

Fundação João Pinheiro

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Democracia, planejamento governamental e *accountability*:
um estudo sobre a participação social, através do Legislativo, em Minas Gerais

Maíra da Cunha Pinto Colares

Belo Horizonte, fevereiro de 2010

Fundação João Pinheiro

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Democracia, planejamento governamental e *accountability*:
um estudo sobre a participação social, através do Legislativo, em Minas Gerais

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Gestão Pública apresentado à
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Maíra da Cunha Pinto Colares

Belo Horizonte, fevereiro de 2010

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à Fundação João Pinheiro e sua equipe de docentes e funcionários pela seriedade com que refletem a Administração Pública e a sociedade. À Flávia Brasil pela confiança, persistência e valiosa orientação. Aos colegas de Fundação pela convivência e pelo aprendizado.

À Assembléia Legislativa e ao Deputado André Quintão pela oportunidade e por acreditar que a atividade política é um instrumento de transformação e alcance da justiça social e que o exercício da democracia participativa é possível, apesar de ser demasiadamente desafiador.

Aos amigos de trabalho, que no dia-a-dia de lutas dedicam suas vidas e energias para o melhor desempenho, acreditando que assim fazem a diferença. Ao Pasqualini, companheiro admirável pela leveza e sabedoria com a qual lida com o mundo. À Ana pela compreensão, pelo aprendizado e incentivo para seguir em frente. À Dark pela militância, amizade e alegria.

Aos militantes dos movimentos sociais e usuários das políticas públicas de Minas Gerais que dão sentido à batalha cotidiana.

À minha mãe por ser exemplo de luta e crença em uma “humanidade mais humana”. Ao meu pai pelo afeto constante e confiança desde o primeiro desafio profissional. À Nina pelo cuidado e por ser um poço de amor ao mundo. Aos irmãos e Jú por estarem ali, como estrelas. Às minhas avós pelo exemplo de vida e ternura. À Vaninha pela delicadeza e companhia. Agradeço aos meus amigos pela diversidade, presença e por compreenderem minha ausência. Ao Rei, por ser tão surpreendente, especial e brilhante: é a você a quem dedico a paixão e o amor indispensáveis à existência. À sua família pela acolhida, respeito e afeto mútuo.

Aos espíritos de luz pela proteção, energia e prontidão.

Enfim, a todos que contribuíram para esta caminhada.

Como em 2006, agradeço a mim mesma por persistir e, hoje, por sempre acreditar.

Resumo

Este trabalho explora aspectos relativos à democracia representativa e participativa, em um esforço de apreender a dimensão da participação da sociedade civil no processo de planejamento e execução da agenda governamental. Discute a construção e o desenvolvimento do Estado democrático brasileiro, apontando o papel da sociedade civil organizada neste processo e, além disso, apresenta alguns mecanismos de participação cidadã, no âmbito da Administração Pública contemporânea, que contribuem para a *accountability* e o controle público. Com vistas a compreender as potencialidades e os desafios apresentados à participação, foi realizado um estudo sobre o processo de elaboração, revisão e monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011 – mais especificamente para o seu primeiro ano de exercício –, realizado através da Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa, em parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais. Verificou-se que este procedimento foi incorporado na agenda organizacional do Legislativo e Executivo, assim como no cotidiano de atuação dos movimentos sociais, demonstrando ser de fato uma experiência de aprofundamento da democracia participativa e de ampliação de recursos para as políticas sociais, diante dos resultados alcançados. Existe uma interlocução permanente entre esses atores e uma aderência das proposições populares ao planejamento governamental na alocação de recursos. Por outro lado, a capacidade *accountable* do Poder Executivo estadual demonstra limites diante da efetividade da implementação e gestão dessas emendas populares, seja pela execução orçamentária insatisfatória ao longo do período fiscal, ou pelo processo de exclusão e não-continuidade das ações para o ano seguinte. Esse cenário demonstra que muitos são os avanços para a consolidação da democracia participativa, mas que de igual medida são os desafios apresentados para o aprofundamento desse tipo de participação no Estado de Minas Gerais.

Sumário

Lista de siglas	6
Introdução	7
Capítulo I – Democracia, participação e <i>accountability</i>	10
1.2) Democracia e participação	13
1.2) <i>Accountability</i> e o controle público	16
Capítulo II – A democracia participativa no Brasil	19
2.1) Construção e desenvolvimento do Estado democrático brasileiro	20
2.2) Espaços contemporâneos de exercício da democracia participativa no Brasil	25
Capítulo III – A Assembléia Legislativa de Minas Gerais e participação da sociedade civil nos processos de elaboração e revisão das Leis Orçamentárias	30
2.1) A participação da sociedade no Legislativo mineiro e a Comissão de Participação Popular da ALMG	31
2.2) Leis Orçamentárias e seu processo de elaboração, revisão e monitoramento com a sociedade civil: as audiências públicas da Comissão de Participação Popular	35
Capítulo IV – O Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011: resultados do processo de participação da sociedade civil	42
Considerações finais	58
Referências bibliográficas	66

Lista de siglas

ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais
Cae – Conselho de Alimentação Escolar
Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais
Consea – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
CPP – Comissão de Participação Popular
Cress – Conselho Regional de Serviço Social
Efa – Escola Família Agrícola
FDDCA – Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
Fectipa – Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador
FELC – Fórum Estadual Lixo e Cidadania
FEVCAMG – Fórum Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Doméstica Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais
FMEPS – Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária
Gasmig – Companhia de Gás de Minas Gerais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Ipea – Instituto de Pesquisas Aplicadas
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
Loa – Lei Orçamentária Anual
Oca – Orçamento Criança e Adolescente
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG – Plano Plurianual Governamental
RMSE – Rede de Medidas Socioeducativas
RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço
Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Seplag – Secretaria de Planejamento e Gestão
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira
Unegro – União de Negros Pela Igualdade MG

Introdução

A participação da sociedade civil na arena pública – mais especificamente no planejamento, na gestão e no controle das políticas públicas – é recente em nosso país. A redemocratização do Brasil, após um período fortemente marcado pelo autoritarismo do Estado militar, amplia as possibilidades de organização dos cidadãos através dos movimentos sociais (cujas bases de mobilização são antecedentes a esse processo) e de participação em canais institucionalizados. A universalização de direitos civis, políticos e sociais é garantida pela Constituição Federal de 1988, que também institui importantes princípios de gestão e organização do Estado, dando destaque para aqueles de cunho democratizante das relações entre Estado e sociedade.

A partir desse contexto, há um processo de ampliação dos espaços para exercício da democracia participativa para além dos mecanismos formais de representação, tais como as eleições. No âmbito do Poder Executivo podem ser identificadas diversas iniciativas que ao longo da história puderam ser experimentadas e consolidadas, como é o caso dos conselhos setoriais e temáticos, além dos orçamentos participativos. Já no âmbito do Poder Legislativo, alguns canais e mecanismos de participação da sociedade civil podem ser verificados, mas muito precisa ser desenvolvido para que a democracia participativa seja consolidada. Podemos citar a criação de comissões temáticas de participação e realização de audiências públicas demandadas pela sociedade civil, além do mecanismo de participação garantido no texto constitucional de 1988, que é a iniciativa popular de proposição de legislações.

O tema da democracia e participação tem sido objeto de estudos e debates acadêmicos, principalmente no que diz respeito às experiências desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, mas quando tomamos como referência o Poder Legislativo verificamos que muito precisa ser explorado, considerando inclusive a incipiência das experiências de participação da sociedade civil nos parlamentos em nosso país, como também no mundo. O paradigma da democracia participativa no espaço eminentemente representativo é um processo que demanda tempo e a construção de uma cultura do exercício cotidiano da participação.

Diante desse desafio, este trabalho tem como objetivo verificar como se dá a participação da sociedade civil no processo de elaboração e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do Estado de Minas Gerais, por meio do Poder Legislativo estadual. Além disso, verificar, especificamente, os resultados alcançados através desta participação no processo de elaboração do PPAG 2008-2011 para seu primeiro ano de implementação (2008) e, posteriormente, para seu primeiro ano de revisão (2009). Para isso, buscou-se identificar e analisar as características desse processo de participação de acordo com a região do Estado onde foram realizadas as audiências públicas. Além disso, foi dedicada grande atenção ao conteúdo das emendas populares agregadas ao PPAG para o exercício 2008 que tiveram impacto orçamentário (ou investimento de recursos) e sua execução orçamentária ao longo do ano de 2008, tendo como referência dois períodos: fechamento do terceiro trimestre fiscal (até 30 de setembro de 2008) e todo o período fiscal (até 30 de dezembro de 2008). Posteriormente, buscamos avaliar a situação dessas emendas populares no PPAG para o ano seguinte (2009) na proposta de revisão do Poder Executivo (ou seja, se foram excluídas ou mantidas) e, a partir desta análise, o movimento da sociedade civil no processo de revisão no Legislativo. Foi igualmente fértil a análise de quais os movimentos sociais que participam desse processo no Estado, enquanto proponentes destas emendas populares com impacto orçamentário.

A opção pela análise dos resultados específicos do processo de elaboração do PPAG 2008-2011 e, mais adiante, dos desdobramentos no primeiro ano de revisão do Plano para o exercício 2009 justifica-se por dois aspectos principais¹: o primeiro deles liga-se ao ineditismo da informação, já que foram utilizados os dados mais recentes à elaboração deste trabalho; o outro diz respeito ao momento organizacional da própria Comissão de Participação Popular da ALMG, que iniciou o processo em 2003, quando a Casa Legislativa se preparava para aprovar a elaboração do PPAG 2004-2007. Pressupõe-se que a incorporação desta agenda e experiência, tanto para os entes governamentais quanto para os movimentos sociais, já estava mais consolidada, sendo o fechamento do ciclo ou quadriênio 2004-2007 e início de 2008-2011 um momento de amadurecimento e acúmulo institucional da iniciativa. Outras dimensões podem ser apontadas, como a originalidade da

¹ As audiências públicas para elaboração do PPAG 2008-2011 ocorreram no ano de 2007 e as audiências públicas para a primeira revisão do Plano ocorreram em 2008.

iniciativa pelo Legislativo mineiro no cenário nacional ou ainda pela relevância do tema, quando tomamos como referência o papel do Legislativo enquanto interlocutor entre Executivo e sociedade, conferindo um caráter *accountable* à sua atuação.

Para coleta e análise de dados, foram realizadas pesquisas documentais, através de cartilhas institucionais e relatórios publicados pelo Governo do Estado de Minas Gerais (através da Secretaria de Planejamento e Gestão), Assembléia Legislativa de Minas Gerais (através da Comissão de Participação Popular e Diretoria de Processo Legislativo: Gerências-Gerais de Consultoria Temática, Projetos Institucionais e de Imprensa e Divulgação), Assessoria das Minorias e do Mandato do Deputado André Quintão (presidente da referida Comissão). Cabe ressaltar que as consultas aos documentos oficiais através dos sítios eletrônicos da Seplal e ALMG foram fundamentais para análise dos dados.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo que o primeiro busca fazer uma revisão da literatura pertinente ao assunto, explorando teoricamente o tema da democracia, da participação e da *accountability*. O segundo aborda o processo de construção e desenvolvimento do Estado brasileiro, o papel da sociedade civil neste contexto e as formas contemporâneas de *accountability* e participação da sociedade civil na gestão pública e no Poder Legislativo. O terceiro capítulo busca situar a participação no âmbito da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, bem como descrever os instrumentos orçamentários de planejamento da Administração Pública (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). O quarto capítulo apresenta os resultados alcançados e caracteriza a participação no processo de elaboração do PPAG 2008-2001, sendo que o último tópico está reservado para as considerações finais.

Capítulo I – Democracia, participação e *accountability*

Desde as últimas décadas do século anterior, pode-se reportar à expansão da democracia no contexto mundial, constituindo atualmente o regime político da maior parte dos países. Ao lado disso, pode-se constatar que o debate contemporâneo tem apontado para a ampliação das práticas associadas à democracia, como ao alargamento e complexificação das formas de ação coletiva e de participação (WARREN, 2002 *apud* BRASIL, 2007).

O século XX foi efetivamente de intensa disputa em torno da questão democrática e esteve polarizado sob dois aspectos: na primeira metade do século sobre a desejabilidade da democracia como forma de governo, e no pós-guerra sobre as suas condições estruturais e de funcionamento (SANTOS e AVRITZER, 2003). Verifica-se que nesse momento a forma hegemônica de exercício democrático era de incorporar o procedimento eleitoral para a formação dos governos, deixando em segundo plano as discussões sobre as formas de participação das sociedades no processo de tomada de decisão. As condições estruturais da democracia puderam ser muito debatidas nos anos 60 quando Moore (1966) aponta uma tipologia de estudo sobre os países com baixa densidade demográfica e a sua relação com o desenvolvimento do capitalismo – diante das virtualidades redistributivas da democracia (MOORE 1966, *apud* SANTOS E AVRITZER, 2003). Verifica-se, desta forma, que a concepção hegemônica de democracia na segunda metade do século XX era a da representação e que levou ao foco dos debates e do exercício político o papel do sistema eleitoral na representação da sociedade. Isto significa adotar a concepção de que a assembléia representativa constitui uma miniatura do eleitorado e enquanto tal é capaz de expressar suas tendências dominantes (LIPJART, 1984 *apud* SANTOS E AVRITZER, 2003).

Os debates contemporâneos em torno da democracia apontam para os limites da concepção elitista hegemônica no pós-guerra, assentada estritamente nos mecanismos de representação, bem como do modelo pluralista na versão de Robert Dahl (1998), que prevê, em alguma medida, a ampliação das possibilidades de participação democrática (DAHL, 1998 *apud* SANTOS E AVRITZER, 2003).

Mais além, os desenvolvimentos teóricos das últimas décadas recuperam a perspectiva de democracia vinculada à noção substantiva de bem comum e o debate contemporâneo aponta para dois aspectos que dificultam o exercício da democracia através da representação, sendo eles o da prestação de contas (*accountability*) e da representação das múltiplas identidades, já que o eleitorado ou a sociedade não são homogêneos e possuem demandas diversas (SANTOS E AVRITZER, 2003).

Como resposta às críticas endereçadas à concepção hegemônica de democracia, duas tradições teóricas mais recentes podem ser identificadas, respectivamente nucleadas em torno da democracia participativa e da deliberativa. Ambas as correntes têm em vista superar os limites de elitismo e pluralismo democrático compartilhando a premissa da validade dos mecanismos de representação e da necessidade de alargamento das práticas democráticas para além desses arranjos, indicando diferentes potenciais e alcances das diversas formas de participação e de deliberação, assim como reconhecem a relevância dos mecanismos de representação, tendo em vista o aprofundamento democrático.

Destaca-se ainda que ambas as correntes (democracia participativa e representativa) enfatizam o papel da sociedade civil organizada no alargamento da democracia. Na perspectiva de ambas as correntes, os atores societários organizados – dos movimentos sociais a outras formas de organização e mobilização – desempenhariam um papel importante na produção de inovações e avanços no âmbito institucional e nas políticas públicas, voltadas para a inclusão social e ampliação dos direitos. O conceito de “sociedade civil” é discutido por Brasil (2007), referindo-se a Cohen e Arato (2001), quando coloca que “a sociedade civil, portanto, com suas associações e organizações intermediárias, constitui o espaço de aglutinação, de organização e de mobilização dos atores sociais, independentemente dos alvos e objetivos da ação coletiva”. (BRASIL, 2007, p.123).

“Cohen e Arato (2001) afirmam que a idéia de defesa e de democratização da sociedade é a melhor forma de caracterizar as formas contemporâneas de auto-organização, e o conceito de sociedade civil permite focalizar as formas de ação coletiva que emergem a partir dos segmentos mais reflexivos dos movimentos sociais, geralmente não baseadas no recorte de classe, tampouco assentadas na perspectiva de “destruição do Estado”, mas orientadas para a defesa e expansão dos domínios societários, e para as instituições legais, para o controle da economia de mercado e do Estado burocrático” (BRASIL, 2007, p.123).

O campo da democracia deliberativa, conforme Chambers (2009), apresenta um cunho mais normativo que sugere formas por meio das quais podem-se alcançar o aprofundamento democrático, bem como criticar as instituições que não se colocam de acordo com os padrões normativos. A autora aponta ainda que a democracia deliberativa “está focada nos processos comunicativos de formação da opinião e da vontade que precedem o voto” (CHAMBERS, 2009, p. 241). A teoria da ação comunicativa de Habermas (1989) constitui a base para os empreendimentos teóricos neste campo, conectando deliberação e democracia ancoradas no princípio de soberania popular. Em outros termos, a democracia pode ser entendida como uma “gramática de organização da sociedade e da relação entre a sociedade e Estado” (SANTOS E AVRITZER, 2003, p. 51).

De forma mais estrita, Habermas e outros autores desta corrente consideram a influência dos atores sociais e das questões por eles tematizadas no sistema político-institucional, mas não prevêm a possibilidade de participação em espaços nos domínios institucionais. Assim, em seu quadro teórico, o papel reservado aos atores societários circunscreve-se à dimensão de formação de vontade informal e à possibilidade de influência nos domínios institucionais. Contudo, outros autores neste campo admitem esta possibilidade, apontando a relevância das formas mais institucionalizadas de participação. Nesta linha, também podem ser destacados esforços de articulação entre as correntes de democracia deliberativa e participativa, como no caso de Fung (2004), que confere importância dos desenhos institucionais endereçados e à deliberação e participação dos atores societários nas tomadas de decisão.

No campo democracia participativa, a ênfase na participação remete à possibilidade de influência nas tomadas de decisão, quer por meio da atuação da sociedade civil na linha da mobilização, quer por meio da participação em instâncias institucionais criadas para este fim. A noção de participação ancorada nesta corrente aponta para duas perspectivas que devem ser melhores exploradas neste capítulo, sendo elas a da participação e da *accountability*.

1.2) Democracia e participação

A mobilização é um aspecto crucial para a legitimação de uma sociedade democrática no âmbito da democracia participativa e que se liga exatamente ao poder e à capacidade da sociedade civil de organização e atuação político-social junto aos diversos atores e setores sociais, como o Estado e o próprio mercado. A mobilização social se dá através da articulação da sociedade civil organizada que identifica e exerce o seu papel de controle público e de reforço cotidiano da necessidade de serem criados e potencializados os espaços formais e informais de participação. Isto inclui a luta não apenas para o funcionamento e a legitimidade desses espaços, mas também a de garantir condições aos cidadãos de exercerem seu papel social de controle público.

Complementando a linha da mobilização, a constituição de sociedades estados democráticos, segundo Nobre (2004), se dá, basicamente, em duas arenas: a primeira “abrange a disputa em torno de macroestruturas que definiriam o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regime de governo, respeito a direitos e garantias individuais etc” (NOBRE, 2004, p. 22). Esta arena, segundo o autor, não se restringe às esferas nacionais, havendo desdobramentos de disputas e relações internacionais. A segunda arena liga-se a mecanismos e possibilidades de criação de espaços formais de participação no âmbito da macroestrutura organizacional do Estado, conforme discorre o autor.

“A criação de novos espaços de participação e deliberação desafiam as macroestruturas de um regime democrático, tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica do arranjo macroestrutural em vigor” (NOBRE, 2004, p. 22).

De acordo com esta concepção, um Estado democrático deve – para além de seus mecanismos comuns à democracia representativa – instituir espaços para a participação da sociedade civil e exercício da cidadania –, conforme os pressupostos teóricos da democracia participativa. Neste contexto, o exercício democrático pressupõe a existência de uma cultura política e institucional que viabilize a participação cidadã ou o protagonismo da sociedade civil na tomada de decisão e constituição de agendas públicas.

Observa-se que, pragmaticamente, a democracia, a cidadania e a luta pela conquista de direitos (civis, políticos e sociais) relacionam-se de forma direta e historicamente, sendo

construídas através de um processo constante de tensões e transformação sociais, conforme aponta Nobre (2004).

“Pois o nascimento da democracia de massas vem precedido em pelo menos dois séculos pelo estabelecimento de direitos no seu sentido moderno da expressão, de modo que a reconstrução desse vasto processo tem de ser entendido a partir do vínculo histórico da democracia com essa criação de novos direitos – vínculo que recebeu na modernidade o nome de “cidadania” – pois mostra que a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos. (...) E pode-se observar esse vínculo histórico entre democracia, direitos e lutas sociais na conquista sucessiva de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais” (NOBRE, 2004, p. 25).

Verificamos, contudo, que a conquista ou garantia de direitos não assegura o pleno exercício da cidadania (ou o gozo desses direitos), sendo importante, dentre outros fatores, a criação de instrumentos para seu integral exercício, assim como a ruptura de paradigmas sociais, culturais e políticos. Nessa perspectiva, a participação torna-se um direito de cidadania, exigindo que sejam assumidas responsabilidades para o seu pleno exercício, tanto do ponto de vista da própria sociedade como também do Estado democrático.

“Neste ponto, vê-se que o exercício da democracia depende não apenas de sua garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação. Sendo assim, além das barreiras materiais que impedem o efetivo exercício de direitos, há ainda outras igualmente importantes” (NOBRE, 2004, p. 26).

Verifica-se que a criação de uma cultura democrática e de condições institucionais que viabilizem o exercício da cidadania e da participação envolve aspectos organizacionais à Administração Pública, como também o envolvimento político de todos os atores sociais. Este envolvimento traz à arena social novos desafios, sendo relevante pontuar os três aspectos que dão sentido à participação e à concepção de controle democrático, segundo Behring e Boschetti (2007), quando citam Silva, Jaccoud e Beghin (2005).

“a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público” (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 178).

A participação social se torna, dessa forma, uma possibilidade de democratização do processo decisório, como também de viabilização às lutas sociais por maior equidade. Configura-se, assim, um momento específico de participação cidadã (diferenciado da “participação social e comunitária”), já que “não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada. Tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para interesses específicos ou expressão de identidades” (TEIXEIRA, 2001, p. 31).

“A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação” (TEIXEIRA, 2001, p. 32-33).

Podemos remeter a Brasil (2007), quando assinala que a participação cidadã “refere-se à intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de diversas formas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo expressão de interesses sociais”. (BRASIL, 2007, p. 127). A autora completa citando TEIXEIRA (2000).

“A participação cidadã refere-se a um ‘processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.’” (BRASIL, 2007, p. 127).

Podemos também definir algumas diferenças conceituais entre “participação cidadã” e “participação popular”. Segundo Teixeira (2001), esta última “muito utilizada para designar a ação desenvolvida pelos movimentos – e em grande parte de caráter reivindicativo –, visando ao atendimento de carências ou à realização de protestos, (...) compreendendo um posicionamento anti-Estado (...)”. (TEIXEIRA, 2001, p. 31).

“A ‘participação popular’ também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões e parcerias) e com objetivo de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural” (TEIXEIRA, 2001, p. 37).

Todo esse processo de participação conflui para a o surgimento de novos tipos de direitos e para a efetivação de uma cidadania que se refere também ao tipo de relação

estabelecida com o Estado e mercado. Além disso, é pontuada por Nobre (2004) a importância e necessidade de legitimar estes espaços no âmbito das organizações, proporcionando a constituição desta relação.

“Dito de outra maneira, a conquista de novos espaços de participação e de deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a ‘tradução’ das reivindicações em formas concretas de institucionalização. Com isso, torna-se possível mais uma vez explicar a ligação intrínseca entre movimentos sociais e o surgimento de novos tipos de direitos (...). Esses novos tipos de direitos (...) parecem apontar para um novo modelo de cidadania, cujos contornos ainda não estão muito claros, mas que seria um modelo em que a promoção da igualdade deve ser concomitante à promoção de um cidadão que não seja mero cliente do Estado, mas que também questione a própria lógica da ação estatal e que encontre novas formas de participação nas decisões (...). (NOBRE, 2004, p. 31).

Diante da atuação protagonista da sociedade civil, de sua incidência na agenda pública e das possibilidades de participação, a administração pública contemporânea tem criado instrumentos de participação da sociedade nas decisões de agenda pública, seja no âmbito do Poder Executivo ou Legislativo. Este desafio, segundo Tatabigibá (2002), exige não só a construção de novos mecanismos de participação e de uma cultura política propícia para este exercício no âmbito do Estado e sociedade, mas “o discurso da participação lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda” (TATABIGIBÁ, 2002, p. 47). Verifica-se que é fundamental conferir importância ao processo de participação, mas, além disso, verificar a eficácia e efetividade dos resultados.

1.2) *Accountability* e o controle público

Uma das críticas à concepção hegemônica de democracia e à representação liga-se a não prestação de contas das ações do Estado à sociedade ou aos eleitores – ou a insuficiências desses mecanismos quando consideramos o sistema eleitoral o cerne da democracia. Adotando o pressuposto da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e de discussão da agenda pública, devemos remeter aos conceitos e às formas contemporâneas de *accountability*.

Essa noção pressupõe a existência de poderes e a necessidade de controle de seus atos, seja pelo cidadão ou entre os próprios entes governamentais. Segundo Carneiro

(2000), o termo pressupõe duas conotações básicas: “a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de imporem sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos” (Carneiro, 2000, p. 1).

A revisão da literatura aponta três tipos de formas de *accountability* – a vertical, horizontal e societária – ambos empreendidos por O’Donnell (1998) e posteriormente estudados por inúmeros teóricos no país e no mundo. Do ponto de vista da democracia participativa, o conceito de *accountability societal* ou societária toma uma conotação mais distinta à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, dando um aspecto mais democrático ao termo.

“A *accountability societal* é um mecanismo não eleitoral, embora vertical, de controle que se baseia nas ações de um conjunto múltiplo de associações, movimentos ou na mídia cujos objetivos são expor atos governamentais ilegais, colocar novas questões na agenda pública ou influenciar e rever decisões políticas que são implementadas pelos representantes públicos” (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 7).

Esta distinção é colocada na medida em que a *accountability* societária reconhece os mecanismos institucionais e políticos disponíveis aos cidadãos para controlar resultados da atuação governamental para além do sistema eleitoral (característico da concepção de democracia representativa). Esta possibilidade ultrapassa os processos de *accountability vertical* e seu instrumento básico de controle (as eleições) ou, ainda, os instrumentos de *accountability horizontal*: os *checks and balance* ou o exercício do controle entre os próprios poderes governamentais. Sendo assim, a *accountability vertical* refere-se ao processo de controle da sociedade e seu poder de dar respostas às ações do Estado através do instrumento eleitoral, ou seja, das eleições. É como se a sociedade controlasse a ação governamental e desse o seu retorno ou interviesse político e institucionalmente através do voto. Já a *accountability horizontal* liga-se à capacidade dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) de se fiscalizarem e controlarem mutuamente. A noção de *accountability societal*, contudo, compreende de forma mais legítima alguns dos importantes processos da contemporaneidade, já que se verifica uma necessidade de ampliar o controle e a participação do cidadão para além do período eleitoral. Os autores

Smulovitz e Peruzzotti (2000) fazem a relação entre as várias abordagens de *accountability* como descrito abaixo.

A accountability societária não depende nem do voto individual nem do sistema de *checks and balance* entre as agências do Estado para realizar o controle. Para ser efetiva, a *accountability societária* requer uma sociedade civil organizada, capaz de exercer influência no sistema político e na burocracia pública. Na compreensão tradicional do conceito de *accountability*, a sociedade civil é ignorada como um ator significativo da vida pública e a sociedade é vista como uma agregação não articulada de preferências individuais dos cidadãos isolados. A noção de *accountability societária* enfatiza, ao contrário, a dimensão associativa do conceito de cidadania, ou seja, o aspecto organizacional de um público de cidadãos que tem as associações cívicas, os movimentos sociais e as ONGs como seus elementos importantes. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 7).

Verifica-se também que “os governos democráticos são *accountable* não só quando eles seguem os procedimentos constitucionais, mas também quando eles agem de acordo com as preferências dos cidadãos” (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 3). O processo de participação da sociedade civil no planejamento, implementação e avaliação das matérias públicas – seja no que tange a políticas públicas (no âmbito do Executivo) ou legislações e normatizações (no âmbito do Legislativo) – toma uma grande dimensão na contemporaneidade enquanto instrumento político de se tornarem públicas as demandas sociais. Existe, desta forma, um movimento para que a sociedade ocupe e dispute a agenda pública a partir de sua avaliação da realidade, visto que o cidadão enquanto, usuário das políticas públicas, tem condições para exercer esse papel.

A partir desse processo, é possível incorporar demandas da sociedade na agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos, incluindo aqui o planejamento e acompanhamento da execução orçamentária dos Estados e/ou as prioridades de alocação de recursos nas leis orçamentárias. O controle público ultrapassa o mecanismo eleitoral, bem como a sua periodicidade, que é definida a partir dos termos de mandatos e governos: a atuação da sociedade civil deve ser continuada, na esfera pública e a partir das demandas sociais.

Capítulo II – A democracia participativa no Brasil

A construção da democracia participativa no Brasil possui marcos histórico, político, social e legal. Neste processo, a relação e tensões entre Estado e sociedade civil possibilitaram a construção de um projeto democrático para o país, a partir do final da década de 80, e que ainda está em processo de amadurecimento.

O processo de construção do Estado democrático no Brasil e destas instâncias de participação da sociedade civil é marcado por períodos de tensão e conflitos entre os movimentos sociais e o Estado autoritário, principalmente a partir da experiência do regime militar, instalado em meados da década de 60. A organização da sociedade civil neste contexto articulava os mais diversos segmentos sociais, tais como universidades e entidades ligadas à Igreja Católica, como as pastorais e os grupos eclesiais de base. Os sindicatos de trabalhadores e associações de profissionais também são atores importantes, destacando ainda o papel dos partidos políticos de oposição.

Segundo Dagnino (2002), a partir desse período de transição e tensão social e ao longo das décadas de 70 e 80, o país vive o momento de vigência das instituições democráticas formais básicas, como as eleições, livre organização político-partidária e liberdade de imprensa. A partir daí foi possível tornar públicos os diferentes projetos políticos que se definiam e, ainda, expressar a heterogeneidade da própria sociedade civil. Verifica-se, porém, que a emergência destas instituições formais básicas do sistema democrático representativo não atendeu à expectativa social de contribuir para a superação de manifestações da exclusão e desigualdades sociais nas suas várias expressões. Isso contribuiu para que a sociedade civil almeje novas formas de controle do Estado e de, inclusive, participar da construção de suas prioridades de investimento.

Este momento é de crucial importância para a construção do Estado democrático contemporâneo e de um novo paradigma que demanda a participação para além dos seus mecanismos eleitorais. Os caminhos que ora se constroem são de uma “nova cidadania (...), reconhecendo seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 10). A sociedade civil, neste contexto, toma para si a responsabilidade de disputar a arena pública para a definição de prioridades de investimento do Estado e, além disso, criar novos mecanismos

de controle e participação cidadã, contribuindo para a superação de um quadro de exclusão social no país.

Com vistas a explorar e analisar este processo, estão apresentados, ao longo deste capítulo, o processo de construção do Estado democrático brasileiro e o papel da sociedade civil, através dos movimentos sociais neste cenário. Em seguida, são apresentados novos mecanismos e paradigmas contemporâneos no âmbito da Administração Pública e sociedade no que tange à transparência, participação e controle público.

2.1) Construção e desenvolvimento do Estado democrático brasileiro

O Estado brasileiro define-se a partir de uma estrutura federativa, após a promulgação da Constituição Republicana de 1891. A instituição federativa apresenta possibilidades de organização formal, tornando possível assegurar condições de funcionamento de um poder público capaz (e com o objetivo primeiro) de modernizar a economia nacional, como aponta Almeida (2007).

A estrutura federativa da Primeira República (1891-1930) propunha a descentralização, mas era, contudo, assimétrica, já que nem todos os Estados tinham, de uma forma unânime, autonomia política e financeira. A partir dos anos 20, ocorre na sociedade brasileira um movimento importante de contestação aos costumes políticos vigentes, culminando com a tese de fortalecimento do governo central como uma resposta à dominação oligárquica. Segundo Almeida (2007), “o governo nacional passou a ser visto como o lugar a partir do qual era possível definir políticas adequadas para enfrentar as desigualdades regionais e sociais e para promover a modernização do país” (ALMEIDA, p. 22).

Após um processo de forte confluência política para extinguir a Primeira República, o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) deu início a um novo processo de administração, trazendo “a construção de um aparato complexo de regulação e de modalidades diretas de intervenção estatal na produção de bens e serviços (...). Criaram-se empresas públicas com frequência monopolista (...), requeridas pela expansão industrial” (ALMEIDA, p. 23).

Percebe-se que o Estado tinha o papel central na definição de políticas ativas para o incentivo e a promoção industrial e de fortalecimento econômico, através de mecanismos

como incentivos fiscais, crédito subsidiado e proteção tarifária. Aliado a isto, algumas iniciativas importantes (mas limitadas devido ao seu caráter seletivo e heterogêneo ligado à classe trabalhadora) no campo dos direitos sociais foram tomadas também no governo autoritário de Vargas.

“As relações trabalhistas foram regulamentadas, os sindicatos e a negociação coletiva reconhecidos, sob o controle governamental e no interior de um sistema de tipo corporativista. Empregados urbanos da indústria e de serviços viram assegurados de direitos sociais básicos: jornada de trabalho, salário mínimo, férias, contrato de trabalho, previdência social. A grande maioria dos trabalhadores, nesse momento ocupada na agricultura, ficou excluída desta incipiente cidadania social” (ALMEIDA, 2007, p. 23).

Entre 1945 e 1964, ocorre no país um processo permanente de tensão entre impulsos de centralização e descentralização do Estado, quando o regime autoritário comandado pelos militares, a partir de 64 (1964-1984), desenhou uma administração centralizadora: recursos financeiros e capacidade normativa / decisória dos órgãos de gestão sob a égide do governo federal. Isso culminou com um processo de crescimento e diversificação do aparato estatal, em um ciclo desenvolvimentista. Por outro lado, viu-se o cerceamento e a limitação política dos Estados.

“A autonomia política das esferas subnacionais se reduziu com a supressão das eleições para os Executivos estaduais, das capitais e de alguns outros tipos de municípios. A federação uma vez mais se transformou, aproximando-se do modelo de federalismo centralizado” (ALMEIDA, 2007, p. 25).

O período de 1968-74 foi marcado pelo crescimento acelerado no país e de “aliança entre o governo e o setor privado”, mas, por outro lado, marcou a repressão política e agravou as desigualdades de distribuição de renda e dos indicadores sociais. Segundo Carvalho (2003), este foi um dos períodos de grande privação de direitos civis e políticos e de domínio dos militares mais truculentos – principalmente pelo General Médici. Neste período houve a tentativa de pressão contra o governo, principalmente por alguns setores da sociedade, como os operários e estudantes que foram altamente perseguidos pelos militares. O Ato Institucional nº 5 (AI5) é um marco desta época e atingiu de forma mais enfática os direitos civis e políticos, havendo em seguida o fechamento do Congresso e o governo ditatorial do General Costa e Silva. A retomada pela disputa para os Legislativos, diante desse contexto, era uma possibilidade para a renovação das elites políticas comprometidas com algumas das aspirações e interesses dos Estados e Municípios. A partir daí, a oposição

ao regime militar visava à recomposição da democracia e da descentralização, sendo que a participação dos cidadãos nas matérias públicas (em âmbito local, principalmente) é aspirada de forma intensa. Com Médici novamente no poder, em 1969, foi promulgada a Constituição que incorporava os atos institucionais – a pena de morte, a censura da mídia e do direito de expressão são exemplos de medidas adotadas a esta época e que exemplificam o caráter controlador e punitivo de regime ditatorial.

A fase de 1974-85 que se inicia com a posse do General Ernesto Geisel e finaliza com a eleição indireta de Tancredo Neves foi marcada pela tentativa de libertação do sistema, sendo que aos poucos as leis de repressão foram revogadas. No campo econômico viu-se a redução dos índices de crescimento, até que chegou ao negativo no início dos anos 90. Neste período, a Igreja Católica teve um papel importante de não-contribuição com a lógica ditatorial a partir do surgimento das Comunidades Eclesiais de Base e os movimentos estudantis católicos. Percebe-se a expansão dos movimentos sociais urbanos na década de 70, com o início do governo Geisel e a formação de articulações e redes com o suporte de entidades ligadas à Igreja e de intelectuais de esquerda. As dificuldades de manutenção do regime de ditadura seguiram de forma proporcional à mobilização dos movimentos sociais e políticos, culminando com a campanha das eleições diretas em 1984. Verifica-se que este período agregou o declínio do crescimento econômico com a movimentação popular.

Observa-se que o período do governo militar foi marcado por avanços no crescimento econômico, mas que não perduraram por longo prazo. Do ponto de vista dos direitos civis e políticos foram marcados por grandes retrocessos, mas, por outro lado, culminou com a organização popular por garantia de direitos. A característica de governo militar, através da falta de diálogo e da ditadura, trouxe sérias conseqüências não só para a relação entre sociedade civil, mas também com os grupos econômicos dominantes que viam seu crescimento despencar ano após ano. As conseqüências econômicas, políticas e sociais, após o período militar, geraram grandes desgastes para os governos posteriores, que tiveram que recompor estes aspectos a partir de uma política consolidada e gradativa.

O momento político do país, desta forma, favorecia o cenário de pressão social, diante das movimentações sociais por eleições diretas e livres após o período militar fortemente influenciado pela “sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER,

2000). Este cenário desfavorável à manutenção da relação unicamente corporativista e assistencialista entre Estado e sociedade favorece o surgimento de instâncias que potencializam o exercício da democracia participativa no Brasil, já que os instrumentos de democracia representativa tornam-se insuficientes.

“A partir de meados da década de 70, começa a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática. Tal fato esteve relacionado com diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial as associações comunitárias; uma reavaliação da idéia de direitos; a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. Especialmente nas grandes cidades, essas novas práticas redefinem a forma de fazer política, levando a um aumento significativo do número de associações comunitárias e a intensificação da sua forma de relação com o Estado.” (AVRITZER, 2002, p. 405)

O processo de organização da sociedade civil para participar das decisões e do processo político local é intensificado a partir de pressões sociais para a criação de mecanismos e instrumentos que promovessem essa participação, como também por meio de um novo paradigma social junto ao desenvolvimento de “estratégias inovadoras de confronto junto aos políticos tradicionais no intuito de superar legados de clientelismo, patronagem e corrupção que consolidaram novas práticas políticas” (Avritzer e Wampler, 2004, p. 212).

A partir do processo de redemocratização do país é observável que os movimentos sociais passam a organizar-se de modo a participar não apenas em âmbito local (bairros e/ou causas específicas), mas nas decisões políticas e institucionais do poder público. Essa atuação e a constituição desses atores sociais e políticos trazem-lhe uma característica específica, segundo Teixeira (2001), “por serem reconhecidos como sujeito, na construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado” (TEIXEIRA, p. 24).

A pressão social por democracia, somada à atuação dos movimentos sociais – durante e após o regime militar –, culmina com a organização pela promulgação da Constituição Federal de 1998. A força da pressão popular é marco fundamental neste momento da sociedade brasileira e Almeida (2007) aponta que esta Constituição “recolheu as pressões por democracia e descentralização e com elas deu forma a uma estrutura federativa de tipo cooperativo, no que diz respeito às relações intergovernamentais

(ALMEIDA, p. 26)”. A partir desta perspectiva, alguns eixos tomam destaques na Constituição de 1988, como a descentralização político-administrativa e a definição do pacto federativo, a garantia de direitos sociais a todos os cidadãos e, por último, a democratização da relação entre a sociedade civil e o Estado.

No que diz respeito à organização federativa pós Constituição de 1988, é importante ressaltar o fortalecimento dos governos subnacionais, a descentralização de recursos para esses governos (principalmente através dos Fundos de Participação de Estados e Municípios) e o compartilhamento de responsabilidades intergovernamentais. A administração pública passa por mudanças muito relevantes, com a utilização de instrumentos de planejamento público de médio e longo prazo – através do Plano Plurianual (PPA) – e outras características, como a própria descentralização político-administrativa.

A afirmação de que a Constituição de 88 é uma “Constituição Cidadã” é muito utilizada na literatura relativa ao assunto, na medida em que garante direitos sociais básicos a todos os brasileiros, diferentemente do que ocorria anteriormente, quando direitos sociais estavam diretamente relacionados à contribuição prévia ao Seguro Social através da classe trabalhadora. A garantia de direitos sociais (Saúde, Educação em todos os níveis, Moradia, Assistência Social) foi assegurada a todos os indivíduos através da Constituição Federal de 1988 e a sua devida implementação é um processo lento e gradual, sendo as políticas sociais pilares para o alcance dos objetivos fundamentais da República. Os benefícios, para além dos serviços, são um importante instrumento de garantia de direitos no âmbito da Seguridade Social e o salário mínimo também é considerado um grande avanço no campo dos direitos.

Outro ponto fundamental, quando nos referimos à Constituição de 1988, diz respeito ao controle social (ou controle público) exercido pela sociedade junto às ações do Estado. Através da lei, foi possível institucionalizar princípios pautados na participação e no controle social, além de criar vários mecanismos para esse exercício (como ouvidorias e conselhos de políticas públicas). O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil. Constata-se, no texto constitucional aprovado em 1988, um conjunto de aspirações da sociedade civil, no tocante à participação e à transparência na

gestão pública. Podemos destacar a previsão desses instrumentos no texto constitucional, por exemplo, nos artigos 194 (Seguridade Social), 204 (Assistência Social), 198 (Saúde) e 227 (Políticas de Atenção às Crianças e Adolescentes). A soberania popular, através da adoção de uma teoria democrática participativa, aparece em seu artigo 14, que prevê a utilização dos mecanismos diretos de participação da sociedade, como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

2.2) Espaços contemporâneos de exercício da democracia participativa no Brasil

A construção de um Estado democrático através de uma Constituição Cidadã, somada ao intenso processo de qualificação da atuação dos movimentos sociais traz à arena pública novos atores sociais e desafios. Torna-se necessária a criação de instrumentos e estratégias que institucionalizem o processo de participação da sociedade civil em instâncias criadas para este fim, conferindo legitimidade a esse processo. Estes espaços denominados como “Públicos Participativos” por Avritzer e Wampler (2004), conforme demonstrado abaixo.

“Com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas. (...) Isto é, os novos atores e seus aliados políticos institucionalizaram suas estratégias e práticas em sistemas de produção participativa de decisões, criando, assim, uma nova esfera de deliberação e negociação que aqui se conceitua como Públicos Participativos” (Avritzer e Wampler, 2004, p. 212).

A partir principalmente da Constituição Federal de 1988 tem sido instituída no país uma multiplicidade de instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas e outros órgãos colegiados, as conferências, os orçamentos participativos, as audiências públicas, dentre outras, sobretudo no âmbito local.

Serão abordados de forma breve² alguns aspectos pertinentes aos conselhos – diante de sua relevante disseminação no país – e ao orçamento participativo – ante sua metodologia de participação e tomada de decisões. Sobre esses canais de participação,

² Não cabe, neste trabalho, aprofundar a discussão e apresentar de forma abrangente os avanços, potencialidades ou dificuldades na implementação e atuação dos conselhos ou do orçamento participativo, mas pontuar a importância destas instâncias enquanto espaço formal que contribui para a consolidação da democracia participativa na sociedade brasileira.

Avritzer (2007) aponta que “as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de política e os orçamentos participativos” (AVRITZER, 2007, p. 411).

Os conselhos de políticas públicas são inovações institucionais originadas no processo de democratização brasileira que buscam articular participação, deliberação e controle sobre o Estado e que têm tido importante papel na formação das agendas políticas. Santos (2000) apresenta algumas características destas instâncias.

Esses conselhos têm uma importante característica, que é a sua natureza deliberativa, sendo espaços efetivos de decisão política acerca da gestão de determinada política pública, ou seja, suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações de determinada área de política pública e do controle público sobre o Estado. (SANTOS, 2000, p. 29).

Segundo Tatagiba (2002), com base na pesquisa do Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea), existem, basicamente, três tipos de conselhos no Brasil, sendo eles os conselhos de programas, políticas ou temáticos, conforme a caracterização abaixo.

Os conselhos de programas vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa (...). A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação (...).

Os conselhos de políticas ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) são, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas do planejamento e fiscalização das ações (...). Neste grupo situam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (...).

Os conselhos temáticos, sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendem a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade civil e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, Esportes, de transporte (...). (TATAGIBA, 2002, p. 51).

Com relação à existência dos conselhos no Brasil, Torres (2007), se referir aos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), afirma que em 2001 havia 28.216 conselhos no país, sendo que maior parte deles eram de políticas públicas: Saúde (5.426), Assistência Social (5.178), dos Direitos da Criança e do Adolescente (4.306) e de Educação (4.072). Em seguida, verificamos a existência de conselhos temáticos: Trabalho e Emprego (1.886), Meio Ambiente (1.615) e Turismo (1.226), dentre outros. Ao analisar a proliferação de conselhos no país, principalmente a partir da década de 90, Avritzer (2007) aponta, contudo, que os dados do IBGE “não distinguem entre a informação sobre a presença de conselhos e sua efetividade, pensada pela sua capacidade de pautar a deliberação da política pública a ela vinculada” (AVRITZER, 2007, p. 413).

A literatura pertinente ao assunto apresenta diversos potenciais e avanços para a participação democrática no país, após o período de criação e implementação dos conselhos, mas também críticas e limites à atuação dessas instâncias de participação. Acerca da problemática, discorre Behring e Boschetti (2007).

“Para realizar uma análise da experiência do controle democrático, há que, gramscianamente, aliar o pessimismo da razão e da análise crítica com o otimismo da vontade. Nessa direção, observamos que se os Conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação e de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para a realização dos sentidos da participação (...)” (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p. 178).

Tatagiba (2002) também pesquisa o assunto e contribui para esta discussão, na medida em que entende e caracteriza a atividade democrática através dos conselhos como um arranjo institucional contemporâneo, com muitas potencialidades e limites e que agrega diversos interesses em uma arena pública de negociação.

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Os conselhos têm seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhe são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. (TATAGIBA, 2002, p. 100)

A autora completa a análise apontando as perspectivas desta atividade na concretização da democracia participativa no país.

“A institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividades na prática concreta. Se os desafios, como vimos, são imensos, grande tem sido também a criatividade na busca de soluções. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes, ou se os constrangimentos e as limitações atuais inviabilizarão os conselhos como um dos campos de luta dos setores progressistas pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil” (TATAGIBA, 2002, p. 100).

Outro mecanismo de participação cidadã muito pesquisado no meio acadêmico refere-se ao orçamento participativo que, segundo Avritzer (2007), teve sua principal experiência a partir da década de 90, em Porto Alegre e, após, em Belo Horizonte e Recife.

O orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população através da cessão da soberania por aqueles que detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos se tornam, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação. (AVRITZER, 2007, p. 414).

Segundo este mesmo autor, existiam 170 experiências de orçamento participativo no país, no ano de 2007, sendo que, até 1997, havia 53. Este quadro marca que “em relação às experiências de participação como do OP é que elas têm se ampliado no Brasil tanto no seu número, quanto na sua influência política” (AVRITZER, 2007, p. 415). Isto porque esta atividade “originalmente parte de um repertório político de partidos de esquerda, em especial do Partido dos Trabalhadores, sendo que essas experiências hoje atingem um espectro do centro e da esquerda e envolve um número significativo de partidos políticos” (AVRITZER, 2007, p.415).

Esta característica eminentemente política à implantação do Orçamento Participativo se deve, dentre outros fatores, ao fato de que “não foi especificamente previsto pela Constituição de 1988 e não foi regulamentado por Lei Federal, estadual ou municipal” (VITALE, 2004, p. 243).

Sobre os predicados da participação e efetividade de sua implementação, Vitale (2004) aponta que “nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade. Algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras. Entre vários fatores (...) destaca-se a vontade

política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população” (VITALE, 2004, p. 244). A autora completa sua avaliação, colocando que “no mesmo sentido, a introdução do orçamento participativo interfere no Poder Legislativo, podendo também significar, para certos vereadores, perda de poder” (VITALE, 2004, p. 244).

Após esta breve revisão da literatura pertinente às instituições participativas, pode-se indicar que conquistas, avanços e limites do pleno exercício da democracia participativa coexistem de forma constante na sociedade brasileira. O tensionamento entre Estado e sociedade civil na construção da democracia participativa no Brasil possibilitou que fossem criados espaços para o exercício da participação cidadã. Diversos métodos e instrumentos para esta participação foram criados, sendo importante “apontar a pluralização dos formatos no Brasil hoje. Estes formatos não se restringem aos conselhos e aos orçamentos participativos. Existem audiências públicas de diversos tipos ligadas a políticas desenvolvidas nos âmbitos estadual e federal” (AVRITZER, 2007, p. 416).

Os mecanismos de *accountability* e participação devem ser aperfeiçoados com o envolvimento político, organizacional e cultural da Administração Pública. A sociedade civil organizada deve qualificar e mobilizar-se para que a sustentabilidade desses mecanismos seja possível e, com isso, seja garantido o seu papel político de controle público.

O estudo, pesquisa e análise destas instituições participativas são fundamentais para a reflexão das relações entre Estado e sociedade civil na contemporaneidade, verificando, inclusive, de que forma estas manifestações estão presentes nas várias esferas e poderes do governo. A literatura afeta ao assunto explora vastamente as experiências e instâncias de participação relacionadas ao Poder Executivo, havendo uma carência de pesquisas nos demais poderes, como o Legislativo e até mesmo o Judiciário. Os capítulos seguintes perseguem este esforço, na medida em que examina o processo de participação da sociedade civil, na elaboração e revisão do ciclo orçamentário através do Legislativo estadual, em Minas Gerais.

Capítulo III – A Assembléia Legislativa de Minas Gerais e participação da sociedade civil nos processos de elaboração e revisão das Leis Orçamentárias

A participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e planejamento de políticas públicas é fenômeno recente na sociedade brasileira. Toma-se como marco social a participação dos movimentos sociais na Assembléia Constituinte (período de redemocratização do país na década de 80) e, enquanto marco jurídico, a própria Constituição Federal de 1988.

A soberania popular, neste sentido, não está restrita ao direito de votar e ser votado, mas na participação política do cidadão no controle público do Estado. Verifica-se que diversos mecanismos para promoção da participação dos cidadãos na arena pública são criados, em diferentes instâncias de governo. Em Minas Gerais, a instalação do Poder Legislativo em Minas Gerais ocorreu em 1835 – através do Conselho-Geral da Província –, sendo fundado após a Proclamação da República o Congresso Mineiro (1891), com duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado do Estado de Minas Gerais³. Após este período, houve interrupção dos trabalhos Legislativos no país, em 1930, com decreto que instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil. A reorganização constitucional do País veio com a Constituição de 1934 e, em 18 de agosto de 1935, foi instalada a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Após o golpe de 1937 e o período do Estado Novo houve suspensão das atividades das casas legislativas do país durante 10 anos. Convocadas novas eleições em 1946 e promulgada a Constituição do Estado em 14 de julho de 1947 é instalada a terceira Assembléia mineira, no dia 28 de julho desse mesmo ano, e que funciona ininterruptamente até os dias de hoje.

A atividade parlamentar é desempenhada pelos Deputados Estaduais, por um mandato de quatro anos, através das sessões legislativas ou das comissões (atividades previstas na Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997 – Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais). As reuniões da Assembléia Legislativa acontecem comumente no Plenário da Casa, sendo: preparatórias, ordinárias, extraordinárias, especiais, solenes ou secretas. Os objetivos e periodicidade de cada uma delas são diversos, ocorrendo, geralmente, nos períodos de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

³ As informações sobre a história da ALMG foram pesquisadas em seu sítio eletrônico www.almg.gov.br

As comissões são permanentes (subsistem às legislaturas) ou temporárias (que se extinguem antes do término da legislatura ou quando atingido o objetivo de sua criação e, ainda, quando finda o prazo estipulado para seu funcionamento). Suas atribuições são definidas pelo artigo 100 do Regimento Interno da Assembléia.

Às comissões, em razão da matéria de sua competência, da matéria compreendida em sua denominação ou da finalidade de sua constituição, cabe:

I – discutir e votar proposições, dispensada a apreciação do Plenário, nos termos do art. 103;

II – apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer; (...)

V – realizar audiência pública com entidades da sociedade civil;

VI – realizar audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo Legislativo, observada a disponibilidade orçamentária;

VII – convocar Secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao Governador do Estado para prestar, pessoalmente, informação sobre assunto previamente determinado, sob pena de responsabilidade no caso de ausência injustificada; (...)

XVI – exercer a fiscalização e o controle dos atos da administração pública; (...). (MINAS GERAIS, 2007)

Estas comissões contam com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de atuação. Estes profissionais podem elaborar relatórios e notas sobre proposições a pedido do presidente ou relator.

Atualmente (2009) estão em funcionamento na Casa 17 Comissões Permanentes e se referem às mais diversas áreas, como Administração Pública, Constituição e Justiça, Fiscalização Financeira e Orçamentária, Assuntos Municipais e Regionalização, Saúde, Direitos Humanos, Cultura e a que particularmente interessa-nos neste trabalho: a Comissão de Participação Popular (CPP). Estas Comissões associam-se, no cotidiano de trabalho, a certas formas de participação, como as audiências públicas e ciclos de debates sugeridos pela sociedade civil.

2.1) A participação da sociedade no Legislativo mineiro e a Comissão de Participação Popular da ALMG

As Comissões de Legislação Participativa são uma experiência recente no Poder Legislativo brasileiro. A primeira Comissão com esta finalidade foi fundada na Câmara dos Deputados, no ano de 2001 e, a partir daí, disseminada nos Legislativos estaduais. No ano

de 2008 onze⁴ Assembléias Legislativas possuíam este tipo de Comissão, com denominações, atribuições e configurações diferenciadas.

O Poder Legislativo de Minas Gerais tem implementado, ao longo de sua história, mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil no processo Legislativo que estão previstos no Regimento Interno da ALMG e em resoluções e deliberações internas. Na década de 90, por exemplo, foram inaugurados alguns desses mecanismos, como seminários Legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debate, audiências públicas em todas as comissões, lançamento da TV Assembléia e do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC). Atualmente também existem a Ouvidoria Parlamentar e o Procon Assembléia.

O processo de aproximação ao cidadão torna-se mais intenso no ano de 2003, com a criação da Comissão de Participação Popular (CPP). A partir daí a participação é inserida na agenda do Legislativo mineiro, de forma mais organizada e sistemática. A iniciativa de criação desta Comissão foi do Deputado Estadual André Quintão⁵ (PT/MG), a partir de sua atuação em defesa das políticas públicas sociais ao lado de movimentos sociais mineiros, como o de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente e Assistência Social.

A Comissão de Participação Popular foi instalada através da Resolução 5.212, de 09 de maio de 2003, mediante alteração nos artigos 101, 102, 288 e 289 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Logo em seguida, foi regulamentada por meio da Deliberação nº 2.333 de 04 de junho de 2003, que define em seu artigo 2º suas competências.

“Art. 2º – Cabe à Comissão de Participação Popular, no exercício de sua competência:

I – receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação;

II – realizar consulta pública sobre assunto de relevante interesse público;

III – promover estudos, pesquisas e debates sobre assunto de relevante interesse público;

IV – apreciar sugestão popular para aprimoramento dos trabalhos Legislativos;

V – acompanhar a tramitação das proposições originadas de proposta de ação legislativa, exercendo as prerrogativas de autor da proposição”.

Podem ser apresentadas a esta Comissão propostas de Sindicatos, Organizações não-governamentais, associações de profissionais ou comunitárias, conselhos ou qualquer

⁴ Assembléias Legislativas do Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Fonte: Comissão de Participação da Câmara dos Deputados.

⁵ Presidente da CPP desde sua criação até os dias de hoje, com exceção do ano de 2006.

outra entidade legalmente constituída, com exceção de partidos políticos que estejam representados na Assembléia Legislativa. Estas proposições podem ter uma variedade de objetivos, tais como propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos Legislativos e propostas de ação legislativa, incluindo aqui requerimentos de informações oficiais a órgãos públicos e autoridades, emenda a projeto de lei em tramitação ou ate mesmo projeto de lei.

Atualmente, essa Comissão tem duas diretrizes de trabalho: realizar debates públicos para discussão das leis do ciclo orçamentário (PMDI, PPAG, LDO, LOA) e acolher e apreciar estas sugestões de ações legislativas da sociedade civil. Com o início dos seus trabalhos, já no ano de 2003, esta Comissão implementa rapidamente a primeira diretriz de trabalho e inaugura o processo de debate coletivo e público do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do período de 2004 a 2007 ⁶ – que seria encaminhado em setembro à Assembléia Legislativa pelo Governo do Estado de Minas Gerais.

Segundo dados oficiais ⁷, nesses cinco anos de atuação, a CPP apresenta um balanço positivo da participação dos movimentos sociais no processo Legislativo, afetando a agenda de políticas públicas do Estado e aprimorando a relação do Poder Legislativo com a sociedade organizada. Foram realizadas do ano de 2003 a 2008 um total de 189 reuniões, sendo ordinárias (114), extraordinárias (59) ou conjunta com outras comissões (16). E, ainda, 67 audiências públicas relacionadas aos mais diversos temas (geralmente às políticas sociais), como a instalação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; fortalecimento da agricultura familiar; implantação do Sistema Único de Assistência Social; participação da educação infantil no censo escolar; inclusão das creches conveniadas com o poder público na divisão de recursos do Fundo Nacional de Educação Básica.

Foram apresentados 526 requerimentos⁸ de autoria da Comissão, sendo 459 aprovados (87,26%), 5 rejeitados (0,95%), 37 arquivados (7,03%), 8 anexados (1,52%) e 17

⁶ Os resultados alcançados pela CPP, através da participação dos movimentos sociais nas leis orçamentárias, serão tratados no próximo capítulo, sendo a análise de parte desses dados fundamental para alcançar o objetivo desta monografia. Por isso, serão apresentadas nesta sessão as outras atividades institucionais da CPP, para além das audiências públicas específicas de revisão do orçamento.

⁷ Todos os dados apresentados nesta sessão foram sistematizados pela Assessoria da Comissão de Participação Popular ou Gerência Geral de Documentação e Informação da ALMG. E, ainda, disponibilizados pelo mandato do Deputado André Quintão, atual presidente da comissão.

⁸ Segundo o Art. 229 do Regimento Interno da ALMG “Os requerimentos, escritos ou orais, sujeitam-se a: I – despacho do Presidente da Assembléia ou de comissão; II – deliberação de comissão; III – deliberação do Plenário”.

em tramitação (3,23%), até final de 2008. Outras 1.302 propostas de ação legislativa (PLE), sendo 925 aprovadas (71,02%), 310 rejeitadas (23,80%), 13 arquivadas (0,99%), 4 anexadas (0,30%) e 50 em tramitação (3,84%), também até o final de 2008.

Outros eventos institucionais marcaram esta Comissão, como a realização de debates públicos: “Erradicação dos lixões e inserção dos catadores de material reciclável nos programas de coleta seletiva” (2003), “Participação Popular no Poder Legislativo” (2004) e “O PAC Criança e os Conselhos Tutelares em Minas Gerais” (2008).

Os ciclos de debate realizados no ano de 2007 também são relevantes, discutindo “A Alimentação Escolar como estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável” e o “Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado”. Este último evento incluiu a Assistência Social, ao lado da Educação e Saúde, como serviço público estratégico para alcançar a equidade e o bem-estar social (proponente o Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social de MG), a erradicação do trabalho infantil nos objetivos estratégicos do projeto estruturador redução da pobreza e inclusão produtiva (proponente o Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente) e, por último, o fortalecimento da agricultura familiar no semi-árido mineiro e expansão das Escolas Família-Agrícola, beneficiando o jovem do meio rural (proponente a Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais).

O Parlamento Jovem é outro projeto importante da Assembléia Legislativa, sendo que, de 2004 a 2008, participaram 40 escolas públicas e privadas, 94 estudantes universitários e 602 alunos de ensino médio, que apresentaram 171 propostas de iniciativa de lei. Após análise técnica das Comissões, três destas propostas foram transformadas em projetos de lei que tramitam na Casa: cria o Programa Primeiro Emprego (PL. 578/2007), altera a composição do Conselho Estadual da Juventude (PL 577/2007) e que dispõe sobre o sistema de vagas na Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Estadual de Montes Claros (PLs 1164 e 1163/07).

Percebe-se que esta Comissão tem priorizado, desde sua implementação na Assembléia Legislativa, a discussão de temas afetos às políticas públicas sociais, como educação, saúde e assistência social.

2.2) Leis Orçamentárias e seu processo de elaboração, revisão e monitoramento com a sociedade civil: as audiências públicas da Comissão de Participação Popular .

Visto o processo de criação e principais resultados institucionais da Comissão de Participação Popular, é importante nos remetermos especificamente às audiências públicas para revisão das leis orçamentárias e ao que são estes instrumentos de planejamento do Governo do Estado.

O ciclo orçamentário é composto por um conjunto de leis orçamentárias que definem de que forma os Governos (Federal, Estadual ou Municipal) irão investir os recursos públicos arrecadados através de tributos pagos pela sociedade e de outras fontes de receita (como, por exemplo, convênios firmados junto ao Governo Federal ou Instituições Internacionais). Estes instrumentos de planejamento estão previstos na Constituição Federal de 1988 ⁹, sendo a iniciativa de elaboração destas leis do Poder Executivo. Depois de elaboradas, são encaminhadas ao Legislativo que, após sua análise e possíveis emendas, as aprova.

As leis orçamentárias explicitam os planos de investimentos governamentais de longo, médio e curto prazo, as prioridades, diretrizes, metas, as ações, programas e previsão de receitas e despesas. O ciclo orçamentário, por sua vez, diz respeito à tramitação destas leis que compõem o sistema orçamentário e possui uma periodicidade variável, dependendo da lei orçamentária em questão.

Algumas leis são elaboradas para quatro anos (quadrienal), mas podem ser revisadas anualmente, como o Plano Plurianual (PPA) que, em Minas Gerais, é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Já as outras leis que compõem o ciclo orçamentário são anuais: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em Minas Gerais, outra lei compõe este ciclo, denominando-se Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), mas que define as metas em longo prazo (15 anos). Segue abaixo a descrição do ciclo orçamentário em Minas Gerais e as principais características desse processo, conforme o Quadro 1.

⁹ Com exceção do PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – que está previsto na Constituição Mineira.

Quadro 1 – Descrição do Ciclo Orçamentário do Estado de Minas Gerais (2009)

Lei Orçamentária	Conteúdo/ Finalidade	Periodicidade/ Vigência	Prazo de trâmite	
			Envio Executivo/ Legislativo	Retorno para sanção
Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)	Estabelece os objetivos estratégicos e ações prioritárias de investimento do Governo do Estado com vistas a alcançar uma visão de futuro: <i>“Tornar Minas o melhor Estado para se viver”</i> . Trata-se do norteador das outras leis orçamentárias.	Planejamento de longo prazo (quinze anos). Em vigência o PMDI 2008-2023.	Conforme calendário do PPAG no ano anterior ao seu vencimento	Conforme calendário do PPAG no ano anterior ao seu vencimento
Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)	Estabelece as áreas de resultado, programas e ações a serem implementados pelo Governo do Estado, sendo elaborado de acordo com o PMDI.	Planejamento de médio prazo (quatro anos). Elaborado no primeiro ano de cada governo e vigora até o primeiro ano do governo seguinte, podendo ocorrer revisões anuais. Em vigência o PPAG 2008-2011.	30 de setembro	Encerramento da sessão legislativa
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Compreende as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente e define as diretrizes que fundamentarão a Lei Orçamentária Anual (LOA).	Planejamento de curto prazo (um ano). Em vigência a LDO 2009.	15 de maio	Encerramento do primeiro período da sessão legislativa
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Apresenta a previsão de receitas e despesas para o ano seguinte, demonstra o que a administração pretende arrecadar e onde pretende investir os recursos arrecadados.	Planejamento de curto prazo (um ano). Em vigência a LoA 2009.	30 de setembro	Encerramento da sessão legislativa

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base na cartilha “Entenda o Planejamento do Estado PPAG 2008/2011 Revisão 2009: O futuro de Minas passa pela Assembléia”, Minas Gerais, 2008.

O processo de revisão popular destas leis foi iniciado em agosto de 2003, quando a CPP propôs à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) do Governo do Estado a parceria entre o Poder Legislativo e Executivo para realização de audiências públicas com vistas a discutir o PPAG com a sociedade civil organizada. A Seplag aderiu ao processo e o planejamento das ações aconteceu de forma conjunta, envolvendo o corpo técnico do Governo do Estado e da Assembléia Legislativa.

No primeiro processo de revisão com participação da sociedade foi aprovada, no corpo da lei orçamentária, uma emenda popular que torna anual o processo de revisão do PPAG através de audiências públicas com participação popular.¹⁰ Além de trazer para a agenda organizacional da ALMG e do Governo do Estado a participação da sociedade civil,

¹⁰ A participação dos movimentos sociais também foi possível na tramitação do PMDI (2006) na ALMG, além de ser igualmente possível no momento de elaboração das leis anuais (LDO e LOA). Destacam-se neste trabalho, os processos de elaboração e revisão do PPAG, dada a sua regularidade, legalidade, institucionalização e impactos nas outras leis.

esta emenda possibilita que anualmente as metas e programas do Governo sejam aperfeiçoadas de acordo com a realidade, evitando que a lei orçamentária seja um instrumento sem aplicabilidade ou que não condiz com a realidade social.

A participação dos movimentos sociais ocorre em audiências públicas (geralmente realizadas no final de outubro ou início de novembro), que têm por objetivo discutir a carteira dos programas estruturadores¹¹ (ou projetos prioritários) que compõem o PPAG do Governo do Estado e apresentar o que foi executado até o período fiscal anterior à realização das audiências públicas. Estes projetos são estratégicos para o Governo, com prioridade de alocação e execução de recursos, sendo organizados a partir de áreas de resultados (que foram definidas pelo planejamento de longo prazo, ou PMDI). Qualquer cidadão ou entidade pode apresentar proposta de emenda no momento da audiência pública, através de formulários com esta finalidade. Indica-se a área de resultado, programa e ação que se pretende alterar ou, ainda, sugere a criação de novas ações ou programas.

Observa-se que existem emendas às Leis Orçamentárias com e sem impacto orçamentário. Isso significa que muitas vezes um programa ou ação tem sua finalidade alterada ou acrescentada uma nova orientação em seu objetivo. Acontece também de uma ação ser desmembrada em duas ou mais ações. Exemplo disso refere-se à escola família agrícola: na revisão do PPAG 2008-2011, ocorrida em 2008 para o exercício de 2009, a ação “Atendimento à Escola Família Agrícola” foi suprimida e com seu recurso criaram-se três ações, sendo uma para atendimento ao ensino fundamental integral, outra para ensino médio profissionalizante e outra para obras de infra-estrutura. Ao final do processo, manteve-se o mesmo investimento, mas garantiu-se maior especificação do recurso, o que contribui para o monitoramento e controle da sua implementação.

Após a apresentação de emendas e término de realização das audiências públicas é iniciado um processo de votação interna na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Cada proposta de emenda é transformada em Propostas de Ação Legislativa (PLE), recebendo o parecer da Comissão de Participação Popular (CPP) e em seguida encaminhadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), caso sejam

¹¹ Além dos programas estruturadores, existem os programas associados (que possuem alguma ligação com os estruturadores e que embora não sejam prioritários guardam alguma relação com o PMDI) e os programas especiais (que não apresentam relação com os estruturadores, mas são fundamentais para a Administração Estadual, como transferências constitucionais a municípios).

pertinentes aos projetos de revisão do PPAG. Após este trâmite, são iniciadas as negociações junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) para serem verificadas as possibilidades técnicas e financeiras de se agregarem as emendas populares ao orçamento. Este processo é fundamental, pois é o momento em que as propostas tornam emendas ao orçamento. Participam os Deputados Estaduais das Comissões supracitadas, consultores temáticos da ALMG (geralmente da CPP) e o corpo gerencial do Poder Executivo estadual.

Este processo gerou resultados: de 2003 a 2008¹² foram incorporados no orçamento do Governo do Estado, mais de 41 milhões de reais, conforme demonstra a Tabela 1. Participaram das audiências públicas cerca de 3.000 pessoas, representando uma grande diversidade de entidades da sociedade civil (cerca de 200 por ano). Foram apresentadas mais de 1.600 propostas de emendas. Verifica-se abaixo que alguns dados não estão disponibilizados no sítio eletrônico da ALMG e que estavam organizados em forma de texto, mas a opção por sistematização dos dados divulgados através de uma tabela que tem por fim facilitar a visualização do processo ano a ano com as informações noticiadas.

Tabela 1 – Audiências públicas para elaboração e revisão do PPAG e seus resultados, Minas Gerais, 2003-2008.

Ano	nº audiências públicas	nº pessoas participantes	nº entidades representadas	nº propostas apresentadas	nº emendas incorporadas ao PPAG	nº emendas incorporadas ao orçamento	Valor de recursos incorporados ao orçamento
2003	5	700	236	203	32	23	R\$ 4.450.000
2004	-	550	200	197	34	39	R\$ 4.500.000
2005	-	550	200	214	34	40	R\$ 7.500.000
2006	-	-	-	77	18	28	R\$ 4.000.000
2007	4	975	-	529	72	27	R\$ 9.630.382
2008	5	-	-	440	128	51	R\$ 11.520.000
Total	14 (1)	2.775 (1)	636 (1)	1.660	318	208	R\$ 41.600.382

Fonte: Dados sistematizados pela autora e retirados do sítio eletrônico da ALMG em 02 de julho de 2009.

Nota:

1 – Valores resultantes da soma dos dados encontrados através da pesquisa no site, havendo dados de alguns anos não incorporados.

Sinais convencionais utilizados:

(-) Dado não disponível.

¹² Elaboraões e revisões anuais dos Planos Plurianuais Governamentais para os quadriênios 2004-2007 e 2008-2001)

Torna-se pertinente observar que esta participação é considerada relevante diante dos dados ora apresentados na tabela 1, dada a sua evolução e aporte de recursos. Podemos observar que o número de propostas apresentadas pela sociedade civil tem um aumento significativo desde 2003 a 2008, assim como o número dessas propostas que são efetivamente incorporadas ao orçamento como emendas. O montante de recursos incorporado ao PPAG e advindo desse processo também são significativamente ampliados.

Não são apresentados neste trabalho os dados de execução orçamentária destas emendas populares (ou seja, se foram realmente implementadas pelo Poder Executivo) ao longo de todos os anos. O capítulo seguinte faz o esforço desse estudo com relação às emendas propostas nas audiências públicas de 2007 para o Plano que entrou em exercício no ano de 2008, mas vários outros aspectos desse processo podem ser estudados. É relevante, desta forma, um estudo mais aprofundado de todo o histórico, abrangendo inclusive, sob, a perspectiva de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas implementadas a partir de emendas populares. Outro estudo pertinente diz respeito à efetividade ou relevância destas emendas para a população do Estado, a partir de sua finalidade.

Cabe destacar de forma breve e ainda neste capítulo um mecanismo interessante de controle da ação pública, realizado em Minas Gerais, que são os relatórios de execução orçamentária da ação governamental e, mais especificamente, das políticas relacionadas à criança e adolescente, assistência social e segurança alimentar. Este é um instrumento utilizado não apenas nas audiências públicas de revisão das leis orçamentárias, mas de forma continuada ao longo do ano, com uma periodicidade trimestral até 2008 e a partir de 2009, quadrimestral.

Após o processo de criação da Comissão de Participação Popular, em 2003, foi iniciada a participação e acompanhamento da sociedade civil no ciclo orçamentário, sendo verificada a necessidade de dar continuidade a este processo ao longo do ano letivo. O acompanhamento da execução seria um instrumento fundamental de monitoramento dos investimentos públicos, não só o que diz respeito às emendas populares, mas às políticas públicas como um todo.

A partir dessa demanda do próprio Legislativo e movimentos sociais, um processo de negociação entre estes atores e Governo foi iniciado pelo então presidente da CPP,

Deputado André Quintão. Observou-se, à época, que seria necessário viabilizar acesso aos dados de execução orçamentária para sua divulgação, já que até este momento este não era um procedimento habitual no âmbito do Executivo ou do Legislativo estadual, o que gera estranhamento, visto o papel de fiscalizador do Executivo. A garantia de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) foi possível através da habilitação de um assessor da bancada das minorias na ALMG com esta finalidade.

Garantido o acesso aos dados, foi necessária a criação de uma metodologia para sua análise, além da definição de um fluxo para divulgação das informações aos atores que exercem o controle público. Com vistas a esta articulação, foi assumido pelo mandato parlamentar do presidente da CPP o desenvolvimento dessa tarefa junto aos movimentos sociais – até este momento com os fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente. A assessoria do mandato de posse das informações elaborou coletivamente aos fóruns citados acima uma classificação para o denominado Orçamento Criança e Adolescente (Oca), tendo como referência a metodologia já utilizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). A partir da consolidação desta experiência, os movimentos sociais e conselhos das áreas de Assistência Social e Segurança Alimentar incorporaram o acompanhamento do orçamento estadual como agenda frequente.

Verifica-se que desde 2003 aos dias de hoje os dados são retirados do Siafi através do assessor das minorias da ALMG, sendo os relatórios ainda produzidos pelo mandato do Deputado André Quintão. Verifica-se que o monitoramento da execução orçamentária com metodologias específicas de acordo com as políticas sociais é uma tarefa rotineira tanto para o mandato especificado acima quanto para os movimentos sociais e conselhos setoriais das áreas de assistência social, criança e adolescente e segurança alimentar,¹³ sendo os seus desdobramentos diferenciados para cada uma destas três áreas citadas acima, como audiências com os gestores estaduais.

A partir do ano de 2009, a equipe de consultores da Assembléia Legislativa iniciou o processo de elaboração de relatórios de monitoramento da execução, com base nos relatórios gerenciais e gerais produzidos pela Seplag que apresentam informações como o

¹³ É interessante observar que este é tema profícuo para pesquisa acadêmica, já que não se tem conhecimento de trabalhos que tratam de forma específica a experiência de Minas Gerais, no que tange ao monitoramento do orçamento. A breve descrição deste processo realizada neste trabalho tem como base a experiência da autora enquanto assessora parlamentar.

crédito inicial e o realizado, bem como percentuais de execução sobre as metas físicas. A publicização dos dados de monitoramento trimestrais pela SEPLAG foi iniciada em 2008, sendo que os relatórios anuais são disponibilizados no sítio eletrônico desde 2004 ou no primeiro ano de implementação do PPAG 2003-2007.

Resgatando resumidamente o processo descrito acima, observamos que o monitoramento com periodicidade trimestral foi inaugurado pelo Legislativo desde 2003, sendo que a partir de 2004 o monitoramento anual era publicado pelo Executivo. Esta prática periódica foi incorporada pelo Estado a partir de 2008 por meio de relatórios institucionais trimestrais, sendo que, em 2009, foi realizada na Casa Legislativa, através da CPP uma audiência de monitoramento da execução do PPAG em parceria com o Governo, sendo esta a realização desta audiência uma proposta de emenda popular ao corpo da lei do PPAG e apresentada nas audiências do ano anterior (2008) pelos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Vistos os principais aspectos relacionados à participação no âmbito da ALMG, seguiremos ao capítulo seguinte, analisando os dados específicos dos resultados obtidos a partir do processo de elaboração do PPAG 2008-2011, com vistas a traçar tendências e características específicas desse processo, bem como a indicação de suas potencialidades e possíveis limites.

Capítulo IV – O Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011: resultados do processo de participação da sociedade civil.

Serão apresentadas neste capítulo informações referentes ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011 e às audiências públicas realizadas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais – através da Comissão de Participação Popular – para debater junto à sociedade civil sua elaboração (no ano de 2007) e primeira revisão (no ano de 2008).

Este Plano foi publicado na forma de Lei Estadual nº17.347, de 16 de janeiro de 2008, definindo até o ano de 2011 as áreas de resultado, programas e ações a serem executadas pelo Governo do Estado, tendo como base o PMDI 2008-2023. Em 2008, foram definidas 13 áreas de resultados prioritárias de investimento, totalizando uma carteira de 57 projetos estruturadores do Governo. Segundo a previsão de investimento em 2008 com os programas supracitados (crédito inicial) era de R\$ 4.316.710.646,00 e foram executados ao final do ano R\$ 4.547.552.648,65, o que equivale a 105,35% desse montante. Se tomarmos como referência o crédito autorizado, verificamos que este valor chegou aproximadamente¹⁴ a R\$ 4.842.050.969,89 e uma execução orçamentária de 93,92% em média.

Se observarmos o planejamento para o ano ou a previsão de investimento (crédito inicial) de acordo com as áreas de resultados, verificamos que quatro têm a maior intenção de investimento governamental, concentrando 73,91% dos recursos iniciais para o ano de 2008: “Vida saudável” (24,16%), “Rede de Cidades e Serviços” (23,55%), “Investimento e Valor Agregado da Produção” (14,38%) e, por último, “Defesa Social” (11,82%). As outras nove áreas de resultado recebem os 26,09% dos investimentos restantes, sendo que individualmente não passam de 7% com relação ao valor total previsto para 2008. As áreas de resultado com menor aporte de recursos são “Desenvolvimento do Norte de Minas,

¹⁴ Coloca-se aproximadamente, já que o valor do crédito autorizado de três programas não está disponível para consulta através do Siafi por serem executadas por empresas como Cemig e Gasmig: o Programa “Universalização do Acesso à Energia Elétrica no Campo” da área de resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” e os Programas “Cresce Minas e Oferta de Gás Natural” da área de resultado “Investimento e Valor Agregado da Produção”. Foi possível ter acesso ao valor do crédito inicial e executado através do próprio PPAG 2008-2011 e Relatório Institucional de Monitoramento da Seplag do ano de 2008. Acredita-se que a análise geral do orçamento pode ser realizada mesmo sem estes valores disponíveis, já que dizem respeito apenas ao crédito autorizado e, ainda, representam uma fatia relativamente pequena em comparação aos demais programas.

Jequitinhonha e Mucuri” (0,11%), “Qualidade Fiscal” (1,09%) e “Qualidade Ambiental (1,81%). A previsão de investimento com a “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” é de 6,07% dos recursos.

De uma forma geral, a execução orçamentária ao longo de 2008 seguiu a tendência do planejamento inicial e de priorização das áreas de resultado, conforme demonstra a tabela abaixo. É interessante observarmos que, se comparamos o valor executado com relação ao crédito inicial (ou seja, o planejado na lei orçamentária), há uma predominância de execução superior a 100%, com exceção da área de resultado “Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri”. Por outro lado, quando consideramos a execução orçamentária tendo como referência o valor autorizado (previsto de acordo com a arrecadação ao longo do ano), verifica-se que a média é inferior a 100%, sendo a última área de resultado descrita acima com menor índice de execução (64,31%).

Tabela 2 – Volume de recursos dos programas estruturadores por áreas de resultados do PPAG 2008-2011 e sua execução orçamentária, Minas Gerais, 2008.

Área de Resultado	Valor Inicial 2008 (A)	Valor Autorizado 2008 (B)	Valor Executado 2008 (C)	% Executado 2008 (C/A)	% Executado (C/B)
Vida Saudável	1.042.720.458,00	1.151.875.437,84	1.151.075.797,28	110,47	99,93
Rede de Cidades e Serviços	1.016.747.339,00	1.150.853.752,17	818.591.268,22	113,19	71,13
Investimento e Valor Agregado da Produção	620.701.500,00	517.836.072,00 (1)	741.512.053,60	119,46	143,19 (1)
Defesa Social	510.418.547,00	576.056.085,46	514.007.257,13	112,86	89,23
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	261.921.989,00	213.414.584,84 (1)	312.802.444,13	119,43	146,57 (1)
Logística de Integração e Desenvolvimento	247.656.674,00	498.696.032,00	335.758.786,34	201,37	67,33
Educação de Qualidade	186.469.862,00	295.369.169,86	287.602.287,32	158,4	97,37
Protagonismo Juvenil	140.566.400,00	144.209.751,57	132.262.173,99	102,59	91,72
Inovação, Tecnologia e Qualidade	95.710.395,00	100.781.070,61	89.614.242,44	105,3	88,92
Qualidade Ambiental	78.168.655,00	101.649.554,35	89.598.567,39	130,04	88,14
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	63.633.827,00	22.640.078,30	20.757.418,38	35,58	91,68
Qualidade Fiscal	47.040.000,00	63.737.349,89	50.798.693,67	135,50	79,70
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri	4.955.000,00	4.932.031,00	3.171.658,76	99,54	64,31
Total geral	4.316.710.646,00	4.842.050.969,89 (1)	4.547.552.648,65	105,35	93,92 (1)

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos dados do PPAG 2008-2011, Relatório Institucional de Monitoramento de 2008 da SEPLAG e dados de execução orçamentária do ano de 2008, disponibilizados pela Assessoria das Minorias da ALMG e Mandato do Deputado Esadual. André Quintão, presidente da CPP.

Nota:

(1) Valores aproximados, conforme descrito na nota de rodapé nº 14, da página anterior.

Outro dado importante diz respeito às áreas de resultado prioritárias para sugestão de emendas populares pelos movimentos sociais. Observa-se que as áreas de resultados e programas que guardam relação com as políticas sociais ou de atendimento e prestação de serviços sociais foram objetos de emenda popular com impacto orçamentário, conforme veremos em seguida, através da tabela 4. Esta pode ser uma estratégia da sociedade civil de expandir o investimento do Governo do Estado nessas áreas, já que coincide com os programas que têm menor investimento público, como Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, que aloca de uma forma geral os programas e ações na área da assistência social.

Com relação ao processo de discussão popular para elaboração do PPAG 2008-2011, foram realizadas quatro audiências públicas no ano de 2007, em municípios de regiões diferentes no Estado, sendo Araçuaí, Frutal, Juiz de Fora e Belo Horizonte, localizados respectivamente nas regiões Jequitinhonha, Triângulo Mineiro, Zona da Mata e Central.

A escolha desses municípios é realizada a partir da negociação interna das Comissões que conduzem este processo (CPP e CFFO), variando de acordo com a composição de cada uma delas e com a região de atuação dos deputados que as compõem. Busca-se também atender regiões diversificadas, realizando-se um rodízio entre um ano e outro. Observa-se que algumas às regiões têm audiências públicas com caráter macroregional como, por exemplo, Norte/Noroeste ou Jequitinhonha/Mucuri.

Segundo dados oficiais, em 2007 (ano de elaboração do PPAG 2008-2011) participaram desse processo 975 pessoas, representando entidades da sociedade civil dos mais diversos setores. Com relação ao número de propostas por audiência pública, observamos, na tabela 3, que o encontro de Belo Horizonte originou mais sugestões (63,89%), seguido por Juiz de Fora (18,18%), Araçuaí (9,82%) e Frutal (8,12%).

Tabela 3 – Número de propostas de emendas de acordo com área de resultado e local de realização da Audiência pública, Minas Gerais, 2007.

Área de Resultado	Número de propostas por Audiência Pública				Total por Área de Resultado
	Araçuaí	Belo Horizonte	Frutal	Juiz de Fora	
Defesa Social	6	40	5	2	53
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	9	8	0	0	17
Educação de Qualidade	5	78	3	18	104
Inovação, Tecnologia e Qualidade	2	13	2	6	23
Investimento e valor agregado da produção	0	16	3	5	24
Logística de Integração e Desenvolvimento	6	3	15	4	28
Protagonismo Juvenil	4	31	1	7	43
Qualidade Ambiental	2	24	4	17	47
Rede de Cidades e Serviços	3	38	1	0	42
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	14	63	6	6	89
Vida Saudável	1	24	3	31	59
Total por Audiência Pública	52	338	43	96	529

Fonte: Dados sistematizados pela autora, com base em informações cedidas pela Gerência Geral de Consultoria Temática de Projetos Institucionais e mandato do Deputado Estadual André Quintão, presidente da CPP.

Observa-se que a área de resultado em que foram apresentadas propostas ou sugestões de emendas populares foi a de Educação de Qualidade (19,65%), seguida por Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva (16,82%), Vida Saudável (11,15%) e Defesa Social (10,01%). As áreas de resultados com menos sugestões de emendas populares foram a de Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri (3,21%); Inovação, Tecnologia e Qualidade (4,34%) e Investimento e Valor Agregado da Produção (4,53%). Verifica-se que, no caso da área de resultado menos visada (Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri), o aspecto regional fica evidenciado, pois as propostas de emendas específicas para esta região foram apresentadas nas audiências públicas de Araçuaí (própria região) e Belo Horizonte (região central que toma caráter estadual).

Se observadas as preferências de área de resultado por região, verificamos que no caso de Araçuaí (Jequitinhonha/Mucuri), o equivalente a 26,92% das propostas são referentes à área de resultado Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, seguida por Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha e Mucuri (17,30%). No caso de Belo

Horizonte (região Central), as preferências equivalem à análise geral de áreas de resultados, já que Educação de Qualidade (23,07%) e Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva (18,63%) aparecem como as mais visadas para apresentação de propostas pelos participantes da audiência pública. Já em Frutal (triângulo mineiro), a área de resultado Logística de Integração é a mais relevante, com 38,88% das propostas, seguida por Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, com 13,95% das sugestões de emendas. Por último, verifica-se que o encontro de Juiz de Fora (zona da mata) priorizou as propostas na área de resultado Vida Saudável (32,29%), seguida por Educação de Qualidade (18,75%) e Qualidade Ambiental (17,70%), com uma diferença de apenas 1,05% entre as duas últimas.

Analisando de uma forma mais aprofundada os dados disponibilizados pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (tabela 4), constatou-se que das, 529 propostas de emendas apresentadas nas audiências públicas de elaboração do PPAG 2008-2011, o equivalente a 72 (13,61%) foram aprovadas ao projeto de lei do PPAG, tornando-se emendas populares como, por exemplo, sob a forma de alterações da descrição / finalidade das ações e projetos. Destas, 27 (37,50% em comparação com as 72 aprovadas e 13,61% com relação às 529 propostas de todas as audiências) tiveram impacto orçamentário, que corresponde a R\$ 9.630.382,00. As demais propostas 430 (86,38%) podem ter sido transformadas em requerimentos e recomendações ao Poder Executivo, ou não serem matérias constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo, ou, se referirem ao PPAG. Há possibilidade ainda de uma mesma matéria ter sido apresentada mais de uma vez em encontros diferentes.

Se realizada uma análise ainda mais densa a partir das áreas de resultados, podem ser descritas as funções¹⁵ do orçamento estadual que incorporaram emendas populares (com ou sem aporte de recursos – impacto orçamentário). Das 28 funções existentes no orçamento em 2008, o equivalente a 17 (62,96%) foram objeto de emenda popular, sendo aquelas relacionadas às políticas públicas sociais de redução da pobreza ou de acesso a oportunidades as prioritárias para recebimento de recursos, como demonstra a tabela 4.

¹⁵ Função: maior nível de agregação das áreas de atuação da administração pública padronizada para os três entes federados.

Tabela 4 – Emendas populares aprovadas na elaboração do PPAG 2008-2011 por função do orçamento, Minas Gerais, 2008.

Função	PLEs	Emendas ao PPAG	Emendas à LOA	Valor das Emendas Orçamentárias (R\$)	% sobre o valor total
Assistência Social	17	11	8	4.345.382,00	45,12%
Saúde	5	3	2	1.900.000,00	19,73%
Educação	22	6	4	970.000,00	10,07%
Direitos de Cidadania	11	3	2	650.000,00	6,75%
Segurança Pública	3	3	2	550.000,00	5,71%
Gestão Ambiental	5	5	1	400.000,00	4,15%
Agricultura	11	7	1	350.000,00	3,63%
Desporto e Lazer	7	6	3	250.000,00	2,60%
Organização Agrária	3	1	1	100.000,00	1,04%
Urbanismo	11	4	2	95.000,00	0,99%
Habitação	1	1	1	20.000,00	0,21%
Cultura	3	3	0	0	0,00%
Ciência e Tecnologia	3	3	0	0	0,00%
Administração	2	12	0	0	0,00%
Comércio e Serviços	2	2	0	0	0,00%
Indústria	1	1	0	0	0,00%
Transporte	1	1	0	0	0,00%
Total geral	108	72	27	9.630.382,00	100,00%

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais do PPAG 2008-2011, disponibilizados no site da ALMG.

A função da Educação foi a que mais recebeu Propostas de Ação Legislativa (PLE), representando 20,37% (ou 22) do total de PLE's apresentadas (108). Em seguida, verificamos a Função da Assistência Social como a segunda que mais recebeu propostas (15,74%) e em terceiro lugar (com 10,19% de proposições) outras três Funções: Agricultura, Direitos de Cidadania e Urbanismo.

Verificamos que a Função Administração foi uma das que tiveram menor apresentação de PLE's (2 ou 1,85%) durante as audiências públicas, mas que tiveram maior desdobramento no que se refere às emendas sem impacto orçamentário ao Plano, já que 16,67% (ou 12) das 72 referem-se a esta área. Por outro lado, verifica-se que nenhuma emenda de impacto orçamentário foi agregada à Função de Administração, sendo que 29,63% das emendas com impacto orçamentário relacionam-se à Função de Assistência Social, somando o equivalente a R\$ 4.345.382,00 ou a 45,12% do total de recursos acrescidos na Lei Orçamentária Anual de 2008, advindos de emendas populares.

A Função da Saúde também apresenta características interessantes para análise: apesar de ter recebido apenas 4,63% (ou 5) Propostas de Ação Legislativa (PLE's), foi a segunda maior função no que diz respeito ao impacto orçamentário, totalizando um aporte equivalente a 19,73% dos recursos acrescidos à LOA 2008 (ou R\$ 1.900.000,00). Já Função de Educação (conforme descrito acima) foi a que mais teve apresentação de PLE's, mas ficando com o terceiro lugar quando especificado o impacto orçamentário, recebendo 10,07% do total de recursos acrescidos na LOA 2008 (ou R\$ 970.000,00).

As Funções que são objeto de PLE e emenda ao PPAG, mas sem aporte de recursos orçamentários, são Cultura, Ciência e Tecnologia, Administração, Comércio e Serviços, Indústria e, por último, Transportes. Isso significa (conforme descrito em capítulo anterior) que suas emendas tiveram como objetivo aperfeiçoar os programas ou ações, no que diz respeito à sua finalidade ou ao seu conteúdo. De uma forma geral, verificamos que a Função da Assistência Social é a única que mantém elevados os seus índices nas três variáveis de análise: apresentação de Propostas de Ação Legislativa, Emendas ao PPAG e a LOA, absorvendo o maior aporte de recursos advindos de emendas populares.

Aprofundando a análise para o conteúdo específico das emendas, verificou-se que das 26¹⁶ emendas populares com impacto orçamentário a grande maioria guarda relação com os públicos socialmente vulnerabilizados – famílias pobres, crianças, adolescentes, mulheres, quilombolas, indígenas, cooperativas e associação de catadores de material reciclável.

¹⁶ Na tabela 4, o total de emendas populares à LOA com impacto orçamentário é 27. Já na tabela 5, são apresentadas 26 emendas e seus respectivos conteúdos. Isso acontece visto que duas emendas com impacto orçamentário à LOA na Função Educação (subfunção alimentação e nutrição) foram transformadas em uma única ação, já que guardavam o mesmo conteúdo.

Tabela 5 – Conteúdo das emendas com impacto orçamentário do PPAG 2008-2001, MG, 2007.

Função	Conteúdo da emenda	Tipo de emenda à elaboração do PPAG 2008-2011		Valor da emenda para LOA 2008	Valor do crédito inicial da ação em 2008
		Ação Nova	Amplia metas de ação já existente		
Assistência Social	Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social – Cras		X	2.000.000,00	9.016.529,00
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	x		1.000.000,00	1.000.000,00
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan	x		1.000.000,00	1.000.000,00
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	x		900.000,00	900.000,00
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	x		700.000,00	700.000,00
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – Cresans	x		500.000,00	500.000,00
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das escolas públicas e supervisão técnica	x		470.000,00	470.000,00
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com trajetória de rua e trabalho infantil		x	400.000,00	1.396.000,00
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	x		400.000,00	400.000,00
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	x		350.000,00	350.000,00
Segurança Pública	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto		x	300.000,00	1.200.000,00
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	x		300.000,00	300.000,00
Segurança Pública	Reforma de centros socioeducativos		x	250.000,00	850.000,00
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro		x	200.000,00	1.800.000,00
Direitos da Cidadania	Abrigamento para mulheres vítimas de agressão		x	150.000,00	250.000,00
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	x		100.000,00	100.000,00
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	x		100.000,00	100.000,00
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas	x		100.000,00	100.000,00
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	x		100.000,00	100.000,00
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos (RMVA)	x		75.000,00	75.000,00
Desporto e Lazer	Campos Verdes	x		50.000,00	50.000,00
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	x		50.000,00	50.000,00
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Subsecretaria de Direitos Humanos		x	50.000,00	250.000,00
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência		x	45.382,00	150.000,00
Habitação	Engenharia e Arquitetura Públicas	x		20.000,00	20.000,00
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas (RMVA)	x		20.000,00	20.000,00
TOTAL				9.630.382,00	21.147.529,00

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base no Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG 2008-2011 da Seplag, Relatórios Gerenciais, disponibilizados no site da ALMG.

Podemos verificar que das 26 ações o correspondente a 18 (69,23%) são novas ao PPAG 2008-2011, ou seja, são demandas da sociedade civil que não estavam contempladas no orçamento do Estado. A soma de recursos das ações novas representa R\$ 6.235.000,00 ou 64,74% dos R\$ 9.630.382,00 das emendas populares com impacto orçamentário.

As outras oito ações já existentes (30,76%) tiveram os seus recursos ampliados através da proposição dos movimentos sociais, como é o caso da ação para Universalização dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Acompanhamento às crianças e aos adolescentes com trajetória de rua e trabalho infantil. A soma destas emendas aloca R\$3.395.382,00 ou 35,26% dos R\$ 9.630.382,00 das emendas populares com impacto orçamentário. Pode-se verificar que este valor representa 22,77% dos R\$ 14.912.559,00 de crédito inicial das ações já existentes no PPAG que foram objeto de emenda popular com impacto orçamentário.

O valor acumulado das 26 ações do PPAG 2008-2011 que tiveram impacto orçamentário (independente de serem novas ou já existirem) é de R\$ 9.630.382,00, o que representa 45,54% dos R\$ 21.147.529,00 de crédito programado – ou inicial – para o ano de 2008.

Após esta análise, é importante verificar se estes recursos garantidos ao orçamento em um processo de revisão com participação da sociedade civil no âmbito do Poder Legislativo foram realmente implementados pelo Poder Executivo ao longo do ano. Para isso, é necessário verificar a execução orçamentária (crédito realizado) destas ações pelo Governo do Estado ao longo de 2008. A opção de análise para este percentual de execução orçamentária foi comparar o realizado pelo crédito autorizado, já que vimos (conforme a Tabela 1) que o planejamento inicial foi superado ao longo do ano.

Tabela 6 – Execução orçamentária das ações com emendas populares do PPAG 2008-2011, MG, 2008.

Função	Conteúdo da emenda	Valor da emenda para 2008 à elaboração PPAG 2008-2011	Valor do crédito inicial da ação em 2008 (A)	Valor total autorizado da ação em 2008 (B)	Execução da ação até o 3º trimestre de 2008 (com relação a B)	Execução total da ação em 2008 (com relação a B)
Assistência Social	Universalização dos Centros de Referência de Assistência Social – Cras	2.000.000,00	9.016.529,00	12.278.795,42	39,99%	99,46%
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	0%	100%
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	0%	88,75%
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	900.000,00	900.000,00	900.000,00	0%	100%
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	700.000,00	700.000,00	700.000,00	81,77%	99,77%
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – Cresans	500.000,00	500.000,00	500.000,00	0%	59,73%
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das escolas públicas e supervisão técnica	470.000,00	470.000,00	470.000,00	0%	0%
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com trajetória de trabalho infantil	400.000,00	1.396.000,00	5.046.000,00	52,57%	99,91%
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	400.000,00	400.000,00	400.000,00	0%	100%
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	350.000,00	350.000,00	350.000,00	-	94,65%
Segurança Pública	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto	300.000,00	1.200.000,00	1.222.000,00	34,11%	69,44%
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	300.000,00	300.000,00	300.000,00	0%	43,11%
Segurança Pública	Reforma de centros socioeducativos	250.000,00	850.000,00	850.000,00	33,25%	70,58%
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro	200.000,00	1.800.000,00	1.800.000,00	53,73%	84,22%
Direitos da Cidadania	Abrigamento para mulheres vítimas de agressão	150.000,00	250.000,00	250.000,00	58,21%	94,12%
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	100.000,00	100.000,00	100.000,00	0%	100%
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	100.000,00	100.000,00	100.000,00	0%	100%
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas	100.000,00	100.000,00	100.000,00	91,14%	91,14%
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100%	100%
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos (RMVA)	75.000,00	75.000,00	75.000,00	0%	100%
Desporto e Lazer	Campos Verdes	50.000,00	50.000,00	50.000,00	0%	100%
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	50.000,00	50.000,00	50.000,00	0%	0%
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Subsecretaria de Direitos Humanos	50.000,00	250.000,00	250.000,00	18,35%	96,43%
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência	45.382,00	150.000,00	2.217.000,00	61,31%	99,17%
Habituação	Engenharia e Arquitetura Públicas	20.000,00	20.000,00	20.000,00	39,90%	39,90%
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas (RMVA)	20.000,00	20.000,00	20.000,00	0%	91,14%
TOTAL		9.630.382,00	21.147.529,00	30.148.795,42		

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base no Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG 2008-2011 da SEPLAG, Relatórios Gerenciais disponibilizados no site da ALMG e planilhas de execução orçamentária de 2008 disponibilizadas pela Assessoria das Minorias da ALMG e mandato do Deputado Esadal André Quintão, presidente da CPP.

Sinais convencionais utilizados:

(-) Dado não disponível.

Observa-se que das 26 ações o equivalente a 13 (50%) não tinham execução orçamentária até o terceiro trimestre do ano, sendo que todas elas eram ações novas ao orçamento e incorporadas através de emenda popular. Outras cinco ações (19,23%) tiveram sua execução inferior a 40% e se expandirmos este percentual para 70% (o equivalente ao período transcorrido do ano fiscal) verificamos que nove ações (34,61%) que tiveram alguma execução não alcançaram este percentual. Apenas duas ações (7,69%) ultrapassam este valor, apresentando, respectivamente, 81,77% e 91,14% de execução orçamentária. Se somarmos as ações com nenhuma execução e as que tiveram execução abaixo de 70% até o terceiro trimestre do ano (30 de setembro), verificamos que são a maioria: 21 ou 80,76% das 26 ações que receberam recursos de emendas populares.

Transcorrido todo o ano de 2008, verifica-se que duas ações (7,69%) não foram executadas, sendo elas da Função de Assistência Social e Educação. Outras oito ações (30,76%) tiveram execução total ou de 100%, sendo que sete delas (87,50%) tinham 0% de execução até o terceiro trimestre do ano e outra já apresentava o total de execução também no terceiro trimestre de 2008. Outras nove ações (34,61%) apresentaram uma execução superior a 90% ao final do ano.

Após esta análise, é importante verificarmos (conforme o quadro 2) como estas emendas populares foram tratadas pelo Executivo, Legislativo e movimentos sociais durante o processo de revisão do PPAG 2008-2011 – exercício 2009.

Quadro 2 – Situação das emendas populares de 2008 na revisão 2009 do PPAG 2008-2011, MG, 2008

Função	Conteúdo	Situação da Emenda na Revisão 2009
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	Excluída pelo Executivo / Reinserida através de emenda popular com impacto orçamentário
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sisvan	
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas com. quilombolas e indígenas	Excluída pelo Executivo, mas incorporada no âmbito de outra ação / Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Direitos da Cidadania	Abrigo para mulheres vítimas de agressão	
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das esc. pub. e supervisão técnica	
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas RMVA	Excluída pelo Executivo/ Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos RMVA	
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com traj. de trabalho infantil	Mantida pelo Executivo / Objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Sub. de Direitos Humanos	
Assistência Social	Universalização do Centro de Referência de Assistência Social – Cras	
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência	Mantida pelo Executivo / Não foi objeto de emenda popular com impacto orçamentário
Defesa Social	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto	
Defesa Social	Reforma de centros socioeducativos	
Desporto e Lazer	Campos Verdes	
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – Cresans	
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro	
Habitação	Engenharia e Arquitetura Públicas	

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base nos relatórios gerenciais da elaboração do PPAG 2008-2011 e sua primeira revisão, disponibilizados no site da ALMG.

Com relação ao movimento destas emendas populares de um ano para o outro, verificamos que, das 26 ações com impacto orçamentário em 2008, 12 (46,15%) foram excluídas do orçamento pelo Poder Executivo no momento de revisão do Plano, sendo que seis ações (50% com relação às excluídas e 23,07% com relação às 26) foram reinseridas novamente através de emenda popular com impacto orçamentário na revisão de 2009.

Outras cinco ações excluídas estavam contempladas no escopo de outras ações do Plano revisado de 2009 e talvez por isso não foram novamente objeto de emendas populares. É interessante observarmos que, das 12 ações excluídas pelo Poder Executivo no momento de revisão em 2009, 11 (91,66%) eram ações novas ao orçamento de 2008, ou seja, tinham sido acrescentadas através de emendas populares no processo de elaboração do PPAG 2008-2011. Essas ações excluídas também não foram prioridades para execução orçamentária, sendo que nove delas (75%) não haviam apresentado nenhum percentual de execução até o terceiro trimestre (30 de setembro), o que foi mantido até o final do ano com duas (16,66%) dessas ações. Após o final do ano, quatro (33,33%) das 12 ações excluídas apresentavam execução orçamentária de 100% e outras quatro uma execução orçamentária superior a 90% e, ainda, uma ação com execução de 88,75%. Resumidamente, verifica-se que das 12 ações excluídas 9 (75%) apresentavam execução orçamentária satisfatória (superior a 80% ou igual a 100%) até o final do ano.

Analisando as demais ações, verificamos que o equivalente a 14 (53,84%) foram mantidas pelo Executivo no processo de revisão para 2009 e ainda assim seis ações (42,85%) foram novamente objeto de emendas populares com impacto orçamentário. Observando estas seis ações, constata-se que, se compararmos os valores do orçamento para 2008 e 2009, o equivalente a quatro (66,66%) dessas seis ações foram mantidas pelo Executivo com decréscimo de recursos com relação ao ano anterior. Esta pode ter sido novamente uma estratégia dos movimentos sociais de manterem os investimentos para estas ações que, conforme o Quadro 2, são todas da Função Assistência Social.

A última tabela demonstra quais são os movimentos sociais que participaram das audiências públicas da CPP e que apresentaram estas 26 emendas com impacto orçamentário. É interessante observarmos que, de uma forma geral, os movimentos específicos ou temáticos a um tema são aqueles que apresentam as emendas populares para sua área.

Tabela 9 – Emendas populares aprovadas ao PPAG 2008-2011 por proponentes, MG, 2008

Função	Conteúdo da emenda	Valor da emenda para 2008	Proponente
Agricultura	Apoio a feiras regionais de economia popular solidária	350.000,00	FMEPS
Assistência Social	Operacionalização dos Conselhos Vinculados à Sub. Direitos Humanos	50.000,00	CEDCA; FDDCA
Assistência Social	Acompanhamento social nas escolas públicas	1.000.000,00	CRESS MG
Assistência Social	Apoio a conselhos municipais e tutelares da criança e adolescente	700.000,00	FDDCA Zona da Mata
Assistência Social	Acompanhamento de crianças e adolescentes com traj. de trabalho infantil	400.000,00	FECTIPA
Assistência Social	Universalização do Centro de Referência de Assistência Social – Cras	2.000.000,00	Senac/MG
Assistência Social	Centro Referência Especializada de Assistência Social – Creas e promoção de consórcios intermunicipais	50.000,00	Senac/MG
Assistência Social	Inclusão e Promoção social da pessoa com deficiência	45.382,00	Unegro e Sindicato dos Oficiais do Registro Civil MG
Assistência Social	Mobilização pelo Registro Civil	100.000,00	Unegro/MG e Sindicato dos Oficiais do Registro Civil MG
Desporto e Lazer	Centro Olímpico de Formação Esportiva	100.000,00	Associação Mineira das Federações Esportivas
Desporto e Lazer	Campos Verdes	50.000,00	Consea; Fetaemg
Desporto e Lazer	Xadrez nas escolas	100.000,00	Federação Mineira do Xadrez
Direitos da Cidadania	Instalação e manutenção de Centros de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável – CRESANS	500.000,00	FDDCA
Direitos da Cidadania	Abrigo para mulheres vítimas de agressão	150.000,00	Grupo de mulheres artesãs de Perobas; Coordenadoria de Políticas para Mulheres; Espaço Bem Me Quero; Coordenadoria dos Direitos da Mulher de BH; Clube de Mães
Educação	Melhoria da infra-estrutura das cozinhas das escolas públicas e supervisão técnica	470.000,00	Consea/MG;
Educação	Escola família agrícola: apoio técnico e financeiro	200.000,00	Efa de Virgem da Lapa
Educação	Formação e capacitação de professores da educação infantil	300.000,00	FMEI; FDDCA; RMSE; FECTIPA; Pastoral do Menor
Gestão Ambiental	Apoio às cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis	400.000,00	FELC
Habitação	Engenharia e Arquitetura Públicas	20.000,00	Sindicato dos Engenheiros/MG
Organização Agrária	Regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas	100.000,00	Consea/MG
Saúde	Estruturação e operacionalização do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan	1.000.000,00	Consea/MG
Saúde	Centro de atenção psicossocial para a criança e o adolescente	900.000,00	FDDCA; FEVCAMG; FECTIPA; RMSE
Segurança Pública	Atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em meio aberto	300.000,00	RMSE
Segurança Pública	Reforma de centros socioeducativos	250.000,00	RMSE
Urbanismo	Requalificação de Centros Urbanos RMVA	75.000,00	Movimento de mulheres de Ipatinga
Urbanismo	Regularização fundiária e Urbanização de Favelas RMVA	20.000,00	Movimento de mulheres de Ipatinga
	TOTAL	9.630.382,00	

Fonte: Dados sistematizados pela autora com base no relatório gerencial PPAG 2008-2001, disponibilizado no site da ALMG.

Os proponentes de emendas populares ao orçamento de 2008 são oriundos de movimentos sociais ligados às políticas sociais, mas que, de uma forma geral, apresentam características distintas e específicas: direitos de mulheres, crianças e adolescentes, negros e ligados ao desporto. Em sua maioria são articulações estaduais e regionais, havendo ainda algumas de base local.

É interessante constatar que no caso das oito ações da Função Assistência Social duas têm como proponente o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/MG) que a priori não tem atuação na área. O Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) aparece como proponente de uma ação da Função Assistência Social e as demais são apresentadas por movimentos sociais da área de defesa dos direitos da criança e adolescente, igualdade racial e sindicato do registro civil.

A presença dos conselhos setoriais de políticas públicas também é observada, sendo que Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Consea/MG) foi o proponente de quatro ações relacionadas a políticas públicas e com um impacto orçamentário de R\$ 1.620.000,00. O Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA) é proponente de uma ação de R\$ 50.000,00 de forma conjunta à Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e que diz respeito à Operacionalização do Conselho.

É interessante destacarmos o processo de aglutinação de vários atores ou movimentos sociais para apresentação de uma só emenda. Os movimentos de defesa dos direitos da mulher e da criança e adolescente apresentam esta estratégia, sendo que no caso desse último é muito recorrente este tipo de prática.

A participação de movimentos sociais temáticos e por região é verificada, como no caso do Grupo de Movimento de Mulheres de Ipatinga (que apresenta duas ações específicas para a região do Vale do Aço) e a Escola Família Agrícola (EFA) de Virgem da Lapa, que se localiza no Vale do Jequitinhonha. Analisando a ação “Atendimento à Escola Família Agrícola” no PPAG 2008-2011, verifica-se que os recursos desta ação (R\$ 1.800.000,00) estão distribuídos para cinco regiões do Estado, sendo que a região Jequitinhonha / Mucuri aloca R\$ 895.726,000 ou 49,76% dos recursos da ação.

Analisando a divisão dos recursos sob o ponto de vista temático, verificamos que as entidades, fóruns e redes do movimento de defesa dos direitos da criança e adolescente são

os que mais alocam recursos, com R\$ 3.850.000,00 ou 39,97% do total de recursos garantidos através das emendas populares em 2008. Vale ressaltar que as ações garantidas por este movimento perpassam Funções diversas do orçamento, como Assistência Social, Saúde e Educação.

Considerações finais

Percebemos que a discussão contemporânea de democracia que aponta para os limites da concepção hegemônica do pós-guerra é pertinente na medida em que consideramos as perspectivas da prestação de contas (*accountability*), inclusão política e participação. A partir desse desafio, a participação se configura como uma oportunidade de exercício da cidadania através do controle público e de influência no processo de tomada de decisão dos Governos. Fica evidente, neste estudo, que o eleitorado e a sociedade não são homogêneos, que possuem demandas diversas e que a princípio não estavam contempladas no planejamento governamental.

Nesse cenário, a atuação da sociedade civil organizada através de suas diversas formas de organização (fóruns, frentes, associações, movimentos, dentre outros) tem como finalidade pautar e incorporar as suas aspirações sociais na agenda governamental e de tornar essa intervenção mais *accountable*, a partir das preferências dos cidadãos. A interlocução com o Estado pode ser realizada a partir de vários mecanismos, como os conselhos setoriais e orçamentos participativos, mas no caso em questão é intermediada através do Legislativo.

Verifica-se que a instância criada com esta finalidade no Legislativo estadual (CPP) tem esse objetivo e se configura como um espaço de aprofundamento da democracia participativa, apesar de se tratar de uma instância eminentemente representativa. Trata-se de uma forma de participação que incorpora em algum momento a deliberação popular na agenda governamental por meio das audiências públicas. Seguindo esta linha de interpretação, podemos considerar esta instância como um meio de aperfeiçoamento do planejamento público na medida em que oferece ao Executivo a oportunidade de aproximação dos cidadãos e de apreensão de suas preferências e aspirações coletivas.

O processo iniciado pela Assembléia em parceria com o governo do Estado para discutir o PPAG, em audiências públicas, pode ser considerado, nas perspectivas da *accountability horizontal, vertical e societal*. Com relação à primeira, verificamos que se trata de um mecanismo de *check and balance*, já que através das audiências públicas o Legislativo pode cumprir o seu papel de acompanhamento e fiscalização das ações do Poder Executivo, por meio do debate do planejamento e das próprias ações desenvolvidas

ao longo do ano pelo Estado. Na perspectiva da *accountability societal*, verificamos que o processo ultrapassa o mecanismo eleitoral como forma de exercício da cidadania e de controle das ações públicas, tendo em vista que são um espaço de manifestação das preferências da sociedade e uma oportunidade de acompanhamento, deliberação e negociação da agenda governamental. O monitoramento da execução orçamentária através dos relatórios quadrimestrais também é um instrumento de controle da ação pública ou de *check and balance*, caracterizando como um importante mecanismo de exercício da *accountability horizontal* e também *societal*, já que os movimentos sociais e o Poder Legislativo exercem esta função com relação ao Poder Executivo, ao longo do ano e de forma periódica. A aproximação entre cidadão e Legislativo pode ser uma oportunidade para que o cidadão no período eleitoral tenha mais condição de dar respostas à ação governamental e parlamentar, na perspectiva da *accountability vertical*, por meio do acompanhamento da atuação e dinâmica dos poderes em questão ao longo do ano ou, mais especificamente, no momento das audiências públicas.

Do ponto de vista organizacional, percebe-se que a Assembléia Legislativa e a Comissão de Participação Popular têm tomado para si e institucionalizado cada vez mais a realização das audiências públicas de debate do PPAG. Verificamos que a iniciativa da ação foi do parlamentar que fundou a CPP e que mantém a sua presidência aos dias atuais, mas a cada ano a Instituição tem buscado incorporar a realização desse processo. Como exemplo, podemos citar a realização de oficina de capacitação ministrada pelo corpo técnico da Casa aos movimentos sociais, para a audiência pública de 2008, em Belo Horizonte (ação que era desenvolvida, desde 2003, pelo mandato do presidente da CPP, na capital e interior). O empenho de realização das audiências regionais também reforça a incorporação desta agenda diante da mobilização organizacional e de investimento público que são necessários para o desenvolvimento da ação. Esta incorporação pode ser verificada também no caso do Executivo, já que os técnicos da Seplag e gerentes dos projetos estruturadores participam de todo o processo, desde a realização das audiências públicas até a negociação posterior para dar o parecer em cada uma das sugestões de emendas populares.

Sendo assim, constatamos que o processo de revisão do Plano Plurianual iniciado em 2003 pela Comissão de Participação Popular foi incorporado e aperfeiçoado pela

Assembléia Legislativa de Minas Gerais e Governo do Estado, sendo que a participação demonstra ser crescente do ponto de vista de seu desenvolvimento (tem aumentado ano a ano o montante de recursos incorporados ao orçamento através de emendas populares, além do número de pessoas participantes e outros indicadores da Tabela 1). Consideramos que este é um avanço inegável para a criação de uma cultura da participação da sociedade civil no processo de definição da agenda governamental, mas apontamos, contudo, que estes indicadores isolados são insuficientes para avaliarmos a efetividade e qualidade de tal participação. Ir além dessa constatação de dados do processo foi o esforço deste trabalho, na medida em que se buscou incorporar outras categorias de análise para além de número de participantes nas audiências públicas e montante de recursos incorporados ao orçamento através de emendas populares. Optou-se por verificar a real execução desses recursos ao longo do ano e, ainda, como estas emendas populares foram incorporadas pelo Poder Executivo. Sabemos de alguns limites dessa análise de dados quantitativos e consideramos profícua a continuidade de pesquisa descritiva nesta perspectiva. A possibilidade de análise junto aos deputados, funcionários da Assembléia Legislativa, gestores estaduais e movimentos sociais para identificação dos avanços, potencialidades e limites políticos, organizacionais e culturais desse tipo de participação é uma oportunidade de aprofundar esta investigação.

Remetendo a observação aos dados analisados neste trabalho, podemos chegar a algumas conclusões sobre o planejamento orçamentário estadual e as características do processo de participação da sociedade civil neste tipo de atividade.

Observando a distribuição de recursos do ano de 2008 para investimento no Estado (conforme a tabela 2), é constatada a prioridade a partir das áreas de resultados ligadas à política de saúde, execução de obras de infra-estrutura, agregação de valor às empresas mineiras e ao ambiente de negócios e, por último, segurança pública. Por outro lado, as áreas de investimento na gestão ambiental, redução das desigualdades regionais e pobreza são pouco representativas. Verifica-se, ainda, que o planejamento cumpre a sua função de programação de recursos, mas tem sua previsão subestimada, já que ao longo do ano a execução orçamentária com relação ao crédito inicial é de 105,35%. Por outro lado, se analisarmos a capacidade de arrecadação e investimento do Governo, verificamos que o valor realizado foi aquém do crédito autorizado (93,92%).

No que tange ao processo de realização das audiências públicas, podemos verificar uma aglutinação de propostas no encontro de Belo Horizonte, que pode ser explicada (para além do argumento de concentração demográfica da capital e sua região metropolitana) pelo caráter estadual da discussão, ultrapassando questões específicas da região central. Como não são realizados encontros em todas as regiões de Minas Gerais, pressupõe-se que alguns grupos de interesse e/ou movimentos sociais deslocam-se para a capital com vistas à participação no processo. Outra hipótese para este caso diz respeito à característica dos movimentos sociais estaduais que, na maioria das vezes, possuem sua secretaria executiva ou maior número de militantes mobilizados em Belo Horizonte ou região metropolitana. Há que observar ainda que as bases regionais de movimentos estaduais geralmente participam dos encontros quando descentralizados, mas, se não são atendidos pelas audiências públicas descentralizadas, também são deslocados para Belo Horizonte com vistas à visibilidade às suas demandas regionais.

Com relação ao conteúdo das emendas populares com impacto orçamentário, é possível observar que estas foram prioritariamente alocadas na função “Assistência Social” (conforme a tabela 4), sendo possível delinear algumas hipóteses para esta questão. A primeira delas liga-se ao próprio perfil dos movimentos sociais que participam das audiências públicas e que historicamente compõem o cenário de luta por direitos sociais. Conforme aponta a tabela 9 as entidades, organizações e fóruns em questão possuem, *a priori*, como foco de atuação a redução das desigualdades e garantia de direitos para minorias que foram histórico e socialmente excluídas no país: crianças e adolescentes, mulheres, negros, famílias pobres ou em situação de risco e vulnerabilidade social. Diante disso, é pertinente que a atuação desses movimentos vise ampliar os recursos e investimentos públicos para estas políticas públicas, o que vai ao encontro da segunda hipótese: a dinâmica de distribuição de recursos do Executivo Estadual. Verificou-se, conforme a tabela 2, que o investimento na área de resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” (na qual estão incluídos os programas da Função Assistência Social) equivale a pouco mais que 6% do orçamento estadual. Considerando o foco de atuação dos movimentos sociais que participam das audiências públicas e dado o processo de monitoramento da execução orçamentária e análise da própria dinâmica de alocação de recursos do orçamento estadual, é plausível que o mecanismo de participação da sociedade

através do Legislativo para elaboração e revisão da lei orçamentária seja um momento estratégico para expansão de recursos na área social. A terceira hipótese liga-se ao processo de negociação realizado entre o Legislativo e Executivo, no momento de análise das propostas de emendas advindas das audiências públicas e que se transformarão efetivamente em emendas populares. Conforme descrito no Capítulo II, cada proposta recebe um parecer que justifica a sua incorporação ou não ao PPAG, havendo emendas com ou sem impacto orçamentário. O momento da negociação é crucial e uma hipótese possível é que o perfil dos deputados que participam desse momento será um condicionante fundamental para a definição das prioridades de aprovação de emendas populares. No caso da CPP, verificamos que o Deputado André Quintão tem sua trajetória de atuação na área social, devido à sua formação – assistente social. Este pode ser um fator que influencia a priorização dos recursos de emendas populares para a Função Assistência Social, apesar de ter sido a área de resultado Educação de Qualidade (ligada à Função Educação) que mais recebeu propostas de emendas populares, no momento de realização das audiências públicas, seguida da área Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, Vida Saudável e Defesa Social. As Funções Saúde e Educação são, após a Assistência Social, as duas que tiveram maior aporte de recursos advindos de emendas populares, conforme a tabela 2. Deste modo, podemos concluir que a negociação realizada entre Executivo e Legislativo seguiu a tendência de preferências dos cidadãos, mas que são possíveis avanços neste processo para a consolidação da democracia participativa, como a incorporação dos movimentos sociais também no processo de negociação, o que, inegavelmente, é um desafio.

Analisando as emendas populares com impacto orçamentário, verificamos, conforme a tabela 5, que 69,23% das ações são novas, ou seja, foram sugestões inéditas da sociedade civil ao planejamento governamental. Este é um indicador de que muitas demandas sociais não estavam expressas no Plano proposto pelo Poder Executivo e que pôde, desta forma, potencializar a sua capacidade *accountable* ou agir de acordo com as preferências dos cidadãos. O Poder Legislativo, neste caso, torna-se uma possibilidade para mediar este processo, sendo as audiências públicas um instrumento para viabilizar a manifestação de demandas da sociedade e potencializar a democracia participativa. O

restante das emendas com impacto orçamentário complementa os recursos de ações já em desenvolvimento pelo Poder Executivo.

Dando seqüência ao processo de análise da efetividade de impacto das emendas populares, verificamos um quadro que merece atenção quando acompanhamos a execução orçamentária das ações. É evidente que apenas garantir recursos ao orçamento não assegura a efetiva implementação por parte do Poder Executivo, que tem discricionariedade para aplicar seus recursos – observando que, em alguns casos, o percentual de investimento é definido a partir do texto constitucional, como na área de saúde e educação. A análise da execução orçamentária aponta que 50% das emendas populares não tinham algum índice de execução até o terceiro trimestre do ano (30 de setembro), sendo que todas elas eram novas, ou seja, foram demandas sociais que não estavam incorporadas no planejamento governamental. Seria interessante compararmos a execução das emendas populares com outras ações do orçamento, mas a indicação que os dados mostram é que a priorização do gasto com estas ações fica comprometida, já que o período restante do ano fiscal era de apenas três meses. Cabe aqui esta discussão, mas sabe-se que muitas vezes o recurso é empenhado no âmbito do Poder Executivo e realizado após um longo trajeto pela máquina estatal, principalmente quando envolve processo de licitação. Independente dessa questão constatou-se que algumas emendas dizem respeito à oferta de serviços (como formação de educadores infantis, acompanhamento social nas escolas ou mobilização pelo registro civil) e que deveriam ser atividades contínuas ao longo do ano e, conseqüentemente, apresentar algum percentual de execução no terceiro trimestre. Ao final do ano, verifica-se que essas e outras emendas populares tiveram percentual satisfatório de execução, restando a lacuna de como estes recursos foram gastos, já que na média geral a execução era insatisfatória até 30 de setembro – apenas três emendas tinham uma execução superior a 70% (índice ideal) considerando o período fiscal. Este é um fator que coloca em discussão a efetividade da participação da sociedade civil e eficácia nos gastos públicos, sendo este ponto merecedor de maior aprofundamento de estudo e se caracterizando como um campo interessante para continuidade desta pesquisa.

Quando analisamos o movimento das emendas populares de um ano para outro fica também visível outra possibilidade de aprofundamento de pesquisa para avaliar os resultados efetivos da participação no planejamento orçamentário estadual. Verifica-se,

conforme o quadro 2, que 46,15% das emendas foram excluídas pelo Poder Executivo no momento de revisão para 2009, sendo que 91,66% eram novas ao Plano Estadual – sugestões incorporadas em 2008 pela sociedade civil – e que não tinham sido devidamente implementadas ao final do mês de setembro. Podemos considerar a hipótese de que eram ações pontuais e que talvez a implementação em 2008 desse conta de superar a situação à qual se propunha, mas, se verificarmos a atuação do movimento social na revisão, constatamos que 50% das ações excluídas pelo Executivo foram novamente incorporadas por meio de emendas populares no ano seguinte. Trata-se de um movimento de exclusão/inclusão ou tensões entre Executivo e Movimentos Sociais. Se tomarmos como foco as emendas populares que o Executivo manteve no planejamento (53,84%), este quadro também é evidente, já que estas emendas populares também foram novamente objeto de emenda e expansão de recursos pelos movimentos sociais.

A análise agregada dos dados de execução orçamentária das emendas populares e do movimento de exclusão dessas ações na revisão do PPAG indicam a pouca disposição do Executivo estadual em implementar e priorizar de fato as emendas populares ao orçamento. O que se percebe é que o processo de negociação para a incorporação das emendas populares tem uma aderência considerável do ponto de vista do planejamento, mas que ao longo do ano a capacidade *accountable* do Executivo é limitada e muito comprometida. Em outras palavras, podemos verificar que o Executivo incorporou em sua agenda organizacional a realização do processo de discussão do planejamento e de *answerability* através das audiências públicas, mas não incorporou da mesma forma a execução de fato, ao longo do ano, dos projetos e das ações sugeridas pela sociedade civil. Complementando essa análise, verificamos que de uma forma geral, as emendas populares que se configuram como ações novas ao orçamento são menos priorizadas do que as emendas populares que complementaram recursos de ação já existente (conforme a tabela 6), o que indica novamente que não foram criadas as condições organizacionais no Executivo para implementar as emendas da sociedade civil que não estavam contempladas no planejamento antes de serem encaminhadas ao Legislativo para o processo de discussão pública e popular. O alto índice de exclusão dessas emendas populares de um ano para outro também reitera a baixa disposição do Executivo em incorporar as sugestões oriundas

de participação e é igualmente interessante observar a disposição dos movimentos sociais em rerepresentarem as emendas populares excluídas de um ano para o outro.

Por último, podemos destacar um processo que merece realce e foi sendo consolidado a partir das audiências de revisão e elaboração do orçamento, que é o monitoramento da execução dos programas e ações PPAG, ao longo do ano e no momento dessas audiências. É interessante observar que o Legislativo iniciou o processo de monitoramento da execução orçamentária periódico de algumas políticas sociais a partir de 2003 e segue esta atividade até os dias atuais. Conforme descrito ao final do capítulo III, a incorporação desta atividade com regularidade ao longo do ano pelo Executivo foi realizada somente a partir de 2008 (destacando que esta divulgação era realizada anualmente como forma de avaliação). Aqui podemos endereçar ao Legislativo e, mais especificamente, à CPP e ao mandato do presidente da Comissão um papel importante de *accountability* e fomento ao controle e fiscalização da ação governamental. É de fato importante dar continuidade de pesquisa a esse instrumento de controle, verificando quais são os encaminhamentos e desdobramentos organizacionais realizados pelo Legislativo e movimentos sociais, a partir das informações geradas por esses relatórios de monitoramento.

De um modo geral, verificamos que temos no cenário de Minas Gerais um processo em construção da participação da sociedade civil, na definição da agenda governamental. Muito foi conquistado ao longo desse percurso que teve início em 2003, mas muitos desafios estão colocados para os atores que fazem parte desta história: Executivo, Legislativo e movimentos sociais. Este é um campo que traz muitas possibilidades de pesquisa e reflexão acadêmica, assim como desafios do ponto de vista da gestão da política pública contemporânea e de consolidação da democracia participativa.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil Contemporâneo: um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manoel Alcântara (Orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Entenda o Planejamento do Estado PPAG 2008/2011 Revisão 2009: O futuro de Minas passa pela Assembléia*. Minas Gerais, 2008.

BEHRING, Elaine R; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre. (Org.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. 1ª edição. Belo Horizonte: Puc-Minas, 2007, v. 1.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Trabalho realizado para a disciplina “Governança, Accountability e Democracia”, com a Professora Maria Fatima Anastasia. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social: Alguns Aspectos Relevantes para Discussão. In: *Concepção e Gestão da Política não Contributiva no Brasil*. UNESCO, 2009.

CHAMBERS, Simone. A chave democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas – Textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas – Textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços políticos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MINAS GERAIS. *Constituição Estadual de Minas Gerais (1989)*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>

MINAS GERAIS. *Deliberação nº 2.333 de 04 de junho de 2003*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/deliberacao.pdf>

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2008-2023*. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. *Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011*. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária.. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. *Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 – Exercício 2009*. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Belo Horizonte: 2009. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. *Relatório de Institucional de Monitoramento: janeiro a dezembro de 2008 – PPAG 2008-2011*. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária.. Belo Horizonte: 2008. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. *Relatório Gerencial PPAG 2008-2009, exercício 2008*. Disponível em: http://www2.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/hotsites/ppag/docs/partipacao/ples_2007_gerencial.pdf

MINAS GERAIS. *Relatório Gerencial com detalhamento das emendas populares com impacto orçamentário ao PPAG 2008-2009, exercício 2008*. Disponível em: http://www2.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/hotsites/ppag/docs/partipacao/ples_2007.pdf

MINAS GERAIS. *Relatório Gerencial PPAG 2008-2009, exercício 2009*. Disponível em: http://www2.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/hotsites/ppag/docs/partipacao/ples_2008_gerencial.pdf

MINAS GERAIS. *Relatório Gerencial com detalhamento das emendas populares com impacto orçamentário ao PPAG 2008-2009, exercício 2009*. Disponível em: http://www2.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/hotsites/ppag/docs/partipacao/ples_2008.pdf

MINAS GERAIS. *Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/resolucao.pdf>

MINAS GERAIS. *Resolução 5.212, de 09 de maio de 2003*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/publicacoes/CartilhaParticipacaoPopular/resolucao.pdf>

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

O'DONNELL, Guilherme (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova, nº 44.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA Ana Cláudia C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo. Polis. 2000.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. *Societal accountability: the other side of control*. Mimeo, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios para a participação cidadã*. Salvador: Cortez, 2001.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Agências, Contratos e Oscips: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.