança ou na autopercepção do senso de eficácia do cidadão, bem como no senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade. trata-se dos efeitos educativos e de integração, associados à participação à luz das teorias apresentadas por Pateman (1992).

Quanto aos efeitos distributivos, Lavalle (2001) expõe que se referem às mudanças distributivas nas alocações de recursos destinados à consecução de políticas públicas. A instância participativa seria capaz de produzir alguma alteração no padrão alocativo dos escassos recursos disponibilizados pelo orçamento público. Desse modo, a partir da participação, haveria mudança no padrão de distribuição dos bens, serviços e transferências financeiras inicialmente planejadas e disponibilizadas pelo Estado.

Os efeitos indiretos ou não intencionais, por sua vez, dizem respeito ao incremento do capital social das coletividades que são assim compreendidos pelo autor:

⁸ A primeira geração de estudos pretendeu apresentar as IPs “enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos” (SILVA, 2011, p. 233) e torná-las objeto científico dentro do campo do conhecimento, já a segunda geração pautou-se em um conjunto de análises críticas sobre as IPs.

A formulação contemporânea mais conhecida conceitua esses efeitos em termos de capital social, entendido como bem coletivo, um subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos particulares. Assim, a participação incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns. E por motivos similares, fortaleceria as associações ou a sociedade civil e, embora por caminhos pouco especificados, estimularia o bom governo (LAVALLE, 2011, p 39).

O grande desafio consiste na identificação e aferição desses efeitos, na prática, de modo que seja mensurada a qualidade dos processos participativos. De acordo com Wampler (2011, p. 43), os resultados produzidos pelos espaços participativos variam e estão relacionados a diversos fatores, tais como mudanças na forma de deliberação e no conteúdo, “melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local”.

Silva (2011) também considera difícil o processo de avaliação dos efeitos das IPs e admite que ele possui alguns riscos. Aponta como elemento dificultador a variedade de instituições dessa natureza que surgiram nas últimas décadas, além de que todas possuem características próprias, e que a tentativa de “unificar um campo heterogêneo” pode prejudicar a compreensão sobre o funcionamento e os resultados produzidos por elas (SILVA, 2011, p. 234).

Diante dessa constatação, propõe que a avaliação sobre os efeitos das IPs seja realizada sob uma perspectiva contextual, ou seja, considerando os “contextos de implementação e/ou as características particulares de cada instituição” (SILVA, 2011, p. 235). Trata-se do risco da unificação. Entretanto, o autor pondera que generalizações do tipo “cada caso é um caso” devem ser evitadas, uma vez que é possível identificar recorrências e similaridades entre as IPs e propõe que, sob esse aspecto, o que se deve evitar é o risco da fragmentação.

Outro dificultador apontado por ele diz respeito ao risco da reificação, ou seja, acreditar que existe uma receita institucional replicável para toda e qualquer IP. Consta que “tanto o funcionamento quanto os resultados das IPs são parte de um processo político que acontece tanto internamente quanto externamente às mesmas e que envolve uma multiplicidade de atores e arenas” (SILVA, 2011, p. 235). Sendo assim, para se avaliar as IPs, torna-se relevante “analisar como os diversos atores (sociais, estatais, do mercado) politicamente relevantes se relacionam com tais instituições em cada setor de política e/ou nível de governo” (SILVA, 2011, p. 235-236).

O autor observa que, para se avaliar as IPs, é de fundamental importância verificar como elas se relacionam “com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação das políticas públicas”. Essa verificação auxilia na identificação de quais os resultados as IPs são capazes de produzir.

Quanto aos resultados, Wampler (2011) ressalta que nem sempre as IPs geram resultados expressivos ou nem mesmo os geram, visto que existem espaços participativos que podem não produzir mudanças. Sobre a importância dos resultados produzidos nestes espaços, apresenta esta apreciação contundente:

Se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil.

Desse modo, resultados modestos ou a ausência de resultados ocasionam o esvaziamento da participação, tanto por parte do governo, quanto por parte da sociedade civil. Os governantes são pressionados por seus eleitores a produzirem mudanças rápidas e significativas que devem ocorrer no intervalo de seu mandato. Já a sociedade civil possui outras formas de participar e de intervir nos processos decisórios, mesmo possuindo tempo limitado, já que precisa realizar atividades relacionadas a sua vida particular (WAMPLER, 2011).

Tomando como ponto de partida uma pesquisa conduzida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)⁹, Coelho (2011) afirma que:

[...] o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores. Isoladamente, cada um desses fatores seria insuficiente para superar as enormes dificuldades envolvidas nos esforços de integrar grupos sociais marginalizados ao processo de elaboração das políticas públicas (COELHO, 2011, p. 280).

Para Coelho (2011), a existência isolada desses fatores não produziria os resultados esperados pelas IPs. Traduzindo a visão adotada, Coelho (2011) esclarece que o êxito da experiência participativa exige:

⁹ Trata-se de uma pesquisa realizada a partir do relato da experiência e dos resultados de um projeto de pesquisa sobre os diversos mecanismos de participação social relacionados às políticas públicas no Brasil. O objetivo da pesquisa era investigar sob que condições o engajamento dos cidadãos e a inovação institucional contribuem para promover a governança participativa (IDEM, p. 279-280).

[...] presença simultânea de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis efetivamente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que reduzam a assimetria de recursos entre os participantes (COELHO, 2011, p. 280).

Na sequência, alega que nas IPs a distribuição de poder é um fator que merece atenção especial, pois, nesse âmbito, torna-se fundamental, para a conquista dos resultados pretendidos, que uma “uma ampla gama de atores seja representada nesses espaços participativos, incluindo grupos sociais marginalizados ou não organizados” (COELHO, 2011, p. 280).

3.1 A efetividade das instituições participativas: tipologias de análise

Diante da disseminação das IPs pelo Brasil e da expectativa gerada em relação aos possíveis resultados associados a elas, iniciou-se uma série de estudos a respeito da efetividade dessas instituições, guiados por investigações orientadas por questionamentos deste tipo:

[...] a vigência de processos e mecanismos participativos faz alguma diferença? Têm provocado melhorias nas políticas e serviços públicos sobre os quais deveriam incidir? Têm contribuído para a organização e atividade da sociedade civil? E para o bem-estar dos cidadãos? (PIRES, 2014)

Diante dessas indagações, pode-se afirmar que o objetivo de tais estudos seria aferir e avaliar os resultados produzidos pelas IPs. Sobre essa nova fase de estudos, Cunha *et al.* (2011) afirmam que se trata de uma mudança de foco em relação aos estudos anteriores. Para os autores, esses novos estudos vão além das afirmativas a respeito do caráter democrático, inclusivo, redistributivo e educativo das IPs, concentrando-se na mensuração de resultados e na avaliação dos impactos gerados pelas instituições, a partir da seleção de variáveis e indicadores. Nesse sentido, afirmam que:

Atualmente, é possível perceber um esforço dos estudiosos do assunto em tornar tais assertivas mensuráveis através da análise do impacto da participação nos processos de tomada de decisão, do ponto de vista tanto de seus resultados deliberativos quanto do impacto destes na formulação de políticas e na prática democrática (CUNHA *et al.*, 2011, p. 297).

Nessa linha de trabalho, Pires (2014) reúne os estudos sobre a efetividade das IPs em quatro grupos. O primeiro deles se direciona para a análise do desenho institucional desses espaços. Avalia-se, sobretudo, “a forma de acesso a essas arenas, a pluralidade de sua composição e seu potencial deliberativo” (PIRES, 2014, p. 185). O segundo grupo se atém à análise da dinâmica deliberativa da instituição, ou seja, verifica se há “presença (voz) de atores sociais e sua incidência sobre as decisões tomadas” (p. 185). O terceiro grupo consiste na avaliação dos “efeitos das instituições participativas sobre o desempenho de governos e suas políticas, utilizando o método comparativo” (p. 186). O quarto grupo desenvolve trabalhos estatísticos com grandes amostras e análises econométricas, com o intuito de verificar os impactos dos processos participativos sobre a melhoria do bem-estar dos cidadãos (PIRES, 2014).

Quadro 1 - Eixos de estudos sobre efetividade das IPs, conforme Pires (2014)

Eixo Temático	Tipo e, ou Foco de Análise
Desenho institucional da IP	Forma de acesso, composição e potencial deliberativo
Dinâmica deliberativa na IP	Presença e voz de atores sociais e sua incidência nas decisões
Efeitos sobre o desempenho dos governos	Estudos comparativos
Impactos da participação no bem-estar do cidadão	Recursos estatísticos com grandes amostras e análises econométricas

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Pires (2014).

Outro caminho para se avaliar a efetividade das IPs, segundo Silva (2011), seria a construção de tipologias voltadas a aferir o funcionamento e os resultados produzidos por elas, a partir da identificação das divergências, das similaridades e dos resultados por elas produzidos. Nesse mesmo sentido, Pires (2011) argumenta que:

[...] tipologias teoricamente orientadas e empiricamente fundamentadas possibilitam a apreensão de forma sistemática da variação qualitativa tanto nas formas de participação quanto nos seus resultados, permitindo a reflexão sobre correlações entre os tipos de decisões e ações produzidas pelas IPs e os resultados de políticas públicas observados (PIRES, 2011, p. 229).

As tipologias de IPs desenvolvidas por Silva (2011) levam em consideração o contexto e as relações internas e externas em que se estabelecem, bem como os focos de análise e avaliação delas. O contexto e as relações internas e externas são denominados “condicionantes político-institucionais” e se agrupam em quatro conjuntos.

O primeiro conjunto identifica o grau de centralidade das IPs para os atores envolvidos e o grau de centralidade dos atores nas redes de políticas. Nesse sentido, Silva (2011, p 237) afirma que “dependendo da centralidade das IPs para os atores e da centralidade dos atores nas redes de políticas públicas, as IPs tenderão a apresentar dinâmicas e a produzir resultados bastante distintos”. Diante disso, ele apresenta o seguinte quadro-lógico:

Quadro 2 - Tipologia considerando a centralidade das Ips para os atores x centralidade dos atores da rede

		Centralidade dos atores na rede	
		Alta	Baixa
Centralidade das IPs para atores	Alta	Espaço de Deliberação	Espaço de Contestação
	Baixa	Espaço de Legitimação	Espaço Periférico

Fonte: Silva (2011, p. 237).

Nota-se que as IPs caracterizadas como espaços de deliberação são aquelas em que os atores que participam são centrais para aquela política pública e aquele espaço é central para tais atores. Sendo assim, nesses espaços, ocorrem discussões relevantes e são produzidas decisões importantes para aquela política pública (SILVA, 2011).

Os espaços de legitimação são aqueles considerados importantes apenas para os atores centrais de uma determinada política pública. Dessa forma, a IP irá legitimar e perpetuar os interesses dominantes, enquanto os atores subordinados tenderão a procurar outros espaços ou formas de participação alternativas.

Já os espaços de contestação são centrais apenas para os atores subordinados e criam uma relação conflituosa com os atores dominantes e seus espaços de intervenção institucional, que constituem canais alternativos às IPs. Eles “tendem a se constituir em espaços de tensionamento e conflito em relação aos atores dominantes” (SILVA, 2011, p. 238).

Os espaços pouco valorizados, tanto pelos autores centrais, quanto pelos autores subalternos, por sua vez, são denominados espaços periféricos e são considerados “pouco significativos em termos da produção de políticas públicas e, com o tempo, tendem a esvaziar-se”. Eles assumem caráter de um fórum periférico nos processos de produção de decisões” (SILVA, 2011, p. 238).

O segundo conjunto de condicionantes, apresentado pelo autor, identifica a posição e o papel daquela IP no ciclo de gestão das políticas públicas. Define que IPs centrais no

processo de formulação, decisão, implantação, controle e, ou avaliação das políticas públicas serão consideradas centrais para os atores relevantes. Entretanto, problematiza que IPs podem ser centrais em apenas uma etapa do ciclo, o que implica diretamente recursos que serão empregados pelos atores centrais e subordinados daquela política pública. Nesse sentido, o autor afirma que:

[...] as IPs podem assumir centralidade em determinadas etapas do ciclo e ser pouco ou nada relevantes em outras etapas. Tal variação tende a fazer com que distintos atores, à medida que avaliam diferentemente a importância de cada etapa e/ou variam seus recursos e capacidades de intervenção em cada uma delas, tenham uma avaliação diferenciada em relação à participação nas IPs (SILVA, 2011, p. 238).

Sob essa ótica, apenas as IPs que possuem alta centralidade para os atores, que são centrais em uma dada rede de política pública, são capazes de promover discussões e de produzir decisões relevantes para determinado setor de política pública. As demais configurações possíveis reproduzem as relações de poder e dos interesses dominantes ou produzem discussões secundárias ou decisões periféricas no âmbito da referida rede.

Já o terceiro conjunto de “condicionantes político-institucionais” refere-se aos aspectos legais e trata das regras de implementação e funcionamento das IPs. Silva (2011) afirma que esse aspecto não deve ser desconsiderado, mesmo que, muitas vezes, o funcionamento desses espaços não siga à risca o que é estabelecido pelas normas. Entretanto, o autor admite ser relevante o tempo que é consumido com a concepção e com a construção desse regramento.

O quarto conjunto de condicionantes envolve os recursos disponibilizados para existência e sobrevivência desses espaços. O volume de recursos influi diretamente na capacidade de produção de resultados. Sendo assim, “a capacidade de produção de resultados por IPs dotadas de recursos expressivos tende a ser muito distinta em comparação com IPs caracterizadas por grande precariedade” (SILVA, 2011, p. 239-240).

Apresentadas as tipologias relacionadas às condicionantes político-institucionais, destacam-se as tipologias de Silva (2011) que se baseiam nos focos de análise e avaliação que recaem sobre as IPs. Nesse ponto, o autor parte do pressuposto de que as IPs “podem produzir resultados em relação a aspectos muito diversos (padrões de relação Estado-sociedade, processos de produção de políticas públicas ou distribuição de bens e serviços públicos, para citar alguns)” (SILVA, 2011, p. 240). Logo, é necessário delimitar quais

resultados serão avaliados, ou seja, qual é o objeto da avaliação. Para isso, o autor evidencia três focos distintos de análise e avaliação das IPs.

O primeiro foco consiste em avaliar “se e como as IPs produzem alterações na forma como as políticas públicas são formuladas, discutidas, decididas, implementadas e/ou monitoradas” (SILVA, 2011, p. 240). Trata-se de uma avaliação de processo que, na opinião do autor, requer cuidados, uma vez que apresenta algumas limitações.

Dentre as limitações supracitadas, é necessário evitar análises de resultados e impactos das IPs em um sentido muito amplo, tais como mudanças culturais ou na relação entre Estado e sociedade. A comprovação é complexa e não necessariamente pode ser generalizada. Outra limitação é que, geralmente, não se delimita qual a etapa do ciclo de gestão de políticas públicas se pretende avaliar. Nesse sentido, como os resultados produzidos pelas IPs podem ser distintos em cada uma delas, a comprovação dos resultados obtidos fica comprometida. Já a terceira limitação associa-se à utilização de parâmetros genéricos de avaliação que se concentram apenas nas regras de funcionamento das IPs (SILVA, 2011).

Diante disso, pretendendo superar essas limitações, o referido autor constrói uma tipologia com que pretende avaliar a forma de funcionamento das IPs e, especialmente, das relações de poder que se estabelecem no seu interior: através de duas dimensões: “i) o acesso a estes espaços; e ii) a participação nestes espaços” (SILVA, 2011, p. 241). No Quadro 3, evidencia-se a relação entre essas dimensões:

Quadro 3 - Tipologia baseada nos critérios de acesso e participação

		Critérios/mecanismos de participação	
		Simétricos	Assimétricos
Critérios/mecanismos de acesso	Inclusivos	Incorporação simétrica	Incorporação assimétrica
	Excludentes	Seletividade simétrica	Seletividade assimétrica

Fonte: Silva (2011, p. 241).

A incorporação simétrica é a situação ideal, quando se pensa na implantação das IPs e caracteriza-se por:

[...] possibilitar uma ampla incorporação de atores a partir do estabelecimento de critérios e mecanismos inclusivos. Ao mesmo tempo, ofereceriam relativa simetria de condições para a participação destes atores, anulando ou

minimizando os mecanismos de hierarquização dos mesmos (SILVA, 2011, 242).

Na hipótese de seletividade simétrica, haveria critérios ou mecanismos de acesso que definiriam os atores e os interesses que seriam abordados naquele espaço. Entretanto, as condições de participação seriam garantidas a todos os atores (SILVA, 2011).

Nas IPs em que ocorre a incorporação assimétrica, a hierarquização da participação existiria apesar dos critérios e mecanismos inclusivos de acesso. “Neste caso, haveria um marcante descompasso entre as possibilidades de acesso e as possibilidades de participação nas discussões e decisões das IPs, as quais tenderiam a ser controladas por um contingente limitado de participantes” (SILVA, 2011, p. 242).

As IPs caracterizadas por seletividade assimétrica “operariam como mecanismos de (re) produção de desigualdades na participação política”, uma vez que tanto os critérios/mecanismos de acesso, quanto os critérios/mecanismos de participação obstaculizariam a participação no interior das IPs (SILVA, 2011).

O segundo foco de análise, apresentado na sequência, diz respeito à avaliação dos “diferentes tipos de decisões e/ou ações produzidas pelas IPs” (SILVA, 2011, p. 242), em cada etapa do ciclo de políticas públicas. Tais resultados estão diretamente relacionados à centralidade das IPs ao longo do ciclo de gestão de políticas públicas.

Considerando-se em qual etapa do ciclo se desenvolvem as atividades de determinada IP, fica-se diante de um tipo de IP e de um tipo de resultado. Sendo assim, Silva (2011) define cinco tipos de IPs (Quadro 4) que se realizam em etapas distintas no ciclo de gestão de políticas públicas e que, portanto, produzem resultados distintos.

Quadro 4 - Tipologia de IPs a partir de Resultados e Etapas do Ciclo de Políticas Públicas

Tipo de IP	Etapa do ciclo	Tipos de resultados
IP de consulta e diagnóstico	Identificação de problemas e demandas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lista de demandas ✓ Diagnóstico de situação/problemas
IP de planejamento	Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboração de análises ✓ Formulação de planos de ação
IP de alocação de recursos	Decisão sobre alocação de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definição de prioridades ✓ Seleção de projetos/ações
IP de formulação de políticas	Formulação de políticas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deliberação sobre propostas de políticas
IP de fiscalização	Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acompanhamento da implantação ✓ Fiscalização do uso de recursos

Fonte: Silva (2011, p. 242).

As IPs de planejamento são aquelas que geram como resultado a formulação de planos de ação. Já as IPs de alocação de recursos definem prioridades ao indicarem quais são os projeto/ações que receberão recurso. Por fim, as IPs de monitoramento promovem o acompanhamento da implementação das políticas públicas e fiscalização do uso de recursos (SILVA, 2011).

O terceiro foco de análise desenvolvido por Silva (2011) avalia “quais os efeitos destas instituições na distribuição e na qualidade de bens, recursos e serviços públicos, além de efeitos mais gerais nos indicadores socioeconômicos” (SILVA, 2011, p. 243).

Em relação a esse terceiro tipo, Silva (2011) afirma que a sua definição apresenta alguns dificultadores. O primeiro deles é que há várias e complexas mediações entre as decisões e ações das IPs e as políticas públicas. Além disso, outra dificuldade refere-se ao fato de que as IPs produzem resultados distintos. Sendo assim, é preciso ter clareza em relação ao “tipo de decisão ou ação que distintas IPs produzem para uma avaliação de quais dimensões de determinadas políticas públicas podem ser realmente afetadas por estas IPs” (SILVA, 2011, p. 243).

O citado autor ainda chama atenção para a correlação entre os resultados das IPs e os indicadores socioeconômicos. Múltiplos são os fatores que influenciam os indicadores.

Logo, as associações oriundas dessa correlação podem não ser verdadeiras. Diante das dificuldades supracitadas, faz a seguinte sugestão:

Uma saudável recomendação neste momento ainda incipiente no desenvolvimento da avaliação das IPs seria limitar o foco para aqueles aspectos e processos mais diretamente vinculados ao funcionamento dessas instituições, nos quais correlações e relações causais têm maiores possibilidades de ser estabelecidas teoricamente e demonstradas empiricamente (SILVA, 2011, p. 243-244).

A tipologia desenvolvida por Avritzer (2008) desenvolve uma tipologia de IPs que se baseia na teoria apresentada por Fung e Wright (2003) e Baiocchi (2003) e possui como variável orientadora o tipo de desenho institucional adotado pela instância participativa. Entende-se por desenho institucional as regras de funcionamento das IPs.

Faria e Ribeiro (2011) defendem que tais regras são fundamentais para se compreender as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas que se desenvolvem no interior dessas instituições. Nesse sentido, utilizando como referência o trabalho de Fung (2004), apresentam os seguintes aspectos em que o desenho institucional pode interferir:

[...] i) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; ii) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; iii) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; bem como iv) na capacidade de mobilização popular (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127).

Cunha *et al.* (2011) complementam a visão de Faria e Ribeiro (2011), ao destacarem a importância da variável institucional. Nesse sentido, afirmam que o desenho institucional é uma variável relevante, porque

[...] incide na efetividade, na equidade e na extensão da participação no interior das mesmas, oferecendo parâmetros para a sua atuação (FUNG; WRIGHT, 2003). Mediante o desenho institucional assumido, podemos, claramente, antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços (FARIA; RIBEIRO, 2010) (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307).

Cientes da importância do desenho institucional, retoma-se a tipologia de Avritzer (2008), em que o autor considera a existência de três tipos de desenhos institucionais distintos: os desenhos participativos de baixo para cima; os desenhos institucionais de partilha de poder; e os desenhos participativos de ratificação. Para exemplificar cada um

deles, analisaram-se, empiricamente, os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas e os planos diretores municipais, respectivamente.

As instituições participativas com desenhos institucionais de baixo para cima são aquelas que permitem a livre entrada e a definição das formas institucionais de participação pelos atores sociais. Já as IPs em que a capacidade de interferir no processo de tomada de decisão é dividida entre os atores estatais e da sociedade civil são aquelas que possuem desenhos participativos de partilha de poder. Por fim, as instituições de ratificação são aquelas em que a população não interfere no processo decisório. As decisões são tomadas pelos atores estatais, cabendo aos atores sociais concordar ou não com elas (AVRITZER, 2008).

Nesse sentido, Avritzer (2008) afirma que existe uma relação direta entre o desenho institucional e a efetividade deliberativa da instituição participativa. A efetividade refere-se à capacidade de participação dos cidadãos e da sociedade civil no processo de tomada de decisão política, incluindo a relação de dependência daquela instituição à vontade da sociedade política. Para esse autor, os arranjos institucionais podem viabilizar ou dificultar a participação, bem como interferir no grau de dependência da IP.

Dessa forma, com base na análise comparativa entre instituições que possuem os três tipos de desenho institucionais supracitados (de baixo para cima; de partilha de poder; e de ratificação), Avritzer (2008) apresenta a relação entre tais desenhos e o grau de efetividade deliberativa, conforme mostrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Tipologia de desenhos participativos, efetividade e capacidade democratizante

Tipo de Desenho	Orçamento Participativo – desenho de baixo para cima	Conselho de políticas – desenho de partilha	Plano Diretor Municipal
Capacidade Democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/Dependência do Sistema Político	Alta	Média	Baixa

Fonte: Avritzer (2008, p. 60).

A partir das análises do autor, nota-se que as instituições participativas que adotam desenhos institucionais de baixo para cima possuem elevada capacidade democratizante, ou seja, permitem a participação da população no processo de tomada de decisão. Entretanto, são dependentes da sociedade política, o que as torna vulneráveis, diante dessa

sociedade. No caso específico do orçamento participativo, por se tratar de autorização emanada pelo Poder Executivo, a qualquer tempo essa iniciativa poderá ser interrompida.

As IPs que adotam o desenho de partilha de poder situam-se na esfera mediana da capacidade democratizante e da dependência em relação ao sistema político. Finalmente, as instituições que possuem desenhos participativos de ratificação possuem baixa capacidade democratizante, uma vez que as decisões já foram tomadas previamente. Soma-se a isso o fato de não serem muito dependentes da vontade da sociedade política, podendo ser uma boa alternativa para ambientes antiparticipativos, uma vez que decisões tomadas previamente pela sociedade política sem serem referendadas pela população não serão capazes de entrar em vigor e produzir seus resultados.

Faria e Ribeiro (2011) utilizaram-se da variável institucional para medir a efetividade das IPs. Para tanto, as autoras se ativeram à análise dos conselhos e os organizaram a partir da medição do nível de institucionalização e do potencial inclusivo e democratizante desses conselhos. As formas de medição do nível de institucionalização utilizadas por elas foram: “i) o tempo de existência dessas instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; e iii) a frequência de reuniões obrigatórias” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128). Por seu turno, o potencial inclusivo e democratizante pôde ser mensurado, levando-se em consideração as seguintes regras, sobre

[...] i) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade nos conselhos. Do mesmo modo, esse potencial pode ser aferido a partir das regras em torno do; ii) processo decisório, no qual são analisadas as normas referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão (FARIA; RIBEIRO, p. 128).

Além disso, ressaltam que existem outros fatores que influenciam a efetividade das instituições, tais como: as variáveis contextuais e políticas. As primeiras dizem respeito

[...] aos contextos em que tais instituições vigoram, ganhando destaque dados relativos ao associativismo civil, às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições são criadas, assim como a própria natureza das políticas públicas vinculadas a tais instituições (FARIA; RIBEIRO, p. 131).

Já as variáveis políticas, segundo Avritzer 2009, apud Faria e Ribeiro, “influenciam na escolha do próprio desenho institucional”. Dessa forma, os desenhos institucionais

nunca seriam neutros, mas reflexos das interações existentes entre os atores sociais e políticos daquela sociedade (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Por seu turno, Pires e Vaz (2014), ao se referirem às IPs, afirmam que os estudos realizados sobre a participação e deliberação são restritivos e privilegiaram algumas instituições em detrimento de outras, comprometendo a compreensão do fenômeno da interação Estado – sociedade como um todo, e dificultando a percepção de semelhanças, diferenças e aspectos complementares que possam existir entre elas.

Diante disso, eles se propõem a analisar as variadas formas de relação entre o Estado e a sociedade, à luz do conceito de interface socioestatal. Nesse sentido, relatam que:

A interface socioestatal consiste num espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. (PIRES; VAZ, 2014, p. 65).

O conceito é amplo, permitindo levar em consideração diversas formas de interação e resultados. Os autores defendem que essa abordagem não é contrária às demais lentes teóricas que analisam o fenômeno da interação Estado e sociedade. Entretanto, defendem que seu escopo mais ampliado considera uma variedade maior de “arquiteturas institucionais de interação entre o Estado e a sociedade” (PIRES; VAZ, 2014, p. 61). Dessa forma, acreditam que as possibilidades de análise seriam expandidas.

Nesse sentido, considerando as lições de Lavallo e Vera (2010), apresentam as interfaces socioestatais existentes. Cada interface considera a finalidade das formas de interação, “podendo variar da simples consulta à corresponsabilização, ou cogestão de políticas” (PIRES; VAZ, 2014, p. 66). Dessa forma, existem o grupo das interfaces cognitivas e o grupo das interfaces políticas.

Quanto ao Estado, as interfaces cognitivas possuem caráter mais comunicacional e subdividem-se em:

[...] interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado suas sugestões e/ou demandas; interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente (PIRES; VAZ., 2014, p. 66).

Já as interfaces políticas atuam na condução das políticas públicas. Logo, vinculam-se a elas a noção de corresponsabilização ou cogestão. Nesse sentido, subdividem-se em instâncias de interface mandatória, de transferência ou de cogestão: “interface mandatória, na qual a sociedade é a dirigente do Estado; interface de transferência, na qual o Estado tem poder de controle sobre a sociedade; e interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores” (PIRES; VAZ, 2014, p. 66-67).

Em relação aos tipos apresentados, os autores realizaram uma análise comparativa, de sete tipos de instituições participativas identificados no governo federal durante o período de 2002 a 2010. As instituições identificadas foram: os conselhos, as conferências, as consultas públicas, as audiências públicas, as ouvidorias, as reuniões com grupos de interesse e demais formas pontuais de interação. Os eixos de análise foram: grau de institucionalização; tipos de inclusão do ator social e regularidade dos encontros entre atores estatais e sociais de tais interfaces (PIRES; VAZ, 2014).

O grau de institucionalização refere-se à sustentação legal e de funcionamento existente entre as formas de interação. Sendo assim, existiriam instituições bem formalizadas e outras pouco formalizadas. Já o tipo de inclusão leva em consideração a existência de atores individuais ou coletivos nos processos de interação. Nesse aspecto, identificaram instituições que favorecem a participação de atores individuais e outras que incentivam/exigem a participação de atores coletivos. Por fim, em relação à regularidade, os autores constaram a presença de interações permanentes, interações que se realizam em intervalos estáveis de tempo e interações mais episódicas ou criadas para atender situações pontuais (PIRES; VAZ, 2014).

À guisa de conclusão, os autores pontuam que:

[...] o sucesso ou a efetividade de interfaces socioestatais, no que tange à sua capacidade de influenciar políticas públicas e ações de governo, pode ser fruto também desses distintos repertórios burocráticos. Além disso, reconhecer tais repertórios pode ser importante para identificar os tipos de interface socioestatais adequados para cada organização do Estado ou para prever os resultados de seu funcionamento (PIRES; VAZ, p. 89).

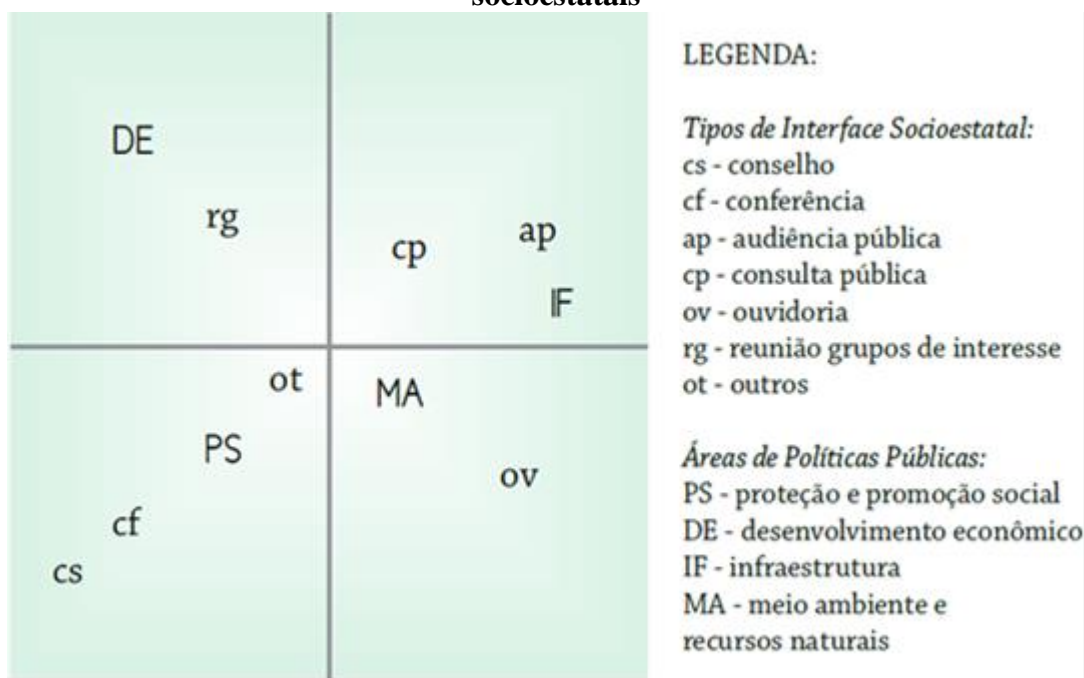
Percebe-se que os autores reforçam a importância de se desenvolver uma visão mais ampliada a respeito dos tipos de interação socioestatais e realçam que expansão pode auxiliar o gestor na escolha daquela instituição que melhor se adequar à necessidade ou demanda identificada.

Os resultados produzidos por esses estudos revelam que, ao mesmo tempo “que a presença de instituições participativas traz potenciais positivos para a melhoria da atividade governamental, para as políticas públicas e para a qualidade de vida dos cidadãos” (PIRES, 2014, p. 186), as IPs podem, muitas vezes, não produzir os resultados esperados ou sequer chegar a se constituir e operar como inicialmente planejado.

Diante disso, Pires (2014) afirma que os questionamentos sobre a efetividade das IPs persistem e ainda existem desafios a serem superados. Ele acredita que existam quatro desafios que “atualmente impõem limites ao crescimento e continuidade do processo de democratização da gestão pública pela via da participação social” (PIRES, 2014, p. 186-187), caracterizando aquilo que o ator denomina de “crise de meia idade”.

O primeiro desafio está relacionado aos tipos de instituição e a sua presença em determinadas áreas de políticas públicas. Pires e Vaz (2014), ao analisarem essa associação no governo federal, constataram que a distribuição é desuniforme e não articulada, ou seja, enquanto algumas áreas de políticas públicas se associam a vários tipos de IPs, incluindo desde aquelas mais institucionalizadas, abertas e que oferecem reais oportunidades de os atores sociais participarem, até aquelas que não contemplam a possibilidade de decisão compartilhada; outras áreas se caracterizam por se associarem apenas com instituições que viabilizam “a participação seletiva de atores, não sujeitas a requisitos de publicidade e transparência” (PIRES, 2014, p. 187-188). Na Figura 1, ilustram-se as associações mencionadas.

Figura 1 - Plano Espacial de Associação: classes temáticas e interfaces socioestatais



Fonte: Pires e Vaz (2014).

O segundo desafio apontado por Pires (2014) refere-se à desarticulação entre as instituições participativas. Afirma que, naquelas áreas em que existem mais de um tipo de IPs, “as informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais. Por isso, não são raras as ocasiões em que se produzem decisões contraditórias ou precariamente informadas” (PIRES, 2014, p. 188). Existe desarticulação também entre IPs de diferentes áreas de políticas públicas, prejudicando, na visão do autor, a ocorrência de debates transversais.

Já o terceiro desafio que se impõe para a “ampliação da efetividade das instituições participativas diz respeito a forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos existentes” (PIRES, 2014, p. 189). Nesse quesito, o que se observa é a falta de condições administrativas, legais e financeiras para viabilizar o bom funcionamento de algumas instituições; as variadas formas de organização da participação; e algumas deficiências em relação à divulgação, programação, espaço físico, e sistematização das discussões e dos seus resultados. Sobre a heterogeneidade observada entre as IPs, o autor prossegue, afirmando o seguinte:

A ausência de uniformidade ou de padrões mínimos de qualidade prejudicam os “produtos” dos processos participativos, os quais ainda tendem a esbarrar em

obstáculos ou decisões tomadas em outras áreas imunes a participação social (PIRES, 2014, p. 190).

O quarto e último desafio, que é percebido de forma latente nos conselhos de políticas públicas, refere-se à constatação de que “a composição dos conselhos nacionais e o perfil dos seus conselheiros apontam mais no sentido da reprodução das desigualdades políticas já existentes em nossa sociedade” (PIRES, 2014, p. 190). Dessa forma, tais espaços não estariam promovendo a inclusão de atores sociais tradicionalmente excluídos, conforme se esperaria. Além disso, as IPs ainda não incorporaram em sua forma de atuação algumas formas mais modernas de mobilização e discussão que se dão através do uso das ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (PIRES, 2014).

Demonstradas algumas tipologias de análise das IPs, Silva (2011) reforça que a construção delas constitui etapa necessária para o aprofundamento dos estudos sobre as IPs, uma vez que proporciona

Uma maior precisão na identificação das variações qualitativas das IPs, a apreensão de padrões distintos de funcionamento e de resultados e, especialmente, a análise das relações entre estas variações são ganhos que, mesmo limitados, possibilitam o avanço deste campo de estudos em termos de comparação e generalização dos resultados de pesquisa (SILVA, 2011, p. 244).

Entretanto, o autor destaca que as tipologias representam fotografias, classificações estáticas a respeito das IPs que podem limitar a compreensão sobre esses espaços. Diante disso, pondera que a análise das IPs, por meio das tipologias, é apenas uma tentativa, “uma tentativa, claramente limitada e incompleta, de contribuir com o desenvolvimento de um campo de estudos” (SILVA, 2011, p. 244).

3.2 Instituições participativas no Brasil: contextos e tipologias analíticas

O surgimento das IPs no Brasil, conforme Pires (2014), ocorreu a partir da década de 1980, com a criação dos orçamentos participativos nos municípios sulistas de Lages, Pelotas e Porto Alegre. Tais instituições constituem um desdobramento do processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil, na referida década, culminando com a promulgação da CRFB/88.

A CRFB/88 avançou na ampliação dos direitos sociais e em seu cunho descentralizante e de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade,

especialmente mediante a previsão da participação social em diversos dispositivos. Nesse sentido, Carneiro e Brasil (2014) afirmam que o novo reordenamento constitucional propiciou:

[...] a emergência de novos atores coletivos societários e suas agendas democratizantes; o processo de descentralização e ampliação da autonomia local; o alargamento dos direitos sociais; a reestruturação dos seus modelos de intervenção estatal; e a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade no sentido da democratização, sobretudo mediante novos desenhos institucionais participativos.

Dentre os avanços contidos no novo texto constitucional cita-se “a previsão de mecanismos de democracia direta (plebiscito e referendo) e de participação social no planejamento e gestão pública, com exigência de criação de IPs, especificamente conselhos de políticas sociais” (JUNQUEIRA *et al.*, 2015, p. 6-7).

Soma-se a esse cenário a ascensão ao poder de partidos políticos de ideologia democrático-progressista, notadamente na esfera local, e a formulação e a promulgação dos marcos legais sobre as políticas sociais (de saúde, de educação, de assistência social e dos direitos da criança e do adolescente) e as políticas urbanas (Estatuto da Cidade, Habitação de Interesse Social (HIS) e leis de saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana) que ocorreram durante as duas décadas seguintes à promulgação da CRFB/88. Todos esses marcos dotados de previsão legal expressa de mecanismos de participação cidadã, como, por exemplo, a criação de conselhos gestores de políticas públicas. Tais mecanismos se estendem para as três esferas de governo, com destaque para os governos locais (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

De acordo com Pires (2014), a década de 1990 caracterizou-se pela expansão dessas experiências participativas. Exemplifica essa expansão afirmando que, ao final da referida década, mais de 200 municípios haviam estruturado seus orçamentos participativos. Alega que, também, os conselhos de políticas públicas ganharam espaço no cenário político local e estadual durante esse período. Ressalta que quase a totalidade dos municípios brasileiros possuíam conselhos nas áreas de saúde, educação, assistência, social, direitos da criança e do adolescente, e que tais conselhos estavam presentes nos 27 estados da federação.

Na década de 2000, Pires (2014) afirma que os mecanismos de participação social se disseminaram na esfera federal. O autor ressalta a criação de novos conselhos federais, realização de conferências nacionais e adoção de outras formas de interação Estado e

Sociedade, tais como: “ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais” (PIRES, 2014, p. 184).

No mesmo sentido, Carneiro e Brasil (2014) destacam que a expansão dos mecanismos de participação para o âmbito federal repercutiu nas demais esferas de governo, configurando uma infraestrutura participativa ampla e plural:

Isto ocorre notadamente no caso das conferências, que implicam o envolvimento das demais esferas, impulsionando, portanto, a participação nas políticas públicas nos três níveis de governo e constituindo uma forma de articulação entre eles. Ao lado disso, têm-se, ainda, requisitos de criação de conselhos de programas sociais, como a Bolsa Família, dentre outros (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 11).

Nessa linha de ação, Pires e Lopez (2010) destacam o impacto do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva sobre as IPs:

Em particular, nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, realização de um expressivo conjunto de conferências – que têm sido peça fundamental para ordenar políticas prioritárias para os ministérios e informar a agenda decisória do Congresso Nacional –, além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 566).

Pires (2014) acrescenta ainda que o esforço de incorporação dos processos participativos na elaboração do Plano Plurianual (PPA) federal iniciou-se em 2003, culminando, em nível federal, na criação do Fórum Interconselhos¹⁰ em 2011. Além disso, destaca que a experiência participativa no planejamento plurianual dos Estados tornou-se relevante nesse período, assumindo formatos variados desde o PPA – participativo até formas mais sutis de participação como as consultas públicas (PIRES, 2014).

Pires e Lopez (2010) afirmam que durante esses anos constataram-se dois movimentos marcantes na trajetória das IPs no Brasil:

[...] a reformulação e o reforço de instituições como conselhos e conferências nacionais e municipais em áreas de políticas públicas com tradição participativa,

¹⁰ O Fórum Interconselhos reúne periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade para colaborar na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Fórum Interconselhos.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2020).

como saúde, assistência social e meio ambiente; e a inclusão e a abertura à participação de conselhos e conferências nacionais e municipais em temas novos ou de menor tradição participativa, como garantia de direitos, proteção e vocalização de minorias políticas e culturais frequentemente alijadas da representação política formal e tradicional (PIRES, R.; LOPEZ, F. 2010, p582).

Percebe-se que durante todos esses anos as IPs assumiram os mais variados formatos e configurações, foram constituídas nos três níveis de governo, atuaram em diversas áreas de políticas públicas e apresentaram os mais variados resultados. Assim, a partir dos anos 1990, começou a constituir-se no Brasil uma arquitetura participativa expressiva - com um grande número de IPs-, e plural, com diversos tipos e características. Diante disso, na tentativa de lidar de forma mais didática com essa heterogeneidade, alguns autores mapearam as principais IPs existentes no Brasil.

3.3 Tipos de instituições participativas

Cortes (2011) mapeou as principais IPs nos municípios brasileiros, organizando-as em quatro grupos: “os mecanismos de participação individuais; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos” (CORTES, 2011, p. 137-138).

Pires (2014) ressalta, ainda, que, além das ouvidorias, conferências, conselhos, orçamentos participativos e conselhos, existem outros mecanismos de participação social que se disseminaram no país, tais como: “audiências públicas, consultas públicas, e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais” (PIRES, 2014, p. 184).

Diante disso, nas sessões seguintes, caracterizam-se os grupos de IPs referenciadas por Cortes (2011): os mecanismos individuais de participação, conselhos, conferências nacionais e orçamento participativo, e ainda se abordam as audiências públicas em virtude do foco do trabalho, buscando-se caracterizá-las de forma mais detalhada.

3.3.1 Mecanismos individuais de participação

Cortes (2011) define mecanismos individuais de participação como “dispositivos que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens

oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal” (CORTES, 2011, p. 137-138).

As ouvidorias são citadas pela autora como principal exemplo de mecanismo individual de participação. Pires e Lopez (2010) reforçam que “as ouvidorias têm como objetivo promover o acesso rápido de cidadãos aos gestores de serviços prestados por burocracias, canalizando suas reclamações, dúvidas e sugestões para o aprimoramento do serviço” (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 581).

Além das ouvidorias, “enquadram-se nessa categoria as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”” (CORTES, 2011, p. 138).

Regra geral, os mecanismos individuais de participação estão presentes nas três esferas de governo. São criados pelos órgãos e pelas entidades governamentais, sendo as regras de funcionamento e de formato também definidas por eles. Não existe restrição para a participação, ou seja, todos os usuários/beneficiários dos bens e dos serviços em questão podem participar. A participação envolve a apresentação de proposições ou percepções desses usuários ou beneficiários sobre os serviços prestados e bens oferecidos (CORTES, 2011). Entretanto, é importante mencionar que a participação nesses canais é limitada, quanto ao seu alcance e finalidade e, indo mais além, não se apresenta a dimensão deliberativa.

3.3.2 Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos

Os primeiros conselhos foram criados no século XIX e consistiram principalmente nos conselhos de educação e na área da previdência social, não se caracterizando, contudo, pelo caráter de participação da sociedade civil. Posteriormente, já na esteira do processo de redemocratização do país e da CFR-88, foram criados, a partir da publicação da Lei Federal de nº 8.142/90, os conselhos de saúde, incorporando a participação societária. A referida legislação exige a criação e o funcionamento desses conselhos para repasse de recursos, impulsionando sua disseminação nos municípios e estados.

A legislação das políticas sociais promulgada nos anos 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social e Legislação da Educação) seguiu esse mesmo molde, condicionando o repasse de recursos à existência dos respectivos conselhos. Adiante, em 2006, a Legislação de Habitação de Interesse Social também adotou tais

critérios. Nesses casos, portanto, a criação de conselhos teve caráter obrigatório, acarretando a expansão desse tipo de IP.

A multiplicação e difusão dos conselhos, no decorrer dos anos – notadamente na esfera local – está diretamente relacionada à exigência do governo federal de repassar recursos apenas para aqueles municípios que possuíam determinados conselhos (CORTES, 2011). Dessa forma, temerosos de perderem os repasses, os municípios institucionalizaram, principalmente, os conselhos de saúde, de direitos da criança e adolescente, de educação, do meio ambiente. Aqueles conselhos que não possuíam repasses de recursos vinculados não foram difundidos de forma homogênea entre os municípios brasileiros (CORTES, 2011).

Em outros termos, para além dos conselhos de caráter compulsório, disseminaram-se, em menor escala, outros tipos de conselhos de políticas públicas ou temáticos e de direitos. De acordo com Cortes (2011), existem conselhos nas áreas de “emprego e renda, assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, planejamento urbano, segurança pública, combate a drogas, para citar apenas alguns”. Essa lista compreende os denominados conselhos de políticas públicas. Existem, além desses, conselhos que “tratam da garantia de direitos de crianças e adolescentes, dos negros, dos índios, das mulheres, dos idosos, entre outros”. (CORTES, 2011, p. 142). Conforme a autora, esses últimos são denominados conselhos de direitos.

Pires e Lopes (2010) apresentam o critério de organização dos conselhos que é utilizado pela Secretaria Geral da Presidência da República. Eles são organizados em três grandes grupos, conforme transcrição seguinte:

Os conselhos centrais em sua área de política pública – excluem-se conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores ou conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos; os conselhos compostos significativamente pela sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação – excluem-se conselhos em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil, ou em que a representação desta seja muito reduzida; e os conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, por decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso – excluem-se conselhos criados por portarias ministeriais e demais atos de abrangência limitada (PIRES; LOPES, 2010, p. 572-573).

Cortes (2011) afirma que as variações entre os conselhos são significativas e que há ligações específicas, visto que eles estão associados, principalmente,

[...] ao arcabouço institucional de cada área; à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade; e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais. Mesmo assim, o desenho institucional desses fóruns apresenta certas características em comum (CORTES, 2011, p. 143).

As características de cada conselho estão disciplinadas nas normas legais ou nos atos administrativos que os constituem e regulamentam. Tendo um desenho caracterizado pela partilha entre Estado e sociedade (Avritzer, 2008), os conselhos, geralmente, são “formados por representantes governamentais e da sociedade civil e grupos sociais participantes são diretamente interessados naquela área de política pública específica” (CORTES, 2011, p. 144). Nesse sentido, cabe destacar a centralidade da representação na arquitetura participativa dos conselhos.

A maioria deles organizam encontros regulares, mas não necessariamente reuniões públicas, geralmente, possuem um núcleo diretivo e as decisões poderão ser tomadas de forma consensual, que é a mais comum, ou através de processos de votação (CORTES, 2011). Nessa linha, apresentam mecanismos de deliberação-discussão e de participação, por meio do mecanismo do voto.

Os conselhos se diferenciam dos OPs por manterem, dentre os participantes, pessoas especializadas em algumas áreas de políticas públicas. 144). Além disso, são considerados mais institucionalizados ao fazerem “parte da estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados” (CORTES, 2011, p. 144). Importante destacar, ainda, que as agendas, as temáticas e o papel institucional dos conselhos são “modelados por regras preestabelecidas e por necessidades criadas pelas características institucionais de cada área” (CORTES, 2011, p. 144). Afirma, ainda, que as regras gerais sobre a forma de funcionamento são estabelecidas por leis e atos administrados.

3.3.3 As Conferências Nacionais

Na concepção de Pogrebinski e Santos (2011), as conferências são “instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 261). Já na visão de Cortes (2011, p. 140) as conferências são “arenas democráticas e temporárias de debates, de âmbito nacional, que favorecem a explicitação de demandas sociais locais”.

Nesse sentido, afirma-se que as conferências geralmente ocorrem, primeiramente, nos âmbitos municipais e estaduais, de forma que os resultados das deliberações são posteriormente encaminhados às conferências nacionais de áreas determinadas, resultando delas documentos finais com as diretrizes para as políticas públicas na área em questão (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

A participação nesses espaços acontece por meio da escolha de representantes (participação indireta), havendo a possibilidade de participação direta apenas em nível municipal ou distrital, em que os cidadãos se reúnem para escolher os seus representantes para as fases subsequentes – fase municipal ou estatal (CORTES, 2011).

Geralmente, participam delas atores estatais e sociais. Além disso, não existe regularidade na realização das conferências, ou seja, elas acontecem em intervalos de tempo irregulares. As regras de funcionamento das conferências estão estabelecidas em “leis federais e resoluções administrativas, em geral as resoluções ministeriais, mas regras complementares relativas à composição e à dinâmica de trabalho das conferências são refeitas por ocasião de cada evento” (CORTES, 2011, p. 139).

As decisões produzidas pelas conferências ocorrem após as deliberações e, em alguns casos, após as votações. Nesse ponto, Cortes (2011) ressalta que “mesmo que suas deliberações não resultem em políticas que de fato venham a serem implementadas, elas participam da formação da agenda de debates setoriais que predominará nos anos subsequentes à sua realização” (CORTES, 2011, p. 140).

Sobre o papel desempenhado pelas conferências, Pires e Lopes (2011) alegam que elas executam um importante papel social:

As conferências desempenham um papel importante ao permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão. Servem, por isso, como um importante canal para estreitar a comunicação entre setores sociais e o Estado brasileiro (PIRES; LOPES: 2010, p. 567).

Apesar das características comuns entre as conferências, Avritzer (2010) pondera que existem diferenças significativas entre elas. Tais diferenças relacionam-se principalmente com o histórico de participação da sociedade em cada área de política pública, tratada pelas conferências. O autor trabalha com três critérios de diferenciação: a

preparação das conferências em Unidades da Federação; o caráter deliberativo ou consultivo da conferência; e a existência e o número de resoluções.

Diante disso, levando em consideração os critérios supracitados e comparando-os em relação às conferências das Cidades, de Ciência, Tecnologia e Inovação, dos Arranjos Produtivos Locais e da Assistência Social, o referido autor afirma que:

Nas áreas de saúde, assistência social e cidades essas conferências envolveram preparação em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, produziram resoluções e foram deliberativas, nos casos da saúde e da assistência social, e consultivas, no caso das cidades, ainda que o ministério tenha assumido o compromisso político de implementar as resoluções das conferências. No caso da conferência dos APLs e da Ciência e Tecnologia não houve preparação nos estados e também não houve recomendações. Quando examinamos a estrutura de participação da sociedade civil encontramos um bom elemento explicativo para esse contraste. No caso da ciência e tecnologia e dos APLs há uma tradição de participação da sociedade civil que é diferente da saúde, da política urbana e da assistência social, ainda que exista uma fortíssima organização social em ambas as áreas, formada por associações científicas e de economia solidária (AVRITZER, 2010b, p. 180).

A despeito das variações entre as diversas conferências voltadas para as diferentes políticas públicas, temas e direitos de minorias, destacam-se como características-chave: i) o livre acesso na primeira etapa e, portanto, a ampliação da participação; ii) a conexão entre as esferas de governo em um desenho ascendente; iii) a conjunção de mecanismos de participação, deliberação de representação.

3.3.4 Orçamentos Participativos

O OP tem sido notadamente posto como uma experiência democrática inovadora, seja pela sua origem com a influência de atores da sociedade civil, seja por suas práticas interativas e resultados. (AVRITZER, 2002; AVRITZER; PEREIRA, 2001; ABERS, 2000; PIRES, 2014). Desde as primeiras experiências, têm sido destacados aspectos dessa IPs, referentes à democratização das relações entre a sociedade e o Estado e das políticas públicas; ao controle público; aos potenciais inclusivos e redistributivos; ao aprofundamento democrático e ao fortalecimento da sociedade civil. Para Avritzer (2002, p. 4), o OP possibilitaria o rebalanceamento da articulação entre democracia participativa e representativa, por intermédio das seguintes características: a cessão de soberania; a introdução de elementos de participação local; o objetivo de inversão de prioridades; e a definição das regras deliberativas pelos próprios participantes.

Os orçamentos participativos multiplicaram-se nos municípios brasileiros a partir da década de 1980 e tiveram como principais expoentes os governos municipais de São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Apesar da peculiaridade de cada uma das experiências de OP vivenciadas nos municípios, Cortes (2011) defende que: “é possível identificar alguns elementos recorrentes em seus desenhos institucionais que permitem a classificação como OP” (CORTESES, 2011, p. 140).

Sob a ótica desse autor, estes elementos seriam: i) a sua iniciativa de criação, que é do Poder Executivo, uma vez que a competência para a elaboração das propostas orçamentárias é exclusiva desse Poder; ii) o livre acesso a qualquer cidadão em idade eleitoral (participantes potenciais); iii) o fato de que os OPs, geralmente, versam sobre a alocação das despesas de capital; iv) e ainda ser o Poder Executivo “o principal definidor da existência e da dinâmica de funcionamento dos OPs” (CORTESES, 2011, p. 141). Soma-se a estes elementos o tipo de desenho institucional adotado pelas OPs, que é definido por Avritzer (2008) como um desenho de “baixo para cima”.

Especificamente sobre o tipo de participação, Cortes (2011, p. 141) afirma que a “participação direta acontece, principalmente, no nível das assembleias de bairros e temáticas”. Nesse momento, os participantes “procuram estabelecer as preferências e eleger os delegados ou representantes que participarão dos níveis superiores de deliberação” (CORTESES, 2011, p. 141). Posteriormente, os delegados ou representantes se organizam em fóruns de acompanhamento ou coordenação para acompanhar se aquilo que foi acordado está sendo cumprido.

Desse modo, como os conselhos e conferências (cada qual a seu modo), o OP também articula práticas e mecanismos de deliberação, participação e de representação construída no decorrer do processo.

Cortes (2011) chama atenção “para uma característica distintiva dos OPs, em relação a outros tipos de participação na definição de orçamentos públicos, o “direito à voz” (p.141). Nesse sentido, a autora afirma que:

Os participantes podem expressar suas preferências durante encontros desenhados para fixar prioridades de gastos. A capacidade de controle dos gestores governamentais fica limitada pelo caráter público das instâncias de debate e pelo papel que lhes é atribuído pelo regulamento decidido de forma consensual. Como as regras de funcionamento são o resultado de acordos consensuais, de fato é possível que atores sociais transfiram práticas e informações da esfera social para a política administrativa (CÔRTESES, 2011, p. 141-142).

Além disso, a autora ressalta que os OPs são pouco institucionalizados, em relação aos conselhos de políticas públicas, o que “os torna mais vulneráveis frente às mudanças no comando do Poder Executivo e, portanto, é menor a tendência de que se generalizem na gestão pública do país”. Ademais, essa liberdade institucional pode dificultar a “continuidade dos processos participativos diante das mudanças eleitorais dos governos” (CORTES, 2011, p. 142).

Ao compararem o OP com conselhos municipais, Avritzer e Pereira (2001) observam, no primeiro, elementos mais amplos de deliberação, desde a livre entrada de participantes aos mecanismos de participação direta de atores não especializados por temas. Contudo, indicam que nos conselhos há maior pluralidade e contraditoriedade de interesses representados.

3.3.5 Audiências Públicas

Esclarece-se, em primeiro plano, que não existe consenso na literatura sobre o conceito de audiência pública e que, como mencionado, para outros tipos de IPs, existem entre as audiências pontos comuns, ou seja, características que todas elas possuem, mas também existem entre elas pontos de divergência ou de especificidade.

Tendo em vista essa observação, busca-se caracterizar as audiências públicas examinando-se: a) seu conceito e características gerais; b) seus objetivos; c) as previsões legais e suas tipologias; d) questões relativas à sua efetividade.

a) Conceito e características gerais

Para Soares (2002), a audiência pública (AP) é uma instância participativa no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, através da qual

[...] a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados (SOARES, 2002, p. 261).

Moreira Neto (1992) também apresenta o seu conceito de audiências públicas:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente

disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual (MOREIRA NETO, 1992 apud SOARES, 2002, p. 263).

Considerando o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), sobre as audiências públicas no âmbito federal, apresentam-se as características comuns dessas IPs. Primeiramente, destaca-se que elas possuem caráter consultivo e não deliberativo. “A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não a contribuição popular” (IPEA, 2012, p. 14). Soares (2002) acresce comentário sobre o caráter consultivo e não vinculante das audiências, afirmando que as opiniões emitidas pelos participantes “não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as” (SOARES, 2002, 261).

As APs são consideradas instituições participativas de caráter pontual e não permanentes. Sendo assim, constata-se que:

As APs estão invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja a elaboração de um plano ou de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas. É útil ressaltar que as APs podem ocorrer em etapas, tais como as etapas regional (uma AP em cada região do país) e nacional (em Brasília) da AP para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos ou mesmo as audiências com públicos distintos para licenciamento ambiental. Casos como este, entretanto, estão vinculados a um processo decisório único, não infringindo a definição básica de AP (IPEA, 2012, p. 14).

As audiências públicas possuem caráter presencial, seus participantes se manifestam de forma oral e o debate entre eles é incentivado. Portanto, não fazem parte do escopo das audiências os movimentos *online* e as manifestações exclusivamente escritas. Essas características, que estão interligadas entre si, aproximam as APs de outras IPs que também possuem essas características, tais como: conselhos, orçamentos participativos e as conferências. Por outro lado, as referidas características diferenciam as APs das consultas públicas e das ouvidorias (IPEA, 2012).

As APs promovem a articulação entre a sociedade civil e o Estado; são, desse modo, consideradas instrumentos de participação de caráter coletivo. Entretanto, não existe nenhum impeditivo para a participação de atores individuais.

Embora a AP tenha caráter coletivo e outras características a aproximem de um espaço onde grupos organizados se manifestam (como em conselhos e conferências), a AP não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim – em sua sétima característica – uma AP é aberta a todo público interessado, organizado ou não. Isto se justifica porque as audiências podem tratar de questões que afetam indivíduos particulares (IPEA, 2012, p. 15).

Godillo (2002) reforça o caráter inclusivo das audiências públicas, ao afirmar que serão admitidos para participar das audiências públicas “todos aqueles que tenham interesse legítimo ou direito subjetivo, bem assim interesse coletivo, inclusive pessoas públicas supranacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como as privadas, conforme o caso” (GODILLO, 2000 apud SOARES, 2002, p. 268).

Além disso, as APs possuem regras predeterminadas para o seu funcionamento. Apesar de existirem diferenças do teor das regras entre elas, pode-se afirmar que as APs adotam algum tipo de regra ou orientação metodológica, conforme descrito a seguir:

Entre as regras, encontramos itens relacionados à formalização da AP, tais como data e hora definidas, pauta clara, atas de reunião, gravação de vídeo e/ou voz dos debates. Há também regras relacionadas à condução do debate, como determinação de quais atores possuem a palavra, duração da fala de cada participante, possibilidade de haver réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada (IPEA, 2012, p. 15).

Com o objetivo de facilitar a compreensão das audiências públicas, suas principais características foram sistematizadas no Quadro 6.

Quadro 6 - Caracterização das audiências públicas

Características básicas das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal	Possui caráter consultivo
	Possui caráter pontual
	Possui caráter presencial
	Possui caráter coletivo
	Pressupõe manifestação oral dos participantes
	Implica debate entre os atores envolvidos
	É aberta a todo público interessado
	Contém regras específicas para o seu funcionamento

Fonte: Ipea (2012).

Pretendendo posicionar as audiências públicas frente aos demais instrumentos de participação social, apresenta-se (Quadro 7), o quadro comparativo contendo as principais características da audiência pública, consulta pública, ouvidoria pública, conferência e conselho.

Quadro 7 - Comparativo entre audiência pública e demais IPs

Dimensão	Audiência Pública	Consulta Pública	Ouvidoria Pública	Conferência de Política	Conselho Gestor
Resultado do processo	Consultivo	Consultivo	Não aplicável	Consultivo ou deliberativo (depende do caso)	Consultivo ou deliberativo (depende do caso)
Perenidade	Pontual	Pontual	Permanente	Pontual (com revisões programadas)	Permanente
Forma de interação	Presencial	Não presencial	Não presencial	Presencial	Presencial
Forma de manifestação	Oral	Escrita ou manifestação por telefone	Escrita ou manifestação por telefone	Oral	Oral
Relação entre Estado e sociedade civil	Caráter coletivo, mas permite manifestações individuais	Caráter individual	Caráter individual	Caráter coletivo	Caráter coletivo
Aberto a qualquer cidadão interessado	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Ipea (2012).

Nota-se que as audiências públicas possuem pontos convergentes com todas as demais IPs. Entretanto, distanciam-se mais das ouvidorias (cinco características divergentes) e das consultas públicas (quatro características divergentes), e aproximam-se mais dos conselhos (quatro características convergentes) e das conferências (cinco características convergentes).

Apesar do aparente distanciamento entre as audiências públicas e as consultas públicas, Soares (1997) alega que as audiências públicas representam “juntamente com a consulta popular, a democratização das relações do Estado para com o cidadão, aqui considerado não mais o administrado, mas sim um "parceiro do administrador público”” (SOARES, 1997, p. 169).

b) Objetivos das audiências públicas

Os objetivos das audiências públicas variam conforme o escopo e suas características. Dentre os mais comumente observados, cita-se o aumento da publicidade dos atos da administração pública, lembrando-se que a publicidade é um dos princípios fundamentais que regem o Direito Administrativo.

Outro objetivo é a legitimação da ação governamental (SOARES, 2002; VASCONCELOS, 2000; TONI, MACHADO; OLIVEIRA, 2009 apud IPEA, 2012), que compreende o processo de

[...] debate e interação entre governo e sociedade que torna a gestão pública mais transparente e democrática e cujo resultado final é, por um lado, uma maior capacidade do governo de incorporar as demandas da sociedade na tomada de decisão e, por outro, maior apoio às ações governamentais por parte dos atores envolvidos (IPEA, 2012, p. 16).

Destaca-se, ainda, que, para a legitimação da ação governamental acontecer a contento, outros objetivos complementares devem ser perquiridos: a disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas (SERAFIM, 2007 apud IPEA, 2012), ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade e fornecer transparência ao processo político e administrativo (SOARES, 2002; REZENDE, 2009 apud IPEA, 2012).

Nesse ponto, é importante destacar que as audiências induzem a administração pública a agir de forma mais eficiente e ser considerada instrumento capaz de aumentar a aderência entre a agenda política e as prioridades da população (IPEA, 2012). Oliveira (1997) corrobora essa visão e acresce que:

A concordância dos cidadãos com os provimentos emitidos pelos centros administrativos competentes – pois seus pleitos, opiniões e sugestões foram ao menos apreciados – acarretará uma maior eficácia das decisões administrativas, bem como uma maior legitimidade do poder estatal (OLIVEIRA, 1997, p. 277).

Levando em consideração os objetivos supracitados, cita-se a afirmação de Gordillo (2000) sobre a dupla natureza pública das audiências públicas:

[...] a primeira representada pela publicidade e transparência próprias do mecanismo, em que pontuam a oralidade, imediação, assistência, registros e publicações dos atos; a segunda, pela própria participação processual e a abertura a todos os segmentos sociais (GORDILLO, 2000 apud SOARES, 2002, p. 264-265).

As APs também possuem objetivos orientados para a sociedade. Dentre eles, destaca-se a construção de capacidades entre atores da sociedade civil:

A AP constitui, portanto, um lócus de aprendizado político e de fomento à cidadania. Por incluir em seu processo cidadãos sem vinculação institucional, a AP tem o potencial de fomento à organização de atores individuais, na medida em que o indivíduo percebe que seus interesses são comuns aos de outros, dando um caráter coletivo aos seus anseios e colocando-o em contato com outros indivíduos e/ ou organizações afins (IPEA, 2012, p. 17).

Nesse sentido, afirma Oliveira (1997, p. 277) que “deve ser salientado o caráter pedagógico dessas audiências, pois se estabelece uma real oportunidade de conscientização e educação da população sobre as diretrizes e políticas públicas”). Ainda sobre o caráter pedagógico das audiências públicas, Araújo (2016) pontua que:

[...] a audiência pública deve ter um caráter pedagógico no sentido de informar sobre a temática a ser debatida, de maneira clara e acessível, para que todos os cidadãos compreendam como podem participar por meio de suas vivências e opiniões. Como também, permitir o acesso a todos os documentos que ensejam a realização de uma audiência pública, tais como pareceres de especialistas sobre o assunto em pauta e demais outras provas que instruem um processo administrativo, por exemplo. Assim, tendo o cidadão consciência de sua participação no contexto da audiência pública, pode-se afirmar que haverá o avanço democrático. Uma vez que o cidadão não se sentiu excluído do processo participativo (ARAÚJO, 2016, p. 47-48).

Além disso, por meio das APs, os temas colocados em pauta são mais difundidos, tornam-se mais conhecidos e se popularizam. Trata-se de uma importante janela de oportunidade “para novas ações e políticas públicas, bem como para induzir os atores políticos (governadores, prefeitos, entre outros) a se comprometerem formalmente com ações e políticas em áreas afins ao tema da AP” (IPEA, 2012, p. 17).

Destaca-se ainda a visão de Oliveira (1997) sobre outro papel exercido pelas audiências: “é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade” (OLIVEIRA, 1997, p. 276).

Entretanto, é importante mencionar que a mera participação formal da sociedade civil não garante o alcance dos objetivos supracitados. Araújo (2016) assim pondera:

[...] a mera formalidade desses canais participativos, às vezes, só por constar como exigência legal para que a audiência ocorra, sem que haja um esclarecimento sobre assunto por parte do mediador público ao cidadão comum, pode favorecer uma politização e tecnificação do procedimento e, com isso, gerar uma precarização da participação social (ARAÚJO, 2016, p. 48).

Nota-se a preocupação do autor com a realidade participativa e democrática desses espaços. A participação deve ser qualificada, ou seja, os cidadãos não devem “passivos, silenciosos ou meramente contemplativos” (SOARES, 2002, p. 4). Assim haverá a ampliação dos processos democráticos (ARAÚJO, 2016).

c) Previsões legais e tipologia

A realização das audiências públicas está regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro, por leis complementares, leis ordinárias, decretos, resoluções, instruções normativas. Para fins de sistematização, apresenta-se, no Quadro 8, os temas das audiências, o instrumento normativo autorizativo e o caráter da audiência pública, no âmbito federal.

Percebe-se que as temáticas são variadas e o caráter obrigatório das audiências é predominante. Além disso, as APs listadas podem produzir resultados extensíveis aos estados e aos municípios. Ressalta-se que existe previsão legal para a realização de audiências públicas no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, Soares (2002) faz a seguinte afirmação:

Mas, além de servir ao exercício da função administrativa, a audiência pública no Brasil se presta, também, para subsidiar o desempenho da função legislativa, conforme art. 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988, da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993) (SOARES, 2002, p. 263).

As diferenças entre as APs ficam mais evidentes, a partir da tipificação das mesmas. Nesse sentido, afirma-se que, ao se estabelecerem as categorias de classificação das APs, será possível identificar os pontos de diferença entre elas. Sendo assim, o Ipea (2012) classifica as APs em cinco categorias: i) por objeto; ii) por natureza; iii) por abrangência; iv) por *timing*, em relação à ação da administração; v) por tipo de participante.

A classificação por objeto leva em consideração o propósito da audiência pública. Ipea (2012) identificou as quatro categorias, transcritas a seguir, a partir da análise da literatura:

A primeira categoria refere-se às APs cujo objeto é focado na elaboração/ajuste de planos, políticas e projetos de lei. A segunda categoria trata do licenciamento ambiental. Controle orçamentário, licitações e concessões é a terceira categoria, que contempla APs que visam monitorar e avaliar a qualidade dos gastos públicos. A quarta categoria trata das APs com foco em normas e regulação (IPEA, 2012, p. 34).

Quadro 8 - Previsão das audiências públicas no ordenamento jurídico federal

Tema	Ato Normativo	Caráter
Processos administrativos da administração pública federal	Lei nº 9.784/1999	Facultativo à administração.
Licitações	Lei nº 8.666/1993	Obrigatório para licitações acima de R\$ 150.000.000,00.
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório, enquanto condição de validade dos contratos cujo objeto seja prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. AP é também obrigatória para a divulgação das propostas dos planos de saneamento básico; sendo facultativa, entretanto, para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/20011	Obrigatório, no âmbito municipal, para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente – natural ou construído –, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto nº 4.176/2002	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de datas comemorativas	Lei nº 12.345/2010	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.
Políticas públicas específicas – elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc.	Lei nº 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (resíduos sólidos)	Obrigatório (ex.: elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos).
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama nº 001/1986 e 009/1987	Obrigatório quando solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos.
Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC	Lei nº 9.427/1996; Resolução Aneel nº 233; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.233/2001; Resolução ANTAQ nº 646/2006; Lei nº 11.182/2005; Decreto nº 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC nº 18/2009	Obrigatório para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução INCRA nº 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010	Obrigatório para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992 é admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.

Fonte: Ipea (2012).

Já a classificação por natureza aborda o já indicado caráter facultativo ou obrigatório das audiências. Nesse sentido, como evidenciado no Quadro 8, as audiências de caráter obrigatório são mais comuns. Sobre essa classificação é importante pontuar que a natureza das audiências será um fator importante para “compreender a postura e a intenção dos gestores públicos, bem como para definir o escopo e os limites da AP” (IPEA, 2012, p. 35).

A classificação das audiências públicas por abrangência refere-se à extensão das APs, que, como mencionado, podem ser de caráter local, regional ou nacional:

Audiências de escopo nacional (tais como planos nacionais) trabalham na definição de diretrizes gerais para a política pública. Por sua vez, audiências regionais focam nas especificidades de determinada região, entretanto tais especificidades podem ser aproveitadas em debates e projetos nacionais. Por fim, as APs locais tendem a focar em questões pontuais e com maior concretude (IPEA, 2012, p. 34).

A classificação por *timing*, em relação à ação da administração, contempla o momento de realização da AP, quando se leva em consideração o ciclo de políticas públicas. Sendo assim, as audiências podem acontecer no momento de planejamento e formulação, durante a implementação ou durante a fase de avaliação da política pública (IPEA, 2012, p. 35).

A última classificação contempla o tipo de participante que frequenta as APs. Sendo assim, agrupam-se as APs em três categorias: audiências públicas voltadas à participação de grupos “vulneráveis”; APs com público “misto” (vulneráveis ou não); APs compostas “por públicos “profissionais”, tais como setores empresariais, organizações não governamentais, acadêmicos, entre outros” (IPEA, 2012, p. 35).

d) Efetividade das audiências públicas

Seguindo a tendência geral, analisar a efetividade das audiências públicas não é tarefa fácil e não possui consenso na literatura, ou seja, os mesmos desafios e dificuldades apontados na avaliação da efetividade das demais instituições participativas também se manifestam quando o objeto a ser analisado são as APs. Existe, em relação às APs, quando comparadas às outras IPs, a mesma dúvida por parte da literatura especializada, da sociedade civil e dos agentes governamentais, quanto à capacidade delas de ampliarem os processos democráticos (FONSECA *et al.*, 2013).

Para tanto, o IPEA (2012) pretendeu verificar quais seriam os fatores de influência no potencial de efetividade das audiências públicas, realizadas no âmbito do Poder Executivo federal. Tais fatores foram divididos em dois grupos: dimensões que caracterizam o processo e dimensões para a análise do resultado da audiência pública.

As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e à condução das audiências públicas, buscando identificar os principais fatores que influenciam sua efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. As dimensões para a análise do resultado têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada audiência pública, ou seja, seu impacto na sociedade (IPEA, 2012, p. 37).

O resumo esquemático dessas dimensões e de seus componentes são mostrados no Quadro 9.

Quadro 9 - Dimensões de análise das audiências conforme o IPEA (2012)

Dimensões que caracterizam o processo	Desenho institucional: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mapeamento de atores ✓ Recursos disponibilizados e infraestrutura ✓ Organização de eventos ✓ Facilitação, mediação, coordenação ✓ Metodologia, clareza e efetividade dos procedimentos ✓ Momento da participação e <i>timing</i> ✓ Escopo e amplitude do debate ✓ Mobilização, inclusão e representatividade dos participantes ✓ Sistematização das propostas e devolutiva
	Atos normativos e impactos no processo
	Transparência
	Capacidade dos atores
Dimensões de resultado	Impacto na tomada de decisões e compromissos políticos
	Mediação: diminuição de conflitos e aumento cooperação
	Construção de capacidades
	Divulgação das ações governamentais

Fonte: Ipea (2012).

Nota-se que são quatro dimensões que caracterizam o processo: o desenho institucional e do processo, os atos normativos e seus impactos no processo, a transparência e outros aspectos ainda não analisados sobre a capacidade dos atores. Já as dimensões dos resultados são: o impacto na tomada de decisão em compromissos políticos, a mediação, a construção de capacidades e a divulgação de ações governamentais. Todas as dimensões se caracterizam por um conjunto de perguntas que auxiliam na compreensão daquela dimensão. Destaca-se que a dimensão desenho institucional e do processo se subdivide em nove dimensões.

Entretanto, é importante mencionar que as dimensões e seus componentes foram elaborados, levando-se em consideração um caso piloto, o que significa que, para a realização de outros estudos sobre a efetividade das audiências públicas, algumas dimensões podem ser excluídas, alteradas ou, ainda, novas dimensões poderão ser acrescidas.

Considerando-se as dimensões analisadas durante a realização da pesquisa do IPEA (2012), Fonseca *et al.* (2013) destacam alguns aspectos que poderão ser “úteis para gestores públicos envolvidos na organização de processos participativos e para estudiosos interessados em aprofundar o conhecimento de um campo de pesquisa ainda pouco explorado” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 14-15).

Os autores chamam atenção para a dimensão dos atos normativos, ao afirmarem que “previsões em atos normativos a respeito da realização de AP podem, por um lado, garantir as condições mínimas necessárias para a efetividade da participação, mas podem, por outro lado, engessar o processo, limitando a ação dos gestores” (FONSECA *et al.*, p. 15). Nesse sentido, afirmam que a principal vantagem da previsão, em atos normativos, é o aumento da transparência, em razão previsibilidade de prazos, metodologias e regras a serem utilizadas durante a realização das audiências. As regras podem garantir o acesso a documentos e informações relevantes sobre o tema debatido e exigir “uma devolutiva do órgão governamental para a sociedade que explicita quais contribuições foram aceitas, quais não e por que” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 15). Por outro lado, a principal desvantagem da normalização é o engessamento de condutas e procedimentos, que, com o passar do tempo, podem limitar a correção de problemas e o aperfeiçoamento de condutas, regras e metodologias (FONSECA *et al.*, 2013).

A dimensão do *timing* de realização das audiências também foi tratada por Fonseca *et al.* (2013) como um ponto de atenção:

Por um lado, o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática. Isso pode envolver eventos preparatórios ao processo de audiência pública, no sentido de incluir atores antes excluídos do processo decisório e nivelar conhecimento entre os participantes. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, pode ser que informações necessárias para uma participação informada ainda não estejam disponíveis ou que não haja tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e difusão de conhecimento sobre o assunto (FONSECA *et al.*, 2013, p. 16).

Percebe-se que o momento ideal de realização das APs é de difícil precisão e pode variar de acordo com o tema debatido e suas características e consequências, frente ao seu posicionamento no ciclo de políticas públicas. Sendo assim, os autores concluem que, muitas vezes, o adequado é que aconteçam audiências em momentos distintos do ciclo ou, ainda, que haja a complementação das audiências públicas com outros instrumentos de participação social (FONSECA *et al.*, 2013).

O escopo das audiências públicas também foi abordado por Fonseca *et al.* (2013) como uma dimensão que merece atenção. Por escopo das audiências entende-se o “recorte do objeto e a temática que será discutida e definirá seu perfil” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 18). A limitação ou amplitude desse escopo poderá impactar na efetividade do processo.

O escopo de uma audiência pública deve ser definido com cuidado para que os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que consideram importantes, mas também para que o (a) gestor (a) possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência (FONSECA *et al.*, 2013, p. 18).

De acordo com Fonseca *et al.* (2013), um escopo muito limitado impacta a valoração do processo, uma vez que o recorte do objeto a ser debatido pode não despertar os interesses ou as expectativas das partes interessadas. Ao mesmo tempo, um escopo muito amplo pode implicar desorganização, pouca objetividade dispersão e fragmentação na realização das atividades e nos resultados produzidos. Sendo assim, Fonseca *et al.* (2013) afirmam que “é fundamental, portanto, que o escopo de uma audiência seja definido a partir de sua temporalidade e adequação à política e que esse esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 18).

A infraestrutura demanda atenção especial, nos seguintes termos:

Prover infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Na comparação entre os casos estudados, esse fator esteve associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento, por parte do público presente, em relação ao governo (FONSECA *et al.*, 2013, p. 18).

Destaca-se, ainda, a dimensão relacionada à capacidade institucional do órgão público responsável. Entende-se por capacidade institucional: “existência, no órgão público responsável, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isso implica

contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados responsáveis pela realização das AP” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 19).

A neutralidade e postura pró-debate do mediador constitui outra dimensão relevante para a aferição da efetividade. Sobre a importância do mediador, Fonseca *et al.* (2013) detalham que “é ele ou ela que irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e na sua percepção quanto à neutralidade, à seriedade e à legitimidade do processo” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 20). Sendo assim, é importante que o mediador possua algumas características, tais como: capacitação em metodologias participativas, neutralidade em relação à temática e que ele seja reconhecido como neutro pelos participantes (FONSECA *et al.*, 2013).

A opção metodológica para o desenvolvimento das audiências também compõe o quadro das dimensões que foram elencadas por Fonseca *et al.* (2013) como fator capaz de influenciar o potencial de efetividade das audiências públicas. Os autores apontam que a metodologia deve ser “adequada à especificidade dos participantes; à complexidade e abrangência do tema a ser debatido; aos objetivos da AP e ao tempo e recursos disponíveis para a realização do evento” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 21).

Ressaltam ainda que, além da questão dos recursos disponíveis, a complexidade do tema e o tempo destinado para realização do evento não são, muitas vezes, atendidos a contento, o que impacta de forma negativa a efetividade do processo. Além disso, ponderam que a inserção de elementos metodológicos deliberativos no processo podem frustrar as expectativas dos participantes que esperam o atendimento integral de suas demandas. Entretanto, por se tratar de uma instituição participativa de caráter consultivo, não existe obrigatoriedade desse atendimento (FONSECA *et al.*, 2013).

Outra dimensão relevante é a devolutiva à sociedade, após a realização da AP. Informar de modo preciso à sociedade quais contribuições foram atendidas e quais não, motivando-as, “pode aumentar a percepção de legitimidade da audiência pública” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 22). Na opinião de Fonseca *et al.* (2013, p. 22), trata-se de uma dimensão que é “relegada a segundo plano pelos gestores de política pública”. Afirmam, ainda, que, para que a devolutiva aconteça de maneira adequada, é essencial que tenha havido durante a realização das audiências a sistematização das propostas.

Por fim, ainda considerando os argumentos de Fonseca *et al.* (2013), a dimensão da transparência é elencada como relevante para influenciar o potencial de efetividade das APs. Nesse sentido, afirmam que

[...] a publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo: seja na divulgação e na mobilização dos atores relevantes; na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência; sobre a clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; e sobre o que será feito com as contribuições da sociedade (FONSECA *et al.*, 2013, p. 23).

Importante mencionar que os apontamentos desses autores, a respeito das dimensões relevantes, levaram em consideração os estudos de caso realizados IPEA (2012) com audiências públicas específicas do âmbito do Poder Executivo federal, o que significa que esses aspectos foram empiricamente fundamentados, mas não representam a verdade absoluta aplicável a todos os tipos de APs. Entretanto, os autores afirmam que as conclusões a que eles chegaram poderão ser “úteis tanto para gestores públicos responsáveis pela organização e gestão desses espaços participativos quanto para estudiosos que pretendem desbravar um campo de estudos ainda pouco explorado” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 24).

4. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM MINAS GERAIS

Considerando-se que o presente trabalho possui como foco de análise o estado de Minas Gerais, neste capítulo são apresentadas as instituições participativas regulamentadas no Estado. Pretende-se, a partir desse mapeamento, contextualizar o leitor sobre os temas e tipos de instituições participativas existentes no Estado, considerando-se o intervalo de tempo entre os anos de 2012 e 2019, que é o intervalo de tempo objeto dessa pesquisa. Ressalta-se que não se pretende exaurir a discussão sobre o tema, apresentando a relação de todas as IPs existentes no Estado. Além disso, para realizar o referido mapeamento, mais detalhes referentes às audiências públicas serão apresentados.

Utilizaram-se como critério principal de busca as instâncias de governança citadas no art. 6º da Lei 23.304 de 30 de maio de 2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências:

Art. 6º – São mecanismos de governança:

I – conselho de políticas públicas;

II – conferência estadual;

III – mesa de diálogo;

IV – audiência pública;

V – consulta pública.

§ 1º – Os mecanismos a que se refere o caput têm como objetivo promover o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas (MINAS GERAIS, 2019).

Percebe-se que os mecanismos institucionalizados de promoção da participação da sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, do estado de Minas Gerais, são: o conselho de políticas públicas, a conferência estadual, a mesa de diálogo, a audiência pública e a consulta pública. Entretanto, é importante mencionar que existem no Estado outras instituições participativas que não constam no rol supracitado, tais como: os comitês (intersectoriais ou não)¹¹ e os grupos de trabalho¹².

¹¹ A título exemplificativo citam-se o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para População em Situação de Rua (Comitê PopRua) e Comitê de Respeito à Diversidade Religiosa, ambos regulamentados por Decretos estaduais, além de possuírem como órgão responsável a Secretária de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE).

¹² Dentre os exemplos está a criação dos grupos de trabalho para resgate da atividade econômica e turística em Brumadinho (<http://www.social.mg.gov.br/noticias-artigos/727-reuniao-cria-grupos-de-trabalho-para-resgate-da-atividade-economica-e-turistica-em-brumadinho?highlight=WyJncnVwb3MiLCJkZSIsInRyYWJhIGVlIiwZJ1cG9zIGRlIiwZJ1cG9zIGRlIHRYYWJhbGhvIiwZGUGdHJhYmFsaG8iXQ==>); e o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Enfretamento à Violência contra Mulher

Destaca-se, novamente, que, considerando-se o escopo do presente trabalho, pretende-se analisar também as IPs do Poder Legislativo do Estado, evidenciando-se os principais mecanismos de promoção do diálogo entre a sociedade civil e o Poder Legislativo. Tais mecanismos serão abordados em seção específica.

Definido o rol de IPs e Poderes que serão pesquisados, informa-se que se utilizou como ferramenta de busca o buscador de atos normativos da ALMG (<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>), o Portal da Transparência de Minas Gerais (<http://www.transparencia.mg.gov.br/>) e os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais.

4.1 Os Conselhos Estaduais

Os conselhos estaduais de políticas públicas e de direitos vigentes no Estado estão dispostos na Lei 23.304/2019. Todos os conselhos estaduais possuem um órgão ou entidade da administração pública estadual responsável, e a relação hierárquica existente entre eles é a de subordinação administrativa. A alínea b, do inciso I do §1º do art. 3 da Lei 23.304/2019 evidencia o que se entende por relação de subordinação administrativa:

Art. 3º – Os órgãos e entidades da administração pública estadual relacionam-se por subordinação administrativa, subordinação técnica ou vinculação.

§ 1º – Para os efeitos desta lei, entende-se por:

I – subordinação administrativa:

[...]

b) a relação hierárquica de órgão colegiado com secretaria de Estado, no que se refere à sujeição às diretrizes das políticas públicas estabelecidas no PMDI e no PPAG (MINAS GERAIS, 2019);

Isso posto, com o intuito de sintetizar a relação de conselhos existente e seus órgãos e entidades responsáveis, apresenta-se esse detalhamento no Quadro 10.

(<http://www.social.mg.gov.br/noticias-artigos/984-sedese-fortalece-atendimento-as-mulheres-vitimas-de-violencia?highlight=WyJncnVwb3MiLCJkZSIsInRyYWJhbGhvIiwZ3J1cG9zIGRliwiZ3J1cG9zIGRlIHRYYWJhbGhvIiwZGUgdHJhYmFsaG8iXQ==>). Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

Quadro 10 - Relação dos Conselhos Estaduais e órgãos vinculados

Conselho	Órgão responsável
Conselho de Ética Pública	Controladoria-Geral do Estado – CGE
Conselho de Controle Interno	Controladoria-Geral do Estado – CGE
Conselho de Corregedores dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo	Controladoria-Geral do Estado – CGE
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	Controladoria-Geral do Estado – CGE
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais – ESP-MG
Conselho Estadual de Trânsito – Cetran-MG	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG
Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solos e da Água - Cdsolo	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA
Conselho Diretor Pró-Pequi	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA
Conselho Estadual de Defesa Agropecuária de Minas Gerais – Cedagro	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - Cedrs	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA
Conselho Estadual de Política Agrícola - Cepa	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA
Conselho Estadual da Pessoa Idosa - CEI*	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT
Conselho Estadual de Patrimônio Cultural - Conep	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT
Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT
Conselho Estadual de Turismo - CET	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo - SECULT
Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - Conecit*	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE
Conselho Estadual de Cooperativismo – Cecoop	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE
Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - Conedru	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais – Consea-MG	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - Cedca*	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual da Juventude - CEJ	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual da Mulher - CEM	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Arquivos - CEA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Assistência Social - Ceas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Conped*	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos - Conedh	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Desportos - CED	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Direitos Difusos - Cedif	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Economia Popular Solidária	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial - Conepir	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda - Ceter	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – Cedca	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE
Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	Secretaria de Estado de Educação - SEE
Conselho Estadual de Alimentação Escolar	Secretaria de Estado de Educação - SEE
Conselho Estadual de Educação - CEE*	Secretaria de Estado de Educação - SEE
Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais - CCMG	Secretaria de Estado de Fazenda - SEF
Conselho de Criminologia e Política Criminal - Ccpc	Secretaria de Estado de Governo - SEGOV
Conselho Estadual de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – Seinfra
Conselho de Criminologia e Política Criminal	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp
Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social*	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp
Conselho Penitenciário Estadual - Conpen	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp
Conselho Estadual de Política Ambiental - Copam	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad
Conselho Estadual de Recursos Hídricos - Cerh	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad
Conselho de Coordenação Cartográfica - Concar	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG
Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração*	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - SEPLAG
Conselho Estadual de Saúde - CES	Secretaria de Estado de Saúde – SES
Conselho Estadual de Comunicação Social - Cecom*	Secretaria-Geral
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – Cedese*	Subordinado diretamente ao Governador

Fonte: Elaborado pela autora, com dados obtidos na Lei nº 23.304/2019.

Conforme apontados no Quadro 10, há 49 conselhos, ou seja, ultrapassa-se o número de conselhos de caráter obrigatório, decorrente da legislação federal¹³. As Secretarias responsáveis pela maioria deles são: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) (15); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) (5); Secretaria de Estado de Cultura e Turismo – (SECULT) (4) e Controladoria-Geral do Estado (CGE) (4). Destaca-se, ainda, que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes) é subordinado diretamente ao Governador. Além disso, foram identificados nove conselhos com previsão constitucional (estadual) expressa¹⁴.

Observa-se que os conselhos estaduais perpassam variadas áreas temáticas. Acresce-se que cada um deles possui suas regras e formas de funcionamento, composição, periodicidade, objetivos e metas distintas.

4.2 As Conferências Estaduais

As Conferências Estaduais, de forma geral, integram-se aos processos das Conferências Nacionais, correspondendo a uma etapa que canaliza as etapas municipais e, ou regionais do Estado, traduzindo a pluralidade de temas dessas IPs no âmbito federal.

Desse modo, as Conferências Estaduais também versam sobre as mais variadas áreas e temas, são regulamentadas por leis ou decretos estaduais e a sua convocação, geralmente, é de responsabilidade dos conselhos estaduais correspondentes.

A título de ilustração, destacam-se algumas Conferências Estaduais.¹⁵ A Lei Federal 8.142 de 28 de dezembro de 1990 prevê a realização da Conferência Nacional de Saúde, com Conferências Estaduais e Municipais. A sua última edição ocorreu em 2019, com o tema “Democracia e saúde: saúde como direito e consolidação e financiamento do SUS”. No âmbito estadual, o evento foi regulamentado pela Resolução CESMG nº 046 de 10 de setembro de 2018.

¹³ Os conselhos de saúde, educação, assistência, criança e adolescente e habitação são de interesse social.

¹⁴ São eles: Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI), Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (Conecit), Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (Cedca), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conped), Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração, Conselho Estadual de Comunicação Social (Cecom) e Cedes.

¹⁵ A lista de conferências supracitadas foi elaborada, considerando-se os últimos oito anos, uma vez que o intervalo de pesquisa do presente de trabalho contempla os anos entre 2012 e 2019.

A Resolução Conjunta SEDESE/CEDCA/MG n°. 56/2014 convocou a 9ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança do Estado de Minas Gerais. Trata-se da última edição realizada. A última edição da Conferência Estadual de Assistência Social ocorreu em novembro de 2019 e seu tema foi: “Assistência Social: direito do povo, com financiamento público e participação social”.

A Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável é convocada na etapa estadual pelo Presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (Consea - MG) ou pela maioria dos conselheiros e se realizará em intervalos de, no máximo, quatro anos. Sua regulamentação encontra-se expressa no Decreto 47.502, de 02 outubro de 2018.

Nos moldes estabelecidos pelo Decreto 47.223, de 26 de julho de 2017, estão vinculadas a Estratégia Intersetorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica, além da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e Solidária, as conferências estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, a de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais. A Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável está prevista no inciso I do art.6º da Lei 21156, de 17 de janeiro de 2014. A última conferência estadual foi realizada em 2013 e regulamentada pelo Decreto 46.241, de 13 de maio de 2013. Por sua vez, a Conferência Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais está prevista no art.10 da Lei Federal 12.188 de 11 de janeiro de 2010. E a última conferência foi realizada em 2016, sendo regulamentada pelo Decreto com Numeração Especial 459, de 27 de 2015.

A Conferência Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas passou por sete edições. A sua última edição aconteceu em 2017, foi regulamentada pelo Decreto com Numeração Especial 274, de 30 de maio de 2017 e teve como tema as “Políticas sobre Drogas para a Juventude”.

Há informação de que a última edição da Conferência Estadual de Cultura aconteceu em 2013 e sua convocação ocorreu através do Decreto com Numeração Especial 425, de 24 de julho de 2013. A alínea c, do inciso II do art. 5º da Lei 22.994 de 15 de janeiro de 2018 determina que as conferências de cultura sejam instâncias de articulação, pactuação e deliberação. Cita-se, ainda, a previsão contida no art.7º da Lei 20618, de 11 de janeiro de 2013 a respeito da Conferência Estadual do Trabalho.

4.3 As Mesas de Diálogo

A Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais é a principal iniciativa do estado de Minas Gerais, no que se refere a esse tipo de IP. Ela foi regulamentada pelo Decreto com Numeração Especial 203, de 01 de julho de 2015. O objetivo de sua criação e suas diretrizes foram descritos nos art. 1º e 2º do mesmo Decreto:

Art. 1º – Fica instituída a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários, doravante denominada Mesa de Diálogo, para promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria socioambiental e fundiária, mediante a participação dos setores da sociedade civil e do Governo diretamente envolvidos.

Art. 2º – A Mesa de Diálogo de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

- I – preservação do direito à vida e da dignidade humana;
- II – observância dos direitos sociais à moradia e ao trabalho;
- III – observância da função social da cidade e da propriedade;
- IV – realização, a título preferencial, de audiências prévias à adoção de atos executórios em matéria socioambiental e fundiária;
- V – participação das partes interessadas;
- VI – envolvimento dos representantes da sociedade civil na composição da solução dos conflitos; e
- VII – acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e das obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas (MINAS GERAIS, 2015).

Sendo assim, depreende-se, a partir da leitura do artigo trazido à baila, que as mesas de diálogo são instâncias participativas de natureza híbrida, que reúnem representantes do Poder Executivo Estadual e da sociedade civil. Os representantes se reúnem para debater, negociar, mediar e solucionar as questões conflituosas relacionadas ao tema que motivou a criação da mesa de diálogo. O art. 4º do Decreto 203/ 2015 estabelece as competências da Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais:

Art. 4º – Compete à Mesa de Diálogo:

- I – elaborar seu regimento interno e demais normas de organização necessárias à formação e implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas;
- II – acompanhar os procedimentos de avaliação da implementação das soluções e obrigações pactuadas e de seus resultados, inclusive mediante a formulação e a mensuração de indicadores de desempenho;
- III – buscar soluções alternativas de moradia adequada prévias à execução administrativa do despejo;
- IV – receber a manifestação formal de adesão às obrigações pactuadas;
- V – debater e propor a revisão dos resultados e da vigência das soluções e obrigações pactuadas;

- VI – instituir grupos de trabalho para estudos ou tratamento de assuntos correlatos aos seus objetivos;
- VII – solicitar aos órgãos competentes a prestação de informações fundiárias e fiscais dos imóveis em situação de conflito;
- VIII – encaminhar ao Poder Público sugestões para a formação do cadastro das comunidades localizadas nas ocupações urbanas e rurais; e
- IX – apresentar sugestões de anteprojetos de lei e outras normas, bem como de políticas públicas relativas à temática deste Decreto (MINAS GERAIS, 2015).

Dentre as competências listadas, destacam-se: a busca por soluções; a apresentação das propostas de solução e, ou de sugestões para o Poder Público; e a avaliação e o monitoramento das soluções, sugestões e obrigações pactuadas pelos atores envolvidos no processo de negociação. Sendo assim, percebe-se que se trata de uma instituição que reúne a formulação, o envio e a avaliação e o monitoramento das propostas das soluções, sugestões e obrigações originárias das atividades de negociação dos membros da mesa de negociação.

4.4 As Consultas Públicas

As disposições legais a respeito das consultas públicas no estado de Minas Gerais também versam sobre as mais variadas áreas e temas relacionados às políticas públicas estaduais. Sendo assim, considerando o critério de busca mencionado anteriormente, demonstram-se as principais previsões legais sobre o tema.

Preliminarmente, apresentam-se as disposições contidas nos arts. 1º e 2º do Decreto Estadual 47.066, de 20 de outubro de 2016, que disciplina a consulta pública no procedimento para elaboração de atos normativos de interesse geral da administração pública estadual:

Art. 1º – O procedimento de elaboração de ato normativo da administração pública do Poder Executivo estadual que envolva assunto de interesse geral poderá ser precedido de consulta pública para manifestação dos cidadãos e interessados.

§ 1º – A realização da consulta pública a que se refere o caput se dará por meio de sistema de informação próprio e nos termos deste decreto.

§ 2º – A consulta pública a que se refere o caput é instrumento de participação do cidadão e dos interessados no procedimento de elaboração de ato normativo, mediante o encaminhamento de análises e sugestões à minuta previamente disponibilizada no sistema de informação de que trata o § 1º.

Art. 2º – São diretrizes gerais do procedimento de consulta pública:

I – a viabilização da participação dos administrados, prevista no art. 31 da Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002;

II – o reconhecimento da participação dos administrados como elemento de sustentação democrática das decisões administrativas resultantes de procedimento para construção dos atos normativos estaduais;

III – a ampliação dos mecanismos de controle e participação social;

IV – a promoção de soluções derivadas da aplicação de ferramentas de tecnologia da informação para atender necessidades e demandas da sociedade (MINAS GERAIS, 2016).

Depreende-se da leitura dos referidos artigos que a consulta pública sobre os procedimentos para elaboração de atos normativos é um instrumento de participação popular informatizado que permite a todos os cidadãos interessados manifestarem sua opinião sobre o ato normativo em discussão, lembrando-se de que as consultas são reconhecidas pelo Estado como mecanismos de controle e participação social.

Destaca-se, ainda, a previsão contida no §6º do art.14 do Decreto Estadual 45.969, de 24 de maio de 2012, que reconhece a consulta pública como um instrumento de participação social e consensualização que proporciona o acesso à informação para qualquer pessoa, natural ou jurídica:

Art. 14. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

§ 6º O acesso à informação também poderá ocorrer por meio de instrumentos de participação social e consensualização, como a realização de audiências, na forma da lei; e de consulta pública, nos termos do Decreto nº 45.602, de 13 de maio de 2011, que dispõe sobre o processo de Consulta Pública no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

Considerando-se as áreas temáticas, informa-se que o sistema de meio ambiente e desenvolvimento sustentável também se utiliza dessa instituição participativa. A título ilustrativo, incluem-se as seguintes previsões legais: i) a aprovação do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (§4º do art.23 da Lei 20.922 de 16 de outubro de 2013); ii) a criação de Unidade de Conservação deve ser precedida de processo consultivo (§2º e 3º do art. 44 da Lei 20.922 de 16 de outubro de 2013); iii) transformação total ou parcial das Unidades de Conservação de Uso em Unidades de Conservação de Proteção Integral (§4º do art. 44 da Lei 20.922 de 16 de outubro de 2013).

Além disso, a consulta pública constitui um mecanismo utilizado no desenvolvimento das políticas públicas da área da cultura, principalmente, no que se refere ao Plano Setorial da Política Estadual de Cultura Viva, previsto no inciso I do art. 49 da Lei 22.944 de 15 de janeiro de 2018; à elaboração e avaliação do Plano Estadual da Cultura, conforme previsto no §2º do art. 7º; à participação no Conselho Estadual de Política Cultural, de acordo com o art. 60 da Lei 22.627 de 31 de julho de 2017; e à proposição de diretrizes para a elaboração dos editais de fomento, como disposto no caput do art.103 da Lei 22.627 de 31 de julho de 2017.

4.5 As Audiências Públicas

No estado de Minas Gerais, as audiências públicas são realizadas tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo. No que se refere às audiências públicas realizadas pelo Poder Executivo, citam-se algumas determinações legais sobre a obrigatoriedade de realização de audiências públicas.

A Lei 23.578 de 15 de janeiro de 2020, que institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 – PPAG 2020-2023 estabelece no §2º e §3º do art. 8º que serão realizadas audiências públicas em parceria entre o Poder Executivo e a ALMG para a elaboração e revisão do PPAG. Atualmente, essas audiências são conduzidas pelo ALMG e o Poder Executivo atua como apoiador do processo, fornecendo dados, documentos, informes e técnicos especializados.

Importante mencionar que previsão legal semelhante está contida nas leis de elaboração do PPAG, desde 2004, com destaque para aquelas que se referem à elaboração do plano para o quadriênio de 2012-2015 e 2016-2019, a saber: §2º do art. 8º da Lei 20.024 de 09 de janeiro de 2012; §2º do art. 8º da Lei 21.968 de 14 de janeiro de 2016.

Já a Lei 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, que institui a política estadual de segurança de barragens determina, nos parágrafos §2º, §3º e 4º do inciso III do art. 7º, a realização de audiências públicas para discussão do projeto conceitual da barragem com membros das entidades e associações da sociedade civil:

Art. 7º – No processo de licenciamento ambiental de barragens, deverão ser atendidas as seguintes exigências, sem prejuízo das obrigações previstas nas demais normas ambientais e de segurança e de outras exigências estabelecidas pelo órgão ou pela entidade ambiental competente:

III – para a obtenção da LO, o empreendedor deverá apresentar, no mínimo:

§ 2º – **Antes da análise do pedido de LP, o órgão ou a entidade competente do Sistema promoverá audiências públicas** para discussão do projeto conceitual da barragem, considerando suas diversas fases de implantação até a cota final, para as quais serão convidados o empreendedor, os cidadãos afetados direta ou indiretamente residentes nos municípios situados na área da bacia hidrográfica onde se situa o empreendimento, os órgãos ou as entidades estaduais e municipais de proteção e defesa civil, as **entidades e associações da sociedade civil**, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público Federal e a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

§ 3º – Nas audiências públicas previstas no § 2º, serão reservados espaço e tempo às mulheres, visando a discutir os impactos específicos do empreendimento em suas vidas.

§ 4º – As deliberações e os questionamentos apresentados nas audiências públicas constarão em ata e serão fundamentadamente apreciados nos pareceres do órgão ambiental que subsidiarem o processo de licenciamento (MINAS GERAIS, 2019).

A discriminação e a destinação das terras devolutas ou públicas pleiteadas por povos e comunidades tradicionais pressupõem a realização de audiências públicas com a oitiva da população interessada. Nesse caso, as audiências públicas não são obrigatórias e podem ser substituídas por uma reunião agendada pelo órgão responsável por essa temática no Estado com os demais interessados. A referida regra encontra-se disposta no Decreto 47.289, de 20 de novembro 2017.

Por sua vez, o Decreto 47.132 de 20 de janeiro de 2017, que regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Determina no §10 do art. 15 que:

§ 10 – O órgão ou entidade estadual **poderá realizar audiência pública** com a participação de outros órgãos e entidades públicos, OSCs e movimentos sociais, setores interessados nas áreas objeto das discussões e o proponente para oitiva sobre a proposta e as contribuições recebidas no âmbito do Pmis.

Percebe-se que, nesse caso, a realização das audiências públicas também é opcional, havendo no referido Decreto outros mecanismos de interação sociedade Civil e Estado. Dessa forma, ficará a cargo do Poder Executivo a escolha pela realização ou não da audiência pública.

Considerando-se o levantamento das IPs existentes no estado de Minas Gerais e o escopo do presente trabalho, pretende-se demonstrar na próxima seção as IPs existentes do Poder Legislativo, com destaque para as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA.

4.6 Instituições Participativas do Poder Legislativo

As formas de participação social no âmbito do Poder Legislativo estão dispostas na Constituição do Estado e no Regimento Interno da ALMG. Dentre elas, destacam-se:

- a) Projetos de Lei de Iniciativa Popular
- b) Eventos Institucionais: seminários, fóruns técnicos e ciclos de debates
- c) Consultas Públicas
- d) Propostas de Ação Legislativa – PLEs
- e) Audiências Públicas (abordadas em item específico)
- f) As consultas públicas via internet; e
- g) O contato direto dos parlamentares com os cidadãos (ALMG, 2019).

Pretende-se apresentar cada uma delas, definindo-as, caracterizando-as e relatando os eventos que foram realizados ao longo dos anos, considerando-se o intervalo de tempo proposto neste estudo. Além disso, destaca-se que as consultas públicas via internet, bem como o contato direto dos parlamentares com os cidadãos não serão especificados neste trabalho.

4.6.1 Projetos de Lei de Iniciativa Popular

O projeto de lei de iniciativa popular foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 (inciso III do art.14 da Constituição Federal) e tem como objetivo principal viabilizar o exercício da soberania pelo cidadão brasileiro através do direito de assumir um papel ativo no processo de elaboração de leis. A sua definição encontra-se explicitada no art. 13 da Lei Federal nº 9.709/98:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Por sua vez, o art. 67 da Constituição Estadual autoriza a população mineira a apresentar à ALMG projetos de lei para a apreciação da casa, desde que subscritos por 10 mil assinaturas de eleitores:

Art. 67 – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.

O art. 288 do Regimento Interno da ALMG, por sua vez, estabelece as regras gerais para a apresentação dos projetos de lei de iniciativa popular:

Art. 288 – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, a iniciativa popular é exercida pela apresentação, à Assembleia Legislativa, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.
§ 1º – Dos subscritores do projeto, no máximo 25% (vinte e cinco por cento) poderão ser eleitores alistados na capital do Estado.
§ 2º – Quando necessário, a proposição será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça para sua adequação às exigências do art. 173.
§ 3º – Nas comissões e em Plenário, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei de iniciativa popular, pelo prazo total de sessenta minutos, o primeiro signatário ou aqueles que este houver indicado.

Diante disso, levantamento realizado pela ALMG em 2019 aponta que 11 projetos foram apresentados entre os anos de 1993 e 2019, sendo que “sete foram apresentados originalmente pela iniciativa popular e quatro deles originaram-se de desarquivamento ou renumeração dos primeiros” (ALMG, 2019, p. 4). Desse montante, oito projetos aguardam parecer em comissão; apenas dois foram convertidos em normas jurídicas¹⁶; e o projeto de lei 1.017/2017 foi arquivado definitivamente por conter erro material.

4.6.2 Eventos Institucionais: seminários, fóruns técnicos e ciclos de debates

Os artigos 295, 296 e 297 do Regimento Interno da ALMG apresentam a relação dos eventos institucionais da casa. O *caput* do art. 295 estabelece o objetivo desses eventos:

Art. 295 – Para subsidiar o processo legislativo, a Assembleia poderá promover, por iniciativa da Mesa ou a requerimento, eventos que possibilitem a discussão de temas de interesse do Poder Legislativo estadual, organizados em parceria com entidades da sociedade civil e órgãos e entidades do poder público.

¹⁶ Foram transformados em normas jurídicas os projetos de lei: PL 1.644/1993 (Lei nº 11.830, de 6 de julho de 1995) e o PL 1.789/1998 (Lei nº 12.925 de 30 de junho de 1998). Entretanto, a Lei 11.830/95 foi revogada pelo art. 17 da Lei nº 19.091, de 30 de julho de 2010.

Nota-se que os eventos institucionais poderão ocorrer a qualquer tempo, por iniciativa da Mesa¹⁷ ou requerimento e pretendem colocar em discussão temas relevantes para o Poder Legislativo, contando com a participação da sociedade civil e do poder público.

Conforme disposto no art. 296, os eventos institucionais que poderão ser promovidos pela ALMG são: os seminários legislativos, fóruns técnicos e os ciclos de debates. Cada tipo de evento terá um regulamento próprio, de acordo com seu objetivo e dinâmica de funcionamento. Destaca-se, como regra comum para os três tipos de evento, a constituição de um comitê de representação, composto por representantes da sociedade civil e do poder público que serão escolhidos pelos participantes dos eventos. Esse comitê é responsável por:

Art.297 [...]

I – o comitê de representação do evento apresentará à Mesa da Assembleia as propostas aprovadas e as sugestões de desdobramentos, as quais serão distribuídas à comissão cuja competência estiver relacionada ao tema.

O prazo para a apresentação das propostas aprovadas e as sugestões será de quarenta dias, contados do encerramento do evento (§1º do art.297). A partir de então, a comissão terá 20 dias, prorrogáveis por mais 20, para apreciar as propostas e as sugestões (inciso I do art. 297). Na hipótese de a comissão não se manifestar, qualquer deputado poderá fazê-lo (§2º do art.297).

Entende-se por ciclos de debates os eventos que promovem a discussão de “temas de relevância na conjuntura nacional, trazendo à Assembleia parlamentares, especialistas e autoridades de diferentes setores” (ALMG, 2019, p. 7). Os ciclos podem versar sobre temas variados e gera como principal resultado uma “publicação com uma síntese das exposições que serão distribuídas gratuitamente aos participantes e às organizações públicas e não governamentais vinculados ao assunto” (ALMG, 2019, p. 7).

Considerando-se o período de análise do referido trabalho, apontam-se, no Quadro 11, os ciclos realizados:

¹⁷ Conforme previsto no art.74 do Regimento Interno da ALMG: À Mesa da Assembleia, na qualidade de comissão executiva, incumbe a direção dos trabalhos da Assembleia Legislativa.

Quadro 11 – Ciclo de debates no período de 2012-2019

ANO	CICLO DE DEBATE REALIZADO/EM ANDAMENTO
2012	Ciclo de Debates Cooperar 201 Ciclo de Debates Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural Sustentável Ciclo de Debates Rumo à Rio+20 e à Cúpula dos Povos: Tecnologias Sociais, Sustentabilidade e Superação da Pobreza Ciclo de Debates Em Defesa da Produção e do Emprego – Contra a Desindustrialização Ciclo de Debates Siga Vivo – Pelo fim da Violência no Trânsito
2013	Ciclo de Debates 10 Anos do Estatuto do Idoso Ciclo de Debates 10 Anos da Comissão de Participação Popular Ciclo de Debates Um Novo Olhar sobre a Dependência Química Fórum Técnico Mobilidade Urbana – Construindo Cidades Inteligentes
2014	Ciclo de Debates Muda Futebol Brasileiro – Desafios de uma Renovação Ciclo de Debates Agricultura Familiar: Mãos que Alimentam e Cuidam do Planeta Ciclo de Debates Incubadoras e Parques Tecnológicos em Minas Gerais e sua Contribuição para o Desenvolvimento Socioeconômico do Estado Ciclo de Debates A Contribuição das Engenharias para o Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais Ciclo de Debates Enfrentamento do Tráfico de Pessoas em Minas Gerais Ciclo de Debates Comunicação, Regulação e Democracia Ciclo de Debates 50 Anos do Golpe Militar de 1964
2015	Ciclo de Debates Retomada do Desenvolvimento Econômico Ciclo de Debates Dia Internacional da Mulher – Mulheres contra a Violência
2015	Autonomia, Reconhecimento e Participação II Ciclo de Debates Muda Futebol Brasileiro Ciclo de Debates Políticas Sobre Drogas e a Juventude: Prevenção, o “X” da Questão Ciclo de Debates Judicialização da Saúde Ciclo de Debates Reforma Política, Igualdade de Gênero e Participação: O Que Querem as Mulheres de Minas
2016	Ciclo de Debates Desafios da Comunicação Pública em Rede Ciclo de Debates Dia Internacional da Mulher – Mulheres contra a Violência: Autonomia, Reconhecimento e Participação
2017	Ciclo de Debates Produtos Especiais dos Campos de Minas: As Tecnologias e os Mineiros em Destaque Ciclo de Debates Pela Vida das Mulheres: Educação, Enfrentamento do Machismo e Garantia de Direitos
2018	Não há
2019	O site da ALMG não foi atualizado com as informações sobre os ciclos de debates realizados em 2019

Fonte: ALMG (2020)¹⁸.

Entende-se por fóruns técnicos os eventos que “discutem e deliberam sobre relatórios previamente elaborados por redatores de grupo escolhidos entre os representantes das instituições públicas e não governamentais participantes da organização e do planejamento do evento” (ALMG, 2019, p. 7). Os relatórios são debatidos, aprovados

¹⁸ <https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/index.html?busca=true&txtPalavra=&txtSituacaoEvento=Todos&txtAno=Todos&txtTema=Todos&txtTipo=Ciclo+de+Debates>

e consolidados e poderão subsidiar a atividade legislativa e as ações do Poder Executivo e de demais entidades vinculadas à temática em questão (ALMG, 2019). No Quadro 12, descreve-se a relação de fóruns realizados entre anos de 2011 e 2019.

Quadro 12 – Fóruns técnicos realizados no período de 2012 -2019

ANO	FÓRUM TÉCNICO REALIZADO/EM ANDAMENTO
2012	Não há
2013	Fórum Técnico Mobilidade Urbana – Construindo Cidades Inteligentes
2014	Não há
2015	Fórum Técnico 103 anos do Ipsemg ¹⁹ : Reorganização e Valorização Fórum Técnico – Plano Estadual de Cultura Fórum Técnico – Plano Estadual de Educação
2016	Fórum Técnico Jovens nas Gerais – Construindo o Plano Estadual das Juventudes Fórum Técnico Startups em Minas: a construção de uma nova política pública Fórum Técnico – Plano Estadual de Cultura Fórum Técnico – Plano Estadual de Educação
2017	Fórum Técnico Plano Estadual da Política para a População em Situação de Rua Fórum Técnico Semeando Letras – Plano Estadual do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas Fórum Técnico Jovens nas Gerais – Construindo o Plano Estadual das Juventudes
2018	Fórum Técnico Plano Estadual da Política para a População em Situação de Rua Fórum Técnico Jovens nas Gerais – Construindo o Plano Estadual das Juventudes
2019	O site da ALMG não foi atualizado com as informações sobre os ciclos de debates realizados em 2019

Fonte: ALMG (2020)²⁰.

Por fim, os seminários legislativos também subsidiam a atividade parlamentar. Após a definição da pauta do seminário, as atividades se desenvolvem da seguinte maneira:

[...] formam-se Comissões Técnicas Interinstitucionais para discutir e desenvolver os subtemas propostos, produzindo, cada uma, um relatório propositivo que servirá de base para as discussões nos grupos de trabalho. As reuniões dos grupos têm por objetivo a análise e o eventual aperfeiçoamento desses relatórios propositivos, que se consolidam em um único documento, a ser submetido à discussão e votação na plenária final (ALMG, 2019, p. 8).

Esse documento final servirá de subsídio para o desenvolvimento da atividade parlamentar. Os seminários legislativos que se desenvolveram ao longo dos oito anos de análise estão apresentados no Quadro 13.

¹⁹ Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG.

²⁰ Consulta realizada no site da ALMG:

<https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/index.html?busca=true&txtPalavra=&txtSituacaoEvento=Todos&txtAno=Todos&txtTema=Todos&txtTipo=F%C3%B3rum+T%C3%A9cnico>

Quadro 13 – Seminários no período de 2012 – 2019

ANO	SEMINÁRIO REALIZADO/EM ANDAMENTO
2012	Não há
2013	Não há
2014	Não há
2015	Seminário Legislativo Águas de Minas III – Os Desafios da Crise Hídrica e a Construção da Sustentabilidade
2016	Não há
2017	Não há
2018	Não há
2019	O site da ALMG não foi atualizado com as informações sobre os ciclos de debates realizados em 2019

Fonte: ALMG (2020)²¹.

4.6.3 Consultas Públicas

No âmbito do poder legislativo, o inciso XVIII do art. 79 do regimento interno da ALMG estabelece que compete privativamente à Mesa da Assembleia “realizar, de ofício ou a requerimento de comissão, consulta pública para subsidiar a elaboração de anteprojeto ou a apreciação de proposição, bem como para colher propostas e sugestões sobre assunto de relevante interesse” (MINAS GERAIS, 1997). A ALMG apresenta em seu site a seguinte definição de Consulta Pública:

A Consulta Pública é uma das formas de participação da sociedade no processo legislativo e nas atividades dos deputados mineiros. Também é uma maneira de atingir o cidadão que não tem como participar de forma presencial das discussões realizadas pelos deputados ou que não está diretamente ligado a entidades ou movimentos sociais.²²

Entre os anos de 2012 e 2019, foram realizadas doze consultas públicas. Geralmente, a realização das consultas é concomitante à realização de outros eventos institucionais da Casa, garantindo a participação não presencial de interessados nas temáticas desenvolvidas nos fóruns técnicos, seminários legislativos e demais eventos. Sendo assim, apresenta-se a relação de consultas públicas realizadas ao longo do referido período.

²¹ Consulta realizada no site da ALMG:

<https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/index.html?busca=true&txtPalavra=&txtSituacaoEvento=Todos&txtAno=Todos&txtTema=Todos&txtTipo=Semin%C3%A1rio+Legislativo>

²² Consulta realizada no site da ALMG:

https://www.almg.gov.br/participe/consulta_publica/index.html

Quadro 14 - Consultas Públicas realizadas

ANO	CONSULTA PÚBLICA REALIZADA
2011	Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade - Minas mais Igual Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais Reforma Política
2012	Não há
2013	Fórum Técnico Mobilidade Urbana: Construindo Cidades Inteligentes
2014	Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para 2015
2015	Fórum Técnico 103 anos do Ipsemg: reorganização e valorização Seminário Legislativo Águas de Minas III - Desafios da Crise Hídrica e a Construção da Sustentabilidade
2016	Fórum Técnico Startups em Minas - A construção de uma nova política pública Fórum Técnico Plano Estadual de Educação Fórum Técnico Plano Estadual de Cultura
2017	Fórum Técnico Semeando Letras - Plano Estadual do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas
2018	Fórum Técnico Plano Estadual da Política para a População em Situação de Rua
2019	Não há

Fonte: ALMG (2020)²³.

4.6.4 Propostas de Ação Legislativa – PLEs

Entende-se por Propostas de Ação Legislativa – PLEs:

[...] as propostas de autoria de entidade da sociedade civil, por meio da qual ela solicita à Assembleia Legislativa, entre outras coisas, a edição de projeto de lei, a apresentação de emenda a uma proposição, a convocação de audiência pública e o envio de pedido de informações a órgãos e autoridades públicas. A proposta de ação legislativa deve ser apresentada sempre à Comissão de Participação Popular²⁴.

A Comissão de Participação Popular - CPP²⁵ é constituída por um grupo de deputados que estudam e emitem pareceres sobre as proposições, dentro de sua área de competência. Ela possui natureza permanente, ou seja, subsiste entre as legislaturas. Além disso, conforme previsto no art. 102 do Regimento Interno da ALMG, são matérias competência da CPP:

²³ Consulta realizada no site da ALMG:

https://www.almg.gov.br/participe/consulta_publica/index.html

²⁴ Vide glossário da ALMG:

<https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html?run=1&txtPalavra=Proposta+&chkIndiceGlossarioGlobal=a&chkIndiceGlossarioGlobal=b&chkIndiceGlossarioGlobal=c&chkIndiceGlossarioGlobal=d&chkIndiceGlossarioGlobal=e&chkIndiceGlossarioGlobal=f&chkIndiceGlossarioGlobal=g&chkIndiceGlossarioGlobal=h&chkIndiceGlossarioGlobal=i&chkIndiceGlossarioGlobal=j&chkIndiceGlossarioGlobal=k&chkIndiceGlossarioGlobal=l&chkIndiceGlossarioGlobal=m&chkIndiceGlossarioGlobal=n&chkIndiceGlossarioGlobal=o&chkIndiceGlossarioGlobal=p&chkIndiceGlossarioGlobal=q&chkIndiceGlossarioGlobal=r&chkIndiceGlossarioGlobal=s&chkIndiceGlossarioGlobal=t&chkIndiceGlossarioGlobal=u&chkIndiceGlossarioGlobal=v&chkIndiceGlossarioGlobal=w&chkIndiceGlossarioGlobal=x&chkIndiceGlossarioGlobal=y&chkIndiceGlossarioGlobal=z>

²⁵ Comissão permanente, criada em 2003 pela Resolução n° 5.212, de 9/5/2003.

Art. 102 – São matérias de competência das comissões permanentes, observado o disposto no art. 100, especificamente:

XVI – Comissão de Participação Popular:

- a) a proposta de ação legislativa encaminhada à Assembleia Legislativa, nos termos do artigo 289 (proposta encaminhada por entidade associativa da sociedade civil, com exceção de partido político com representação na Casa);
- b) realização, com a concordância prévia da Mesa da Assembleia, de consulta pública sobre assunto de relevante interesse;
- c) a sugestão popular visando a aprimorar os trabalhos parlamentares (ALMG, 1989).

Dentre as propostas encaminhadas à CPP, será dado destaque às PLEs de alteração do PPAG e da LOA que são oriundas das audiências públicas de discussão participativa dos instrumentos de planejamento e orçamento estadual. Para tanto, na seção específica de descrição dessas audiências públicas, serão abordados os tipos e as características das PLEs destinadas a aperfeiçoar e, ou inovar o planejamento estadual, adaptando-o às demandas da sociedade civil participante.

4.6.5 Audiências Públicas

As audiências públicas são “reuniões abertas ao público, realizadas por comissão, a pedido de um de seus membros ou de entidade interessada, para discussão de assunto de interesse público”²⁶. As audiências públicas realizadas pela ALMG estão regulamentadas no art. 291 do regimento interno:

Art. 291 – As comissões poderão realizar audiência pública com cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis, para instruir matéria legislativa em trâmite, para acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento do Estado, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente a sua área de atuação, a requerimento de Deputado ou comissão, assegurada a participação do público no debate.

§ 1º – O Presidente de comissão poderá designar um de seus membros para elaborar estudos que visem a subsidiar a realização de audiência pública.

²⁶ Vide Glossário ALMG:

<https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html?run=1&txtPalavra=audi%C3%A2ncia&chkIndiceGlossarioGlobal=a&chkIndiceGlossarioGlobal=b&chkIndiceGlossarioGlobal=c&chkIndiceGlossarioGlobal=d&chkIndiceGlossarioGlobal=e&chkIndiceGlossarioGlobal=f&chkIndiceGlossarioGlobal=g&chkIndiceGlossarioGlobal=h&chkIndiceGlossarioGlobal=i&chkIndiceGlossarioGlobal=j&chkIndiceGlossarioGlobal=k&chkIndiceGlossarioGlobal=l&chkIndiceGlossarioGlobal=m&chkIndiceGlossarioGlobal=n&chkIndiceGlossarioGlobal=o&chkIndiceGlossarioGlobal=p&chkIndiceGlossarioGlobal=q&chkIndiceGlossarioGlobal=r&chkIndiceGlossarioGlobal=s&chkIndiceGlossarioGlobal=t&chkIndiceGlossarioGlobal=u&chkIndiceGlossarioGlobal=v&chkIndiceGlossarioGlobal=w&chkIndiceGlossarioGlobal=x&chkIndiceGlossarioGlobal=y&chkIndiceGlossarioGlobal=z>

§ 2º – O Presidente de comissão que realizar audiências públicas no exercício das atribuições previstas no inciso XX do art. 100 designará relator para elaborar relatório circunstanciado anual, contendo as conclusões e a compilação dos resultados das audiências públicas de acompanhamento, que, aprovado pela comissão até o dia 30 de outubro de cada ano, será encaminhado à Mesa da Assembleia, para publicação (ALMG, 1989).²⁷.

Constata-se que as audiências públicas podem ser realizadas pelas comissões parlamentares (permanentes e temporárias) e seus objetivos são: instruir matéria legislativa, acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento estadual, bem como tratar de assunto de interesse público.

No que se refere às audiências públicas realizadas para acompanhar a execução de políticas públicas e o planejamento estadual, destaca-se a discussão participativa do PPAG e da LOA:

A ALMG, por meio das Comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, realiza, anualmente, processo de discussão participativa do Plano Plurianual, tanto em sua fase de elaboração, quanto nas revisões que o Governo envia para o Parlamento. A população pode participar das discussões sobre esse plano por meio de audiências públicas e grupos de trabalho realizados entre outubro e novembro²⁸.

Verifica-se que a discussão participativa do PPAG e da LOA é coordenada por duas comissões permanentes da ALMG (CPP e Fiscalização Financeira e Orçamentária – FFO²⁹) e possui periodicidade definida. Além disso, as modalidades de participação da sociedade civil são duas: audiências públicas e grupos de trabalho. Entretanto, para fins do presente trabalho, os denominados grupos de trabalho serão compreendidos como parte integrante das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA, uma vez que as atividades realizadas neles são consideradas pré-condição para a realização das audiências públicas.

Na seção seguinte, pretende-se detalhar o processo de discussão participativa do PPAG e LOA, caracterizando-o, evidenciando os atores participantes, os fluxos de trabalho, as regras de funcionamento e os produtos gerados.

²⁷ Vide Regimento Interno ALMG: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>

²⁸ Informações contidas na página do evento: https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2019/ppag-2020-2023/ppag-2020/index.html?aba=js_entenda&albPos=1&subcontent:entenda=o-ppag-e-a-participacao-popular

²⁹ A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária - FFO está prevista no inciso VII do art. 102 do Regimento Interno da ALMG.

4.7 As Audiências Públicas de Discussão Participativa do PPAG e da LOA

As audiências de discussão participativa do PPAG e da LOA são o momento em que o Legislativo mineiro recebe as sugestões diretas da sociedade civil participante para aprimorar o plano plurianual e o orçamento anual, contribuindo para adequar o planejamento estadual à realidade vivenciada pelos cidadãos.

O PPAG é o instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo que estabelece qual será o escopo de atuação do Estado para um período de quatro anos. O plano define quais serão os programas e as ações de governo, com suas respectivas metas físicas e orçamentárias, que serão executados durante esse período. E a sua vigência inicia-se sempre no primeiro ano de mandato do Governador eleito, e encerra-se no primeiro ano do mandato do Governador seguinte³⁰.

Após a sua entrada em vigor, nos próximos três anos, o PPAG será submetido a três revisões anuais. As revisões visam a adequar o planejamento de médio prazo aos fatores econômicos, políticos e sociais que aconteceram no decorrer dos anos e impactaram o planejamento inicial, além de adequar o planejamento governamental às necessidades da população mineira por bens e serviços que podem variar durante os anos.

Conforme previsto no art. 153 da Constituição Estadual, o PPAG é uma lei de iniciativa do Poder Executivo e deverá ser encaminhado para a apreciação do Poder Legislativo até três meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o término da sessão legislativa³¹ (inciso I do art.68 do ADCT). Por sua vez, o art. 154 da Constituição detalha o que deverá estar estabelecido no Plano:

Art. 154 – A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o

³⁰ Inciso I do art.68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

³¹ Conforme disposto no Glossário da ALMG, a sessão legislativa é o “período de atividades legislativas. A sessão legislativa ordinária realiza-se, a cada ano, de 1º de fevereiro a 18 de julho e de 1º de agosto a 20 de dezembro. A sessão legislativa extraordinária é aquela realizada fora desses períodos e que depende de convocação do governador ou do presidente da Assembleia Legislativa. Ela ocorre em caso de urgência ou interesse público relevante ou para a posse do governador e do vice-governador” (<https://www.almg.gov.br/sobre/glossario.html>).

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado³² e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 1969).

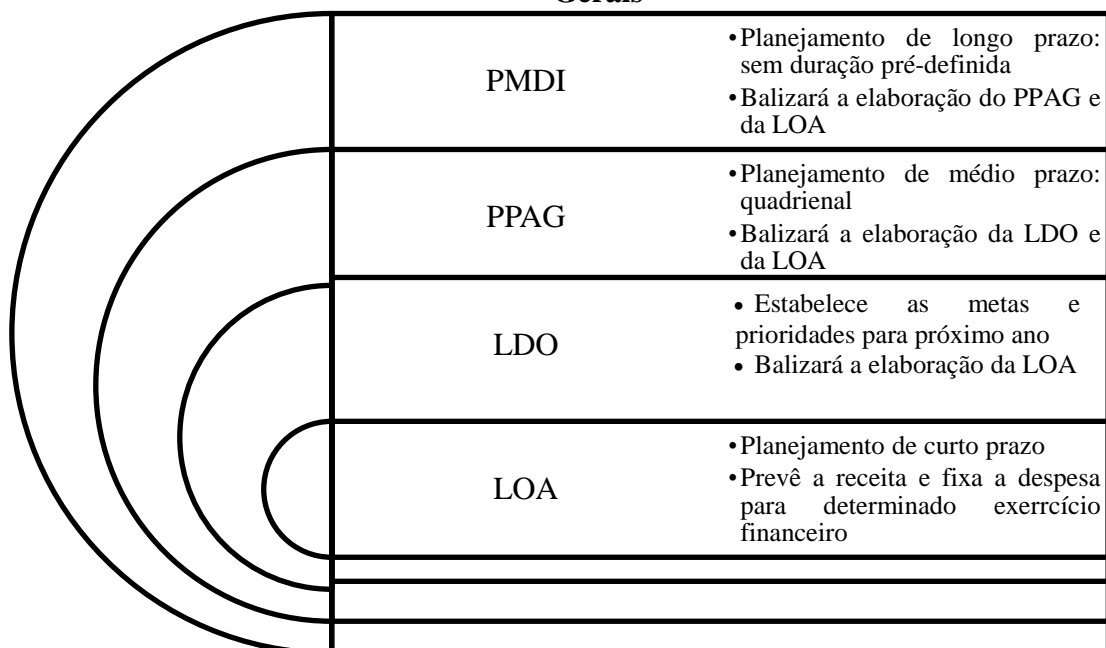
A Lei Orçamentária Anual também é uma lei de iniciativa do Poder Executivo por meio da qual são previstas as receitas e autorizadas as despesas públicas. Conforme previsto no art. 5º da Lei Complementar nº 101, o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³³. Além disso, o §2º do art. 157 da Constituição Estadual determina que o orçamento estadual deva ser compatível com as determinações contidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Já o §3º estabelece que a LOA não deva conter disposição estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas a autorização para a abertura de crédito suplementar e a contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Por fim, destaca-se que, apesar da vigência anual da LOA, as suas despesas fixadas correspondem às metas financeiras das ações que compõem o PPAG para aquele mesmo ano.

Diante disso, é possível constatar uma relação de complementaridade e temporalidade entre o PMDI, PPAG, LDO e LOA que pode ser visualizada na Figura 2:

³² O Manual de Elaboração do PPAG 2020-2023 e da Proposta Orçamentária 2020 define o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI como: “o instrumento de planejamento de longo prazo da Administração Pública Estadual, responsável por balizar a elaboração dos demais instrumentos de planejamento, entre eles o PPAG e a LOA. Dessa forma, a principal função do PMDI está na definição da visão de futuro e das diretrizes ou objetivos setoriais do governo, estabelecendo, portanto, a estrutura superior do plano plurianual, à qual devem se vincular todos os programas e ações de governo” (MINAS GERAIS, 2019,p. 7).

³³ O art.155 da Constituição do Estado determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – deve ser compatível com o PPAG e compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

Figura 2 - Os instrumentos de planejamento e orçamento do estado de Minas Gerais



Fonte: Adaptada pela autora.

As audiências públicas de discussões participativas são conduzidas pela CPP desde outubro de 2003 e estão previstas na Constituição Estadual (arts. 155, 157 e 158), nas Leis que instituem os Planos Plurianuais de Ação Governamental (§2º do art. 4º da Lei 15.033 de 20 de janeiro de 2004; §2º do art.7º da Lei 17.347 de 16 de janeiro de 2008; §2º do art. 8º da Lei 20.024 de 09 de janeiro de 2012; §2º do art. 8º da Lei 21.968 de 14 de janeiro de 2016; e no Regimento Interno da ALMG (art. 291).

A realização das audiências participativas obedece aos prazos do ciclo orçamentário, ocorrendo sempre após o encaminhamento dos projetos de lei da LOA e PPAG à ALMG e antes da finalização do prazo regimental de apresentação de emendas parlamentares³⁴ a tais projetos de lei. Além da CPP, que atua na coordenação do processo, participam das audiências públicas: a sociedade civil inscrita; a comissão de FFO³⁵ e o Poder Executivo³⁶.

As audiências públicas realizadas pela CPP sofreram ao longo dos anos algumas alterações de formato e de regras de funcionamento. Tais alterações são reflexos das

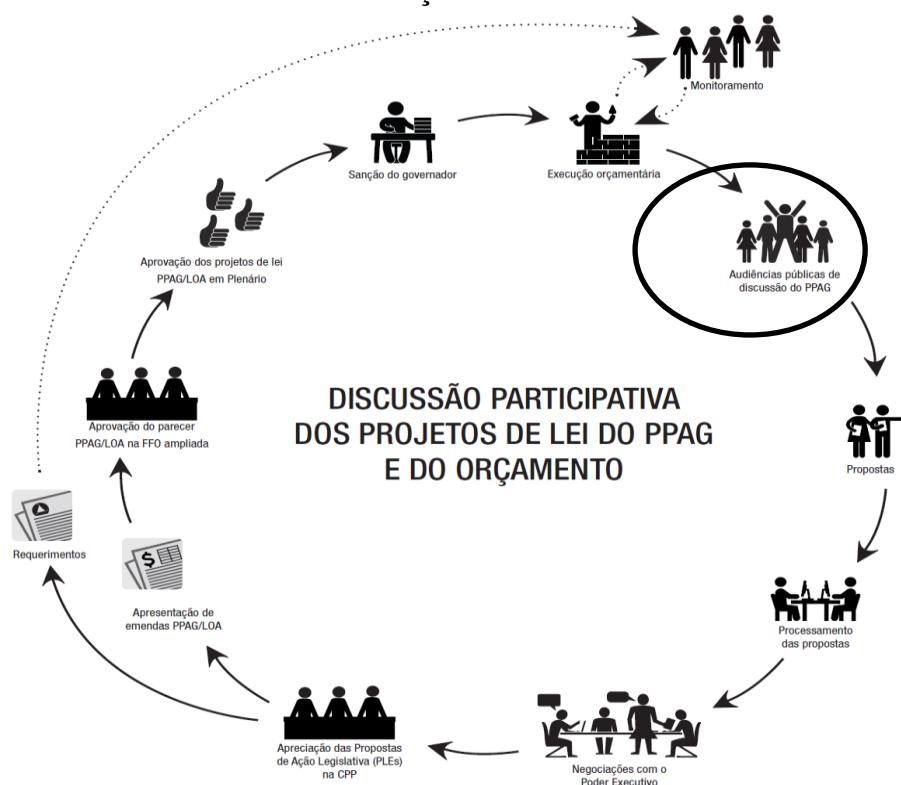
³⁴ Conforme previsto no §2º do art. 204 do Regimento Interno da ALMG, os parlamentares terão 20 dias contados da data de distribuição dos projetos de lei à FFO para apresentarem emendas.

³⁵ O detalhamento da sua participação no processo está previsto nos arts. 204, 205, 218 e 220.

³⁶ Atualmente, a coordenação do processo no Poder Executivo é realizada pela SEPLAG-MG. As demais Secretarias e entidades que compõem o Poder Executivo são responsáveis por fazer o levantamento e a apresentação das informações solicitadas pela ALMG, bem como fornecer suporte técnico durante a realização das audiências e grupos de trabalho.

mudanças na matriz de planejamento que fundamentou o PMDI e o PPAG ao longo dos anos da alternância na composição partidária da CPP; e das análises das repostas obtidas nos questionários de avaliação respondidos pelos participantes do evento. Diante disso, apresentam-se (Figura 3) as etapas do processo de discussão participativa dos projetos de lei do PPAG e da LOA, considerando-se a sua formatação mais recente, referente ao quadriênio 2016-2019.

Figura 3 - Ciclo do processo participativo dos projetos de Lei do PPAG e do orçamento



Fonte: ALMG (2019).

Tomando a realização das audiências públicas de discussão do PPAG como ponto de partida do ciclo, é importante mencionar que, após o recebimento dos projetos de lei do PPAG e da LOA na ALMG, inicia-se a fase de preparação do evento institucional de discussão participativa. Essa fase envolve (...)

Preparação, pela equipe técnica da Assembleia do curso presencial e de educação à distância, para a população, sobre Planejamento e Orçamento Público; a elaboração de convites impressos e eletrônicos; a organização de informações para a população, gabinetes e parlamentares sobre a execução orçamentária das ações (ALMG, 2019).

O curso de capacitação em Planejamento e Orçamento Público é gratuito, na modalidade de Educação à Distância - EaD e possui como objetivo principal:

Informar sobre a estrutura e o funcionamento do planejamento e do orçamento do Estado de Minas Gerais, sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e sobre o processo de participação da população nas discussões dos projetos de leis orçamentárias que tramitam na ALMG, com atenção especial ao PPAG³⁷.

Pode-se dizer que o curso foi criado com o intuito de capacitar os pretendentes participantes das discussões participativas sobre a elaboração e revisão do PPAG e LOA, a respeito das temáticas atinentes à área. Trata-se de uma ferramenta importante, uma vez que a linguagem que permeia os instrumentos de planejamento e orçamento é considerada excessivamente técnica, por muitos, o que pode dificultar a compreensão dos participantes e prejudicar a qualidade da participação deles no evento.

Nesse ponto, Pires (2011), ao se referir aos trabalhos de Fonseca (2011) e de Tatagiba (2011), ressalta que para esses autores o caráter técnico da linguagem utilizada nos espaços participativos seria um “elemento discriminante dos atores, dado que sua posse em graus variados poderia levar a erros de julgamento e, portanto, a erros de posicionamento com relação a questões e deliberações específicas empreendidas no interior das IPs” (AVRITZER, 2011, p. 89).

Ainda na visão de Fonseca (2011), o domínio ou não da linguagem técnica seria um exemplo de desigualdade de poder “que pode contribuir para que o fórum participativo não cumpra seus objetivos originais” (FONSECA, 2011, p. 163). Para tanto, utiliza-se como exemplo a pesquisa realizada no conselho municipal de saúde de um município catarinense em que ficou provado que “linguagem técnica utilizada pelos representantes governamentais contribui para que a relação estabelecida no conselho seja uma relação de dominação” (FONSECA, 2011, p. 163).

O curso foi introduzido como ferramenta do processo de discussão participativa em 2017. A sua última edição aconteceu em 2019 e foram disponibilizadas 400 vagas. Além disso, foi organizado em seis aulas, com os seguintes temas: i) sistema orçamentário; ii) PPAG e LOA; iii) participação popular; iv) monitoramento e avaliação; v) projetos de lei em tramitação na ALMG. A última aula apresenta, em linhas gerais, os projetos de lei do

³⁷ https://ead.almg.gov.br/moodle/pluginfile.php/62421/course/summary/Plano%20de%20curso_PlanejamentoeOr%C3%A7amento2019_EaD.pdf

PPAG e da LOA que serão apreciados pela Casa e que também estarão em pauta nas audiências públicas de discussão participativa.

Finalizada a fase preparatória do evento, a etapa seguinte inicia-se com a realização da audiência pública de abertura. Trata-se de uma audiência conjunta entre a CPP e a FFO que oficializa a abertura do processo, divulga o cronograma de atividades e permite que os parlamentares e as autoridades do Poder Executivo se manifestem sobre o evento e sua importância, bem como sobre os instrumentos de planejamento e orçamento.

A etapa subsequente consiste na formação dos grupos de trabalhos, que contam com a participação ativa dos cidadãos e representantes da sociedade civil. Considerando-se a metodologia utilizada no quadriênio 2016-2019, as audiências temáticas se organizaram de acordo com os eixos estratégicos do PMDI³⁸, a saber: Educação e Cultura, Saúde e Proteção Social; Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; e Segurança Pública.

As audiências temáticas iniciam-se com a realização de uma palestra para todos os presentes sobre o parlamento, o planejamento e o orçamento público. Trata-se de uma segunda oportunidade de redução da desigualdade de poder, existente entre os participantes, nos moldes tratados por Pires (2011), Fonseca (2011) e Tatagiba (2011).

Após o curso, os membros do Poder Executivo apresentam o monitoramento das políticas públicas vigentes, com destaque para a divulgação das informações sobre a execução física e orçamentária dos programas e ações incluídos por emenda ao PPAG e que foram aprovados no ano anterior. Além disso, os técnicos do Executivo apresentam as metas e as prioridades para o próximo exercício, ou seja, as principais entregas que estão previstas nos projetos de lei do PPAG e LOA que serão discutidos no evento. O objetivo é prestar contas para a sociedade daquilo que tem sido feito e qual o planejamento para o futuro.

A fase seguinte é a de formação dos grupos de trabalho para a realização da discussão participativa propriamente dita. Cada eixo temático se subdivide em temas³⁹ segundo os quais ocorre a distribuição dos participantes que já se inscreverem previamente naqueles temas que possuíam interesse. Os participantes são direcionados para os espaços físicos em que ocorreram as discussões. Nesses espaços, cada participante apresenta uma

³⁸ Lei nº 21.967, de 12 de janeiro de 2016 – Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI - e dá outras providências.

³⁹ Os temas são definidos pela ALMG e levam em consideração os objetivos, as finalidades e o público-alvo dos programas e ações governamentais.

palavra-chave que resume a sua proposta de intervenção no PPAG e, ou na LOA. As palavras são organizadas por pertinência temática em um quadro disposto em cada uma das salas de discussão participativa. A partir dessa organização, novos subgrupos são formados levando em consideração as semelhanças temáticas identificadas.

Posteriormente, inicia-se a fase de formulação, registro e apresentação das sugestões de alteração e aperfeiçoamento do plano e do orçamento anual, as denominadas sugestões cidadãs. A construção das sugestões acontece de forma coletiva. Todos os participantes podem argumentar e contra-argumentar, até que o grupo chegue a um consenso a respeito da configuração final da proposta de alteração ou melhoria. Não existe limitação quanto ao número de proposições por subgrupo. Entretanto, todas elas devem ser registradas em um formulário próprio, com a identificação de todos os participantes. Ao final dessa fase, os subgrupos apresentam cada uma das sugestões e o grupo escolhe um representante que será responsável por apresentá-las na audiência pública de encerramento.

Todas as sugestões cidadãs são processadas pela equipe técnica da ALMG, dando origem às PLEs, que serão analisadas pelo Poder Executivo que, por sua vez, emitirá um parecer, manifestando-se de forma favorável ou não a cada uma delas. O Executivo analisará principalmente a viabilidade técnica, operacional e orçamentária de cada uma PLEs. Os pareceres são apresentados e discutidos em reunião conjunta, composta pela Seplag-MG, CPP e consultores das demais comissões temáticas da ALMG.

Finalizada a etapa de negociação com o Poder Executivo, a CPP realiza uma nova reunião para apreciar as propostas. O resultado é a conversão das PLEs em emendas ao PPAG, emendas à LOA, emendas ao PPAG e LOA ou requerimentos de providências e pedidos de informação ao Poder Executivo. As emendas ao PPAG e à LOA podem alterar os atributos qualitativos e quantitativos dos programas e ações governamentais e criar novos programas e ações. Destaca-se que as alterações nas metas orçamentárias possuem efeito direto sobre a LOA. Essas emendas são denominadas emendas de participação cidadã.

As emendas aprovadas são numeradas e publicadas no site da ALMG. Em sequência, após reunião ampliada da FFO, o presidente da comissão profere despacho de recebimento ou não recebimento das emendas e encaminha os projetos ao relator, acompanhando-os do parecer da comissão. Após o encaminhamento, coloca-se na pauta do plenário, para votação dos projetos de lei do PPAG e LOA. Com a aprovação, os mesmos são encaminhados para a sanção do Governador.

Após a sanção, inicia-se a execução orçamentária dos programas e das ações que compõem o PPAG, bem como das PLEs que se converteram em emendas parlamentares. Ressalta-se que, desde 2012, o estado de Minas Gerais utiliza um identificador próprio para as emendas de participação cidadã nos projetos de lei do PPAG e da LOA. Trata-se do IPU de código 4, denominado Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã. Dessa forma, tornou-se mais fácil rastrear a execução dessas emendas no decorrer do exercício financeiro.

Por fim, no decorrer do exercício financeiro, a ALMG realiza a atividade de monitoramento de cada PLE através dos Boletins de Monitoramento⁴⁰, que são publicados no Portal da Assembleia e contêm as seguintes informações para acompanhamento: i) a relação dos participantes dos grupos de trabalho; ii) as sugestões apresentadas durante a elaboração ou revisão do PPAG; iii) os resultados das sugestões: se foram convertidas em emendas ao PPAG e, ou à LOA e em requerimentos de providências ou de pedidos de informação; v) a execução física e orçamentária das ações contempladas por emendas de participação cidadã; vi) a execução física e orçamentária das ações criadas por emendas de participação cidadã; e vii) a análise das respostas aos requerimentos enviados.

A periodicidade de divulgação dessas informações é variável e depende da divulgação de informações a respeito da execução das metas físicas e orçamentárias pelo Poder Executivo.

Após a apresentação da dinâmica de funcionamento das audiências públicas de discussão participativa do PPAG, e considerando-se a classificação de audiências públicas apresentada pelo IPEA (2012) e já referenciadas na seção 3.3.5 deste trabalho, afirma-se que: o objeto das audiências “é focado na elaboração/ajuste de planos, políticas e projetos de lei”; que a sua natureza é obrigatória; que a sua abrangência é regional; o *timing* de realização é durante a fase de planejamento das políticas públicas; e que o público predominante é profissional, representando setores historicamente excluídos.

⁴⁰ https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/emendas.html

5 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Neste estudo, são analisadas as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA no Legislativo mineiro, com o propósito de aferir a sua efetividade. De início, destaca-se o recorte temporal delimitado, compreendido no período de 2012 a 2019.

É importante mencionar que as audiências públicas ocorrem sempre no ano anterior ao ano de vigência do PPAG que será discutido em audiência. Isso significa que, se o projeto de lei de elaboração/revisão do PPAG refere-se ao PPAG 2012-2015, exercício de 2012, as audiências públicas aconteceram em 2011. Logo, optou-se por identificar o período de análise tomando como referência o ano de vigência do plano e de suas revisões e não o ano de realização das audiências.

O período de análise 2012-2019 justifica-se por ter sido criado em 2012 o IPU, denominado Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã e representado pelo código 4. O IPU permite a identificação das emendas de Participação Cidadã na LOA e o acompanhamento da execução da despesa. Já, 2019 é último o ano para o qual se encontram disponíveis os dados e as informações a respeito da execução orçamentária anual dessas emendas.

Neste capítulo, parte-se da discussão relativa ao enquadramento tipológico da pesquisa, seguida dos recursos e procedimentos adotados em seu desenvolvimento. Em um segundo momento, busca-se a construção de um modelo de análise, informado pela revisão teórica efetuada nos capítulos anteriores. Nesse ponto, destacam-se as dificuldades metodológicas e os desafios referentes à abordagem da participação social, das instituições participativas e de sua efetividade. Por fim, com o lastro da revisão de literatura desse campo, apresentam-se estratégias metodológicas, variáveis e parâmetros analíticos adotados por diversos autores, desembocando-se na construção do modelo de análise a ser aplicado no caso em foco.

5.1 Enquadramento da pesquisa e recursos metodológicos empregados

A pesquisa desenvolvida classifica-se como de natureza aplicada, de abordagem quali-quantitativa e com objetivos descritivos e exploratórios, nos termos de Silva (2004, p. 20).

Entende-se por pesquisa de natureza aplicada aquela que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos”. Esse

tipo de pesquisa concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Destaca-se, ainda, o empenho na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções.

De acordo com Silva (2004), a abordagem qualitativa da pesquisa possui as seguintes características:

[...] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (SILVA, 2004, p. 70).

Uma pesquisa quantitativa é aquela pautada em aspectos quantificáveis, ou seja, que pode ser traduzida em números e informações a serem classificadas e analisadas. Elas requerem a utilização de recursos estatísticos, a formulação de hipótese e classificação de variáveis. Silva (2004) afirma que essa forma de abordagem

[...] é empregada em vários tipos de pesquisas, inclusive nas descritivas, principalmente quando buscam a relação causa-efeito entre os fenômenos e também pela facilidade de poder descrever a complexidade de determinada hipótese ou de um problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou das atitudes dos indivíduos (SILVA, 2004, p. 70).

Em relação aos objetivos da pesquisa, para Gil (2002), a pesquisa descritiva é aquela que “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL 2002, p. 42). Envolve o uso de “técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática” (GIL, 2002, p. 42).

Ainda, sobre a pesquisa descritiva, Prodanov e Freitas (2013) esclarecem que:

Tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador. Procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos. Assim, para coletar tais dados, utiliza-se de técnicas específicas, dentre as quais se destacam a entrevista, o formulário, o questionário, o teste e a observação (PRADANOV, 2013, p. 52).

Já a pesquisa exploratória é aquela que objetiva “proporcionar mais familiaridade com o problema” (GIL, 2002, p. 41) que se pretende investigar, isto é, “facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto” (PRADANOV, 2013, p. 52). O planejamento flexível é a característica principal desse tipo de pesquisa.

Para a realização desta pesquisa, serão utilizados os seguintes procedimentos técnicos: estudo de caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental (SILVA, 2004).

O estudo de caso é definido por Yin (2001) como um estudo minucioso e profundo de um ou mais objetos. De acordo com Schramm (apud YIN, 2001), a essência do estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão, ou um conjunto de decisões, seus motivos, implementações e resultados. Gil (2002, p. 54) afirma que o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”.

Somam-se ao conceito apresentado por Gil (2002), as suas considerações a respeito das principais dificuldades atreladas à realização do estudo de caso. Seriam elas a falta de “rigor metodológico” e a “dificuldade de generalização”. Sobre o rigor metodológico, Gil (2002) afirma que, geralmente, os estudos de caso não são realizados a partir de procedimentos metodológicos rígidos; por consequência, os resultados ficam comprometidos. Já, em relação à dificuldade de generalização, Gil (2002) destaca que, ao se estudar um fenômeno específico, com regras, procedimentos e dinâmica de funcionamento próprio, fica difícil estender os resultados obtidos para outros fenômenos similares.

Considerando-se ainda as principais dificuldades metodológicas, associadas ao estudo de caso, identifica-se na literatura que a realização de estudos de caso sobre a temática da participação social e seus resultados apresentam algumas dificuldades adicionais, conforme será discutido na seção seguinte.

Entende-se por pesquisa bibliográfica aquela em que o pesquisador consulta e analisa o material já publicado sobre o tema, tais como: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico e internet. Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador ampliar a visão sobre o fenômeno estudado, indo além do seu problema de pesquisa.

Nesse sentido, consultou-se a literatura sobre democracia, participação social, representação, deliberação, instituições participativas, de modo especial, IPs dos Poderes Executivo e Legislativo do estado de Minas Gerais. A revisão estendeu-se, ainda, para as audiências públicas, permitindo contemplar seu conceito, as características, a potencialidade e as limitações.

Quanto à pesquisa documental, que muito se assemelha à pesquisa bibliográfica, tomam-se como ponto de partida os materiais existentes sobre o tema que “não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). Ainda, segundo Gil (2002), os materiais utilizados classificam-se em fontes de primeira mão e fontes de segunda mão. Os documentos de primeira mão são “aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico. Nessa categoria, estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc.” (GIL, 2002, p 46). Já aqueles considerados de segunda mão referem-se aos documentos “que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.” (GIL, 2002, p 46).

Os principais documentos consultados durante a realização da pesquisa foram: os materiais de apoio que orientam o debate e subsidiam a apresentação das sugestões dos participantes das audiências públicas; a base de dados sobre os inscritos nas audiências públicas; os Boletins de Monitoramento das sugestões populares; as respostas aos questionários de avaliação da discussão participativa; os relatórios técnicos da ALMG a respeito das atividades institucionais realizadas pela Casa, durante os anos, bem como sobre a participação popular na ALMG; as bases de dados sobre a execução física e orçamentária dos programas e ações governamentais; os Relatórios Anuais de Avaliação e os sítios eletrônicos da ALMG e da SEPLAG-MG.

O material de apoio é composto de três documentos distintos: o mapa de conceitos⁴¹, o guia de programas⁴² e a listagem de programas e ações que compõem⁴³. O

⁴¹ Disponível no seguinte endereço eletrônico:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/documentos/guias-de-programas/0-mapa-de-conceitos.pdf

⁴² Disponível no seguinte endereço eletrônico:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/?aba=js_documentos&albPos=1#guias-de-programas

⁴³ Disponível no seguinte endereço eletrônico:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/?aba=js_documentos&albPos=1#programas-e-acoas

mapa é o documento que auxilia os participantes a compreenderem melhor a organização das informações contidas no plano, apresentando as definições a respeito dos atributos qualitativos dos programas e ações. O guia de programas lista a relação de programas do PPAG que serão discutidos em audiência, organizando-os por temas e por destinatários das políticas públicas. Por fim, a listagem de programas detalha o rol de programas e ações que serão discutidos em audiências, informando as metas físicas e orçamentárias de cada uma das ações. Todos os três documentos são elaborados pelo Poder Legislativo.

A base de dados sobre os inscritos apresenta a relação dos participantes e alguns dados de preenchimento obrigatório no momento da inscrição. Caso a inscrição seja individual, são solicitados dados como nome, sexo, e-mail, profissão, CPF, identidade, endereço e telefone. Já, nas inscrições por representação de instituição, além dos dados pessoais, são solicitados os dados da instituição. Em ambos os casos, é obrigatório informar também o grupo de trabalho (área de interesse) que o inscrito deseja participar. A partir da sistematização e análise desses dados e considerando-se os seus limites, traça-se o perfil dos participantes.

Já os Boletins de Monitoramento são os relatórios de acompanhamento das sugestões da sociedade civil que foram apresentadas em audiência no ano anterior. Sobre eles é possível saber: quem fez a sugestão; o que ela se tornou (requerimento, emenda aos projetos de lei do PPAG e do Orçamento, etc.); e os desdobramentos ao longo do ano. O documento é elaborado pelo Poder Legislativo e disponibilizado em seu endereço eletrônico⁴⁴. A partir das informações contidas nesses Boletins, verifica-se o nível de implementação das sugestões propostas. Tratando-se de requerimentos, o documento informa se houve resposta do Poder Executivo e qual a síntese dessa resposta. Em relação às emendas, apresenta o resumo da execução física e orçamentária de cada uma delas.

O questionário de avaliação da discussão participativa é entregue a todos os participantes inscritos. Seu objetivo é registrar a avaliação dos participantes sobre as dinâmicas utilizadas, para a análise e discussão do PPAG. O documento é elaborado pelo Poder Legislativo e é composto de perguntas objetivas e discursivas. As respostas obtidas nesse questionário são de fundamental importância para se analisar a percepção dos participantes sobre as audiências públicas.

⁴⁴ https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/emendas.html?lei=2016-2019&revisao=2018

Os relatórios técnicos são denominados Relatórios Institucionais da ALMG e apresentam o balanço da atuação legislativa no ano de referência, incluindo destaques da aprovação de projetos, eventos e iniciativas institucionais. Possuem um capítulo específico sobre os canais de diálogo com a população que destaca o evento institucional de discussão participativa do PPAG e da LOA, contendo um resumo sobre as atividades realizadas. Além disso, o Relatório Consolidado sobre os Resultados do Processo de Discussão Participativa no PPAG, no período de 2003 a 2018, apresenta um panorama geral a respeito do de “participação popular nas audiências públicas de discussão dos projetos de lei de elaboração ou de revisão anual do Plano Plurianual PPAG pela CPP, em parceria com FFO” (ALMG, 2019, p. 2).

As bases de dados sobre a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã são geradas pela SEPLAG-MG e contêm detalhes a respeito das metas físicas programadas e executados por município, além da manifestação do Poder Executivo a respeito da execução das mesmas. A partir dessa base, pretende-se aferir o desempenho físico e orçamentário das emendas, considerando, como variáveis de análise, o valor programado total, o valor programado por função, o valor empenhado total, o valor empenhado por função e a representatividade desses valores no orçamento fiscal.

5.2 Desafios e estratégias metodológicas: construção do modelo de análise

Lavalle (2011) aponta para as dificuldades metodológicas na abordagem da participação social e de sua efetividade, abordando três operações analítico-metodológicas, com o intuito de revertê-las.

A primeira dificuldade diz respeito à polissemia de sentidos e multidimensionalidade atrelada à ideia de participação. Para o autor, para fins de avaliação dos resultados da participação, é necessário considerá-la enquanto ferramenta para o alcance de resultados. Não se deve analisá-la como um valor em si. O posicionamento do autor é assim esclarecido:

Quando a participação é definida como valor, ela opera como um conceito conotativo que define um bem – por ser boa a participação –, mas proposições conotativas não são passíveis de pesquisa empírica na medida em que seus componentes não são variáveis. Então, o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação

que, assumindo um conceito denotativo, afirma efeitos empíricos específicos (LAVALLE, 2011, p. 40).

A segunda operação analítico-metodológica é denominada escolha de redução e “consiste em postular com precisão o efeito ou o conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido” (LAVALLE, 2011, p. 41), ou seja, é necessário delimitar o tipo de efeito que se pretende avaliar. Não se trata de negar os outros efeitos possíveis, mas, sim, de se “concentrar(em) esforços na definição e produção acurada de indicadores capazes de exprimir de modo persuasivo o efeito” (LAVALLE, 2011, p. 41).

Na sequência, o terceiro passo consiste em se esquivar daquilo que seria denominado tentação da causalidade remota (*hysteresis*). A sugestão do autor é de que o pesquisador direcione a sua atenção nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs, ou seja, naquilo que elas efetivamente produzem, evitando-se generalizações de causa e efeito indevidas.

Na mesma linha, Cunha *et al.* (2011) analisam os desafios metodológicos relacionados à temática da participação social que está inserida no campo das ciências sociais. Nesse sentido, alegam que eram atribuídos à participação social efeitos democráticos que, por muito tempo, foram considerados efeitos garantidos ou de difícil mensuração. Os autores sublinham que o desafio metodológico atual seria “tanto à transformação de princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos, quanto à apreensão desses significados na interação entre sujeitos e instituições” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 297).

No mesmo diapasão, Pires (2011, p. 229), referindo-se às IPs, afirma que a consciência a respeito dos “resultados que elas podem gerar, de suas características e de seus processos e contextos de operação, levou os pesquisadores a se questionarem a respeito de qual seria a estratégia metodológica capaz de estabelecer relações explicativas entre os processos e os resultados”. Entretanto, ressalta que existem diferentes estratégias metodológicas capazes de estabelecer tais relações e cada uma delas possuem potencialidades e limitações (PIRES, 2011).

Diante disso, alguns autores apresentaram em seus trabalhos algumas estratégias metodológicas, tendo em vista analisar as experiências participativas, evidenciando os principais resultados gerados por elas, no que tange aos efeitos de socialização e psicológicos, aos efeitos distributivos e aos efeitos indiretos ou não intencionais

(LAVALLE, 2011); ou ao aprimoramento da cidadania, dos governos e das decisões (COELHO, 2011).

Para fins ilustrativos, citam-se algumas estratégias metodológicas adotadas para a avaliação das IPs: a construção de tipologias (SILVA, 2011; AVRITZER, 2008; FARIA; RIBEIRO, 2011; PIRES; VAZ, 2014); a formação de pares contra factuais (ou *matched pair*) e estruturação de grupo controle (VAZ; PIRES, 2011); a análise dos potenciais efeitos distributivos a partir do estabelecimento de correlações entre a alocação de recursos públicos e distribuição territorial da pobreza (PIRES, 2011); a análise comparativa da pluralidade, da deliberação e das conexões existentes no mesmo processo participativo, em unidades distintas da federação (COELHO, 2011); e a estratégia multidimensional de avaliação, que contempla aspectos da dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos (CUNHA *et al.*, 2011).

É unânime entre os autores o entendimento de que nenhuma estratégia metodológica é capaz de criar um parâmetro universal de avaliação das IPs, até porque grande parte delas baseia-se em análises comparativas. Além disso, a heterogeneidade existente entre as IPs dificulta a construção de padrões de análise. Entretanto, os estudiosos da área alegam que o desenvolvimento de estratégias metodológicas não deixa de ser uma contribuição importante para o campo de estudo, uma vez que questionam a visão determinista, normativa ou principiológica que recaiu sobre as IPs e seus efeitos durante muito tempo (SILVA, 2011; CUNHA *et al.*, 2011; LAVALLE, 2011).

Diante disso, as estratégias metodológicas desenvolvidas no presente trabalho consistem no mapeamento dos elementos constituintes das audiências públicas à luz das tipologias de IPs, discutidas em subseção específica do referencial teórico, e na análise ao se analisar os fatores endógenos à dinâmica das discussões participativas do PPAG e da LOA no estado de Minas Gerais e também dos fatores exógenos relacionados à capacidade administrativa, por parte do governo, aproximando-se da abordagem de Cunha *et al.* (2011).

Sobre as vantagens associadas ao recurso metodológico das tipologias, Silva (2011) argumenta:

A análise de casos particulares não mais como isolados, mas como exemplares de determinados tipos ou famílias de IPs possibilita um processo mais cumulativo de produção de conhecimento, com uma identificação sistemática de especificidades e, especialmente, de padrões recorrentes de correlações entre

determinadas características das IPs e de seus contextos e resultados (SILVA, 2011, p. 236).

Os fatores endógenos estão relacionados às regras e aos procedimentos que fundamentam e organizam a dinâmica de funcionamento dos espaços participativos. Nesse sentido, referem-se à análise do desenho institucional da IP escolhida como objeto de análise. À luz do referencial teórico estudado, constatou-se que alguns autores alegam que o desenho institucional é uma variável relevante para a análise da efetividade, da equidade e da extensão nas IPs (CORTES, 2011; PIRES, 2014; SILVA, 2011; AVRITZER, 2008; FARIA; RIBEIRO, 2011; CUNHA *et al.*, 2011). Para tanto, algumas variáveis relacionadas ao desenho institucional foram identificadas por Cunha *et al.* (2011) como capazes de impactar no desempenho democrático e inclusivo das IPs.

Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307).

Diante disso, Cunha *et al.* (2011) apresentam algumas variáveis institucionais capazes de revelar o “nível de institucionalização, de democratização e de representação” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307) das IPs. Ressalta-se que o trabalho desenvolvido por Cunha *et al.* (2011) focou-se na análise dos conselhos. Entretanto, com as devidas adaptações, é possível sua aplicação no exame da dinâmica de funcionamento das audiências públicas.

As variáveis de institucionalização utilizadas por Cunha *et al.*, (2011) e também por outros autores (VAZ, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011) foram: tempo de existência, estrutura organizacional e frequência de reuniões ordinárias.

Estas variáveis estariam correlacionadas como preditores do funcionamento dessas instituições, como a suposição de que um maior tempo de existência, bem como a existência de regularidade nas reuniões, poderiam predizer, por exemplo, o grau de formalidade de determinado conselho. Além disso, o grau de organização dessas instituições poderia ser predito a partir de informações sobre sua estrutura interna, como existência de mesa diretora, secretaria executiva e a capacidade de organizar conferências na sua área (VAZ, 2011, p. 99).

Já, para se aferir o grau de democratização, traduzido neste trabalho como a junção das dimensões da participação e da representação, as variáveis utilizadas “retratam os potenciais democratizantes e inclusivos das audiências” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 308). Os autores indagam: “Seriam elas capazes de aferir quem participa? Em que participa? Como

se participa? Quais as consequências dessa participação?” (ANDUZIA; MAIA apud SOUZA, 2011).

No âmbito *quem participa*, considera-se, como aspiração normativa, que um processo será mais qualificado com uma participação mais ampla e diversa. Diante da questão *em que participa*, a expectativa é que a qualidade do processo venha com a participação direcionada a questões políticas relevantes que a população possa influenciar. Ao avaliar *como* se dá a participação, espera-se que um processo participativo tenha suporte social, político e administrativo para garantir a expressão livre dos participantes. Neste caso, o foco está na forma de operação do processo, incluindo os meios materiais e técnicos, as condições de desenvolvimento e o grau de acordo dos diversos sujeitos da ação. Com a pergunta sobre as *consequências*, a aspiração normativa é que um processo qualificado oportuniza que a participação influencie processos decisórios, além de fomentar uma cultura participativa (SOUZA, 2011, p. 203).

Sendo assim, no âmbito *quem participa*, considerando-se as categorias de participantes mapeados, analisou-se a composição das audiências públicas, verificando-se a pluralidade e a proporcionalidade existentes nesse espaço. Diante da questão *em que participa* considera-se quais foram as temáticas abordadas, a recorrência delas e sua continuidade no decorrer dos anos. Ao se avaliarem *as consequências* da participação, mapearam-se o quantitativo, a variação, os tipos e os efeitos das PLes geradas e aprovadas. Destaca-se que a avaliação do *como* se participa desenvolve-se a partir da classificação das audiências públicas de discussão participativa, no âmbito das tipologias apresentadas.

Considerando-se o rol de fatores endógenos, verificou-se, ainda, se há a presença de um corpo técnico, “cuja função é qualificar cognitivamente o debate”, assessorando os envolvidos para a participação. De acordo com Cunha *et al.* (2011), a presença desse corpo técnico contribui para reduzir a desigualdade de poder existente entre os representantes estaduais e da sociedade civil, ao capacitar esses últimos a tomarem suas decisões.

Quanto aos fatores exógenos, o foco na análise refere-se à capacidade administrativa do governo, nesse ponto traduzida por sua capacidade de conferir efetividade e implementar as demandas da sociedade civil, captadas e convertidas em emendas ao PPAG e à LOA. Sendo assim, pretende-se verificar o grau de implementação e devolução dos resultados oriundos dos processos de participação na discussão participativa do PPAG e da LOA (ANDUZIA; MAIA apud SOUZA, 2011).

Importante esclarecer que os efeitos a serem avaliados dizem respeito a: (1) posição assumida pelas audiências públicas dentre as tipologias de IP mapeadas, a fim de posicioná-la frente às demais instituições existentes, identificando suas semelhanças, diferenças e limitações, em relação ao conjunto de IPs; (2) institucionalização; (3)

democratização (participação e representação); (4) capacidade administrativa das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA.

No Quadro 15, está sintetizado o modelo de análise, apresentando-se as dimensões analíticas e as variáveis utilizadas, incluindo-se as fontes de dados mobilizadas em cada caso.

Quadro 15 - Modelo de análise das audiências públicas de discussão do PPAG

Dimensões analíticas	Variáveis utilizadas	Fontes de dados mobilizadas
Elementos Constituintes (Tipologias)	<ul style="list-style-type: none"> • Desenho Institucional • Centralidade das audiências para os atores • Centralidade das audiências no processo de produção e implementação de políticas públicas • Critérios e mecanismos de acesso • Critérios e mecanismos de participação • Decisões/ações produzidas pelas IPs e as etapas do ciclo de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencial teórico: Silva (2011); Avritzer (2008), Pires e Vaz (2014), Fonseca <i>et al.</i> (2013), Pires (2014), Cunha <i>et al.</i> (2011), Santos e Gugliano (2015), Ribeiro (2011), Ipea (2012); Godillo (2000), Soares (2002) • Normativos e documentos que explicitem a metodologia, as regras de implementação e de funcionamento da audiência pública de discussão participativa • Sítios eletrônicos da ALMG e da SEPLAG-MG
Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de existência • Estrutura organizacional • Periodicidade • Percepção dos participantes sobre a metodologia e sobre o evento 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencial teórico: Vaz (2011), Faria e Ribeiro (2011), Souza (2011) e Cunha <i>et al.</i> (2011) • Normativas e documentos que explicitem a metodologia, as regras de implementação e de funcionamento da audiência pública de discussão participativa • Questionário de avaliação dos participantes (ALMG)
Democratização (dimensões de participação e representação)	<ul style="list-style-type: none"> • Variação no número de Inscritos • Variação no número de Participantes • Relação de Inscritos x Participantes • Variação no número de categorias de representação da sociedade civil • Proporcionalidade entre os representantes da sociedade civil e do Estado • Variação dos temas abordados • Variação do número das PLes geradas • Variação do número das PLes aprovadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencial teórico: Vaz (2011), Faria e Ribeiro (2011), Cunha <i>et al.</i> (2011), Almeida e Cunha (2011), Santos e Gugliano (2015), Venturelli (2018), Wampler (2011), Mendonça e Cunha (2012), Prata (2007) • Base de dados sobre os inscritos e participantes nas audiências públicas • Relatórios técnicos da ALMG a respeito das atividades institucionais realizadas • Boletins de Monitoramento das sugestões populares • Sítios eletrônicos da ALMG e da SEPLAG-MG
Capacidade Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de desempenho da execução física e orçamentária das Emendas de Participação Cidadã • Representatividade dos valores alocados e executados pelas Emendas de Participação Cidadã, frente ao volume total de recursos previstos no orçamento fiscal do estado de Minas Gerais • Monitoramento e divulgação das PLes 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencial teórico: Cunha et al. (2011), Wampler (2011) e Lavallo (2011) • Bases de dados sobre a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã • Sítios eletrônicos da ALMG e da SEPLA-MG • Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) • Boletins de Monitoramento das sugestões populares

Fonte: Elaborado pela autora.

No capítulo seguinte, realiza-se a descrição da análise das audiências, a partir do modelo analítico apresentado no Quadro 15.

6 A EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE DISCUSSÃO PARTICIPATIVA DO PPAG

Os resultados são apresentados de acordo com as quatro dimensões analíticas que compõem o modelo de análise e que foram apresentadas no Capítulo 5: elementos constituintes (tipologias de IP), institucionalização, democratização e capacidade administrativa.

Para tanto, organizou-se o presente capítulo em quatro seções, sendo que cada uma delas aborda uma dimensão de análise. Os resultados são apresentados com a indicação da fonte de dados utilizados e a periodicidade considerada para a análise. Além disso, os resultados são respaldados pelo referencial teórico que foi desenvolvido nos capítulos 2 e 3.

Importante mencionar que a seção referente aos elementos constituintes das audiências públicas e às tipologias de IPs posicionou as audiências públicas frente às demais IPs existentes e descritas nos capítulos 3 e 4, bem como as classificou, em relação aos tipos de audiências públicas existentes. Já a seção que trata da institucionalização apresenta a percepção dos participantes sobre o evento e a metodologia desenvolvida. As duas últimas seções se concentram na apresentação das variáveis numéricas, tais como: o número de inscritos, de participantes, de categorias de representação da sociedade civil; os públicos-alvos e temas mais frequentes; as PLEs geradas, aprovadas e convertidas em emendas; a programação e a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã.

Pretende-se, ao final deste capítulo, compreender quais são as características das audiências públicas de discussão participativa que promovem, viabilizam ou garantem a produção dos resultados pretendidos por esse espaço participativo e quais são aquelas que representam gargalos, desafios e dificuldades à efetividade desses espaços. Entende-se por resultados pretendidos a configuração de um espaço plural e democrático, capaz de incluir representantes dos diferentes grupos sociais e que possua um desenho institucional que permita conhecer suas demandas e necessidades e incluí-las na pauta de atuação governamental. E, ainda, que a referida inclusão se converta na entrega de bens e serviços para sociedade, levando-se em consideração a atuação de cada órgão ou entidade.

6.1 Elementos Constituintes das audiências públicas e as tipologias de IPs

O propósito dessa primeira seção consiste no mapeamento das características gerais das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA, à luz do referencial teórico apresentado no capítulo 3. Dessa forma, pretende-se desenvolver um processo dedutivo que tem como ponto de partida as características gerais das IPs, reduzindo-as à realidade observada nas audiências públicas do PPAG e da LOA.

Conforme discutido no capítulo sobre as IPs, mais especificamente em sua seção 3.1, dentre os autores que construíram a tipologia de análise das IPs, destacam-se as duas tipologias desenvolvidas por Silva (2011). As tipologias desenvolvidas pelo autor foram estruturadas, levando-se em consideração duas dimensões analíticas: as condicionantes político-institucionais e os focos de análise e avaliação.

Em relação à primeira dimensão, verifica-se se as audiências públicas do PPAG e da LOA são centrais para os atores (estatais, da sociedade civil e do mercado) e se os atores participantes são centrais na rede de produção e implementação de políticas públicas.

Diante disso, afirma-se que a centralidade das audiências públicas de discussão participativa é baixa, quando se consideram que o Estado e a sociedade civil possuem, nos moldes estabelecidos no art. 6º da Lei 23.304/2019, outros mecanismos de governança para promoção do diálogo e da atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas. Reitera-se que, no contexto da referida legislação, além da audiência pública, são mecanismos de governança o conselho de políticas públicas, a conferência estadual, a mesa de diálogo e a consulta pública.

O mesmo raciocínio aplica-se ao Poder Legislativo. Conforme discutido no capítulo 4, existem outras modalidades de participação social que são utilizadas pela Casa, tais como: os projetos de lei de iniciativa popular; as PLEs; os seminários legislativos; os fóruns técnicos; os ciclos de debates; as consultas públicas via internet; e o contato direto dos parlamentares com os cidadãos.

No entanto, apesar da existência das diversas modalidades de participação social e mecanismos de governança, a audiência pública é o único espaço de participação social que está expressamente previsto nas Leis que instituíram os Planos Plurianuais de Ação Governamental (§2º do art. 8º da Lei 20.024 de 09 de janeiro de 2012; §2º do art. 8º da Lei 21.968 de 14 de janeiro de 2016) e no Regimento Interno da ALMG (art. 291), como capaz de influenciar diretamente no planejamento estadual. As previsões legais supracitadas são

taxativas, ao determinarem a realização de audiências públicas de iniciativa da ALMG e em parceria com o Poder Executivo, assegurando-se a participação.

Dessa forma, apesar da existência de outras instituições participativas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, as audiências públicas são os mecanismos autorizados em lei para viabilizar a participação da sociedade civil na formulação e revisão do planejamento Estadual. Diante disso, considerando-se que os demais mecanismos de participação e governança não foram mencionados nas leis supracitadas, é possível afirmar que as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA são centrais para os atores envolvidos no processo, uma vez que são os únicos canais de participação social regulamentados pelas leis do PPAG estadual.

Em relação à centralidade dos atores na rede, ao se analisar o histórico e a proporcionalidade dos atores participantes, que serão abordados com maiores detalhes na dimensão analítica de Democratização, constata-se a presença predominante de atores da sociedade civil com interesses e identidades subalternas nas redes de políticas públicas (CORTES, 2011; SANTOS; AVRTZER, 2002; SILVA, 2011), tais como: grupo de catadores de materiais recicláveis e segmentos indígenas, de mulheres, de pessoas com deficiência e de agricultores familiares.

Sendo assim, ainda tomando como referência a tipologia desenvolvida por Silva (2011) e as características da audiência pública no que concerne à centralidade delas e dos atores participantes, é possível classificá-la como um espaço periférico ou de contestação.

O aspecto periférico vincula-se ao fato de que existem outros mecanismos de participação e governança que, mesmo que não sejam diretamente vinculados à elaboração do PPAG e da LOA, impactam a formulação desses instrumentos. Citam-se como exemplo as conferências e os conselhos estaduais que deliberam e aprovam os planos estaduais de políticas públicas que balizarão a atuação governamental durante determinado período de tempo; e o contato direto com os deputados que podem resultar na apresentação de emendas parlamentares individuais e de execução impositiva.

Já a contestação se faz presente, em segundo plano, quando se verifica que o público participante pertence aos setores historicamente excluídos da sociedade. Nesse ponto, as audiências públicas seriam os canais disponíveis para que esses setores vocalizem suas preferências nos instrumentos de planejamento e orçamento. Entretanto, é importante esclarecer que, considerando-se os dados analisados, não há indícios de tensionamento e ocorrência de conflitos entre os participantes usuais e os atores

dominantes. Logo, o enquadramento das audiências nesse espaço levou em consideração as características do público participante.

Considerando-se a segunda dimensão de análise desenvolvida por Silva (2011), que trata dos focos de análise e avaliação, o autor classifica as IPs, tomando como referência dois critérios: os critérios e mecanismos de acesso às IPs; e os critérios e mecanismos de participação das IPs.

Sobre os critérios e mecanismos de acesso, constata-se que as audiências públicas de discussão participativa são espaços abertos à participação da população como um todo, incluindo cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis, conforme disposto no art. 291 do Regimento Interno da ALMG⁴⁵. Entretanto, a participação está condicionada à realização de inscrição prévia, à existência de vagas disponíveis e de infraestrutura física adequada. As regras de acesso são informadas aos interessados no momento que antecede a realização das inscrições para participação no evento. Dentre as regras estabelecidas, destaca-se que:

- As inscrições no site do evento **são limitadas à capacidade de cada espaço físico disponível** (...). Caso as vagas se esgotem antes do dia do evento, as inscrições serão encerradas. Caso contrário, será possível a inscrição presencial, no dia do evento⁴⁶.

Nesse ponto, retoma-se o posicionamento de Fonseca *et al.* (2013) a respeito da relação entre a existência de infraestrutura adequada e a percepção dos participantes sobre a abertura, seriedade e comprometimento do poder público com o evento. Além disso, conforme apontado por Pires (2014), o espaço físico destinado à realização das atividades de funcionamento das IPs interfere na qualidade dos processos participativos existentes.

Da mesma maneira, recuperam-se também os posicionamentos de Cunha *et al.* (2011) e Santos e Gugliano (2015), que pontuam em seus trabalhos a influência dos fatores exógenos e a efetividade das IPs, citando que a existência de espaço físico adequado seria um desses fatores. Mantendo a mesma linha de raciocínio, Faria e Ribeiro (2011) destacam

⁴⁵ Art. 291 – As comissões poderão realizar audiência pública com cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis, para instruir matéria legislativa em trâmite, para acompanhar a execução de políticas públicas e do planejamento do Estado, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente a sua área de atuação, a requerimento de Deputado ou comissão, assegurada a participação do público no debate (ALMG, 1997).

⁴⁶ Regra prevista no documento denominado Regras para a Discussão Participativa do PPAG – revisão para 2019, que se encontra disponível neste link: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/documentos/regras-para-participacao-ppag.pdf

que um dos objetivos das IPs é democratizar as relações sociais e os processos políticos e que, para tanto, tais espaços deveriam ser inclusivos.

Sendo assim, a possibilidade de o espaço físico não comportar todos os interessados em participar do evento, torna-o, nos moldes propostos por Silva (2011), um espaço com critérios e mecanismos de acesso excludentes, ou seja, que delimitam a possibilidade de ingresso de grupos e de indivíduos nas audiências públicas. Diante disso, o caráter inclusivo, a pluralidade e a proporcionalidade estariam comprometidos já que nem todos que gostariam de participar podem fazê-lo.

Importante mencionar que, considerando-se os dados analisados, não há indícios de que interessados em participar do evento foram impedidos de fazê-lo em razão do preenchimento das vagas pelos inscritos previamente. Isso porque, como será evidenciado nas próximas seções, existe uma diferença conceitual e numérica entre os inscritos e os participantes das audiências. Dessa forma, afirma-se que o caráter excludente é contingencial.

Considera-se que os critérios/mecanismos de participação nas audiências são simétricos, ou seja, é garantida a incorporação de todos os participantes nos processos de discussões e tomada de decisões. Nesse ponto, destaca-se parte do conteúdo da subseção do capítulo 4 que descreve a dinâmica de funcionamento das audiências públicas. Conforme descrito, após a formação dos grupos de trabalho, todos os participantes apresentam a sua palavra-chave que irá definir a composição dos subgrupos de discussão e redação das propostas coletivas de alteração e aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e orçamento. O registro dessas propostas é realizado em formulário próprio e a identificação dos participantes que contribuíram com a sua confecção é obrigatória. Elegem-se, entre os participantes de cada grupo de trabalho, o representante e seu suplente para participarem da audiência pública de encerramento.

Diante disso, pode-se afirmar que as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA podem ser classificadas como espaços de seletividade simétrica, ou seja, os critérios e mecanismos de acesso são excludentes e os critérios de mecanismos de participação são simétricos. Na visão de Silva (2011), os espaços dessa natureza não representariam o ideal normativo que se espera que as IPs sigam. Isso porque a expectativa é de que elas sejam espaços inclusivos e abertos a todos aqueles que tenham interesse em participar. Sendo assim, o fato de essa característica estar comprometida nas audiências

públicas do PPAG e LOA compromete a sua configuração enquanto espaço inclusivo e democratizante que viabiliza a participação cidadã.

Ainda considerando a dimensão analítica relacionada com os focos de análise e avaliação, Silva (2011) também classifica as IPs conforme os diferentes tipos de decisão e, ou ações produzidas nelas. Sob esse aspecto, argumenta-se que as audiências públicas de discussão participativa possuem caráter híbrido, ou seja, possuem características que as aproximam das IPs de planejamento, alocação de recursos ou de fiscalização.

Diante disso, partindo do pressuposto de que as emendas ao PPAG, as emendas à LOA, as emendas ao PPAG e LOA e os requerimentos são os produtos finais do processo de discussão participativa, os três primeiros produtos influenciam diretamente o planejamento estadual, ao promoverem alterações nos programas e nas ações que orientam a atuação governamental e estão previstos nos instrumentos de planejamento de médio e curto prazo. Desse modo, se constitucionalmente o PPAG e LOA são considerados instrumentos de planejamento da atuação governamental e se as emendas promovem alterações qualitativas e, ou quantitativas neles, pode-se afirmar que as audiências públicas de discussão participativa são do tipo planejamento.

Soma-se a isso o fato de que as alterações que impactam na LOA interferem necessariamente no planejamento inicial do Poder Executivo sobre distribuição dos recursos disponíveis para determinado exercício financeiro. Logo, se as emendas à LOA interferem na distribuição de recursos entre os projetos/ações que orientam atuação governamental, as audiências públicas são também do tipo “IP de alocação de recurso”.

Os requerimentos encaminhados ao Poder Executivo, que podem ter como objeto a solicitação de informações ou de providências, representam, pois, a vinculação do escopo dessas audiências com o exercício do controle social, uma vez que conferem aos atores civis a possibilidade de investigar, analisar, avaliar e questionar as decisões tomadas por seus representantes. Desse modo, depreende-se que as audiências públicas de discussão participativa também seriam classificadas como “IP de fiscalização”.

A quarta tipologia abordada no referencial teórico contido no capítulo 3 é aquela elaborada por Avritzer (2008). O autor parte do pressuposto de que existe uma correlação direta entre o desenho institucional e a efetividade das IPs. Desse modo, as tipifica levando em consideração seu desenho institucional: desenho institucional de baixo para cima, de partilha de poder, e de ratificação pública.

Nesse aspecto, considerando as instituições analisadas por Avritzer (2008) (orçamento participativo, conselhos de políticas públicas e plano diretor municipal), e na tentativa de se estabelecer pontos de conexão ou distanciamento entre elas e as audiências públicas de discussão participativa, argumenta-se que audiências possuem um desenho institucional que se aproxima mais do desenho de baixo para cima.

Antes de se apresentarem as características do desenho institucional das audiências públicas que as aproximam do tipo de desenho de baixo para cima, listam-se os aspectos que as distanciam dos demais desenhos. Nesse ponto, afirma-se que as audiências públicas de discussão participativa não se enquadram no desenho de ratificação, uma vez que elas se desenvolvem numa fase anterior à tomada de decisão, compreendida aqui como a aprovação das PLEs, a votação dos projetos de lei do PPAG e LOA na ALMG e a sanção pelo Governador. Como descrito anteriormente, as audiências acontecem no prazo regimental para apresentação de emendas aos projetos de lei do PPAG e LOA.

Além disso, a participação da sociedade civil não se restringe ao ato de referendar os instrumentos de planejamento e orçamento. É dada a ela a oportunidade de propor mudanças em tais instrumentos, inclusive, interferindo nas propostas alocativas do Poder Executivo. Logo, a partir da aprovação das PLEs, votação dos projetos e sanção das leis, aquela proposição da sociedade civil será incorporada ao planejamento estadual, cabendo ao Poder Executivo implementá-la, na medida de sua capacidade administrativa.

O desenho institucional de partilha de poder pressupõe algumas condições que não são constatadas nas audiências de discussão participativa. Dentre elas, destacam-se a previsão de sanções nos casos de não instauração do processo e a relativa independência em relação ao sistema político. Já os pontos de semelhança são a previsão legal e a possibilidade de atores da sociedade civil e atores estatais participarem simultaneamente.

Apesar da previsão nas leis que instituem o PPAG, não existe nenhuma sanção expressa para as hipóteses de não realização das audiências públicas de discussão participativa. Entretanto, pressupõe-se que a possibilidade de não realização de um evento que acontece de forma ininterrupta desde 2003 possa gerar um tensionamento político significativo entre os Poderes Executivo e Legislativo, repercutindo, negativamente, na aprovação em assembleia de pautas do interesse do governo, ou seja, de forma indireta, poderia existir algum tipo de sanção.

Destaca-se que, pelo fato de as audiências públicas de discussão participativa acontecerem no início do processo legislativo de apreciação dos projetos de lei do PPAG e

LOA e dependerem da análise e aprovação da CPP, votação em plenário e sanção do governador, constata-se que existem muitas instâncias políticas de validação e influência até a incorporação das propostas aos instrumentos de planejamento. Soma-se a esse cenário o fato de que os recursos orçamentários destinados às emendas de participação popular são escassos e as bases eleitorais dos membros da CPP e dos demais deputados são as mais variadas possíveis. Nesse sentido, constata-se que a taxa de conversão das propostas em emendas ao PPAG e LOA nunca é total.

Importante ressaltar que, apesar da possibilidade de participação simultânea dos atores da sociedade civil e atores estatais e de os critérios/mecanismos de participação nas audiências serem simétricos entre eles, é fato que a decisão final, ou seja, a aprovação das PLEs, a votação dos projetos de lei do PPAG e LOA na ALMG e a sanção são realizadas por atores estatais, o que vai de encontro com a noção de partilha de poder.

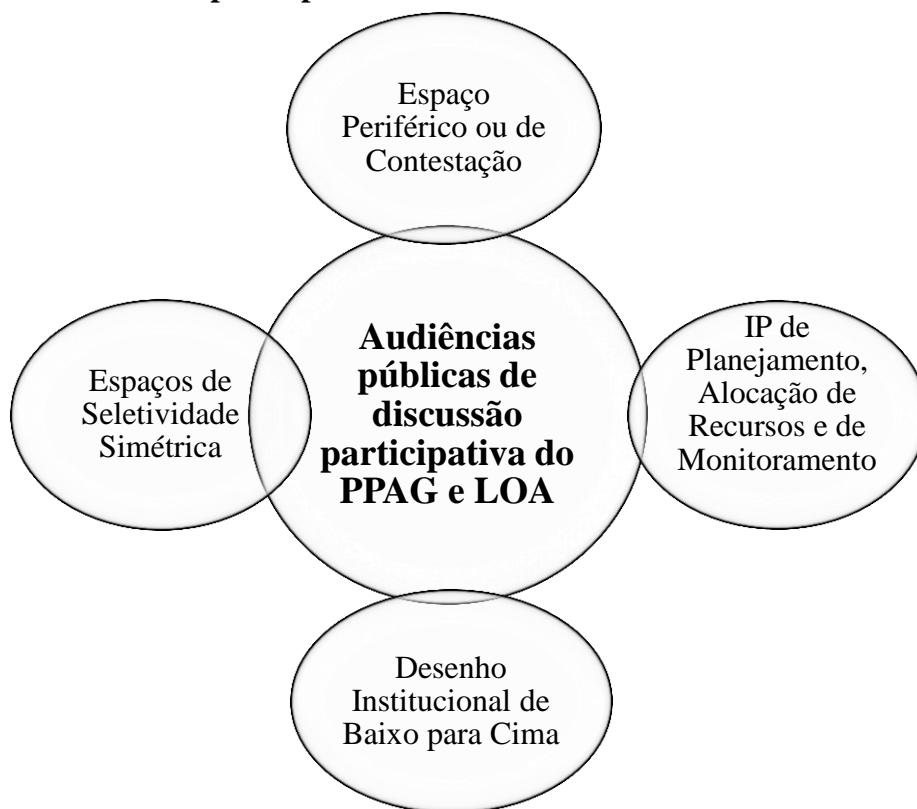
O desenho de baixo para cima, no entanto, caracteriza-se por ter alta capacidade democratizante e também por ser dependente em relação ao sistema político. A capacidade democratizante traduz-se na possibilidade de “livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais de participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Sendo assim, conforme explicitado acima, os critérios e mecanismos de acesso às audiências públicas de discussão participativa são limitados apenas à realização de inscrição prévia e infraestrutura física. Entretanto, não existe vedação à participação de qualquer ator social, estatal ou de mercado. Além disso, durante a realização das atividades nos grupos de trabalho a escolha dos temas a serem debatidos; do teor das propostas; do redator; do leitor das propostas; e do representante que irá participar da audiência pública de encerramento é realizada entre os participantes de acordo com os critérios validados por eles.

A dependência das audiências públicas de discussão participativa em relação ao sistema político é alta por um conjunto de fatores, a saber: não há previsão de sanção para os casos em que o evento não aconteça; o *timing* de realização das audiências é no início do processo legislativo e não no momento da tomada de decisão; as propostas apresentadas e aprovadas nos grupos de trabalho ainda serão aprovadas pela CPP, convertidas em emendas, votadas em plenário e sancionadas pelo governador; e os recursos disponibilizados são escassos. O somatório desses fatores torna as audiências públicas de discussão participativas, espaços suscetíveis à influência política.

Ilustrando-se o exposto, apresentam-se, na Figura 4, os elementos constituintes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA, à luz do referencial teórico desta pesquisa.

Figura 4 - Elementos constituintes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA



Fonte: Elaborada pela autora.

6.2 Institucionalização

Nesta dimensão analítica, pretende-se verificar o grau de institucionalização das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA a partir de três variáveis: tempo de existência do evento, estrutura organizacional e periodicidade. Retomando-se os apontamentos de Vaz (2011), Cunha *et al.* (2011) e Faria e Ribeiro (2011), o grau de institucionalização de uma IP é uma variável importante para se compreender se o espaço participativo em análise é um canal efetivo de interlocução entre a sociedade civil e o Estado. Desse modo, a expectativa é de que se confirme a presença dessas variáveis de institucionalização nas audiências públicas de discussão participativa, uma vez que se pressupõe que espaços participativos com maior tempo de existência,

regularidade de reuniões e estrutura organizacional bem definida promovem a interlocução entre os agentes estatais e a sociedade civil.

As audiências públicas de discussão participativa iniciaram-se em outubro de 2003 e sua institucionalização está diretamente relacionada à criação da CPP pela Resolução nº 5.212 de 09-05-2003. Durante esses 16 anos, o evento sempre aconteceu, perpassando, portanto, quatro ciclos de planejamento de médio prazo: PPAG 2004-2007, PPAG 2008-2011, PPAG 2012-2015 e PPAG 2016-2019. Durante esse período, ocorreram algumas alterações nas regras e nos procedimentos de realização das audiências e grupos, havendo em alguns anos a realização de audiências públicas no interior do Estado.

Desde o seu primeiro ano de realização, conforme demonstrado na Tabela 1, foram geradas 3.206 PLEs, que foram convertidas em 2.140 requerimentos, 1.056 emendas ao PPAG e 715 emendas à LOA.

Tabela 1 - Quantitativo de PLEs geradas, aprovadas e convertidas em requerimentos, emendas ao PPAG e emendas à LOA

ANO	Quantidade de PLEs geradas	PLEs aprovadas	Requerimentos	Emenda ao PPAG	Emenda à LOA
2004	213	116	25	32	23
2005	214	136	65	34	40
2006	226	155	90	34	40
2007	78	70	47	18	28
2008	571	451	174	72	27
2009	458	120	172	128	51
2010	193	157	83	80	80
2011	245	204	192	82	60
2012	199	175	154	81	25
2013	199	166	200	80	73
2014	167	137	154	51	42
2015	142	129	139	47	35
2016	68	66	158	94	39
2017	78	71	142	77	37
2018	75	75	172	76	55
2019	80	76	173	70	56
Total	3.206	2.304	2.140	1.056	711

Fonte: ALMG (2019).

Mais uma vez, recuperando as contribuições teóricas de Vaz (2011), Faria e Ribeiro (2011), Souza (2011) e Cunha *et al.* (2011), discutidas no capítulo 3, apontam que a variável de institucionalização “tempo de existência” (e também regularidade) relaciona-se com o grau de formalidade da IP. E que, quanto maior o grau de formalidade, mais institucionalizado será esse espaço. Logo, considerando que a institucionalização é uma característica desejável e que pode interferir nos resultados produzidos por esses espaços,

afirma-se que as audiências públicas possuem elevado grau de institucionalização, uma vez que, desde a criação da CPP, que é a instância administrativa organizadora, o evento ocorreu de forma consecutiva em todos os anos e ainda gerou resultados válidos (PLEs aprovadas, emendas e requerimentos).

Outra variável relacionada ao grau de institucionalização do evento refere-se à estrutura organizacional da IP. Nesse quesito, informa-se que, desde 2014, a gestão das audiências públicas é realizada por um grupo coordenador composto por representantes de Gerência – Geral de Projetos Institucionais (GPI), Gerência – Geral de Consultoria Temática (GCT) e Gerência Geral de Comissões (CGO) da ALMG. Conforme detalhado no site da ALMG⁴⁷, as três gerências são responsáveis por planejar e organizar audiências públicas de monitoramento e de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e da LOA.

Em linhas gerais, o grupo coordenador é responsável por definir a matriz de responsabilidades; o cronograma de atividades; o material de comunicação e divulgação do evento; a estrutura física para a realização do evento; o conteúdo do material de apoio que será disponibilizado para os participantes; o conteúdo do curso EAD sobre o planejamento e orçamento público; e a metodologia de realização das audiências públicas.

É importante mencionar que o grupo coordenador é responsável também por envolver as demais gerências da ALMG na consecução das atividades afetas a competência de cada uma delas, bem como entrar em contato com o Poder Executivo para definir como será a participação desse último no evento. Além disso, durante a realização do evento, existem representantes de cada uma das três gerências executando tarefas vinculadas a sua gestão.

Destaca-se ainda que, apesar do papel central desenvolvido pelo grupo coordenador, a sua existência não é institucionalizada. Trata-se de uma estrutura informal, que não está prevista no Regimento Interno da ALMG. Não há menção à existência de mesa diretora, secretaria executiva ou outras estruturas burocráticas responsáveis por planejar e gerenciar o evento.

Nesse ponto, alega-se que a percepção dos participantes sobre o evento é um indício importante para se verificar a visão deles a respeito do planejamento e da organização das audiências. Parte-se do pressuposto de que não basta constatar a existência

⁴⁷ A menção ao grupo coordenador ocorre ao se acessar a estrutura organizacional da ALMG, Diretoria de Processo Legislativo (DPL) e, em seguida, Gerência – Geral de Projetos Institucionais (GPI), através do link: https://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/estrutura_organizacional/index.html

de uma estrutura organizacional bem definida, transversal e organizada do ponto de vista teórico-formal. É necessário verificar também qual a impressão dos participantes sobre a organização do evento, metodologia e dinâmica das atividades, bem como conhecer suas críticas e sugestões.

Ciente disso, na tentativa de captar a percepção dos participantes, a ALMG elaborou um questionário contendo perguntas a respeito da metodologia, comunicação e indicação dos pontos positivos e pontos negativos a respeito da dinâmica, do conteúdo, da equipe, da estrutura física e do material de apoio. Foram disponibilizadas as respostas obtidas para os anos de 2017 e 2018.

Considerando-se o exercício de 2017, 132 questionários foram respondidos. Para o exercício de 2018, 91 questionários foram respondidos. Nos Quadros 17 e 18, estão apresentados os resumos das respostas obtidas nos dois anos.

Tomando-se como referência as respostas obtidas, percebe-se o seguinte sobre a avaliação dos participantes: a metodologia (quesitos 1 e 2) é positiva; o material de apoio disponibilizado é útil (mas a linguagem nele utilizada é complexa); a equipe de apoio fornece suporte técnico adequado aos participantes; o espaço físico é pequeno; o tempo destinado à realização das atividades é curto e as apresentações do Poder Executivo sobre os monitoramento das políticas públicas são claras e objetivas. Tais respostas sugerem que as notas obtidas nos quesitos objetivos foram altas, mas existem pontos que precisam melhorar, quando se analisam os quesitos subjetivos.

Em relação à variável da periodicidade, levando-se em consideração o escopo das audiências (discutir o PPAG e a LOA), a sua data de criação (2003) e as oportunidades para a realização do evento (uma vez por ano), observa-se que, durante os 16 anos de existência, as audiências públicas de discussão participativa tiveram periodicidade anual regular. Nesse sentido, argumenta-se que a expectativa para a realização desse evento entre os participantes é grande e que o grau de frustração no caso da não realização do mesmo é alto.

Diante do exposto, verifica-se que as audiências públicas possuem um nível de institucionalização elevado, uma vez que as três variáveis de análise foram contempladas. Ou seja, pode-se afirmar que as audiências possuem alto nível de institucionalização, apresentam uma estrutura organizacional coesa e multissetorial e periodicidade anual regular.

Quadro 16 - Questionário de avaliação respondido pelos participantes em 2017

Quesito de Avaliação	Resposta
Como você avalia a dinâmica das apresentações ¹ ?	Média das respostas: 8,16
Como você avalia a dinâmica “Trabalhos de grupo – elaboração das intervenções” ¹ ?	Média das respostas: 8,24
Como você soube dos eventos de discussão do PPAG 2016-2019 – revisão para 2017? Por qual meio?	45% - Convite; 20% Outros; 16% Portal da ALMG; 8% Por mais de um meio; 7% Notícias; e 4% Sem respostas
O material de suporte que foi entregue durante o credenciamento auxiliou na consulta das informações do PPAG?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sim: 125 respostas ✓ Não: 4 respostas ✓ Não recebeu material: 2 respostas ✓ 1 pessoa não respondeu
Pontos positivos e negativos sobre a dinâmica das apresentações e trabalhos de grupo – elaboração das intervenções ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: a clareza e objetividade das apresentações do Poder Executivo na parte da manhã, momento do Monitoramento do PPAG. O diálogo, a interação e o espaço para discussão ✓ Pontos negativos: o tempo curto ou mal distribuído para todas as apresentações. Foi citado ainda o pouco aprofundamento nas explicações e a redução da discussão principalmente à RMBH, também devido ao tempo.
Pontos positivos e negativos sobre conteúdo das apresentações ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: os temas abordados, a exposição realista sobre a realidade financeira do estado e o foco nas ações e resultados ✓ Pontos negativos: o pouco detalhamento em alguns casos e a falta de explicação sobre a mudança ou a não execução de ações ou de metas financeiras.
Pontos positivos e negativos sobre a equipe de apoio (equipe ALMG e equipe do Poder Executivo) ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: conhecimento e a capacidade técnica, o acolhimento e o apoio prestado tanto pelos membros da ALMG quanto do Executivo ✓ Pontos negativos: a ausência de membros de hierarquia mais alta do Executivo, especialmente dos Secretários de Estado.
Pontos positivos e negativos sobre a estrutura física e tecnológica ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: o café, o material disponível, a organização e a adequação do local ✓ Pontos negativos: o espaço físico (pequeno e, ou muito quente), além da falta de recursos para almoço da sociedade civil. Além disso, alguns citaram problemas com equipamentos (projeção ruim ou pequena) e a falta de material para membros do executivo.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados obtidos da ALMG.

¹ Para responder a esse quesito, o participante deveria atribuir uma nota de 1 a 10, sendo 1 correspondente a “péssimo” e 10 correspondente a “ótimo”.

² Esse quesito é um campo textual de livre edição. Os dados apresentados foram consolidados. As informações divulgadas pela ALMG correspondem aos tópicos que, no julgamento da instituição, foram os mais relevantes.

Quadro 17 - Questionário de avaliação respondido pelos participantes em 2018

Quesito de Avaliação	Resposta
Como você avalia a dinâmica das apresentações ¹ ?	Média das respostas: 8,25
Como você avalia a dinâmica “Trabalhos de grupo – elaboração das intervenções” ¹ ?	Média das respostas: 8,85
Como você soube dos eventos de discussão do PPAG 2016-2019 – revisão para 2017? Por qual meio?	45% - Convite; 20% Outros; 25% Portal da ALMG; 23%; 6% Notícias
O material de suporte que foi entregue durante o credenciamento auxiliou na consulta das informações do PPAG?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sim: 84 respostas ✓ Não: 4 respostas ✓ 3 pessoas não responderam
Pontos positivos e negativos sobre a dinâmica das apresentações e trabalhos de grupo – elaboração das intervenções ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: metodologia; clareza, rapidez e facilidades na apresentação do monitoramento; divisão de grupos; abertura para o debate; e gestão do tempo ✓ Pontos negativos: tempo destinado às atividades; exposição monótona ou pouco interativa; e grande número de pessoas em alguns grupos
Pontos positivos e negativos sobre conteúdo das apresentações ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: clareza, objetividade e qualidade das informações, sobretudo, na parte da manhã ✓ Pontos negativos: dificuldade de compreensão das informações mais técnicas, especialmente, para aqueles que não são habituados com a linguagem.
Pontos positivos e negativos sobre a equipe de apoio (equipe ALMG e equipe do Poder Executivo) ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: apoio prestado tanto pelos membros da ALMG quanto do Executivo; capacidade de repassar informações e esclarecer dúvidas; e atenção dedicada ao público ✓ Pontos negativos: falta de clareza nas orientações.
Pontos positivos e negativos sobre a estrutura física e tecnológica ²	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: o espaço físico; credenciamento rápido e cortês; e a disponibilidade do material impresso. ✓ Pontos negativos: Falta de lanche; espaço físico pequeno; e qualidade ruim das imagens no Datashow
Pontos positivos e negativos sobre o material de apoio disponibilizado ³	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pontos positivos: qualidade do conteúdo ✓ Pontos negativos: Informações complexas

Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG.

¹ Para responder a esse quesito, o participante deveria atribuir uma nota de 1 a 10, sendo 1 correspondente a “péssimo” e 10 correspondente a “ótimo”.

² Esse quesito é um campo textual de livre edição. Os dados apresentados foram consolidados. As informações divulgadas pela ALMG correspondem aos tópicos que, no julgamento da instituição, foram os mais relevantes.

³ Quesito incluído na avaliação de 2018.

Além disso, a percepção dos participantes a respeito da metodologia, da dinâmica de funcionamento, do conteúdo, da equipe, e da estrutura física e do material de apoio é positiva, quando se verificam os quesitos objetivos do questionário; entretanto, observam-se pontos de melhoria a serem desenvolvidos.

6.3 Democratização

A dimensão analítica da democratização engloba as dimensões de participação/representação e proporcionalidade. A partir dela investiga-se o potencial inclusivo e democratizante das IPs tomando como referências a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos indivíduos participantes (VAZ, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011, CUNHA *et al.*, 2011).

Objetiva-se avaliar a capacidade de diferentes setores sociais acessarem esses espaços, nessa dimensão, ou seja, espera-se que as audiências públicas do PPAG e da LOA possam ser consideradas espaços participativos indutores da presença de diferentes segmentos e perspectivas da sociedade (CUNHA *et al.*, 2011). A pluralidade viabiliza o reconhecimento entre os participantes do outro como igual, além de permitir a convivência com as diferenças e desenvolver as noções de respeito e de tolerância entre eles (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

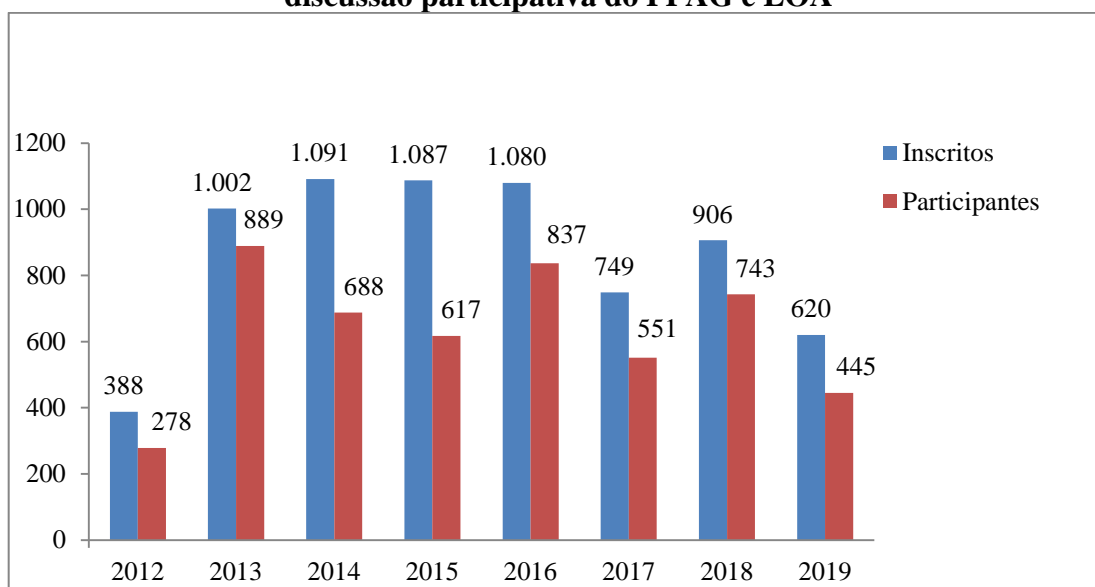
A dimensão da proporcionalidade leva em consideração a distribuição dos participantes em dois segmentos: representantes do governo e representantes da sociedade civil. Essa relação impacta o teor das deliberações e decisões, uma vez que a predominância de um segmento em relação ao outro pode comprometer o caráter democratizante desses espaços.

Sendo assim, conforme disposto por Santos e Gugliano (2015), a ausência de proporcionalidade impacta a questão da efetividade da IP, enquanto fórum de vocalização das demandas da sociedade civil. Nesse sentido, a análise da composição evidencia se houve sobrerrepresentação de determinado segmento e se o espaço tem potencial inclusivo (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Nesse sentido, entende-se por participantes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG as entidades da sociedade civil e os cidadãos que realizaram suas inscrições prévias no site do evento e efetivamente compareceram no dia do evento. No ato da inscrição, os interessados em participar preenchem um formulário, sendo que, apenas

após a confirmação dessa inscrição, o interessado terá a sua vaga garantida. Importante mencionar que não necessariamente aquela pessoa que realizou a inscrição prévia compareceu ao evento. Nesse caso, ele é classificado apenas como inscrito, mas não como participante. Diante disso, apresenta-se, no Gráfico 1, a relação de inscritos e de participantes no decorrer dos oito anos.

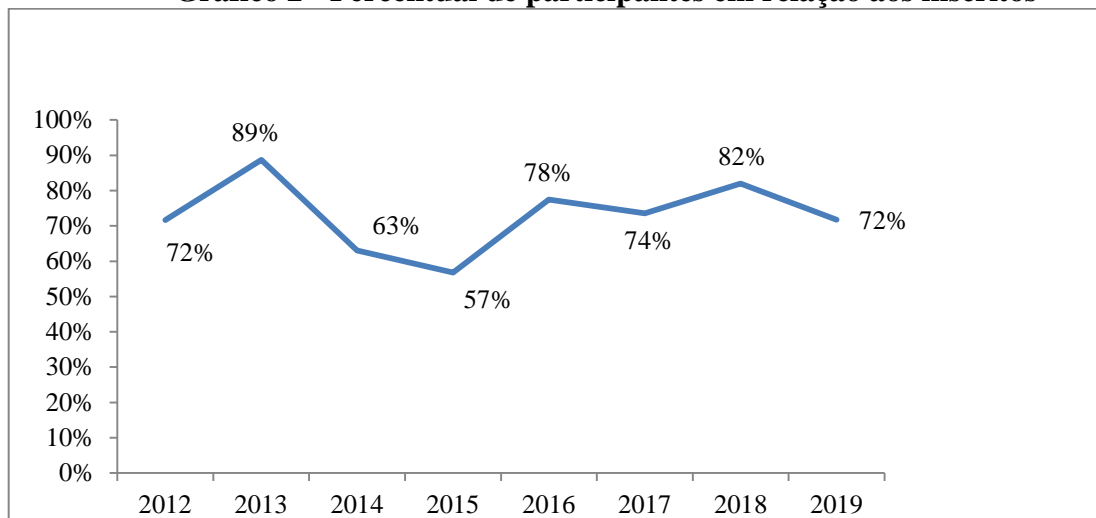
Gráfico 1 - Quantitativo de inscritos e de participantes nas audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG (2018).

Nota-se que, no período analisado, o número de inscritos foi superior ao número de participantes; a média de inscritos é de 865 e a de participantes de 631 pessoas. No ano de 2013, o percentual de participação foi o maior dentre aqueles dos demais anos analisados (89%). No ano de 2015, a relação entre o número de inscritos e o de participantes foi a menor, de apenas 57%. A variação dos percentuais de participação dos inscritos nos anos observados pode ser visualizada no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual de participantes em relação aos inscritos



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG (2018).

Apesar de não existir nenhuma evidência empírica a respeito das causas ou razões para a diferença entre o número de inscritos e de participantes, cogita-se que esta esteja relacionada à questão da mobilidade (uma vez que o evento acontece, geralmente, em Belo Horizonte); à escassez de tempo para a participação na vida pública (VENTURELLI, 2018; WAMPLER, 2011) e à opção por outras formas de participação (WAMPLER, 2011) ou interação com o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Nesse sentido, remete-se aos apontamentos de Mendonça e Cunha (2012) que afirmam que as diferenças socioeconômicas são um fator capaz de obstaculizar a participação. As diferenças se manifestam de várias formas, destacando-se: tempo disponível para participar, habilidades e capacidades individuais para fazê-lo, acesso à informação, custos de locomoção, disposição para interagir com o sistema político etc.

Ainda em relação ao número de participantes do evento, percebe-se, a partir do Gráfico 2, que o público participante variou bastante e que, entre os anos de 2013, 2014 e 2015, houve uma tendência de queda no número de participantes. Constata-se, ainda, uma queda abrupta no número de inscritos e de participantes entre 2018 e 2019. As reduções foram de 32% e 40%, respectivamente.

Nota-se o incremento significativo no número de participantes em 2013 (cerca de 320%), quando comparado com o ano de 2012. Verifica-se que os anos de 2013 (889), 2016 (837) e 2018 (743) apresentaram o número de participantes mais significativo.

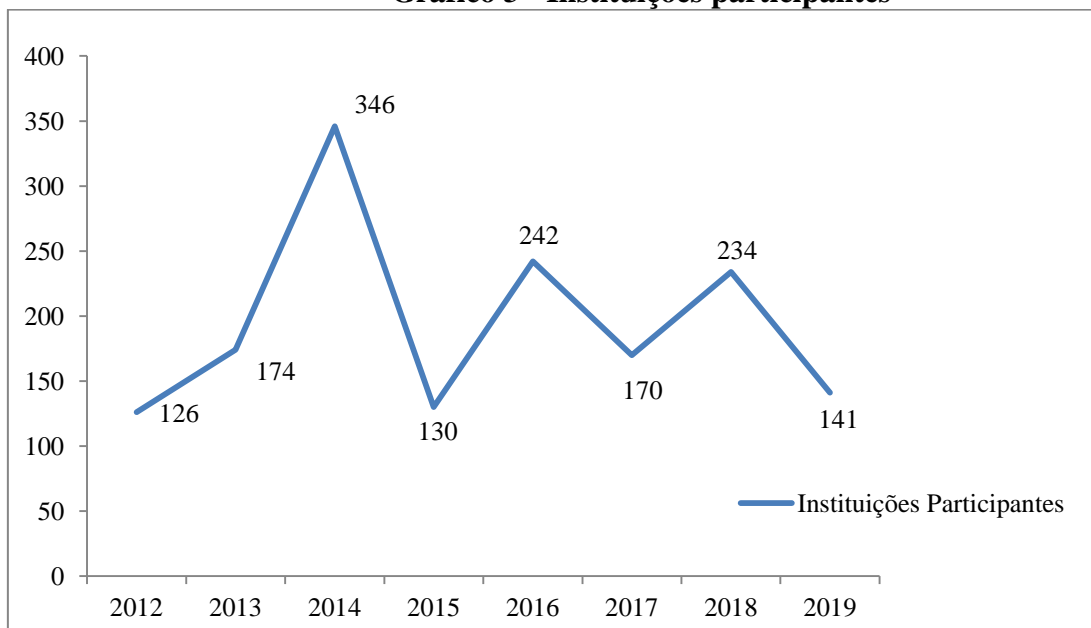
É importante evidenciar que nos anos de 2013, 2014 e 2018 ocorreram audiências públicas no interior do Estado. Em 2013, 50% dos participantes estiveram nas audiências

públicas realizadas no interior. Já, em 2014, o percentual foi de 43%. Em 2018, esse percentual caiu para 30%.

Apesar de não ser obrigatória, a interiorização das audiências públicas é uma medida desejável, por proporcionar a descentralização do evento, que historicamente concentra-se na capital mineira. Como é sabido, o estado de Minas Gerais possui realidades regionais muito distintas, o que significa que cada uma dessas regiões possui necessidades e demandas diferentes. Sendo assim, a interiorização amplia o nível de representação das audiências, ao incluir no rol de seus participantes um maior número de instituições representativas dos interesses regionais e locais (PRATA, 2007).

Ainda sobre a questão da participação, destaca-se que, no momento da inscrição, o participante deve informar se ele pertence a algum tipo de instituição. Citam-se como exemplos de instituições participantes: associações ambientalistas, artísticas, esportivas e assistenciais e de Escolas Famílias Agrícolas; Conselhos Comunitários de Segurança Pública, Conselho Estadual da Juventude, de Assistência Social, de Promoção da Igualdade Racial, de Saúde, do Idoso e Conselho Estadual e Municipal de Segurança Alimentar; Câmaras Municipais; Defensoria Pública e Ministério Público. No Gráfico 3, mostra-se o quantitativo de instituições participantes no período 2012-2019.

Gráfico 3 - Instituições participantes



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG (2018).

As instituições participantes Gerência-Geral de Consultoria Temática - GCT e a Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas - GPP⁴⁸ estão categorizadas, quanto à natureza e finalidade em 13 categorias, conforme Quadro 18.

Quadro 18 - Categorias de instituições participantes das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA

Categoria	Descrição
Gestores	Órgãos da administração pública estadual, federal ou municipal, responsáveis pela gestão das políticas públicas, colegiados, associações, consórcios e fóruns de gestores
Instâncias de Controle Social	Conselhos federais, estaduais e municipais e demais instâncias colegiadas compostas por representantes do governo e da sociedade
Sindicatos/Representação de Categoria Profissional	Conselhos profissionais, sindicatos, federações ou confederações de trabalhadores
Equipamentos Públicos	Órgãos da administração pública que fornecem serviços à população, como escolas, centros de saúde ou de assistência social etc.
Entidades Parceiras na Oferta de Serviços Públicos	Entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, conveniadas ou não com o Poder Público, que fornecem serviços à população, relacionados às diversas políticas públicas
Instâncias/Associações de Defesa de Direitos	Instâncias que congregam várias entidades e organizações para a defesa de direitos dos cidadãos, como fóruns de defesa de direitos, movimentos pela cidadania etc.
Sistema de Garantia de Direitos	Órgãos responsáveis pela garantia legal dos direitos, como Ministério Público, Defensoria, delegacias, juizados
Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa	Universidades, institutos de pesquisa, centros de documentação, etc.
Legislativos Municipais e Estadual	Assembleia, Câmara Federal e câmaras municipais
Órgãos de Controle Interno	Controladorias, corregedoria
Cooperativas/Representação de Atividades Econômicas	Cooperativas e associações para promoção de atividades econômicas
Grupos Culturais	Grupos e coletivos de apresentação artística, com ou sem fins lucrativos, como grupos de teatro, dança, coletivos de cultura de rua etc.
Outros	Partidos políticos, clubes de ajuda mútua, empresas privadas etc.

Fonte: ALMG, 2019.

Em relação a essas categorias, solicitou-se à ALMG a distribuição das instituições participantes em cada uma delas no decorrer dos oito anos pesquisados. Entretanto, a Casa Legislativa alegou que, apesar do mapeamento das categorias, os critérios de seleção das instituições, para cada uma delas, ainda estariam em fase de construção, tendo em vista o

⁴⁸ A CGT e GPP são gerências pertencentes à estrutura administrativa da ALMG, detalhada no link abaixo: https://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/estrutura_organizacional/index.html

fato de algumas instituições possuírem natureza híbrida. Diante disso, não foi possível apresentar neste trabalho a relação de instituições por categoria⁴⁹.

A pluralidade também pode ser verificada a partir da identificação do público-alvo beneficiado pelas emendas de participação cidadã. O público-alvo⁵⁰ é um atributo qualitativo dos programas e das ações governamentais que compõem o PPAG. No quadriênio 2012-2015, esse atributo pertencia ao programa, mas, a partir de 2016, o público-alvo passou a integrar o rol dos atributos qualitativos que compõem as ações do PPAG. O objetivo dessa mudança foi de delimitar o público-alvo que é beneficiado com aquela intervenção. Historicamente, públicos-alvo de programas eram mais genéricos, o que dificultava a identificação dos beneficiários diretos das ações que compunham o programa.

Diante disso, na expectativa de se identificar quem são os beneficiários diretos ou os produtos das ações que receberam as emendas de participação cidadã, consideraram-se os públicos-alvo registrados durante os anos de 2016 e 2019. Para facilitar a visualização dos mesmos, apresenta-se, na Figura 5, a seguinte nuvem de palavras⁵¹:

O aplicativo utilizado para gerar a nuvem de palavras foi o TagCrowd®. Dentre as funcionalidades disponíveis, destaca-se a denominada “Não mostre estas palavras” que permite que o usuário digite palavras que ele não gostaria que aparecessem na nuvem. Para gerar a nuvem pretendida, algumas palavras que não traziam a noção de público-alvo foram excluídas, tais como: estadual, estado, estaduais, minas, gerais, pessoas, população, técnicas, civil, federais, municipais, cidadãos (*sic*), alcançados (*sic*), setor, federal, reais, área, extensões, pública, situação, cidadãos, agrária, barragens, situação, social, reforma, culturais, agrícola, econômicos, técnicas, água, agrícola, áreas, privado, povos, públicos, região, rua, rurais, sedinárias (*sic*) e órgãos.

⁴⁹ Destaca-se que Colares (2011) também categorizou as IPs participantes em treze categorias, a saber: Movimentos Sociais, Entidades (Associações e ONGs), Poder Executivo, Conselhos de Políticas Públicas, Movimento Sindical, Poder Legislativo, Conselhos e Associações de Categorias Profissionais, Cidadãos, Ministério Público, Iniciativa Privada, Partidos Políticos, Não Identificados e Outros. Ela ainda evidenciou que durante os anos de 2003 e 2009 houve o predomínio da participação dos Movimentos Sociais, Entidades (Associações e ONGs), Poder Executivo e Conselhos de Políticas Públicas (COLARES, 2011, p. 117-118).

⁵⁰ Especifica os setores da sociedade ou da própria administração pública a que a ação se destina e que se beneficiam direta e legitimamente com os produtos resultantes dela (MINAS GERAIS, 2019, p. 40).

⁵¹ Uma nuvem de palavras (também conhecida como nuvem de tags ou texto) é uma representação visual da frequência e do valor das palavras. Ela é usada para destacar com que frequência um termo ou categoria específica aparece em uma fonte de dados. Quanto mais vezes uma palavra-chave estiver presente em um conjunto de dados, maior e mais forte será a palavra-chave (Acesso em: <<https://infogram.com/pt/criar/nuvem-de-palavra>>).

Figura 5 - Mapa de palavras dos públicos-alvo das ações contempladas pelas emendas de participação cidadã



Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos da base de dados do PPAG 2012-2015 e 2016-2019.

Observa-se uma variedade significativa de públicos. Entretanto, os públicos mais frequentes nos quatro anos analisados são: as comunidades, os agricultores, os agricultores familiares, as comunidades tradicionais, os trabalhadores rurais, os produtores rurais, os empreendimentos rurais, os órgãos, os atingidos por barragens e os jovens. A frequência significativa desses últimos frente aos demais é um indício para se verificar a questão da proporcionalidade. Foram utilizados dados contidos no Relatório Consolidado de Participação Popular na discussão do PPAG. Esse documento, de autoria da ALMG, é um relatório interno, não divulgado para a sociedade. No documento, desde 2016, a Assembleia, agrupa as instituições em três grupos: instituições que representam setores de governo, ou seja, representam o Estado; instituições que representam a sociedade civil; e instituições híbridas, ou seja, os conselhos de políticas públicas e de direitos.

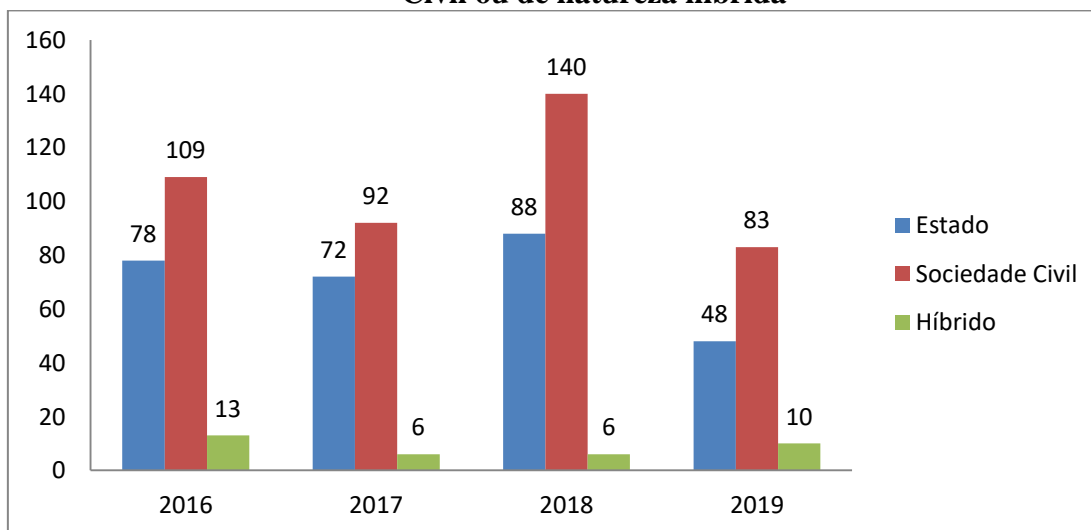
Ressalta-se que, para a aferição da proporcionalidade, a ALMG desconsidera em seu relatório as instituições representantes do Poder Executivo Estadual. A premissa adotada é de que tais representantes compareceram ao evento na qualidade de especialistas, a fim de fornecer subsídios informacionais aos participantes a respeito dos programas e ações inseridos no PPAG e na LOA. Dessa forma, apesar de participarem do evento, não possuem a condição de proponentes de sugestões de alterações legislativas.

Para fins de verificação de proporcionalidade, são exemplos de instituições do Estado: prefeituras municipais, câmaras municipais, órgãos e entidades federais e escolas municipais. Os representantes mais comuns das instituições da sociedade civil são: sindicatos e representações de categorias profissionais, associações, federações, fóruns, institutos, cooperativas e instituições de ensino superior e de pesquisa. Os exemplos relacionados às instituições híbridas são: os conselhos estaduais de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável, da Mulher, de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sendo assim, afirma-se que a noção de proporcionalidade deve ser trabalhada com os devidos cuidados, quando se analisam a natureza e a finalidade das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA. Considerando-se que o processo inicial de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento é de iniciativa do Poder Executivo estadual, a presença de instituições representantes desse Poder significa que será dada uma segunda oportunidade de intervenção na formatação dos instrumentos, agora pela via legislativa.

No Gráfico 4, demonstra-se a proporcionalidade entre os três grupos supracitados, no período de 2016 a 2019:

Gráfico 4 - Quantitativo de instituições participantes vinculadas ao Estado, Sociedade Civil ou de natureza híbrida

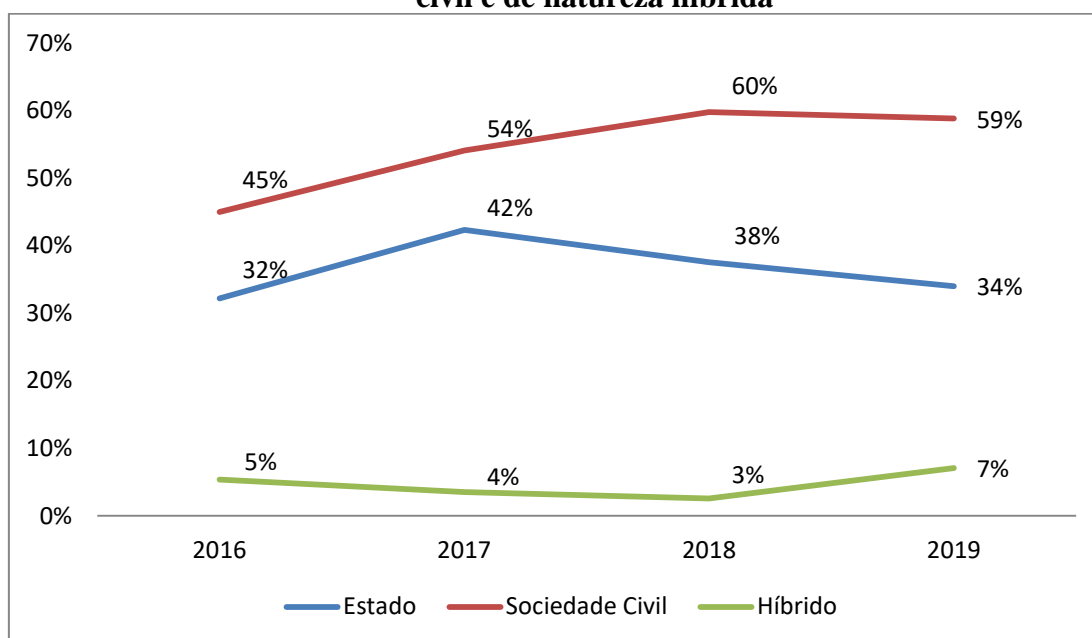


Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG (2018).

Percebe-se que, durante os quatro anos analisados, há o predomínio das instituições que representam a sociedade civil. Esse predomínio foi mais significativo em 2018, quando houve a participação de 140 instituições, e menos significativo em 2017, com a presença de 72 instituições. O número de instituições híbridas não apresentou grande variação durante os anos. Por fim, a média de participação de cada uma dessas instituições, durante os anos analisados, foi de 71 instituições do Estado, 106 instituições da sociedade civil e nove instituições híbridas.

É ainda possível analisar os dados, considerando-se o percentual de cada um desses três grupos, frente ao número total de instituições, conforme mostrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Percentual de instituições participantes vinculadas ao Estado, sociedade civil e de natureza híbrida



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos da ALMG (2018).

Apesar de o percentual de representação da sociedade civil ser superior ao do Estado, essa superioridade nunca atingiu patamares maiores que 55% de um em relação ao outro. Além disso, a presença de instituições híbridas equilibra ainda mais essa relação. Importante lembrar que era esperado o número de instituições híbridas ser o menor dos três, visto que tais instituições são dependentes de regulamentação e apresentam um escopo de atuação bem definido em outros espaços e fóruns de deliberação de políticas públicas.

Considerando-se os três grupos analisados, com destaque para as instituições do Estado e da sociedade civil, não há sobre-representação de um grupo a outro.

Essa seção tratou da dimensão de análise denominada democratização e trabalhou com as variáveis relacionadas ao número de inscritos, número de participantes, tipos de participantes, instituições participantes e categorias de instituições participantes.

Evidenciou-se que o número de inscritos é sempre superior ao de participantes, mas que ambos variam durante os anos, havendo períodos de queda e de ascensão. Em relação às instituições participantes, a ausência de padrão de comportamento também é constatada. Apesar da categorização definida para a classificação das instituições, os dados a respeito de sua distribuição, em cada uma dessas categorias, ainda não foram divulgados pela ALMG. Sobre o público-alvo das ações contempladas, como as emendas de participação cidadã, nota-se o predomínio de segmentos em posições subalternas no âmbito das políticas públicas implementadas pelo estado. Há predomínio de instituições representantes da sociedade civil.

Diante disso, considera-se que as audiências públicas promovem a inclusão de grupos que historicamente se localizavam em posições de inferioridade no tocante à inserção de seus interesses na agenda pública, dando a eles a possibilidade de intervir no planejamento do PPAG e da LOA. Constatou-se a participação de representantes do governo e da sociedade civil no evento, sem sobrerrepresentação de um segmento por outro.

6.4 Capacidade Administrativa

A última dimensão analítica leva em consideração a disposição do Poder Público em responder às demandas da sociedade. Entende-se por disposição a capacidade de implementação ou execução das emendas de participação cidadã. Argumenta-se que a baixa disposição pode levar ao descrédito ou esvaziamento desses espaços (CUNHA et al., 2011; WAMPLER, 2011). Logo, apesar de ser considerado um fator exógeno à IP, uma vez que a execução das emendas acontece após o encerramento do evento e no âmbito do Poder Executivo, a capacidade executiva desse último é um fator relevante para determinar os resultados (CUNHA *et al.*, 2011).

No caso específico das demandas de participação cidadã e do escopo desse trabalho, a disposição da administração pública refere-se à capacidade (e o empenho ou efetivo comprometimento) dela em executar a contento as metas físicas e financeiras

contidas nas emendas ao PPAG e à LOA; e em incorporar as demandas sociais no seu planejamento.

Diante disso, a análise que se segue leva em consideração as PLEs que foram convertidas em requerimento ou emendas que impactaram o PPAG e, ou a LOA. Antes de se iniciar a análise propriamente dita, apresenta-se o panorama geral do processo participativo durante os oito anos de análise. Evidencia-se, na Tabela 2, o quantitativo de propostas populares geradas e aprovadas, destacando-se os seus desdobramentos em requerimentos ou emendas.

Tabela 2 - Quantitativo de PLEs geradas, aprovadas e convertidas em requerimentos, emendas ao PPAG e emendas à LOA no período de 2012 - 2019

ANO	Quantidade de PLEs geradas	PLEs aprovadas	Requerimentos	Emenda ao PPAG	Emenda à LOA
2012	199	175	154	81	25
2013	199	166	200	80	73
2014	167	137	154	51	42
2015	142	129	139	47	35
2016	68	66	158	94	39
2017	78	71	142	77	37
2018	75	75	172	76	55
2019	80	76	173	70	56

Fonte: ALMG (2019).

Importante mencionar que o número de PLEs geradas não é igual ao número de PLEs aprovadas. Tal fato se justifica porque algumas PLEs apresentadas foram rejeitadas ou aglutinadas no momento da análise e aprovação pela CPP. Demandas de competência da União ou dos municípios que não foram adequadamente apresentadas ou demandas ilegais ou inconstitucionais são rejeitadas. Por sua vez, PLEs apresentadas por diferentes grupos de trabalho que possuam pontos de interseção entre si podem ser reunidas em apenas uma PLE.

Percebe-se que o somatório dos quantitativos das emendas PPAG, emendas LOA e requerimentos não correspondem ao número total de PLEs aprovadas por ano. Nesse ponto, afirma-se que algumas delas se desdobraram em mais de uma emenda ou requerimento.

Constata-se, ainda, que, durante os oito anos de análise, o número de emendas à LOA sempre foi inferior ao número de emendas ao PPAG. As emendas ao PPAG incidem

sobre os atributos qualitativos de programas e ações que estruturam o plano, tais como: objetivo, público-alvo, abrangência territorial, modificações de metas físicas e, ou financeiras, dentre outros. Já as emendas à LOA são aquelas de impacto orçamentário, ou seja, implicam fixação de despesa. Sendo assim, o campo de possibilidades de alteração do plano plurianual é mais variado, enquanto as emendas à LOA estão restritas ao limite orçamentário previsto para sua efetivação.

O quantitativo de requerimentos também chama atenção. A superioridade deles em relação ao quantitativo de emendas ao PPAG e à LOA é perceptível em todos os anos analisados. Os requerimentos são uma ferramenta de transparência importante, porque permitem ao Estado prestar informações sobre algum dado, informação ou política pública que seja de interesse da população ou tomar providências a respeito de algum gargalo ou obstáculo associado à execução de determinada política pública.

Em relação às emendas de impacto orçamentário, é importante mencionar que a definição dos valores anuais alocados nas emendas é fruto de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo, ou seja, não há determinação constitucional ou legal que fixe esse valor, além de não haver regra específica para sua definição ou fator de correção preestabelecido ou determinado para atualização dos valores no decorrer dos anos. Entretanto, nos últimos dois anos (2017 e 2018), o valor tem girado em torno de R\$20 milhões/ano – referência que foi mantida para 2019, conforme a Lei nº 23.390 de 09 de janeiro de 2019.

Destaca-se que a discricionariedade na definição do valor não é observada para as emendas individuais e as emendas de bloco ou bancada. A Emenda à Constituição nº 96 de 26 de julho de 2018 e a Emenda à Constituição nº 100 de 04 de setembro de 2019 estabeleceram um limite para as emendas individuais e de bloco e bancada, bem como tornaram impositivas, sob algumas condições, a execução delas. Dessa forma, os deputados, os blocos e as bancadas de deputados possuem uma garantia constitucional a respeito do limite e da execução de suas emendas.

Nesse sentido, apresenta-se o orçamento aprovado/valor programado para as emendas de participação cidadã. Entende-se por orçamento aprovado os créditos iniciais alocados no IPU 4 e sancionados na LOA. Não são considerados nesse cenário os valores suplementados ou anulados durante os exercícios financeiros. Verifica-se apenas o montante inicial destinado às emendas de participação cidadã. Na Tabela 3, são apresentados tais valores, a preços de 2019.

Tabela 3 - Valor programado no IPU 4⁵²

Ano	Valor Programado IPU 4 (R\$)
2012	33.286.092,60
2013	18.980.715,00
2014	17.399.705,35
2015	45.437.322,86
2016	55.993.280,09
2017	22.027.140,00
2018	21.426.562,08
2019	20.000.000,00
Total	234.550.817,98

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

Percebe-se que não há, de fato, um padrão alocativo durante os anos e que os valores alocados nos anos de 2015 e 2016 representaram, quando somados, quase a metade (49%) do valor total programado nos oito anos de referência da análise. Ao se comparar o valor programado nas emendas de participação cidadã frente ao valor total programado nos orçamentos anuais (denominado orçamento fiscal), constata-se que os percentuais destinados às emendas de participação cidadã são bastante reduzidos. Nota-se que, em todos os anos, o montante foi inferior a 0,1%. Na Tabela 4, mostra-se essa relação.

Tabela 4 – Relação percentual entre o valor programado no IPU 4 e o valor total programado no orçamento fiscal

Ano	Valor Programado Orçam. Fiscal (A) (R\$)	Valor Programado IPU 4(B) (R\$)	(B/A) (%)
2012	58.063.629.804,00	21.540.200,00	0,037
2013	68.101.631.673,00	13.000.000,00	0,019
2014	75.016.225.348,00	12.621.561,00	0,017
2015	88.655.847.098,00	35.071.678,00	0,040
2016	92.020.716.104,00	47.832.566,00	0,052
2017	95.335.872.482,00	20.000.000,00	0,021
2018	101.057.263.378,00	20.028.100,00	0,020
2019	111.773.670.980,00	20.000.000,00	0,018

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

⁵² Os valores foram corrigidos a preços de 2019, utilizando-se- como fator de correção o IPC-A.

Para fins de comparação, se for levada em consideração a representatividade dos demais tipos de emendas parlamentares (emendas individuais, de bloco e bancada e emendas da relatoria), constata-se um valor mais significativo (Tabela 5) do que o apresentado anteriormente.

Tabela 5 - Relação percentual entre o valor programado nas demais emendas e o valor total programado no orçamento fiscal

Ano	Valor Programado Orçam. Fiscal (A) (R\$)	Valor Programado - Demais Emendas (B) (R\$)	(B/A) (%)
2012	58.063.629.804,00	183.529.883,00	0,32
2013	68.101.631.673,00	159.569.528,00	0,23
2014	75.016.225.348,00	223.901.080,00	0,30
2015	88.655.847.098,00	290.334.116,00	0,33
2016	92.020.716.104,00	220.223.500,00	0,24
2017	95.335.872.482,00	311.016.441,00	0,33
2018	101.057.263.378,00	357.892.000,00	0,35
2019	111.773.670.980,00	564.421.282,00	0,50

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

Enquanto nos últimos três anos o valor destinado às emendas de participação cidadã estagnou-se no montante aproximado de R\$20.000.000,00, nota-se uma tendência de crescimento do valor programado para as demais emendas, com destaque para o crescimento de 37% entre o valor programado em 2018 e 2019. Vale lembrar que nesse último ano a Emenda à Constituição nº 96/2018 já estava vigente.

Importante demarcar que o percentual de emendas de participação cidadã não representa mais que 20% do total programado para emendas de qualquer tipo, aprovadas nos orçamentos anuais, sendo que, nos últimos três anos, quando se constata uma tendência de queda, a representatividade atingiu os seus piores resultados.

Os dados revelam que a realidade dos valores programados e executados pelas emendas de participação cidadã (tendência de queda) é oposta àquela relacionada aos valores programados e executados pelas demais emendas (tendência de alta). Observa-se, pois, que as emendas de participação cidadã estão perdendo espaço para as demais emendas parlamentares. Constata-se, ainda, que existe espaço para expansão do valor alocado para as emendas. Entretanto, a opção política foi pela expansão das Demais Emendas parlamentares e não das emendas de participação cidadã. Logo, pode-se afirmar que não se trata de incapacidade financeira para se destinar recursos para as emendas de participação cidadã.

Tabela 6 - Relação percentual entre o valor programado no IPU 4 e o valor programado para todas as emendas

Ano	Valor Programado - Emendas (A) (R\$)	Valor Programado IPU 4 (B) (R\$)	(B/A) (%)
2012	205.070.083,00	21.540.200,00	10,50
2013	172.569.528,00	13.000.000,00	7,53
2014	236.522.641,00	12.621.561,00	5,34
2015	325.405.794,00	35.071.678,00	10,78
2016	268.056.066,00	47.832.566,00	17,84
2017	331.016.441,00	20.000.000,00	6,04
2018	377.920.100,00	20.028.100,00	5,30
2019	584.421.282,00	20.000.000,00	3,42

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

Esclarece-se que, durante a realização das audiências, os cidadãos não têm acesso ao valor que será destinado às emendas de participação cidadã. Geralmente, o somatório dos valores pleiteados por eles e registrados nas PLEs é superior ao limite disponibilizado pelo Executivo, cabendo aos Poderes Legislativo e Executivo promoverem a adequação desses valores. Essa adequação se inicia na fase de apreciação das PLEs entre os Poderes, mas a palavra final sobre a distribuição do valor entre as emendas aprovadas é de responsabilidade da CPP.

Analisa-se, também, a alocação das emendas de participação cidadã em relação às funções. Definidas na Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão - MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, as funções representam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A partir delas, é possível identificar em quais áreas de atuação governamental se concentram as principais demandas/necessidades da população envolvidas na discussão participativa do PPAG e LOA.

Encontra-se na Tabela 7 o percentual programado por função no período 2012-2018.

Constata-se que, no decorrer dos últimos oito anos, quatro funções receberam o maior valor oriundo das emendas de participação cidadã: educação, agricultura, assistência social e segurança pública. Os valores nelas alocados representam mais de 50% do valor programado, por ano, bem como do valor programado no consolidado geral.

Tabela 7 - Valor programado no IPU 4 por função⁵³

Função	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Consolidado
	(%)								
Essencial à Justiça	1	4	0	1	0	1	0	0	1,0
Administração	1	8	0	0	1	0	1	7	1,7
Segurança Pública	21	2	13	17	3	4	13	6	10,5
Assistência Social	12	11	18	36	0	18	14	4	14,2
Saúde	6	7	1	1	0	0	0	0	1,7
Trabalho	3	5	5	3	2	3	5	5	3,4
Educação	5	11	19	4	56	3	2	3	18,1
Cultura	1	4	3	2	3	12	11	13	5,0
Direitos da Cidadania	4	6	11	9	7	7	5	16	7,6
Urbanismo	0	0	0	0	2	2	0	0	0,7
Habitação	12	3	2	0	0	0	0	0	2,2
Saneamento	0	1	2	0	4	0	3	3	1,6
Gestão Ambiental	14	6	8	9	7	5	6	12	8,5
Ciência e Tecnologia	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Agricultura	16	26	14	14	6	12	33	26	15,8
Organização Agrária	1	2	1	4	1	4	3	0	1,9
Comércio e Serviços	0	0	0	0	1	0	1	3	0,6
Energia	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Transporte	0	0	0	0	6	27	0	1	4,1
Desporto e Lazer	1	3	2	1	0	2	1	2	1,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

⁵³ Os valores foram corrigidos a preços de 2019, utilizando-se como fator de correção o IPC-A.

As funções mostram representatividade variada ao longo dos anos. Entretanto, algumas delas, como energia, ciência e tecnologia, comércio e serviços e urbanismo, apresentam representatividade baixa tanto durante os anos, quanto no consolidado.

Apesar da variabilidade, a análise a respeito do valor programado por função identifica quais foram as áreas de despesa alvo da interferência dos participantes durante as audiências públicas de discussão participativa. A partir dessa informação, vislumbram-se duas hipóteses: predomina-se a participação de órgãos e entidades vinculados ao setor da educação, agricultura, assistência social e segurança pública; e a administração pública estadual não está planejando e orçamentando, conforme as demandas e necessidades do público-alvo que está vinculado a esses setores, haja vista a recorrência das demandas para determinadas áreas de políticas públicas.

Outra análise relevante diz respeito aos valores executados, ou seja, os valores empenhados nas emendas de participação cidadã ao final de cada exercício financeiro. Na Tabela 8, mostra-se a relação entre os valores executados e os programados.

Tabela 8 - Valor programado e valor empenhado no IPU 4

Ano de Exercício	Valor Programado (R\$) (A)	Despesa Empenhada (R\$) (B)	Percentual de Realização da Despesa (B/A) (%)
2012	21.540.200,00	14.348.145,98	67
2013	13.000.000,00	7.254.452,12	56
2014	12.621.561,00	4.815.602,50	38
2015	35.071.678,00	22.757.961,42	65
2016	47.832.566,00	30.939.627,99	65
2017	20.000.000,00	8.855.322,17	44
2018	20.028.100,00	4.345.760,87	22
2019	20.000.000,00	4.359.098,70	22

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

Verifica-se que os valores empenhados não atingiram patamares superiores a 70%. Outro ponto é que há uma tendência de queda nesse percentual a partir de 2016, com destaque para os exercícios de 2018 e 2019, em que o percentual de realização da despesa foi de apenas 22%.

A baixa execução das emendas de participação cidadã também é percebida, quando se compara a execução das mesmas ao valor total executado do orçamento fiscal. Nota-se, pela Tabela 9, que, no decorrer do período, o percentual de participação das emendas

nunca alcançou patamares superiores a 0,05% do valor total executado pelo orçamento fiscal. é relevante observar que em 2018 a participação foi de apenas 0,004%.

Tabela 9 - Participação das emendas oriundas da discussão participativa na execução total do orçamento fiscal

Ano	Valor Empenhado - IPU 4 (R\$)	Valor Empenhado - Orçamento Fiscal (R\$)	Participação do IPU 4 no Orçamento Fiscal (%)
2012	14.348.145,98	63.172.171.470,52	0,02
2013	7.254.452,12	71.906.529.761,80	0,01
2014	4.815.602,50	75.512.924.847,61	0,01
2015	22.757.961,42	85.119.036.085,58	0,03
2016	30.939.627,99	88.129.098.217,78	0,04
2017	8.855.322,17	98.391.669.163,23	0,01
2018	4.345.760,87	102.928.806.513,99	0,004
2019	4.359.098,70	108.180.584.581,07	0,004

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Armazém Siafi-MG.

Realça-se, para fins de avaliação do desempenho físico e orçamentário das metas planejadas nas ações contidas no PPAG, que o poder Executivo de Minas Gerais se utiliza de um critério avaliativo que compara as metas físicas e orçamentárias sancionadas pela LOA (metas planejadas) com a execução delas no decorrer do exercício financeiro. A partir dessa comparação, classifica-se a execução das metas das ações em três intervalos:

- Execução satisfatória: a execução das metas físicas e orçamentárias está entre 70% e 130% das metas programadas;
- Execução crítica: a execução das metas físicas e orçamentárias é inferior a 70% das metas programadas;
- Execução subestimada: a execução das metas físicas e orçamentárias é superior a 130% das metas programadas⁵⁴.

Nesse sentido, o desempenho orçamentário é medido a partir da comparação entre a meta orçamentária sancionada na LOA e a despesa empenhada até o final do exercício. Tendo em vista tal critério, é possível utilizá-lo para se verificar o desempenho orçamentário das emendas de participação cidadã. Para tanto, selecionaram-se as ações inseridas no PPAG que possuíam, em seu crédito inicial⁵⁵, despesa detalhada no IPU 4.

⁵⁴ Outras informações a respeito dos intervalos de desempenho encontram-se disponíveis no Manual de Monitoramento do PPAG mineiro, no link: <http://planejamento.mg.gov.br/documento/manual-de-monitoramento-sigplan-2019>.

⁵⁵ Entende-se por crédito inicial o valor da despesa sancionado na LOA.

Informa-se que as ações transpostas⁵⁶ e as ações consideradas “não orçamentárias”⁵⁷ não foram consideradas para fins do cálculo de desempenho orçamentário. O desempenho orçamentário da execução do IPU 4 nessas ações encontra-se descrito na Tabela 10.

Tabela 10 - Desempenho orçamentário das ações com valor programado no IPU 4

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Desempenho	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações
Satisfatório	19	22	10	20	17	22	7
Crítico	31	50	45	30	40	31	62
Subestimado	0	0	0	0	0	0	0
Total	50	72	55	50	57	53	69

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do SIGPLAN (2020).

Considerando-se o período analisado, constata-se que a execução do IPU 4 das ações foi predominantemente crítica, visto que, em nenhum dos anos indicados, o quantitativo de ações com execução do IPU 4 em patamar satisfatório superou o quantitativo de ações com desempenho crítico. O percentual de ações com desempenho crítico representa mais de 60% do total das ações com metas programadas no IPU 4. Percebe-se que, no ano de 2018, o percentual com desempenho crítico alcançou 90% das ações. Os anos de 2013 e 2017 foram aqueles em que o número de ações com desempenho satisfatório atingiu os maiores patamares.

Relevante informar que informações sobre a execução física e orçamentária das metas de 2019 ainda não foram disponibilizadas no site da SEPLAG, razão pela qual o referido ano não consta na tabela.

Em relação às metas físicas, é possível realizar análise semelhante. Entretanto, é importante examinar alguns aspectos. As metas físicas representam o produto da ação⁵⁸ e indicam a quantidade de bens, serviços ou transferência financeira que será disponibilizada para o público-alvo das ações. Diferente da lógica orçamentária, não existe um identificador das metas físicas aprovadas em CPP. Logo, não é possível isolar do total da meta física da ação aquela parcela oriunda das emendas de participação cidadã que

⁵⁶Entende-se por ações transpostas aquelas ações orçamentárias que tiveram seus saldos orçamentários movimentados em decorrência de alterações na estrutura administrativa por meio da criação, extinção, cisão ou fusão de unidades administrativas da Administração direta ou de órgãos da administração indireta (<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D11-28.pdf>).

⁵⁷Entende-se por ações não orçamentárias aquelas que só possuem metas físicas.

⁵⁸ Verificar item 4.4.11 do Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023 e da Proposta Orçamentária 2020, disponibilizado no seguinte endereço eletrônico: [file:///C:/Users/Sarah%20Mourao/Downloads/manual de revisao do ppag 2020-2023 loa 2020 final.pdf](file:///C:/Users/Sarah%20Mourao/Downloads/manual%20de%20revisao%20do%20ppag%202020-2023%20loa%202020%20final.pdf)

previram acréscimo de meta física. Dessa forma, considera-se temerário comparar o desempenho físico das ações nos mesmos moldes realizados para o desempenho orçamentário.

Assim, a única maneira de demonstrar o desempenho da execução das metas físicas é considerar apenas as ações que foram criadas por emendas de participação cidadã, as ações novas. Para criá-las, é necessário que os participantes definam em audiência todos os atributos qualitativos⁵⁹ que compõem a ação nova, inclusive, a indicação de seu produto e a previsão de sua meta física. Como se trata de uma ação nova, é possível afirmar que suas metas físicas foram estabelecidas exclusivamente pelas emendas de participação cidadã. Dessa maneira, isola-se a variável da meta física e conseqüentemente a análise do desempenho físico torna-se viável.

Vale ressaltar que não foram consideradas as ações transpostas, para fins do cálculo de desempenho físico. Sendo assim, apresenta-se o quantitativo de ações criadas pelas audiências públicas de discussão participativa e o desempenho físico das mesmas.

Tabela 11 - Desempenho físico das ações criadas a partir das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Desempenho	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações	Qtd. Ações
Satisfatório	10	6	2	0	7	4	1
Crítico	15	12	15	12	12	12	14
Subestimado	1	1	0	3	5	1	0
Total	26	19	17	15	24	17	15

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do SIGPLAN (2020).

Confirma-se que, apesar do quantitativo de ações novas criadas através da discussão participativa do PPAG e da LOA ter variado bastante durante os anos, a média de criação do período foi de 19 ações por ano. Pode-se averiguar que a mesma tendência observada na execução orçamentária se confirma na execução física: o predomínio do desempenho crítico.

A respeito da baixa execução das emendas de participação cidadã, o Poder Executivo vem sendo regularmente questionado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Tais questionamentos são constantes nos Relatórios sobre a

⁵⁹ Os atributos qualitativos que compõem a ação estão descritos no item 4.4 do Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023 e da Proposta Orçamentária 2020, disponibilizado no link: [file:///C:/Users/Sarah%20Mourao/Downloads/manual de revisao do ppag 2020-2023 loa 2020 final.pdf](file:///C:/Users/Sarah%20Mourao/Downloads/manual%20de%20revisao%20do%20ppag%202020-2023%20loa%202020%20final.pdf)

Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais e nos pareceres de apreciação das Contas do Governador. Frente aos mesmos, o Poder Executivo mantém, durante os anos, a sua justificativa centrada principalmente na suposta especificidade do ciclo de planejamento e execução orçamentária das ações oriundas da CPP, nas dificuldades técnicas e, ou administrativas para a execução dessas demandas, bem como no cenário fiscal desfavorável, diante do qual o Governo se vê obrigado a adotar algumas medidas de controle, visando frear o crescimento das despesas.

Entretanto, considerando-se que os valores apresentados são agregados e não demonstram com clareza quais motivos ocasionaram a baixa execução constatada, analisaram-se, também, a partir dos relatórios setoriais de monitoramento e do relatório anual de avaliação, as justificativas apresentadas pelos órgãos e pelas entidades a respeito do desempenho de execução das ações criadas pela discussão participativa do PPAG e da LOA. A expectativa era que se verificasse a realidade de cada órgão e entidade a respeito da sua capacidade de executar as demandas apresentadas pelos participantes das audiências públicas.

Salienta-se que os órgãos e entidades estaduais precisam realizar bimestralmente o monitoramento de suas ações e programas no SIGPLAN. Trata-se de determinação legal explicitada no artigo art.10 da Lei 21.968 de 10 de janeiro de 2016 e no art.10 da Lei 20.024 de 09 de janeiro de 2012. As atividades inerentes ao monitoramento consistem em registrar as metas físicas e orçamentárias, justificando os desempenhos críticos e subestimados. A justificativa de desempenho registrada pelos órgãos e pelas entidades foi a variável analisada para se verificar a capacidade de execução das metas físicas das ações novas, criadas por emendas de participação cidadã.

A apresentação de justificativa é obrigatória apenas para os casos em que o desempenho da ação foi crítico ou subestimado, e seu registro no SIGPLAN acontece em um campo textual de livre edição. Para facilitar a visualização dessas justificativas, optou-se por categorizá-las em oito grupos. No Gráfico 6, estão apresentadas as categorias e a frequência utilizadas pelos órgãos e pelas entidades.

Gráfico 6 – Justificativas de Desempenho



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do SIGPLAN –MG.

A categoria “Reforma Administrativa” compreende as justificativas apresentadas pelos órgãos e entidades que associam a execução subestimada ou crítica à aprovação de leis que modificaram a estrutura orgânica do Estado. Sendo assim, alegam que a criação, fusão ou extinção de entidades da administração direta ou indireta, ou até mesmo absorção de novas competências, impediram a execução dessas emendas. Afirmam que as mudanças na estrutura organizacional implicam na adaptação do órgão ou entidade à nova dinâmica, o que dificulta ou atrasa a implementação das demandas apresentadas. Inserem-se nessa categoria oito ações com desempenho crítico ou subestimado, ou seja, 7% do total das ações nessas faixas de desempenho.

Já a categoria “Recursos Insuficientes para a realização do objeto da emenda” contempla as justificativas que abordam a insuficiência orçamentária. Assim, alega-se que a meta física não foi executada conforme planejado, pois o recurso alocado na ação era insuficiente para a execução da demanda contida na emenda de participação cidadã. Cinco ações estão contempladas nessa categoria.

Entende-se por “Atraso na realização das etapas preparatórias” aquelas justificativas em que o órgão ou entidade argumenta que o cronograma para a realização das atividades, necessárias para a realização da meta física planejada não seguiu os prazos inicialmente estipulados. Nesse ponto, vários fatores são apresentados, tais como: atraso na realização dos procedimentos licitatórios, indefinições a respeito do objeto da emenda; atraso na realização dos procedimentos de contratação; e atraso na liberação de recursos

financeiros. Nessa categoria estão inseridas 15 ações ou 14% do montante total de ações novas com desempenho crítico ou subestimado.

A categoria de “Contingenciamento de recursos” engloba todas as justificativas em que os órgãos e entidades afirmam que não houve a liberação de recursos pelo tesouro estadual. Nesse caso, alega-se que as emendas não foram executadas, porque não havia recursos financeiros disponíveis. Fazem parte dessa categoria 19 ações, 18% do total de ações novas com desempenho crítico ou subestimado.

A “Vedação ao período eleitoral” é uma categoria que engloba todas as justificativas que vinculam principalmente a baixa execução às determinações contidas na Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, que estabelecem condutas vedadas no ano de realização das eleições municipais e estaduais, e nas leis, nos decretos e nas resoluções estaduais oriundas dela. Dentre as condutas vedadas, tem-se a doação, a transferência de recursos e a execução de programas sociais, sem execução comprovada no exercício anterior. Nessa categoria, estão inseridas 12 ações.

Outra categoria é a denominada “Recursos remanejados”. Ela indica que a execução das metas físicas das novas ações não foi possível, porque o Poder Executivo realizou o remanejamento dos créditos orçamentários previstos nessas ações para outras ações contidas no PPAG. Conforme adiantado anteriormente, as emendas de participação cidadão não são impositivas. Logo, o remanejamento de crédito entre ações é possível, sem necessidade de submetê-lo à apreciação do Poder Legislativo. Seis ações pertencem a essa categoria.

A categoria denominada “Unidade não apresentou justificativa” engloba todas as ações novas criadas pela participação cidadã que apresentaram execução física crítica ou subestimadas e para cujo desempenho o órgão ou entidade responsável não apresentou nenhuma justificativa. Nota-se que essa categoria foi a mais frequente, representando 31% dos casos, ou 34 ações.

Importante mencionar que a publicidade e a transparência são consideradas por alguns autores citados no referencial teórico como uns dos objetivos das audiências públicas (IPEA, 2012; SOARES 2002). Já, para outros, uma importante dimensão capaz de influenciar o potencial de efetividade das audiências (FONSECA *et al.*, 2013. Sendo assim, a ausência de justificativa repercute de forma negativa sobre o exercício do controle, uma vez que o Estado não está informando a população sobre a sua atuação.

Apesar de a maioria das ações não possuírem justificativa sobre a execução insatisfatória, destaca-se que a segunda e a terceira posições referem-se diretamente à capacidade administrativa do órgão ou entidade responsável pela execução da emenda. O atraso nas etapas preparatórias demonstra que a equipe técnica não planejou adequadamente as tarefas ou não possuía um plano de contingenciamento de riscos. Por sua vez, o contingenciamento de recursos evidencia que a ausência de disponibilidade financeira prejudica a realização física das emendas de participação cidadã e sinaliza para a ausência de efetivo compromisso do Executivo em assegurar sua implementação.

A baixa representatividade da execução durante os anos representa um fator de risco em relação à sobrevivência desses espaços. Nesse sentido, se as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA não produzem mudanças significativas ou não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, há o risco de os participantes deixarem de se mobilizar em torno delas. Com isso, a credibilidade desses espaços é colocada à prova, o que pode ter, como desdobramento, a busca por parte da sociedade civil de outros canais de participação ou o desalento quanto à própria participação.

Nesse sentido, afirma-se que, apesar da garantia da efetiva participação da população no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento, na prática, o que se observa é que o Executivo prioriza a vocalização das preferências dos deputados, a partir das emendas individuais, frente à vocalização das preferências dos cidadãos, por meio das audiências públicas de discussão participativa.

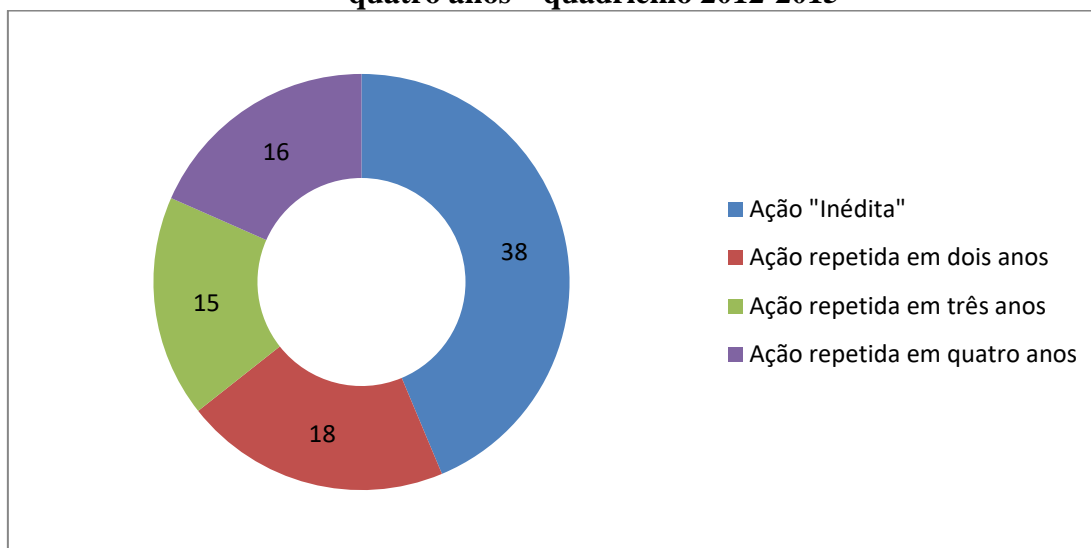
É importante observar que a baixa representatividade é um fator preocupante, conforme alertado por Wampler (2011), pois, além de impactar negativamente na geração dos possíveis efeitos distributivos, salientados por Lavallo (2011), de tais emendas, também impacta negativamente sua real capacidade de promoção de melhoria na qualidade dos serviços públicos e de efetiva transformação da maneira como e para quem as agências do governo alocam seus escassos recursos, salientados por Wampler (2011).

Ainda sobre a dimensão da capacidade administrativa, outro fator analisado diz respeito ao nível de repetição das ações criadas pelas audiências públicas de discussão participativa. Nesse ponto, a partir da análise dos títulos e das finalidades das ações criadas pelos participantes (ações novas), verificou-se quais delas representam demandas recorrentes durante o período analisado.

O pressuposto é que se as audiências são espaços participativos que permitem a proposição de ações legislativas que evidenciam as demandas da sociedade civil. A repetição dessas proposições, no decorrer dos anos, sinaliza, de certo modo, para o fato de que o Poder Executivo não as está incorporando no seu processo de planejamento. Desse modo, a consulta realizada à sociedade civil não está sendo utilizada pelo poder Executivo para aperfeiçoar a construção de seus instrumentos de planejamento e orçamento, tornando-os mais aderentes à demanda da população participante.

Sendo assim, considerando-se o rol de ações novas criadas durante os oito anos de análise, apresenta-se o quantitativo de ações consideradas inéditas, que se repetiram em dois anos, novamente em três anos e de novo nos quatro anos de vigência do PPAG, quadriênios 2012-2015 e 2016-2019. Optou-se por trabalhar com dois quadriênios, por entender que, a cada ciclo de vigência do PPAG, um novo programa de governo se instaura na administração pública estadual.

Gráfico 7 - Quantitativo de ações inéditas, ações que se repetiram em dois, três ou quatro anos – quadriênio 2012-2015



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do SIGPLAN –MG.

Nota-se que, no quadriênio 2012-2015, as ações repetidas superam o número de ações inéditas. A lista de ações que se repetiram durante os anos está apresentada no Quadro 19.

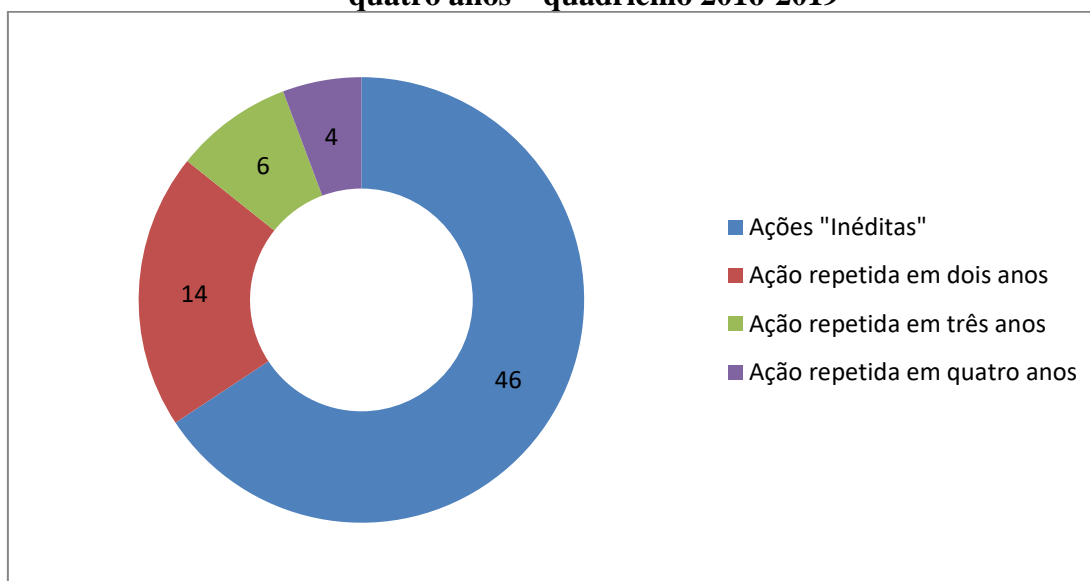
Em relação ao quadriênio 2016-2019, o número de ações inéditas supera o número de ações repetidas. Entretanto, a repetição de ações com o mesmo título ou finalidade também se faz presente nesse quadriênio.

Quadro 19 - Relação de ações novas que se repetiram durante o quadriênio 2012 - 2015

	Título da ação
Ação repetida em dois anos	<ul style="list-style-type: none"> • Feira Estadual de Agricultura Familiar - Agriminas • Convivência na Diversidade • Apoio à Implantação de Circuitos Culturais Regionais • Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas • Implantação e Gestão do Pagamento por Serviços Ambientais - Bolsa Reciclagem • Cadastro de Agroindústria de Pequeno Porte • Apoio à Cadeia Produtiva dos Queijos Artesanais de Minas • Cofinanciamento de Serviços e Benefícios para Municípios na Execução de Proteção Especial • Serviços de Proteção de Alta Complexidade
Ação repetida em três anos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio ao Extrativismo no Norte de Minas • Capacitação em Segurança nas Escolas • Melhoria da Infraestrutura das Escolas Família Agrícola • Promoção do Esporte Indígena • Revisão do Zoneamento Ecológico Econômico
Ação repetida em quatro anos	<ul style="list-style-type: none"> • Rede de Acompanhamento Social Nas Escolas • Xadrex Na Escola • Apoio à Estruturação do Núcleo Estadual do Centro de Defesa Dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis • Regularização Fundiária de Unidades de Conservação

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PPAG 2012-2015 e 2016-2019.

Gráfico 8 - Quantitativo de ações inéditas, ações que se repetiram em dois, três ou quatro anos – quadriênio 2016-2019



Fonte: Elaborado pela autora, com dados extraídos do SIGPLAN –MG.

De forma mais detalhada, apresenta-se, no Quadro 20, a relação das ações repetidas.

Quadro 20 - Relação de ações novas que se repetiram durante o quadriênio 2016 - 2019

	Título da ação
Ação repetida em dois anos	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalização, Conservação e Preservação do Parque Fernão Dias • Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania LGBT - Minas sem Homofobia • Apoio às Escolas Família Agrícola • Apoio aos Festivais de Reforma Agrária e Agricultura Camponesa • Enfrentamento ao Racismo • Fomento à Apicultura • Apoio à Estruturação das Cooperativas da Agricultura Familiar
Ação repetida em três anos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio Aos Projetos Profissionais Dos Jovens Egressos Das Escolas Famílias Agrícolas – EFA • Assessoramento de Gestão às Agroindústrias Familiares
Ação repetida em quatro anos	<ul style="list-style-type: none"> • Feira Estadual da Agricultura Familiar

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do PPAG 2012-2015 e 2016-2019.

À guisa de conclusão, argumenta-se que a repetição de determinados temas, bem como a baixa execução física e orçamentária das ações identificadas com o IPU 4, é um indício de que as demandas da sociedade civil participante, nas audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA, não estão gerando os resultados esperados, quais sejam: desempenho físico e orçamentário satisfatório, publicidade e transparência no acompanhamento e monitoramento dessas iniciativas e a incorporação das demandas pelo Poder Executivo no momento da elaboração e revisão do PPAG.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, com o presente trabalho, analisar a efetividade das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA, realizadas pela ALMG, em parceria com o Poder Executivo, considerando-se o período de análise compreendido entre os anos de 2012 e 2019.

Com objetivo de esclarecer em qual campo de estudo as audiências públicas de discussão participativa estão inseridas, demonstrou-se, à luz do referencial teórico abordado, que elas são um objeto de estudo situado na esfera de estudo da democracia. Nesse ponto, apresentaram-se os principais modelos de democracia - elitista, pluralista, participacionista e deliberacionista -, que foram caracterizados, destacando-se as suas potencialidades, os seus limites e as formas de exercício.

Considerando-se que a representação, a participação e a deliberação são as principais formas de exercício da democracia, alegou-se que a tendência atual da literatura é de que existe uma relação de complementaridade entre elas. E que, portanto, os modelos atuais de democracia devem contemplar mecanismos de representação, de participação e de deliberação. Entretanto, ficou registrado que o grande desafio é equilibrar as três formas de exercício da democracia, ampliando os espaços de participação e deliberação.

Diante do desafio proposto, apresentaram-se as IPs com uma das formas diferenciadas de incorporação de práticas participativas e deliberativas na dinâmica de funcionamento da democracia. Evidenciou-se que tais instituições disseminaram-se pelo Brasil, a partir da promulgação da CRFB/88 e ganharam relevo em desenvolvimentos teóricos no campo da democracia participativa e deliberativa, a partir das últimas duas décadas século XX. Desde então, elas têm sido objeto de estudo sob os mais variados enfoques, destacando-se aqueles abordados nesta pesquisa: conceituação, caracterização, contextualização tipificação e efetividade das IPs.

Os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais e os orçamentos participativos são os tipos de IPs que foram estudados nacionalmente com maior frequência. Entretanto, as audiências públicas, as consultas públicas, os grupos de trabalho, os comitês, as mesas de diálogo e negociação - também enquadradas como IPs - foram pouco exploradas pela literatura especializada.

Diante disso, considerando-se o tema do presente trabalho, detalhou-se o conceito, as características gerais, os objetivos, a previsão legal e as tipologias das audiências

públicas. Evidenciou-se que elas possuem caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo; além de disporem de regras específicas para seu funcionamento, pressupõem a manifestação discursiva e o debate entre participantes.

Dentre os objetivos elencados das audiências públicas, citam-se o aumento da publicidade dos atos da administração pública, a legitimação da ação governamental e a construção de capacidades entre atores da sociedade civil. É possível classificar as audiências públicas em cinco categorias: i) por objeto; ii) por natureza; iii) por abrangência; iv) por *timing* em relação à ação da administração e v) por tipo de participante.

Demonstrou-se que, no caso específico de Minas Gerais, as IPs vigentes encontram-se regulamentadas no art. 6º da Lei 23.304/2019 e são denominadas mecanismos de governança. Os conselhos de políticas públicas, as conferências estaduais, as mesas de diálogo, as audiências públicas e as consultas públicas têm como objetivo promover o diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil, no âmbito do Poder Executivo, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas, dos programas e das ações públicas.

Após o detalhamento das características gerais, dos objetivos e da previsão legal de cada uma das IPs existentes em Minas Gerais, esmiuçaram-se as IPs do Poder Legislativo do Estado, evidenciando-se os principais mecanismos de promoção do diálogo entre a sociedade civil e a ALMG. Nesse ponto, as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA tornaram-se protagonistas.

Demonstrou-se que as audiências são experiências participativas que distinguem Minas Gerais dos demais Estados. Enquanto a apreciação dos projetos de lei do PPAG e da LOA, pelas Assembleias Legislativas dos demais Estados, constitui um mero procedimento formal, em Minas Gerais, esse mesmo processo acontece em interlocução com a sociedade, a partir da realização das audiências públicas de discussão participativa.

Destacou-se que as audiências públicas estão previstas na Constituição Estadual (arts. 155, 157 e 158), nas Leis que instituem os Planos Plurianuais de Ação Governamental, e que elas estão vigentes desde outubro de 2003 e são conduzidas pela CPP, em colaboração com o Poder Executivo, representado pela SEPLAG-MG. Além disso, obedecem aos prazos do ciclo orçamentário, ocorrendo sempre após o encaminhamento dos projetos de lei da LOA e do PPAG à ALMG e antes de finalização do prazo regimental de apresentação de emendas parlamentares a tais projetos de lei.

Ressaltou-se que a dinâmica de funcionamento das audiências está em constante mudança, em razão das alterações nos programas de governo, na composição partidária da CPP, sendo motivada pelas repostas obtidas nos questionários de avaliação respondidos pelos participantes do evento. Contudo, apesar do seu caráter mutável, nos últimos quatro anos, o seu formato se manteve relativamente mais estável e foi esse o formato utilizado como referência para o presente trabalho. Diante disso, descreveu-se, em linhas gerais, como ocorre o funcionamento desses espaços.

A fase preparatória consiste na realização do curso presencial ou de educação a distância, para a população, sobre Planejamento e Orçamento Público, na elaboração de convites impressos e eletrônicos e na organização de informações sobre os projetos de lei que serão apreciados pela ALMG. Essas informações serão utilizadas como guia para a população, gabinetes e parlamentares durante o processo de discussão participativa. A fase subsequente engloba a realização da audiência pública de abertura, a formação de grupos de trabalho por tema, a apresentação pelo Poder Executivo dos resultados e metas e a realização da discussão participativa, propriamente dita, com a formulação, o registro e a apresentação das sugestões de alteração e aperfeiçoamento do plano e do orçamento anual, as denominadas sugestões cidadãs.

A terceira fase compreende o processamento e a conversão das sugestões populares em PLEs pela equipe técnica da ALMG. As PLEs serão analisadas pelo Poder Executivo que, por sua vez, emitirá um parecer, manifestando-se de forma favorável ou não a cada uma delas. A última fase consiste na conversão das PLEs em emendas ao PPAG, emendas à LOA, emendas ao PPAG e LOA ou requerimentos de providências e pedidos de informação ao Poder Executivo. As emendas são recepcionadas pela FFO e posteriormente encaminhadas para o relator dos projetos de lei que colocará na pauta do plenário a votação dos projetos de lei do PPAG e LOA. Com a aprovação, os mesmos são encaminhados para a sanção do Governador.

Após a sanção, inicia-se a execução orçamentária dos programas e ações que compõem o PPAG, bem como das PLEs que se converteram em emendas parlamentares. Desde 2012, o estado de Minas Gerais utiliza o IPU 4 para identificar os recursos recebidos para atendimento de demandas de participação cidadã. Trata-se de uma iniciativa que facilitou o processo acompanhamento da execução dessas emendas no decorrer do exercício financeiro. Acresce-se que a ALMG elabora e publica em seu portal na internet os Boletins de Monitoramento que contêm informações relevantes para o acompanhamento

das emendas e dos requerimentos, tais como: a execução física e orçamentária das ações contempladas com as emendas de participação cidadã, a execução física e orçamentária das ações criadas por emendas de participação cidadã, e as respostas aos requerimentos enviados.

Diante das características, dinâmica de funcionamento, limites e possibilidades, demonstrou-se que o objeto das audiências públicas de discussão participativa do PPAG e da LOA é focado na elaboração ou no ajuste de planos, políticas e projetos de lei; que a sua natureza é obrigatória; que a sua abrangência é regional; o *timing* de realização ocorre durante a fase de planejamento das políticas públicas; e que o público predominante é profissional, representado por setores historicamente excluídos.

Detalhado o objeto de estudo, apresentaram-se as estratégias metodológicas que foram utilizadas para analisar a efetividade das audiências públicas do PPAG e da LOA. Preliminarmente, ponderou-se que existem dificuldades metodológicas para se avaliar a efetividade das IPs, uma vez que são atribuídos a elas os mais variados efeitos, tais como: os efeitos de socialização e psicológicos, os efeitos distributivos e os efeitos indiretos ou não intencionais, que são de mensuração e avaliação ainda mais desafiadores. Somam-se às dificuldades listadas, os riscos de unificação, fragmentação e reificação. Destacou-se, ainda, que nenhuma estratégia metodológica é capaz de criar um parâmetro universal de avaliação das IPs, até porque predominam-se as análises comparativas. Ademais, a heterogeneidade existente entre as IPs dificulta a construção de padrões análise.

O modelo de análise desenvolvido foi composto por quatro dimensões analíticas: elementos constituintes (tipologias), institucionalização, democratização (participação e representação) e capacidade administrativa. Para cada dimensão, foram destacadas variáveis de análise e os procedimentos técnicos utilizados para sua avaliação.

Em relação à primeira dimensão analítica, objetivou-se mapear as características gerais das audiências públicas de discussão participativa, à luz do referencial teórico apresentado no decorrer do trabalho. Para tanto, foram utilizados como variáveis de análise o desenho institucional das IPs, a centralidade das audiências para os atores, a centralidade das audiências no processo de produção e implementação de políticas públicas, os critérios e mecanismos de acesso, os critérios e mecanismos de participação, as decisões/ações produzidas pelas IPs e as etapas do ciclo de políticas públicas. Todas as variáveis supracitadas e seus graus de variação foram traduzidos em tipologias de IPs.

Desse modo, posicionaram-se as audiências públicas do PPAG e da LOA, considerando-se as tipologias de IPs apresentadas no decorrer do trabalho. Sendo assim, as audiências públicas, em relação à centralidade delas para os atores e a centralidade dos atores participantes na rede de produção e implementação de políticas públicas, são classificadas como espaços periféricos ou de contestação. Pondera-se que a noção de contestação nas audiências está focada no tipo de participante que frequenta o espaço participativo que, no caso em tela, é composto por atores da sociedade civil com interesses e identidades subalternas nas redes de políticas públicas, tais como: grupo de catadores de materiais recicláveis e segmentos indígenas, de mulheres, de pessoas com deficiência e de agricultores familiares.

Nesse ponto, destaca-se que, em relação à efetividade, as IPs classificadas como espaços periféricos ou de contestação são consideradas menos efetivas do que as IPs classificadas como espaços de deliberação. Nessas últimas, os atores que participam são centrais para aquela política pública e aquele espaço é central para tais atores. Sendo assim, nos espaços de deliberação, ocorrem discussões relevantes e são produzidas decisões importantes para aquela política pública. Já os espaços periféricos são considerados pouco significativos em termos da produção de políticas públicas. Ou seja, assumem o caráter de um fórum periférico nos processos de produção de decisões que não são centrais para aquela política pública.

Já, em relação aos critérios e mecanismos de acesso e participação, as audiências públicas são consideradas espaços de seletividade simétrica, uma vez que existe um impedimento contingente ao acesso dos participantes que se resume à capacidade do espaço físico em acomodar todos os interessados, mas não existem impedimentos para a efetivação da participação dos participantes. Sobre o impedimento de acesso, destacou-se que não há indícios de que interessados em participar do evento foram impedidos de fazê-lo em razão do preenchimento das vagas. Logo, trata-se de impedimento formal. Entretanto, para fins de classificação tipológica e avaliação de efetividade, a expectativa era de que as audiências de discussão participativa fossem espaços de incorporação simétrica que possibilitariam ampla incorporação e ofereceriam, ao mesmo tempo, relativa simetria de condições para a participação desses atores, anulando ou minimizando os mecanismos de hierarquização dos mesmos.

Considerando-se os diferentes tipos de decisões e, ou ações produzidas pelas IPs, as audiências públicas foram classificadas como espaços de caráter híbrido, reunindo

características que as aproximam das IPs de planejamento, alocação de recursos ou de fiscalização. Compreendeu-se que as emendas ao PPAG, as emendas à LOA, as emendas ao PPAG e LOA e os requerimentos são os produtos finais do processo de discussão participativa. Os três primeiros produtos promoverem alterações nos programas e ações que orientam a atuação governamental e estão previstos nos instrumentos de planejamento de médio e curto prazo. As emendas à LOA interferem diretamente no planejamento inicial do Poder Executivo sobre distribuição dos recursos disponíveis para determinado exercício financeiro. E os requerimentos encaminhados ao Poder Executivo, que podem ter como objeto a solicitação de informações ou de providências, conferem aos atores sociais a possibilidade de investigar, analisar, avaliar e questionar as decisões tomadas por seus representantes.

A última tipologia abordada tratou do desenho institucional das audiências públicas que foi considerado do tipo “de baixo para cima”. Sendo assim, concluiu-se que elas não seriam consideradas instituições que possuem o desenho de ratificação, partilha de poder ou ratificação. Desse modo, considerou-se que as audiências públicas do PPAG e da LOA mantêm um desenho que propicia alta capacidade democratizante, que permitem a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e possuem formas de participação constituídas de baixo para cima.

Destaca-se que o recurso metodológico das tipologias possui as suas limitações, principalmente, quando se lida com instituições de natureza híbrida, como é o caso das audiências públicas. Sendo assim, muitas vezes, os critérios utilizados não se enquadram de forma exata à realidade da IP analisada, limitando a compreensão desse espaço participativo.

Em relação à dimensão analítica da institucionalização, as variáveis de tempo de existência do evento, estrutura organizacional e periodicidade foram trabalhadas. A literatura especializada sobre o tema pressupõe que espaços participativos com maior tempo de existência, regularidade de reuniões e estrutura organizacional bem definida promovem a interlocução entre os agentes estatais e a sociedade civil.

Diante disso, concluiu-se que as audiências públicas de discussão participativa estão consolidadas, pois se iniciaram em outubro de 2003 e durante os 16 anos de sua existência o evento sempre aconteceu, perpassando, portanto, quatro ciclos de planejamento de médio prazo: PPAG 2004-2007, PPAG 2008-2011, PPAG 2012-2015 e PPAG 2016-2019. Evidenciou-se, ainda, que existe uma estrutura organizacional informal

composta por representantes da GPI, GCT e CGO responsáveis por planejar e organizar audiências públicas de monitoramento e de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e da LOA. Em relação à variável periodicidade, levando-se em consideração o escopo das audiências, a sua data de criação e as oportunidades para a realização do evento, constatou-se que as audiências públicas de discussão participativa possuem periodicidade anual regular. Desse modo, evidenciou-se que as expectativas associadas à dimensão analítica da institucionalização foram atendidas.

Ainda sobre a dimensão analítica da institucionalização, apresentou-se a percepção dos participantes sobre evento, a partir das respostas dadas por eles a um questionário elaborado pela ALMG. Considerando-se o exercício de 2017, 132 questionários foram respondidos, e, para o exercício de 2018, 91 questionários foram respondidos. A partir deles, constatou-se que a avaliação dos participantes sobre a metodologia é positiva, que o material de apoio disponibilizado é útil, mas a linguagem utilizada nele é complexa. Os participantes avaliaram que a equipe de apoio fornece suporte técnico adequado aos participantes, que o espaço físico é pequeno e que o tempo destinado à realização das atividades é curto. Consideraram, ainda, que as apresentações do Poder Executivo sobre o monitoramento das políticas públicas foram claras e objetivas. Sendo assim, de maneira geral, concluiu-se que as notas obtidas nos quesitos objetivos foram altas, mas que existem pontos que requerem melhoria, quando se analisam os quesitos subjetivos presentes no questionário de avaliação.

A dimensão da institucionalização foi aquela que apresentou os melhores resultados. Entretanto, a ausência de uma estrutura organizacional formal para a organização das audiências públicas compromete o nível de institucionalização do evento, uma vez que não legitima o grupo coordenador para o desempenho de suas atividades. Além disso, a ausência do registro da percepção dos participantes, para os demais anos de análise, não fornece aos organizadores indicativos a respeito da metodologia, comunicação, dos pontos positivos e pontos negativos da dinâmica de funcionamento, do conteúdo, da equipe, da estrutura física e do material de apoio. Essas respostas poderiam ser utilizadas para aperfeiçoar o processo.

Sobre a terceira dimensão de análise, esclareceu-se que o objetivo era avaliar o potencial inclusivo e democratizante das IPs, tomando como referência a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos indivíduos participantes. Sendo assim, evidenciou-se que o número de inscritos é sempre superior ao de participantes, mas que ambos variam

durante os anos, havendo períodos de queda e de ascensão. Essa ausência de padrão também é constatada, quando se analisam as instituições participantes. Quanto ao público-alvo das ações contempladas pelas emendas de participação cidadã, nota-se o predomínio de segmentos periféricos. Consta, entre as instituições que comparecem no evento, o predomínio de instituições representantes da sociedade civil.

Diante disso, pode-se alegar que as audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA promovem a inclusão de grupos historicamente excluídos. Logo, constatou-se que foi dada a esses grupos a possibilidade de intervirem no planejamento do PPAG e da LOA. Comprovou-se a participação de representantes do governo e também da sociedade civil no evento, sem que um determinado segmento fosse representado pelo outro.

Em relação à dimensão da democratização, constata-se que é necessário aprofundar o conhecimento sobre as categorias das instituições, categorizando as instituições participantes em cada uma delas. Essa informação permitiria identificar se determinada categoria predomina sobre outras que precisam ser incentivadas a participar das audiências públicas de discussão participativa. Desse modo, seria possível elaborar uma amostra mais completa da inclusividade e proporcionalidade desses espaços.

Por fim, sobre a quarta e última dimensão, avaliou-se, principalmente, a capacidade de execução das emendas de participação cidadã pelo Poder Executivo. Em outras palavras, pretendeu verificar se há capacidade da disposição da administração pública executar a contento as metas físicas e financeiras contidas nas emendas ao PPAG e à LOA; e de incorporar as demandas sociais no seu planejamento.

Sendo assim, averiguou-se que, durante os oito anos de análise, o número de emendas à LOA sempre foi inferior ao número de emendas ao PPAG e que o quantitativo de requerimentos sempre foi superior aos outros dois tipos. Especificamente em relação às emendas à LOA (emendas de impacto orçamentário), mencionou-se que a definição dos valores anuais é fruto de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo e que, portanto, não há nenhuma determinação constitucional ou legal que fixe esse valor. Ainda, diversamente aos demais tipos de emendas parlamentares, a execução das emendas de participação cidadã não é impositiva.

Apesar de não existir um padrão alocativo, observou-se que, nos últimos três anos, os valores destinados às emendas de participação cidadã foram de aproximadamente R\$20.000.000,00, representando menos 0,1% do valor do orçamento fiscal nos últimos oito

anos. Em contraposição, os valores destinados para as demais emendas parlamentares possuíram representatividade superior, considerando-se o orçamento fiscal. Quando comparados ao montante total de recursos destinados a todos os tipos de emendas parlamentares, corresponderam a mais de 80% desse limite total disponibilizado para ALMG. Os valores destinados às emendas de participação cidadã foram alocados, prioritariamente, em quatro funções: educação, agricultura, assistência social e segurança pública. Os valores alocados nelas representaram mais de 50% do valor programado por ano e no consolidado geral.

No que tange à execução orçamentária das emendas de participação cidadã, demonstrou-se que os valores executados não atingiram patamares superiores a 70%. Detectou-se uma tendência de queda nesse percentual, a partir de 2016, com destaque para os exercícios de 2018 e 2019, em que o percentual de execução foi de apenas 22%. Verificou-se, também, que no decorrer do período analisado o percentual de participação dessas emendas nunca alcançou patamares superiores a 0,05% do valor total executado pelo orçamento fiscal, sendo 2018 um destaque negativo, uma vez que a participação foi de apenas 0,004%.

Outra análise realizada tomou como referência os conceitos de desempenho físico e orçamentário das ações contempladas e, ou criadas pelas emendas de participação cidadã. Nesse ponto, concluiu-se que o desempenho físico das ações foi predominantemente crítico, representando mais de 60% do total das ações com metas programadas no IPU 4. Mais uma vez, o destaque negativo foi o ano de 2018, quando o percentual de ações com desempenho crítico representou 90% das ações. Já a análise do desempenho orçamentário contemplou apenas as ações criadas por emendas de participação cidadã, mas com a mesma tendência observada para o desempenho físico: o predomínio do desempenho crítico.

Diante desse cenário, consolidaram-se as justificativas dos órgãos e entidades a respeito do desempenho físico e orçamentário crítico ou subestimado e constatou-se que, para a maioria das ações dessa natureza, os órgãos e as entidades não apresentaram justificativas, o que vai de encontro aos objetivos de publicidade e à transparência citados no referencial teórico como uns dos objetivos das audiências públicas. Sendo assim, a ausência de justificativa repercute de forma negativa sobre o exercício do controle social pela população.

Ainda no âmbito da capacidade administrativa, evidenciou-se que houve, no decorrer dos dois quadriênios analisados, a repetição de algumas ações criadas pelas audiências públicas de discussão participativa, o que significa, de certo modo, que o Poder Executivo não está incorporando no seu processo de planejamento as demandas apresentadas pela população participante. Desse modo, a consulta realizada à sociedade civil não está sendo utilizada pelo poder Executivo para aperfeiçoar a construção de seus instrumentos de planejamento e orçamento, tornando-os mais aderentes à demanda da população participante.

A dimensão da capacidade administrativa foi aquela que apresentou os resultados mais distantes da expectativa. Diante disso, constata-se que é necessário repensar as estratégias de planejamento, execução, publicidade e transparência. Em relação às estratégias de planejamento e execução, é necessário aproximar a realidade das emendas de participação cidadã àquela adotada pelas emendas impositivas, o que implica criação de regras para a fixação dos valores a serem programados pelas emendas de participação cidadã e a impositividade da execução delas. Torna-se, pois, necessário qualificar o monitoramento das emendas dessa natureza, prestando contas para a população a respeito das dificuldades vivenciadas pela administração pública à época de execução dessas emendas. Desse modo, a população terá acesso às informações necessárias para o exercício do controle social.

Sendo assim, considerando-se as quatro dimensões de análise, percebe-se que as audiências públicas são espaços participativos efetivos no que se refere à institucionalização e democratização. Com mais de quinze anos de existência, periodicidade anual regular, estrutura organizacional definida e aprovação de emendas e requerimentos ao PPAG e à LOA, durante todos esses anos, pode-se afirmar que as audiências públicas de discussão participativa já se consolidaram como um evento de interação, participação e deliberação da sociedade civil mineira. Somam-se a isso o ineditismo dessa experiência, quando comparada com o papel exercido pelos demais Poderes Legislativos estaduais após o recebimento dos projetos de lei do PPAG e da LOA.

Considerando-se o espaço físico e a quantidade de vagas disponibilizadas, a média de público é alta. A variabilidade de instituições participantes, refletida nas 13 categorias de instituições, evidencia que as audiências públicas são inclusivas e que conseguem reunir em um único evento instituições de áreas de atuação distintas. Acresce-se que o fato de não haver o predomínio de instituições pertencentes ao Estado, mas sim de instituições da

sociedade civil, reforça o traço característico desses espaços em serem vocalizadores das demandas da sociedade. Importante mencionar que a percepção do público participante e as notas atribuídas são em sua maioria positiva. Já as críticas recebidas não recaem sobre a metodologia, material de apoio e equipe intermediadora, mas sim sob aspectos mais simples, tais como: tempo, estrutura física e complexidade do tema. Por fim, destaca-se que a criação do IPU 4, para identificar as demandas de participação cidadã representou um marco importante para o controle social (transparência e monitoramento).

Por outro lado, destaca-se que, quanto à capacidade de execução dessas emendas, os resultados obtidos estão aquém do esperado. Nesse ponto, é importante relembrar que as IPs que geram resultados modestos ou não produzem resultados correm risco de se esvaziarem ou de se extinguirem. Diante disso, torna-se necessário envidar esforços para que o desempenho físico e orçamentário das ações contempladas e, ou criadas pelas audiências públicas de discussão participativa do PPAG e LOA seja satisfatório.

Nesse ponto, a vontade política é um aspecto que precisa ser problematizado. Evidenciou-se que as emendas individuais e de bancada se tornaram impositivas. Além disso, elas possuem regras claras para a definição de seus valores, que são superiores aos valores estabelecidos para as emendas de participação cidadã. Ou seja, existe, tanto por parte do Poder Executivo, quanto por parte do Legislativo, mais interesse e disposição política em relação às demais emendas. Desse modo, para que as emendas de participação cidadã assumam algum tipo de protagonismo, é necessário que haja vontade política desses atores em ampliar o limite destinado a esse tipo de emenda, bem como de exigir a execução daquilo que foi aprovado.

Recomenda-se que estudos futuros se empenhem em aprofundar na investigação da qualidade dos resultados vinculados aos demais efeitos associados às IPs, tais como os efeitos de socialização e psicológicos, os efeitos distributivos e os efeitos indiretos ou não intencionais. Em relação aos primeiros, avaliar em que medida as audiências públicas contribuíram e ainda contribuem para o engajamento cívico, o incremento na autoconfiança ou na autopercepção dos cidadãos como membros integrantes da sociedade. Para tanto, o esforço de pesquisa se voltaria aos participantes e à experiência deles nas audiências públicas do PPAG e LOA.

Nesse aspecto, é relevante sugerir, ainda, que esses novos estudos sejam conduzidos voltando-se ao caráter pedagógico dessas audiências, no sentido de verificar, junto aos participantes desses eventos, se o nível de consciência deles, em relação ao

processo de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento, bem como as possibilidades de intervenção nesse processo, foi ampliado. Ou seja, há de se verificar se a compreensão dos participantes sobre a temática, a linguagem, as possibilidades e os efeitos da sua participação se tornaram claros para eles.

Quanto aos efeitos distributivos, trata-se de aprofundar os estudos sobre a execução física e orçamentária das emendas de participação cidadã, qualificando os resultados obtidos, de modo a identificar se a instância participativa produziu, de forma continuada, alguma alteração significativa no padrão alocativo adotado pelo Poder Executivo. Nesse caso, a pesquisa teria um caráter mais quantitativo, por meio da criação de indicadores capazes de mensurar a variação no padrão alocativo adotado.

Por fim, em relação aos efeitos indiretos ou não intencionais, a pesquisa permitiu retornar seus holofotes para as instituições participantes, buscando-se compreender de que forma a participação incrementou os estoques de confiança disponíveis em determinada coletividade, viabilizou a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns. E, ainda, como esses espaços participativos foram capazes de fortalecer as associações ou a sociedade civil, capacitando-as para o exercício do controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. London: Lynne Rienner Publishers, 2000. 233p.

ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de. **Participação e deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**. 2014. 118 f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Recife, 2014.

ALCÂNTARA, Pedro Henrique Generino de. **Participação e deliberação: um estudo sobre duas teorias alternativas da democracia**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

ARAÚJO, Itair de Oliveira. **A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG: avanço democrático ou mera formalidade?** 2016. 119f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório consolidado de participação popular na discussão do PPAG**. Belo Horizonte: ALMG, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Oxford: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, June 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Outubro. 2019.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, agosto de 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002018000200273&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 dez. 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia política à interdependência. **Opinião Pública**, vl. 18, n.2, 2012, p. 383-398. Disponível em

<http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/arquivo_artigo_revista.php?art=291>. Acesso em 28/12/2019.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 50, n.1, p. 25-46. 2000.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, Belo Horizonte, número especial. 2001.

BAIOCCHI, G. Participation, activism and politics. In: FUNG, A. and WRIGHT, E. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance** (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

BOBBIO, N. 1987. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 171 p.

CARNEIRO, R; BRASIL, F. P. D. **Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988**. In: V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014.

COELHO, V. S.P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**, p. 279-296. Brasília: Ipea, 2011.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: J. Bohman and W. Rehg (ed). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MIT Press.1989.

COHEN, J.; SABEL, C. **Directly-Deliberative Poyarchy**. European Law Journal, 3: 313-342, 1997.

COLARES, M. C.P. **Arranjos Institucionais Participativos e Movimentos Sociais: uma análise a partir do Legislativo Mineiro**. 2011. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro. 2011.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 137-149.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 44-75, Agosto 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222010000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07 out. de 2019.

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R.; FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In R.R.C. Pires, ed. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA. 2011.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, R. **On political equality**. New Haven: Yale University Press, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP [1957], 1999.

FARIA Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 101-111, Junho 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092010000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 nov. 2019.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA. 2011.

FONSECA, Igor *et al.* **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal**. Revista do Serviço Público Brasília 64 (1): 7-29 jan/mar 2013.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 159-169.

FUNG, A. **Empowered participation**: reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004.

FUNG, A.; COHEN, J. **Democracia radical**. Política e Sociedade, Florianópolis, n. 11, p. 221-237, out. 2007. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/1293/1210>. Acesso em 12 de nov. 2019.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. (Real Utopias Project)**. London: Verso, 2003.

GARCIA, J. M. G. **Crítica de la Teoría Económica de la Democracia**, in GARCIA, José M. González; CASTRO, Fernando Quesada. *Teorías de la democracia*. Barcelona: Anthropos. 1988.

GIL (2002): GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, 4. ed., Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tomo 2. Disponível na Internet em <<http://www.gordillo.com/Pdf/2-4/2-4^axi.pdf>. Acesso em: 21 de jan. 2020.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1995.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. Cambridge, Mass.: MIT, 1996.

HABERMAS, J. **Popular Sovereignty as Procedure**. In: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, eds. James Bohman e William Rehg, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, p. 35-65, 1997.

HABERMAS, J. **There normative models of democracy**. *Constellations* v.1, n.1, 1994.

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências Públicas no âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de Pesquisa, IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

IPEA (2013): INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Relatório Consolidado. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_relatorio_consolidado.pdf. Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

JUNQUEIRA, L. M. V; CARNEIRO, R.; BRASIL, F.P.D. **Orçamento público e participação social**: uma análise da experiência do legislativo do estado de Minas Gerais / Brasil na construção do plano plurianual de ação governamental (PPAG). In: *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*, 2015, Madri. *Anais do Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Centro de ciencias humanas y sociales. Consejo superior de investigaciones científicas. Madri: Gigapp, 2015.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. 2010. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: LAVALLE, A.; VERA, E. (orgs.). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Ciudad de México: Ciesas, Universidad Veracruzana.

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, n. 1, jan.-jun. 2009, p. 63-93.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, Jan./Abr. 2006.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MAGALHÃES, Bruno Dias. **A evolução dos Modelos Democráticos**. Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 36º, 2012, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 97, nov. 2013, p. 115-127.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995, p. 5-34.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

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

MIGUEL, Luís Felipe. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do agonismo**. Paper apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado, 1º a 4 de agosto de 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. Oligarquia, democracia e representação no pensamento de Michels. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 137-154, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe. **Teoria democrática atual**: esboço de mapeamento. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 59, p. 5-42, 2005.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.066, de 20 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a consulta pública no procedimento para elaboração de atos normativos de interesse geral da administração pública estadual. 2016. **Diário Oficial do Estado**: caderno 1, Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, p. 5, 21 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2016-10-21#caderno-jornal>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto NE nº 203, de 1º de julho de 2015**. Institui a Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos socioambientais e fundiários. **Diário Oficial do Estado**: caderno 1, Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, p. 1, 02 de julho de 2015. Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/146751/caderno1_2015-07-02%201.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. Diário Oficial do Estado: caderno 1, Diário do Executivo, Belo Horizonte **Lei 23.291, de 25 de fevereiro de 2019**. Institui a política estadual de segurança de barragens. **Minas Gerais**, p. 1, 26 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2019-02-26>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**: caderno 1, Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, p. 3, 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2019-05-31#caderno-jornal>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023 e da Proposta Orçamentária 2020. Minas Gerais**. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/manual_de_revisao_do_ppag_2020-2023_loa_2020_final.pdf. Acesso em: 15 de Janeiro de 2020.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Direito da Participação Política. Legislativa – Administrativa – **Judicial**, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, n. 64, p. 19-38, 1997.

PATEMAN, C. [1970]. Participação e teoria democrática. São Paulo: Paz e Terra. 1992.

PATEMAN, C. **The problem of political obligation: a Critique of Liberal Theory**. Cambridge: Policy Press. 1985.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o estado: desafios da participação do Brasil. In: Marx V (organizadora). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV; 2014.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas. In: Ipea. **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, p. 565-88.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, Dez. 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 14 de Setembro de 2019.

PIRES, Roberto R. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. 372 p.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da Sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: Vanessa Marx. (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 181-200.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

PITKING, H. F.; SHUMER, S. M. **On participation**. **Democracy**, v. 2, n. 4, 1982, p. 43-54.

POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism**. Londres: Verso/nlb. 1980.

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PRODANOV, Cleber; FREITAS, Ernani. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Editora Escala, São Paulo, 1968.

SANTOS, Boaventura de S. Direito e democracia: a reforma global da justiça. In: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, António Casimiro (org). **A teia global: movimentos sociais e instituições**. Porto: Ed. Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Ed.). Democratizar a democracia. **Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2002, p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. (1942) **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura [1942], 1961.

SILVA, C. R. O. **Metodologia do trabalho científico**. Fortaleza: Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará, 2004.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 2011. Brasília: Ipea.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes. Democracia e descentralização. **Revista de Administração Municipal**, v. 40, n. 207. **Direito Administrativo de Participação: Cidadania, Direito, Estado, Município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. Conferências e os Desafios Metodológicos de Seu Estudo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 197-209.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A Questão dos Atores, seus Repertórios de Ação e Implicações para o Processo Participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das**

instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 171-186.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 dez. 2019.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil:** perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107.

VENTURELLI, Gustavo. Da representação à participação: uma inflexão entre autores representativistas. **Em Debate**, Florianópolis, n. 17, p. 84-106, out. 2018. ISSN 1980-3532. Disponível em: < https://periodicos.ufsc.br/index.php/emebate/article/view/1980-3532_2017n17p84 >. Acesso em: 07 jan. 2020.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In.: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

WARREN, Mark. What can participation mean today? In. **Political Theory**, v. 30, n. 5, 2002.

WEBER, Max [1919] (1978). **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press.

WEBER, Max. **Parlamento e o governo na Alemanha reordenada:** crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 41-90.

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