

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Especialização em Políticas Públicas

Daniela Johannes Rad Fonseca

**Poder Legislativo e participação popular na elaboração e revisão do Plano
Plurianual de Ação Governamental em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2014

Daniela Johannes Rad Fonseca

**Poder Legislativo e participação popular na elaboração e revisão do Plano
Plurianual de Ação Governamental em Minas Gerais**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de especialista
em Políticas Públicas.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2014

Daniela Johannes Rad Fonseca

Poder Legislativo e participação popular na elaboração e revisão do Plano
Plurianual de Ação Governamental em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de especialista
em Políticas Públicas.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Eleonora Schettini Martins Cunha – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 18 de julho de 2014

RESUMO

A construção de uma democracia legítima pressupõe processos participativos na arena pública, que sejam cada vez mais dialógicos e considerem os contextos político e social. A participação popular, cerne do Estado Democrático de Direito, torna-se fundamental no ciclo de formação de uma política pública e as instituições políticas, como o Poder Legislativo, devem prezar por mecanismos que a viabilizem dentro do planejamento governamental. O presente trabalho tem como foco a participação social no planejamento orçamentário no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, instituição capaz de proporcionar uma experiência de participação por via das audiências públicas para discussão e alterações no orçamento público, passando a influenciar a elaboração e a execução das políticas públicas no Estado. O estudo dessa experiência será feito através da análise dos dados coletados sobre os resultados da participação da sociedade na elaboração e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG no período de 2007 a 2013. A revisão bibliográfica de temas como políticas públicas, planejamento governamental e orçamentário, democracia e participação social foram fundamentais para o entendimento dos aspectos positivos dessa prática participativa e dos desafios que a ALMG enfrenta quanto à sua institucionalização. Observou-se que a legitimação, a consolidação e a continuidade desse processo participativo dependem do aprimoramento dos mecanismos de participação popular já instituídos, da modernização dos instrumentos de participação, considerando as tecnologias existentes e as próprias mudanças ocorridas na sociedade; o fortalecimento da sociedade quanto ao seu papel no controle social e fiscalização dos atos públicos, dentre outros.

Palavras-chave: Ciclo de Políticas Públicas; Planejamento Governamental; Poder Legislativo; Sistema Orçamentário; Participação Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	10
1. 1. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTÁRIO	14
1.3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1.3.1. <i>A participação social no Brasil contemporâneo</i>	20
CAPÍTULO 2 - PODER LEGISLATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS.....	23
2.1. A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS: BREVE CONTEXTO	23
2.2. HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO NA ALMG	25
2.3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS DE ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG	27
2.4. ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AUDIÊNCIAS DE ELABORAÇÃO E REVISÃO DO PPAG.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

A sociedade tem aprofundado sua compreensão acerca da importância de processos participativos para a construção de uma democracia cada vez mais dialógica e legítima. Essa compreensão gera demandas que tem levado os governos a criarem mecanismos que permitam a participação social na arena pública, sendo que tais mecanismos vêm influenciando, muitas vezes, as ações governamentais e as políticas públicas do Estado.

Dessa forma, em governos democráticos, a estratégia de definição das despesas governamentais pode ser influenciada pelo levantamento das sugestões e demandas dos vários segmentos sociais. Isso se dá através de mecanismos de participação social, definidos pelas constituições Federal, Estadual e as leis orgânicas municipais, cujo processo é viabilizado através da atuação conjunta entre os poderes Legislativo e Executivo, responsáveis pela elaboração das leis de planejamento e orçamento. O Poder Legislativo tem a competência, no ciclo de políticas públicas, de participar e acompanhar a atuação do Estado no planejamento, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas. O parlamento atua tanto na identificação dos problemas sociais que precisam da intervenção do Estado quanto na proposição de respostas a esses problemas. Neste aspecto, as leis orçamentárias são referências importantes para essa atuação, contendo as diretrizes, os objetivos e as metas físico-financeiras a serem atingidas pela administração pública para determinado período. Assim, o planejamento dos gastos públicos deve obedecer a critérios legais, baseado em planos de curto, médio e longo prazo, capazes de delinear os rumos da atuação estatal.

No sistema orçamentário brasileiro, o conjunto de leis que versam sobre o planejamento e o orçamento é composto por três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, cuja função é estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, cujo objetivo é enunciar as políticas públicas e respectivas diretrizes e prioridades governamentais para o exercício orçamentário seguinte; e a Lei Orçamentária Anual – LOA, que estima a receita e fixa a programação das despesas para o exercício financeiro anual, de acordo com o PPA e a LDO. Através deste conjunto de leis, o Estado define como pretende gastar os recursos públicos, ou seja, aqueles arrecadados com

tributos e outras fontes de receita.

Entender o ciclo de Políticas Públicas e o planejamento orçamentário no Brasil, assim como conhecer e identificar a importância da participação social nos processos governamentais, especificamente na formulação do orçamento público, através da experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, é o ponto de partida para o objetivo geral desse trabalho, que consiste em analisar os resultados da participação social no processo de elaboração e revisão do PPAG do governo mineiro, a partir de dados coletados das audiências públicas realizadas pela ALMG no período de 2007 a 2013. Originalmente, a análise partiria dos processos de revisão do PPAG 2004-2007 e 2008-2011. Contudo, os dados disponíveis referentes à participação nas audiências públicas e ao impacto orçamentário das emendas resultantes das Propostas de Ação Legislativa - PLE's não estão consolidados até o exercício 2008; provavelmente devido às mudanças na formatação e tratamento dos mesmos ao longo dos anos em que o processo foi sendo alterado pela ALMG.

A justificativa para escolha do tema e do objetivo perseguido deve-se a atuação da pesquisadora e formuladora desse trabalho como analista de relações públicas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Como atribuições de sua função no órgão estão a criação e manutenção de canais de relacionamento entre a instituição e seus diversos públicos, através de ferramentas como os eventos institucionais. E dentre os eventos mais importantes por seu caráter participativo, estão as audiências públicas sobre o PPAG, que representam uma prática aproximativa, pois possibilitam que o cidadão participe diretamente da construção de políticas públicas no âmbito do processo legislativo. Assim, surgiu o interesse por avançar no conhecimento sobre a elaboração de políticas públicas, especificamente entender como o parlamento e a sociedade podem intervir na criação e implementação da agenda governamental por via das leis orçamentárias.

A metodologia de pesquisa utilizada é a elaboração de uma base de dados e sua análise a partir das emendas populares resultantes da participação social na elaboração e revisão do PPAG, disponíveis no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e no site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Como referencial teórico foi utilizada a revisão bibliográfica de temas como ciclo de políticas públicas, planejamento governamental

e orçamentário, ciclo orçamentário, democracia, participação social, dentre outros.

O trabalho foi construído sob um recorte temporal entre os anos de 2007 a 2013, no qual foram analisados os processos de elaboração quadrienal e revisão anual dos planos plurianuais que correspondem aos quadriênios 2008-2011 e 2012-2015, até o ano de 2012, referente ao exercício 2013. Não foi considerado o processo de revisão ocorrido em 2013, referente ao exercício 2014, por este ainda estar em vigor e não haver dados disponibilizados sobre as emendas populares.

A base de dados criada pela pesquisadora levou em consideração o número de audiências realizadas no processo de revisão de cada exercício; quantos foram os participantes, qual o número total de Propostas de Ação Legislativa- Ple's- encaminhadas e quantas delas foram aprovadas como emendas populares ao PPAG. A partir destas propostas, identificou-se aquelas com acréscimo na meta financeira após a revisão, ou seja, que resultaram em impacto nas dotações orçamentárias no PPAG no exercício seguinte. Foram identificados os autores proponentes dessas emendas populares, a área da política em que atuam, o somatório de emendas aprovadas por autor e seu impacto orçamentário no montante geral. Buscou-se ainda identificar os autores que mais tiveram propostas aprovadas como emendas com impacto financeiro no orçamento e quais as áreas de políticas públicas foram mais contempladas com acréscimo de recursos.

O desenvolvimento deste estudo foi feito ao longo de dois capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. O primeiro deles destina-se à conceituação das políticas públicas, do planejamento governamental e orçamentário e da participação social, traçando-se uma relação entre os três temas no contexto geral do caso brasileiro. Nesse capítulo encontram-se também a descrição sobre a participação do Poder Legislativo no ciclo de políticas públicas e a apresentação do ciclo orçamentário brasileiro, sua dinâmica e as leis que o compõem. Esse capítulo, de cunho teórico, é a referência para o entendimento da participação no âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, apresentado no capítulo seguinte.

O segundo capítulo traz um breve contexto sobre como se dá a elaboração do orçamento no Estado de Minas Gerais, já que existe um instrumento de planejamento de longo prazo que o difere da União: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- PMDI. Em seguida,

apresenta-se o histórico da participação na ALMG a partir do processo de abertura democrática no país, nos anos 80, destacando a criação de mecanismos constitucionais e institucionais de participação social. Essa contextualização permite o entendimento de como acontece o processo de elaboração e revisão de uma das peças orçamentárias do estado de Minas Gerais, o PPAG, e como se construiu a participação da sociedade nesse processo conduzido pelo Parlamento. Nesse capítulo encontra-se a análise da base de dados que é apresentada através de tabelas e um gráfico, contendo informações sobre a participação no processo acima citado. A partir desses dados e da teoria apresentada ao longo do capítulo 1, buscou-se apresentar algumas impressões e indagações sobre a participação social no processo de elaboração e revisão do PPAG, como o fato da mobilização parlamentar ser fundamental quanto à presença dos públicos de interesse e os temas dos pleitos atendidos; ou os caminhos que deverão ser perseguidos pela ALMG para o aprimoramento dos processos participativos, principalmente no que diz respeito ao processo orçamentário.

As considerações finais buscam sintetizar a trajetória de trabalho e apontar a pertinência de futuras análises e estudos sobre a participação social na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, destacando o processo de elaboração e discussão orçamentária.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Grande parte das atividades dos governos se destina à tentativa de atender as demandas que lhe são dirigidas por diversos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político. Nesse sentido, a decisão e a incorporação dos temas que compõem a agenda governamental constituem o ponto de partida para a elaboração de propostas de políticas públicas e de ação governamental.

Para a construção da agenda política e do processo de tomada de decisão governamental, alguns fatores como o planejamento governamental são preponderantes para a compreensão da dinâmica que envolve a definição das estratégias governamentais no âmbito das políticas públicas e no entendimento das regras que condicionam o processo de participação social na arena política. O caminho deste entendimento perpassa o papel dos poderes do Estado, especialmente do Poder Legislativo, um dos principais fóruns de participação social em uma democracia.

1.1. O Ciclo de Políticas Públicas

Em um regime de governo democrático, as políticas públicas são o resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e serviços públicos, buscando atender as expectativas dos diversos segmentos da sociedade. Saravia (2006: p.25) explica que as políticas públicas têm sua origem, objetivo e justificação no sistema político, dentro do planejamento global das ações do Estado. É aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer (Dye, 1984: p.75). Segundo Easton, elas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs*, que são as demandas originadas no interior do próprio sistema político.

“Os *inputs* e os *withinputs* expressam demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços como saúde,

educação, estradas, transporte, segurança pública, previdência social, etc. O suporte ou apoio nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica (...). Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos” (EASTON, apud RUA, 1997: p.2).

Teixeira (2002) complementa com a definição de que as políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. “São políticas explicitadas, sistematizadas ou reformuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos” (TEIXEIRA, 2002: p.3).

A literatura sobre políticas públicas permite identificar três dimensões para sua análise: a *politic*, que se refere à dimensão processual relacionada ao sistema político, às decisões de distribuição de custos e benefícios de uma política pública; à *policy*, que diz respeito à política pública em sua dimensão material, aos conteúdos concretos que configuram os programas políticos; e a *polity*, a dimensão institucional, delineada pelo sistema legal e jurídico, além da estrutura político-administrativa.

A análise dessas dimensões permite o entendimento do processo de formulação e implementação das políticas públicas. De acordo com Frey (2000: p.220):

“A dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. É neste conceito que se encontra a melhor definição para entendermos as políticas. As *policies* são os outputs, as saídas resultantes da atividade política; fazem referência ao conteúdo mais objetivo da política, ou seja, a materialização das propostas inseridas nos programas políticos, relacionado aos problemas técnicos e com o conteúdo material das decisões governamentais”.

Miller (1994) complementa essa análise trazendo a concepção da *policy network*. Trata-se “das interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo e do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”. As características particulares das *policy networks* são “a estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo

comparativamente intenso” (MILER, 1994: p.379 *apud* FREY, 2000: p.221). Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios de regimes democráticos, pois representam o conteúdo real das demandas advindas da sociedade.

Nas últimas décadas, vários modelos foram desenvolvidos para ajudar a compreender o processo decisório das políticas públicas. Entre as contribuições, encontra-se a teoria do ciclo das políticas públicas, ou *policy cycle*, que busca estabelecer a relação entre o ambiente social, político, econômico e governamental durante as etapas pelas quais as políticas públicas transitam antes de se concretizarem materialmente na sociedade. Essas etapas são definidas por Kingdon (2006: p.205) como sendo: a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é a questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução) e d) avaliação (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

Essa descrição baseia-se no modelo processual de análise das políticas públicas que, de acordo com Dye (2010), parte do pressuposto de que não é possível se estudar a “substância” de uma política pública, sendo necessário parti-la em seus processos constituintes. Esses processos podem ser agregados em fases, tais como a de planejamento, implementação e avaliação. Segundo Frey (2002), ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às relações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Um dos aspectos fundamentais para se entender a dinâmica do ciclo de políticas é a atuação dos atores participantes. De acordo com Capella (2007), esses se dividem em duas categorias: os atores governamentais, membros dos poderes Executivo e Legislativo que são responsáveis por estabelecer as prioridades do processo de construção da agenda, decidindo sobre questões

fundamentais no desenvolvimento do processo de formulação das políticas públicas; e os não-governamentais, composto por especialistas, grupos de interesse público, categorias profissionais, lobistas, a mídia e a opinião pública. Os atores não governamentais têm ainda a prerrogativa de bloquear ou promover itens da agenda, atraindo a atenção da equipe do governo para suas questões. Alguns deles afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo possíveis ações. (CAPELLA, 2007: p.101).

Dentre os atores governamentais, Kingdon (2006) destaca o papel do Poder Legislativo quando afirma que “esse é o repositório das responsabilidades constitucionalmente estabelecidas. Os senadores e deputados estão entre os poucos atores do sistema político que produzem impactos notáveis na agenda e nas alternativas de políticas públicas” (KINGDON, 2006: p. 230). Isso é possível porque os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, “eles estão frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas e na divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação” (CAPELLA, 2007, p.115).

No Ciclo de Políticas Públicas, o Poder Legislativo participa da formação da política, seja contribuindo para a identificação de problemas públicos, intervindo na formação da agenda, atuando na busca e escolha de soluções; até no acompanhamento da fase de implementação de uma política, ao monitorar sua execução e avaliar seus resultados. Mais que isso, cabe ao Parlamento a importante tarefa de ser um dos espaços de articulação e participação da sociedade nesse processo, através dos mecanismos de participação previstos na Constituição Federal (artigo 14), como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Tais instrumentos são mecanismos democráticos que, de forma direta (o plebiscito e referendo), a população opina acerca de determinada matéria; ou de forma indireta (iniciativa popular), tal poder é exercido através da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas estaduais e das câmaras de vereadores. Outro importante mecanismo de participação são as audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Legislativo, em qualquer que seja a esfera federativa. Tal mecanismo já se faz presente em várias legislações infraconstitucionais como as constituições estaduais e leis orgânicas municipais (CF, 1988: art. 58, II) e sua realização

busca cumprir com o princípio da legalidade e da transparência da administração pública.

1.2. Planejamento governamental e orçamentário

O planejamento é uma fase importante do Ciclo de Políticas Públicas, pois representa o momento em que são estabelecidos os objetivos e metas e elaboradas as ações para se alcançar esses objetivos e metas. Matus (2006) apresenta a dinâmica do planejamento a partir de quatro momentos, a saber: o momento explicativo, quando acontece a fundamentação da ação, a definição dos objetivos e a seleção de problemas; o momento normativo, quando ocorre a seleção das ações necessárias para o cumprimento dos objetivos; o momento estratégico, quando se explora diferentes maneiras de se executar o plano, considerando os diversos atores envolvidos; e por último o momento tático-operacional, que se refere à ação que poderá ser ajustada dependendo das circunstâncias momentâneas. “Cada momento é uma estância inesgotável, pois a ele sempre se regressa” (MATUS, 2006: p.43). Já Robbins define o planejamento como “a definição das metas de uma organização, o estabelecimento de uma estratégia global para alcançar essas metas e o desenvolvimento de uma hierarquia de planos abrangente para integrar e coordenar atividades” (ROBBINS, 2000: p.116).

No âmbito governamental, Oliveira (2006) define o processo de planejamento como um processo de decisão política que “depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas” (OLIVEIRA, 2006: p.278-284). O autor afirma que o resultado desse processo, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos que dependem de uma cadeia de interações recíprocas para que se obtenha o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada (OLIVEIRA, 2006: p.278-284).

Em suma, a visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma série de procedimentos que se inicia com a identificação das prioridades do governo, a transformação dessas prioridades em objetivos e metas a serem percorridos em um determinado período, a definição do que precisa ser feito para alcançar esses objetivo e a

seleção de indicadores que serão utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos.

Uma dimensão importante do planejamento governamental é o planejamento orçamentário, que parte do pressuposto que regimes democráticos são obrigados a administrar suas receitas e despesas por meio de planos orçamentários e as decisões sobre estes devem ser direcionadas sob a ótica da coletividade, por se tratar da administração de recursos públicos. A decisão sobre o orçamento público deve ser objeto de publicidade, se tornando de conhecimento público, em favor da transparência dos atos governamentais, para efeito de controle (PIRES, 2011: p.26). Assim, o planejamento orçamentário constitui-se em uma maneira de intervenção do governo na economia e na sociedade, adquirindo um caráter social já que busca a execução financeira de uma série de programas pertencentes a políticas públicas diversas.

O processo orçamentário também se baseia na lógica de um ciclo, já que representa um conjunto de ações, realizadas em fases ou etapas. A maioria dos autores analisados adota como fases do ciclo orçamentário a elaboração de propostas orçamentárias pelo Poder Executivo, a apreciação dessas propostas pelo Poder Legislativo até sua transformação em leis, a execução das leis orçamentárias, o acompanhamento ou monitoramento da execução e, por fim, a avaliação. (GIACOMINI, 1999; PIRES, 2010 e 2011; REZENDE, 2010).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 cria os instrumentos de planejamento orçamentário, a saber: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. O Plano Plurianual- PPA é o instrumento de planejamento de amplo alcance, cuja finalidade é estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, além dos programas e as metas governamentais de médio prazo. Rezende (2010: p. 25-26) complementa:

“Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e programas que cada Administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com essa finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. O

orçamento plurianual conteria um numero reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isso nos respectivos orçamentos anuais”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte, além de estabelecer as diretrizes para os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público elaborarem seus orçamentos. Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) representa o plano de trabalho para o exercício do ano a que se refere, e se expressa por um conjunto de ações e investimentos a serem realizados com fins de atender às demandas da sociedade e indicar os recursos necessários à sua execução (Controladoria Geral da União, 2005).

Pires (2010: p.34) afirma que o orçamento público “condensa uma série de decisões coletivas, tomadas com base em mecanismos que tentam traduzir a vontade de numerosos indivíduos que financiam as despesas, delas esperando elevação do seu nível de bem-estar”. Assim, observa-se a importância da dinâmica orçamentária, e a atuação da sociedade neste processo contribui para gerar pressão social sobre os governos e para que as propostas políticas se concretizem em políticas públicas a partir de escolhas governamentais que busquem soluções para as demandas sociais.

1.3. A participação social na construção de políticas públicas

Afirmar que a democracia pressupõe a participação social é um senso comum, mas é preciso um entendimento mais amplo do que seja a participação social e por quais via ela ocorre. Ugarte (2003) afirma que as noções de participação e de cidadania não geram, por si mesmas, significado ao conceito de democracia. É necessário ir além e esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais são suas modalidades. Segundo o autor, a noção de participação cidadã está diretamente vinculada ao conceito de igualdade política, já que “em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da

comunidade”. (UGARTE, 2003, *apud* COELHO e NOBRE, 2004: p.93-96).

Diversos autores nos apresentam o conceito de participação social na esfera pública. Pires (2010: p.4) afirma que a participação consiste na criação e/ou abertura de formas, canais, mecanismos e oportunidades de interação e diálogo dos cidadãos entre si e com os responsáveis formais pelas decisões políticas e pelos atos da administração pública, visando reforçar a democracia, através da elevação da qualidade da representação e do aprofundamento do debate público em torno de questões relevantes. Segundo Pizzorno (1966), a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura e os valores de um sistema de interesses dominantes (PIZZORNO, *apud* AVELAR e CINTRA, 2007, p.225).

Norberto Bobbio (1998: p.899) amplia o conceito de participação social nos apresentando a definição de participação política como a “forma de designar atividades como o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos (...)”. Tais atividades refletem atos e orientações típicos dos regimes democráticos, contudo esta expressão está sujeita a diferentes interpretações, que dependem basicamente do entendimento das formas ou níveis de participação. O autor nos apresenta três deles, sendo: a) a *presença*, forma menos intensa e mais marginal de participação política por se tratar de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos; b) a *ativação*, maneira na qual o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando; e c) a *participação*, que em seu sentido estrito representa aquelas situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Para Nobre (2004), a questão central em torno do sentido da democracia está na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no Estado Democrático de Direito. Segundo o autor, a ampliação dos direitos, que na modernidade recebeu o nome de cidadania, não é o único elemento no qual depende o exercício da democracia, mas também a existência de uma cultura democrática que lhe dê sustentação. O autor defende que não basta que os atores se dirijam ao Estado com suas

pautas, é preciso que eles participem das esferas públicas, em espaços que possibilitem a expressão da opinião pública, de modo a fazer com que a sociedade reconheça essas reivindicações como legítimas (NOBRE, 2004: p.22-30).

Avelar e Cintra (2007: p.226) consideram três as grandes vias de participação política da sociedade: o canal de participação eleitoral e partidária, através das afiliações e votação nas eleições de representantes; o canal corporativo, que significa a representação de interesses privados no sistema estatal; e a participação pelo canal organizacional, cujas redes de relacionamento informais abrangem as atividades que acontecem fora do espaço institucionalizado do governo. Um dos enfoques abordados pelos autores é aquele que apresenta a matéria-prima da participação como a identidade que se constrói na própria experiência da participação. Nele, as redes de solidariedade, formadas por grupos sociais organizados, são redes de reconhecimento recíproco que auferem identidade pessoal e coletiva aos seus membros. Assim, elas constituem-se como o principal elemento do movimento social, “da ação coletiva compreendida de forma ampla, da organização política de um modo geral, do governo representativo” (AVELAR E CINTRA, 2007: p.230).

O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos atores dentro e fora das redes de solidariedade e grupos sociais organizados é requisito não apenas da convivência democrática, mas uma importante característica dos espaços públicos enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos como procedimentos fundamentais. Dagnino (2002: p.297) afirma que, no processo de construção de uma cultura democrática, a convivência com as diferenças dentro dos espaços participativos institucionalizados tem promovido o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitucionais da democracia e da cidadania. Portanto, esses espaços têm servido de canais de expressão e defesa de reivindicações de direitos dos excluídos da cidadania e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz em medidas concretas. A autora complementa:

“Assim, por um lado, a avaliação desses espaços públicos de participação

deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única- e homogênea- variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil não está infensa” (DAGNINO, 2002, p.297).

Neste contexto, Avritzer e Wampler (2004: p.212) nos trazem o conceito de Públicos Participativos, que une pontos fundamentais entre os atores da sociedade civil, a participação, as coalizões no governo e as instituições. Tratam-se dos “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção da transparência da responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas”. Esses cidadãos atuam na junção da sociedade civil com a sociedade política formal, institucionalizando suas estratégias e práticas nos sistemas participativos deliberativos. Os públicos participativos criaram a oportunidade para demais atores sociais utilizarem de suas estratégias organizacionais no âmbito de seus movimentos, antes que estas fossem oferecidas pela sociedade política formal.

As dimensões sobre este conceito apoiam-se na abordagem deliberacionista de Habermas, cuja idéia- chave é a de que a renovação social e política têm lugar no nível público, na “proliferação de espaços democráticos”, baseados em encontros abertos e públicos (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p.215). Habermas propõe que o cerne da prática política é o debate público entre pares e parte do pressuposto de que a legitimidade democrática não pode surgir da simples agregação de preferências, por mais inclusivo que seja o mecanismo utilizado. De modo geral, a abordagem deliberacionista defende o diálogo entre cidadãos, bem como entre eles e seus representantes, sendo este o fundamento da prática democrática, baseado na legitimidade e na qualidade das decisões. (MENDONÇA e CUNHA, 2012: p.18).

Uma das vantagens democráticas da prática deliberacionista, apresentada pelos autores, seria a possibilidade de instauração de novas formas de responsividade. Na medida em que se criam situações e oportunidades para o diálogo entre cidadãos e entre estes e seus representantes políticos, estabelecem-se novos espaços de controle sobre as instituições e atores democráticos. “Processos deliberativos instituiriam, dessa maneira, mecanismos de *accountability* que complexificam o sistema de *checks and balances* existente” (FARIA,

2006. *apud* MENDONÇA e CUNHA, 2012: p.22).

A participação social, que pressupõe envolvimento e responsabilização no processo decisório, é um fenômeno diretamente ligado à democracia. Ligada à idéia de soberania popular, corresponde a um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos da cidadania. Contudo, a participação só resulta em democratização quando se materializa em políticas para a efetiva extensão de direitos e que cada nova classe de direitos alcançados corresponda à efetiva integração de cada membro com igual valor na coletividade política (AVELAR E CINTRA, 2007: p.223- 234).

1.3.1. A participação social no Brasil contemporâneo

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil a partir da década de 70 abriu caminhos para a conquista de bens coletivos e de direitos pela participação popular na esfera pública. Pires (2010) reforça que a Constituição Federal de 1988, em conjunto com as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, consagrou o princípio da participação e da consulta popular. “A tendência pró-participação vitoriosa foi uma resposta da sociedade civil à crise política prolongada enfrentada pelo regime militar. A participação foi como uma ponte necessária para a transição do regime militar-ditatorial para o regime civil-democrático” (PIRES, 2010: p.4).

Nobre (2004: p.22) complementa, afirmando que os movimentos sociais dos anos 70 e 80 contribuíram muito para que o Estado Brasileiro ampliasse sua estrutura quanto aos mecanismos de participação social, abrindo espaço para as agendas e reivindicações da sociedade; ao mesmo tempo em que as conquistas sociais e políticas se viram filtradas e dirigidas boa parte pelos limites impostos pela lógica da negociação estatal. Ou seja, a conquista de novos espaços de participação e de deliberação teve como contrapartida a “tradução” das reivindicações em formas concretas de institucionalização da participação.

O Brasil avançou significativamente nas duas últimas décadas também no que se refere a mecanismos técnicos, legais e infraestruturais de controle e fiscalização dos gastos públicos. As audiências públicas orçamentárias representam um dos instrumentos institucionais de

participação da sociedade civil no processo de construção de políticas públicas. A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que “a transparência orçamentária deverá ser assegurada também pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”(Lei Complementar 101/ 2000. Art. 48).

Pires (2010) traça um paralelo importante entre a participação e a transparência nas finanças públicas, referente às funções, objetivos, intenções e ações dos responsáveis pelas decisões que envolvem recursos públicos, nas diversas estruturas de governo. Segundo ele, a participação popular é materializada fazendo-se uso de meios fundamentalmente políticos como a mobilização, o debate, a conscientização e a formação, o que reduz a assimetria de acesso ao poder entre representantes e representados, promovendo mudanças relacionais e políticas. Já a transparência nos atos do poder público permite a redução da assimetria de acesso à informação, possibilitando relações de poder mais democráticas, na medida em que oferece aos interlocutores as mesmas condições básicas iniciais de análise e argumentação (PIRES, 2010: p.9). Contudo, os requisitos políticos para a efetivação da participação social neste processo ainda podem ser considerados insuficientes, já que a falta de acompanhamento por parte da sociedade civil quanto aos desvios de recursos na execução orçamentária, nas denúncias de corrupção, fraude em licitações etc., e a falta de apoio às muitas iniciativas de pró-transparência, moralização e seriedade administrativa, dificultam o processo de aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia no país (PIRES, 2010: p.5-6).

Pode-se considerar que a partir das mudanças ocorridas no âmbito da sociedade civil e das instituições públicas no país, as formas de participação social na arena política foram sendo renovadas e inovadas, na medida em que foram emergindo as demandas trazidas pela sociedade quanto à participação nos processos de planejamento orçamentário e monitoramento da execução, etapas tão importantes no ciclo de formação de uma política pública. O modelo de participação tradicional, atribuído ao processo eleitoral e à escolha de representantes está sendo incrementado por formas de participação mais deliberativas que priorizam a participação direta dos cidadãos, como os orçamentos participativos e as audiências públicas. A seguir, veremos a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na construção do processo participativo para a elaboração e revisão do orçamento

público do Estado, exemplo que traduz a mudança de perspectiva do planejamento governamental no que diz respeito à construção coletiva de políticas públicas.

CAPÍTULO 2 - PODER LEGISLATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO EM MINAS GERAIS

O Poder Legislativo mineiro, representado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais- ALMG, tem um papel de fundamental importância no ciclo de formação e implementação de políticas públicas e na participação da sociedade nesse ciclo. Através da realização de audiências, debates públicos e demais eventos é possível discutir temas de interesse da sociedade e oferecer propostas para a atuação do Poder Legislativo. A ALMG é importante, pois atua na etapa de **identificação de um problema e sua inclusão na agenda pública**, desencadeando processos legislativos e de acompanhamento da execução de políticas públicas, com a apresentação de proposições legislativas, seja no formato de projeto de lei ou de emendas a proposições em tramitação. Na **seleção de propostas**, é o órgão responsável pela apresentação e discussão de proposições e emendas no processo legislativo. **Na operacionalização da política**, a ALMG atua no planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos necessários para execução da política, por meio de emendas relativas à regulamentação de políticas públicas e aos projetos de lei do sistema de planejamento e orçamento do Estado. E por último, na **avaliação da política**, a ALMG é responsável por avaliações no momento de produção da lei, com vistas a antecipar seus possíveis impactos no ordenamento jurídico, nas políticas públicas em execução e no público destinatário; e no acompanhamento da legislação em vigor, quando é feita a verificação de sua efetividade na produção dos efeitos esperados e na necessidade de sua adequação (ALMG, 2014).

A seguir, apresentamos o modelo mineiro de sistema orçamentário, fundamental para o entendimento de como o Poder Legislativo construiu um processo de participação social na elaboração do orçamento no Estado.

2.1. A elaboração do orçamento em Minas Gerais: breve contexto

Em consonância com o modelo orçamentário adotado pela União por meio da Constituição Federal de 1988, que cria o PPA, a LDO e a LOA como os instrumentos de gestão e planejamento orçamentário, Minas Gerais inovou ao criar o Plano Mineiro de

Desenvolvimento Integrado- PMDI, peça de planejamento cuja principal função é definir a visão de futuro, as diretrizes e os objetivos estratégicos do Estado ao longo de 20 anos, estabelecendo indicadores de longo prazo para incentivar o desenvolvimento do Estado nas áreas de políticas públicas delineadas para a ação governamental. A partir da elaboração do PMDI, em 2003, foram definidas 11 redes de desenvolvimento integrado: Atenção em Saúde; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Defesa e Segurança; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Social e Proteção; Educação e Desenvolvimento Humano; Governo Integrado, Eficiente e Eficaz; Identidade Mineira e Infraestrutura. Para cada rede de desenvolvimento integrado há um conjunto de programas estruturadores, que se desdobram em projetos e ações estratégicas, apresentados no PPAG (SEPLAG, 2014).

Como no modelo federal, o ciclo orçamentário em Minas constitui-se da elaboração da proposta orçamentária, pelo Poder Executivo, seguido da discussão, emendamento e votação da lei orçamentária no Poder Legislativo, que desencadeia a execução orçamentária e, por último, o controle dessa execução, novamente feito pelo Legislativo.

Além do PMDI, fazem parte do sistema orçamentário mineiro o Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG, a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e a Lei Orçamentária Anual- LOA. O PPAG é um plano de médio prazo que materializa as diretrizes e metas propostas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nele, são estabelecidos os objetivos e as metas da administração pública para os quatro anos seguintes. Portanto, tudo que pretende ser realizado pelo Poder Executivo está expresso no PPAG por meio de programas e ações, com a definição das finalidades, dos produtos a serem entregues à sociedade e das metas física e financeira previstas em cada ação. Durante os quatro anos de abrangência do PPAG, o Poder Executivo encaminha para a Assembleia Legislativa, anualmente, o Projeto de Lei de Revisão do PPAG, que será submetido à apreciação e revisão do Poder Legislativo, com possibilidades de intervenção por iniciativa parlamentar e popular, para eventuais ajustes no exercício seguinte. A LDO estabelece as prioridades e metas da administração pública para o ano subsequente, assim como as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Já a LOA tem a função de organizar de forma sistemática a ação

governamental, explicitando as metas e as prioridades do governo na alocação dos recursos públicos. Ela contém a estimativa de receitas e a previsão de despesas anuais do governo para o ano seguinte à sua edição. Elaborada de acordo com a LDO e o PPAG, essa lei expressa a política econômico-financeira e o programa de trabalho governamental.

A ALMG foi pioneira no país no que tange à abertura de um canal para a participação social no processo de elaboração e revisão do orçamento público. Em seu Regimento Interno, prevê mecanismos de participação quando possibilita a inclusão dos cidadãos como propositores de leis e cria um mecanismo de controle da burocracia pública, na medida em que credencia os cidadãos a apresentarem petições e representações contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, para conhecimento e providências. Isso significa participar da fiscalização e do controle exercidos pelo Poder Legislativo sobre os demais Poderes do Estado (MAGALHÃES, 2009, p.5).

Como veremos a seguir, o envolvimento e a participação social no âmbito do Poder Legislativo do Estado se fazem presentes em outras etapas do ciclo de formação de uma política pública, de maneira a buscar legitimação para as ações do poder público no que diz respeito à atuação governamental.

2.2. Histórico da participação na ALMG

A partir do processo de redemocratização do país e a volta das eleições diretas para governadores nos estados, Minas Gerais se preparou para a construção da sua nova constituinte tendo como referência o processo constitucional no âmbito nacional. Em 21 de setembro de 1989, o Estado tornou-se a primeira unidade da Federação a ter uma nova Constituição, menos de um ano depois da promulgação da Constituição Brasileira, em 1988. A nova Carta representou a conclusão de um processo que teve início em 1986, quando a Assembleia promoveu o Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”, processo em que coletou sugestões da sociedade civil para elaboração da nova Constituição Estadual. Esse processo coincidiu com a retomada das funções prerrogativas do Legislativo, que tinham sido interrompidas no período ditatorial. Representou também o início da aproximação da

Assembleia com a sociedade, depois de muitos anos completamente distante da população (ALMG, 2014).

Com a entrada da Constituição Estadual em vigor, o Legislativo e o Executivo estaduais passaram a incorporar, pouco a pouco, mecanismos institucionais que propiciaram a interlocução com a sociedade civil no que diz respeito à elaboração de políticas públicas. Como afirma Fleury (2009, p.41. *apud* OLIVEIRA, 2009), a Constituição Mineira de 1989 inovou em relação ao texto federal, ao destacar a competência das comissões para "realizar audiência pública em regiões do Estado para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária". Em 1992, foi aprovada a Resolução nº 5.117, de 13 de junho, na qual se procurava institucionalizar especificamente o processo das audiências públicas. A partir daí, a participação da sociedade civil passou a ser o objeto específico do Título VIII do Regimento Interno, fato que comprova o reconhecimento e a ampliação do processo.

Adiante, a ALMG criou pela Resolução nº 5.212, de 2003, a Comissão de Participação Popular – CPP - com os objetivos de ampliar a participação direta dos cidadãos nos trabalhos legislativos; garantir o diálogo entre o Estado e a sociedade e fortalecer o controle social sobre as políticas públicas, dentre outros. No exercício de suas competências, coube à CPP: receber e apreciar sugestões para aprimorar os trabalhos legislativos; receber e encaminhar propostas de ação legislativa (projeto de lei, emenda a projeto de lei em tramitação, requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades, solicitação de audiência pública, consulta popular, etc.); acompanhar a tramitação de uma proposta de ação legislativa apresentada pela sociedade; promover estudos, pesquisas e debates ou realizar consulta pública sobre assunto de interesse geral (ALMG, 2014).

Ao longo da trajetória de abertura política à participação popular, iniciada no fim da década de 80, a ALMG inovou ao criar canais de interlocução social que abriram a participação aos interessados em contribuir na elaboração legislativa. (OLIVEIRA, 2009, p.21). Diversas são as práticas realizadas até a atualidade, como os eventos institucionais- seminários legislativos, fóruns técnicos e ciclos de debates- que contam com a participação de segmentos sociais dos mais diversos e são os instrumentos que melhor representam as mudanças institucionais em direção à incorporação dos cidadãos como atores no Poder Legislativo, “por formalizarem

mecanismos de participação na proposição legislativa e no controle da atividade parlamentar e da atuação do Poder Executivo” (MAGALHÃES, 2005, p.4).

A seguir, apresenta-se a dinâmica de criação e funcionamento das audiências públicas de discussão sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental- PPAG, um dos mecanismos de participação social utilizados pela ALMG que vem sendo aprimorado no sentido de legitimar essa participação nas discussões sobre o orçamento público e deixá-la em consonância com os objetivos de abertura para a participação social traçados pelo Legislativo mineiro desde a redemocratização.

2.3. Participação social nas audiências de elaboração e revisão do PPAG

Seguindo as diretrizes de abertura do parlamento à sociedade, a ALMG criou na década de 90 o *Plano Estratégico de Comunicação Institucional*, cujo objetivo era propor “meios e canais de interação com a sociedade, a fim de mudar o perfil do Parlamento e superar a crise de credibilidade legada pelo regime ditatorial” (OLIVEIRA, 2009, p.10). Como parte deste plano, a ALMG instituiu, em 1993, as Audiências Públicas Regionais, instrumentos de abertura à participação dos representantes da sociedade civil e dos poderes públicos na discussão de problemas e questões regionalizadas, de temáticas socioeconômicas diversas, e para embasar a tomada de decisões governamentais relativas aos investimentos do orçamento do Estado. Conforme afirma Fleury (2009), para viabilizar a realização das audiências regionais foram necessárias algumas alterações no texto constitucional, a saber:

Em primeiro lugar, nota-se que a alteração se deu no capítulo específico que trata das Finanças Públicas, na seção dedicada aos orçamentos, e não apenas na parte relativa às atribuições do Poder Legislativo. Em segundo lugar, determinou-se que as audiências públicas regionais apenas sistematizariam as propostas apresentadas por todos os municípios da região, de forma a impedir a predominância das propostas apresentadas pelo município-sede da audiência. Em terceiro lugar, estabeleceu-se a obrigatoriedade da participação dos Poderes Executivo e Judiciário no processo. É esse o momento em que ocorre, portanto, um amplo reconhecimento institucional da necessidade da participação popular, regionalizada, na elaboração orçamentária, em Minas Gerais (FLEURY, 2009: p.41).

Ao longo dos anos subsequentes, as audiências públicas regionais sofreram uma série de alterações. No primeiro ano de sua realização, o número de propostas foi muito grande - 2.157- e tornou-se inviável acatar todas no processo legislativo. No ano seguinte, a ideia da participação coletiva na construção orçamentária se fortaleceu ainda mais com as 8.821 sugestões municipais recebidas, mesmo sendo priorizadas apenas 168 delas nas discussões legislativas. Mesmo com o acordo firmado entre a ALMG e o Poder Executivo, que passou a definir previamente o montante de recursos cabíveis de alteração através da discussão nas audiências, não houve o cumprimento da execução orçamentária em sua totalidade. Um novo esforço do parlamento mineiro foi realizado no sentido de assegurar as audiências públicas, por meio da Emenda Constitucional nº 36, de 30 de dezembro de 1998, que inseriu um dispositivo que tratava de Fiscalização e Controles, procurando assegurar que a sociedade fosse informada da inexecução ou da execução insuficiente ou tardia de propostas priorizadas nas audiências públicas, para fins de responsabilização do governador do Estado. Apesar dessas alterações no texto Constitucional, o processo das audiências públicas para a elaboração do orçamento não se consolidou naquele momento, devido a inúmeras dificuldades de execução e da falta de mecanismos que assegurassem o encaminhamento das propostas populares dentro do processo legislativo (FLEURY, 2009: p.43).

As audiências públicas regionais foram precursoras das audiências promovidas com vistas à participação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil, bem como à discussão de propostas que hoje legitimam a execução físico- financeira das ações do Estado no âmbito das políticas públicas. Contudo, a instalação da Comissão de Participação Popular, em 2003, foi o acontecimento que possibilitou a institucionalização do processo no âmbito do legislativo. A partir daí, iniciou-se uma nova etapa de formatação e realização das audiências públicas de discussão das matérias de natureza orçamentária.

A Comissão de Participação Popular- CPP desempenha até hoje papel central nas discussões sobre o orçamento, pois compete a ela promover consultas e debates públicos sobre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No entanto, desde 2011 as audiências

públicas para este propósito são realizadas pelas comissões permanentes da Assembleia¹ e são divididas de acordo com as temáticas pertinentes a cada Comissão. A opção por desconcentrar a discussão e avaliação das propostas na CPP teve como objetivo qualificá-las a partir da discussão na comissão referente. Assim, optou-se por um funcionamento articulado de reuniões conjuntas entre a CPP e as outras comissões permanentes.

Com relação à discussão do PPAG no âmbito do Poder Legislativo, ocorrem dois processos complementares: a **revisão** do Projeto de Lei e o **monitoramento** das ações executadas. O processo de revisão, realizado através de audiências públicas específicas para este fim e promovidas pelas Comissões Temáticas da ALMG, tem o objetivo de analisar a lei que trata do planejamento e da matéria orçamentária, verificar se as ações previstas foram efetivamente implementadas e se as políticas desenvolvidas estão em consonância com os objetivos estratégicos do PMDI; além de ser o momento em que parlamentares e sociedade civil têm a oportunidade de sugerir mudanças no PPAG. Nestas audiências, autoridades e gestores do Poder Executivo são convidados a apresentarem e explicarem os projetos à sociedade, iniciativa que oferece subsídios para que os participantes possam apresentar, ao final dos debates, suas propostas de emendas às leis orçamentárias. Quanto aos parlamentares, cabe coordenar as audiências públicas, participar delas e discutir o projeto em cada campo temático, receber e elaborar os pareceres sobre as sugestões populares e encaminhá-las para apreciação da CPP, para posterior votação das emendas em Plenário.

Recebidas pela CPP, as propostas populares são transformadas em Propostas de Ação Legislativa (Ple's), momento em que são distribuídas a um Deputado relator, membro da Comissão, a fim de receber parecer por seu acolhimento ou por sua rejeição. Caso a PLE seja acatada pela Comissão, ela é transformada em proposição legislativa, no caso em uma emenda ao projeto de lei do PPAG, que será encaminhada como emenda popular fundamentada à

¹ Administração Pública; Assuntos Municipais e Regionalização; Constituição e Justiça; Cultura; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos Humanos; Educação, Ciência e Tecnologia; Esporte, Lazer e Juventude; Fiscalização Financeira e Orçamentária; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Minas e Energia; Participação Popular; Política Agropecuária e Agroindustrial; Prevenção e Combate ao Uso de Crack e outras drogas; Redação; Saúde; Segurança Pública; Trabalho, Previdência e Ação Social; Transporte, Comunicação e Obras Públicas; Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo.

Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária- CFFO ampliada², colocada para discussão e apreciação nesta comissão para, posteriormente, ser discutida e votada em Plenário (ALMG, 2014).

O participante individual ou representante de entidade da sociedade civil³ poderá apresentar propostas ao PPAG levando em consideração os critérios de apresentação de emendas, que prevêem alterações nos seguintes quesitos, referente aos programas: o nome, o objetivo, a unidade responsável e os indicadores. Com referência às ações: o nome, a finalidade, a unidade orçamentária, o produto/unidade de medida, a regionalização, a meta física e a meta financeira (que implica também em alteração no orçamento). Também é possível propor a inclusão de um programa novo, com todos os seus atributos, ou a inclusão de uma nova ação. Os interessados em apresentar propostas de alteração deverão fazê-lo por escrito, em formulário próprio, durante as audiências públicas. Vale ressaltar que, dentre os desdobramentos das audiências públicas, somente as propostas populares pertinentes aos projetos de revisão do PPAG ou do orçamento são transformadas em emendas e que uma emenda também pode ser o resultado da aglutinação de várias propostas. Contudo, se a proposta apresentada não tiver relação com o PPAG ou com a LOA, ela pode dar origem a requerimentos de informações ou providências a órgãos públicos ou gerar subsídio para a realização de outras audiências públicas, no âmbito das demais comissões permanentes.

Além de poderem participar das audiências públicas, cujo acesso é livre a qualquer cidadão dentro da sede da Casa Legislativa ou em qualquer outro município mineiro onde ocorra essas audiências, os interessados poderão acompanhar a discussão do projeto de lei e a votação do parecer na CFFO ampliada e, posteriormente, acompanhar a discussão e a votação do Projeto de Lei em Plenário, presencialmente; pela TV Assembleia ou pela internet, no Portal da ALMG. Como forma de capacitação dos participantes, durante o período de realização das audiências de elaboração e revisão do PPAG, são realizados cursos presenciais e a distância pela Escola do Legislativo da ALMG sobre o sistema de planejamento e orçamento do Estado, a fim de qualificar cidadãos e membros da sociedade civil para o debate e para a apresentação

² Ou Grande Comissão, composta pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária e a Comissão de Membros Permanentes (composta pelo presidente e vice de cada uma das Comissões Permanentes da ALMG.)

³ Bobbio (1909: p.1216) define sociedade civil como a esfera das relações entre indivíduos, grupos e classes sociais que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais.

de propostas de emendas ao projeto de lei.

Outro processo fundamental para o exercício da função fiscalizadora exercida pela ALMG é o monitoramento da execução físico-financeira do PPAG. Esta etapa foi sugerida como uma proposta de ação legislativa, apresentada em 2008 nas audiências de elaboração do PPAG 2008-2011, pelos autores Fórum Mineiro de Educação Infantil; Frente de Defesa da Criança e do Adolescente DCA-MG; e Oficina de Imagens. O conteúdo da emenda aprovada, que acrescentava um dispositivo ao texto do Projeto de Lei Nº 2.785/08, previa a “instituição de mecanismo para o monitoramento semestral da execução dos programas estruturadores do PPAG, por meio da realização de audiências públicas, em parceria da Assembleia Legislativa com o Poder Executivo” (Emenda nº375- Revisão PPAG 2008 – 2011- exercício 2009). Com a aprovação desta emenda, inaugura-se mais um instrumento de participação social destinado à formulação e ao monitoramento das políticas públicas do Estado.

Na etapa de monitoramento o objetivo é avaliar a execução das ações previstas pelo PPAG - a partir da apresentação da execução das ações no período monitorado; analisar a atuação do governo no cumprimento das metas físico-financeiras e apresentar as iniciativas da ALMG quanto à política pública referente, fornecendo subsídios para a etapa de revisão do plano. A discussão gira em torno do impacto de determinada política pública, das principais dificuldades de sua implementação e dos seus resultados. Como o monitoramento das políticas públicas é um processo constante de acompanhamento, o Poder Executivo disponibiliza bimestralmente relatórios com indicadores de todas as políticas públicas que desenvolve. Esses dados são disponibilizados na internet pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão- Seplag e no site *Políticas Públicas ao Seu Alcance*, desenvolvido pela ALMG com o intuito de facilitar a análise dos dados técnicos disponibilizados pela Seplag e relacioná-los com as demais ações referentes a cada uma das políticas públicas executadas no Estado, incluindo àquelas realizadas no âmbito do processo legislativo.

A mobilização para participação nessas e nas demais audiências para elaboração e revisão do PPAG ocorre através do envio de convites por meio do banco de dados institucional e dos *mailings* de cada gabinete parlamentar envolvido na realização do evento. Esses bancos possuem registros dos mais diversos. No caso do *mailing* institucional, estão presentes

autoridades do poder público, o chamado *Mundo Oficial*, e as entidades da sociedade civil que estiveram em contato com a ALMG através da participação em audiências públicas e eventos institucionais. Registra-se também neste banco os participantes individuais- não vinculados a nenhuma instituição- que já participaram de eventos da mesma natureza. A divulgação das audiências acontece através das ferramentas de comunicação institucional, como o Portal da ALMG, a veiculação de campanhas para a televisão, rádios, jornais e mídias parceiras, dentre outros. Já os meios de mobilização parlamentar variam de acordo com as redes de relacionamento de cada mandato, os interesses políticos em se convidar cada público, o contexto em que acontecem as discussões sobre o orçamento, dentre outros.

2.4. Análise sobre a participação social nas audiências de elaboração e revisão do PPAG

Para analisar a participação social nas audiências de elaboração e revisão do PPAG utilizou-se um recorte temporal de 2007 a 2013, no qual foram analisados os planos orçamentários que correspondem aos quadriênios 2008-2011 e 2012-2015, até o ano de 2012/ exercício 2013. Não foram considerados os processos de revisão do primeiro PPAG elaborado (2004-2007), devido à não consolidação, por parte da ALMG, dos dados disponíveis referentes à participação nas audiências públicas e ao impacto orçamentário das emendas populares. O processo de revisão ocorrido em 2013, referente ao exercício 2014, também não foi considerado por ainda estar em vigor e não haver dados disponíveis sobre as emendas populares.

Os textos legais de referência para o que será apresentado e analisado na sequência são as leis: nº 17.347, de 16 de janeiro de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período de 2008-2011 e nº 20.024, de nove de janeiro de 2012, que institui o plano para o quadriênio 2012-2015, disponíveis no portal da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e no site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

O conjunto de dados sobre os planos analisados foi construído em três partes. Na primeira, será apresentado um quadro geral contendo informações sobre cada um dos processos de

revisão pelos quais passou cada um dos planos, o número de audiências realizadas, o número de participantes, a quantidade de propostas de ação legislativa recebidas, quantas delas se tornaram emendas ao PPAG e qual a porcentagem desse total em relação ao número de Ple's apresentadas por exercício. Na segunda parte são analisadas, dentre as propostas de ação legislativa recebidas, apenas aquelas que originaram emendas e que tiveram acréscimo na meta financeira, ou seja, que resultaram em algum impacto orçamentário no PPAG referente àquele exercício. A partir daí, serão apresentados os autores proponentes, a área da política em que atuam, o somatório de emendas aprovadas por autor e seu impacto orçamentário no montante geral resultante das revisões anuais dos planos. Na terceira parte, apresento a lista de autores que mais tiveram propostas aprovadas como emendas com impacto financeiro ao longo do período analisado e quais as áreas de políticas públicas que foram mais contempladas com acréscimo de recursos.

A análise destes dados possui caráter exploratório e o objetivo é elucidar informações e propor indagações quanto à participação social no âmbito da discussão sobre o orçamento público mineiro, no que diz respeito à identificação dos atores proponentes, como sua participação acontece ao longo dos processos de discussão dos planos analisados com relação à aprovação de suas propostas; e qual o impacto orçamentário das propostas que se transformaram em emendas com acréscimo financeiro, considerando as Ple's apresentadas durante os processos de elaboração e revisão do planejamento orçamentário do Estado com a possibilidade de participação da sociedade.

A partir dos dados apresentados neste capítulo e da teoria apresentada ao longo do capítulo 1, buscou-se traçar um paralelo entre as teorias sobre democracia e participação social elucidadas neste estudo e os dados sobre a participação dos principais autores proponentes nas discussões sobre o PPAG, sua presença nos pleitos para aprovação de suas propostas de emendas com acréscimo financeiro e assim levantar as principais impressões e algumas indagações sobre a participação no processo de elaboração e revisão do PPAG.

Na primeira tabela seguem as informações gerais sobre o número de audiências públicas realizadas com o objetivo de discutir e propor alterações ao PPAG, o ano em que ocorreram e

a qual exercício fazem referência, o número de participantes nessas audiências, a quantidade de propostas de ação legislativa recebidas, quantas delas se tornaram emendas ao PPAG e qual a porcentagem desse total em relação ao número de Ple's apresentadas naquele determinado exercício. A junção destes dados nos permite delinear um panorama geral das audiências de elaboração e revisão dos planos analisados, ano a ano, definindo as bases de comparação para embasar a análise e construção dos demais dados sobre a participação social e o impacto orçamentário das emendas populares.

Tabela 1. Dados sobre as audiências públicas de elaboração ou revisão do PPAG 2008-2011 e PPAG 2012-2015

Ano/Exercício	Audiências realizadas	Nº de Participantes	Propostas de Ação Legislativa aprovadas	Emendas ao PPAG	% Emendas / Ple's
2007/2008 (elaboração)	4	975	529	72	13,6%
2008/2009	5	402	440	128	29%
2009/2010	6	928	192	99	51,5%
2010/2011	4	761	230	82	35,6%
2011/2012 (elaboração)	11	*	175	81	46,2%
2012/2013	5	999	183	80	41%
Total	35	4.065	1.761	542	30,7%

Fonte: Informações da Gerência de Relações Institucionais/ALMG (Tabela elaborada pela pesquisadora).

*Dado indisponível na fonte de pesquisa utilizada.

Em 2007, ano de elaboração do PPAG 2008-2011, foram realizadas quatro audiências públicas nos municípios de Araucaí, Frutal, Juiz de Fora e Belo Horizonte. Ao todo, foram apresentadas 529 propostas e participaram do processo 975 cidadãos, representantes de diversas entidades e setores do poder público estadual e municipal. Importante destacar que a escolha dos municípios que receberão as audiências depende de acordos e decisões políticas conjuntas entre os parlamentares envolvidos na organização e mobilização para estes eventos,

mas geralmente a instituição busca contemplar ao menos um município de cada macrorregião do Estado⁴.

O primeiro processo de revisão do plano 2008-2011 foi realizado em 2008, referente ao exercício 2009, através de cinco audiências públicas realizadas em Itaobim, Ituiutaba, Barbacena, Montes Claros e Belo Horizonte. Neste ano, o número de participantes foi bem menor do que no ano anterior, totalizando a participação de 402 pessoas. Foram apresentadas 440 propostas de iniciativa popular, que geraram 128 emendas incorporadas ao projeto de lei de revisão do PPAG2008-2011, exercício 2009.

No segundo processo de revisão do PPAG 2008-2011, agora para o exercício 2010, foram realizadas audiências públicas nas cidades de Iturama, Itaobim, Montes Claros, Poços de Caldas, Juiz de Fora e Belo Horizonte. Estiveram presentes 928 pessoas e foram apresentadas 192 propostas de ação legislativa, que geraram 99 emendas ao PPAG. Novamente o número de participantes cresceu, contudo a quantidade de propostas apresentadas caiu significativamente em relação aos anos anteriores.

Em seu último processo de revisão realizado em 2010 para o exercício 2011, foram apresentadas 230 propostas de ação legislativa ao PPAG 2008-2011, nas audiências públicas realizadas em Itapagipe, São João Nepomuceno, Itaobim e Belo Horizonte, que contou com a presença de 761 participantes. Após sua análise, essas propostas geraram 82 emendas ao plano executado no ano seguinte, mantendo a quantidade de emendas oriundas de propostas de ação legislativa próxima dos anos anteriores.

Ao todo, os processos de revisão do PPAG 2008-2011 geraram mais de 380 emendas ao orçamento. Observa-se que, no processo de elaboração/revisão deste plano, municípios como Juiz de Fora, Itaobim e Montes Claros, além de Belo Horizonte que é a sede do Poder Legislativo Estadual, foram sede das audiências públicas em mais de um ano. Isso pode ser explicado pelo fator da mobilização de públicos de interesse e de acordos dos parlamentares

⁴ Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo.

envolvidos na organização do evento, com os prefeitos de municípios que compõem seu curral eleitoral.

Quanto ao PPAG 2012-2015, em seu processo de elaboração para o exercício 2012, realizado em 2011, houve alterações quanto ao recebimento de propostas de ação legislativa para a revisão do PPAG. Uma dessas alterações foi a associação formal do processo com as discussões realizadas ao longo do ano em eventos institucionais. As que mais se destacaram e foram apresentadas como sugestões de emendas ao PPAG foram as 199 propostas recebidas durante a realização do Seminário Legislativo *Pobreza e Desigualdade*, realizado em outubro de 2011, cujo objetivo era levar o debate e colher sugestões da população sobre o enfrentamento da pobreza e a extinção da miséria em Minas Gerais. Ao todo, foram realizados 12 encontros regionais nos seguintes municípios: Ribeirão das Neves, Araçuaí, Governador Valadares, Patos de Minas, Paracatu, Montes Claros, Sete Lagoas, Uberlândia, Divinópolis, Pouso Alegre, Muriaé e Teófilo Otoni. Além das propostas colhidas nesses encontros regionais, foram realizadas no âmbito das Comissões Permanentes da ALMG 11 audiências públicas para elaboração do PPAG 2012-2015. Após análise das Ple's recebidas nestes dois momentos, 81 geraram emendas ao PPAG. Outra alteração foi a descentralização do processo de realização das audiências, antes coordenado pelas Comissões de Participação Popular (CPP) e de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO). As audiências passaram a ter um funcionamento articulado com a realização de reuniões conjuntas entre a CPP e as demais comissões permanentes da ALMG, a fim de se qualificar as propostas a partir das discussões sobre os temas de políticas públicas, em consonância com o tema de cada comissão permanente.

Em seu primeiro processo de revisão, realizado em 2012 para o exercício 2013, foram realizadas um total de cinco audiências públicas, nos municípios de Araçuaí, Araxá, Poços de Caldas e Piumhi. Após a análise das sugestões, foram aprovadas 183 propostas de ação legislativa, resultando em 80 emendas ao PPAG. As audiências contaram com a participação de 975 pessoas.

Em geral, observa-se na tabela 1 que o número de audiências de elaboração/ revisão variou de quatro a cinco por ano, com exceção do ano 2011- exercício 2012, cujo aumento para 11 justifica-se pela realização do Seminário Pobreza e Desigualdade. O número de participantes varia pouco ao longo dos anos, com exceção do ano 2008- exercício 2009, quando houve uma queda significativa em relação aos demais anos, chegando a menos da metade de participantes do ano anterior. Essa variação pode ser explicada a partir da suposição de que a realização das audiências ainda poderia estar muito incipiente, pois esse processo participativo encontra-se ainda em construção, com instabilidade na própria condução pelo Poder Legislativo e nos meios de mobilização da sociedade para participação no processo.

Outro dado que chama a atenção é a queda do número de Ple's aprovadas, de 529 em 2007 para 183 em 2012. Pode-se levantar algumas hipóteses ao analisar essa variação: a de que o Poder Legislativo passou, ao longo dos anos, a filtrar, selecionar mais as propostas que seriam apresentadas como Propostas de Ação Legislativa, talvez buscando algum critério técnico de escolha das mesmas ou de algum critério político de quais propostas e atores seriam beneficiados naquele determinado momento.

Quanto às emendas resultantes dessas propostas, aprovadas ao PPAG, houve um aumento da quantidade entre 2007 e 2008, passando de 72 para 128, permanecendo entre 80 e 99 emendas nos anos posteriores. A pouca variação sugere uma diretriz seguida pela ALMG com relação à quantidade de emenda populares que poderão ser aprovadas dentro do processo legislativo, já que existem as emendas parlamentares que também serão consideradas.

Quanto à porcentagem de emendas ao PPAG em relação à quantidade de Ple's aprovadas, observa-se que os percentuais aumentam de 13,6% em 2007 para 41% em 2012, chegando a atingir 51,5% em 2009. Isto pode ser explicado pela diminuição gradativa da quantidade de Ple's aprovadas e a manutenção da quantidade de emendas ao PPAG, o que acabou gerando o aumento gradativo desse percentual.

Nesta primeira parte da análise dos dados, observou-se um paralelo entre a participação social no âmbito do Poder Legislativo nas audiências de elaboração e revisão do PPAG e a teoria

sobre as dimensões das políticas públicas, no caso a dimensão material representada pela *policy*. Segundo Frey, as *policies* são os outputs, as saídas resultantes da atividade política; fazem referência ao conteúdo mais objetivo da política, ou seja, a materialização das propostas inseridas nos programas políticos e o conteúdo material das decisões governamentais (FREY, 2000, p.220). Isso significa que os inputs, as entradas das demandas na agenda governamental resultam em *outputs*, em ações governamentais. Ou seja, no caso da discussão e alteração no orçamento, as entradas representam os pleitos apresentados pelos atores participantes das audiências, que são aprovados e transformados em Propostas de Ação Legislativa, que por conseqüência, poderão ser aprovadas como emendas ao orçamento. Após essas alterações, o orçamento sofrerá mudanças que representam as saídas, os *outputs* resultantes das ações governamentais decorrentes das emendas aprovadas. Esses conteúdos concretos é que configuram os programas e as políticas públicas.

A tabela a seguir foi construída com base nas emendas aprovadas ao PPAG, considerando-se apenas aquelas com acréscimo de recursos, já que se supõe que o acréscimo de verba no orçamento público seja um dos pleitos que mais envolve conflitos de interesses entre os grupos sociais que participam do processo de revisão de uma lei orçamentária. A partir daí, identificou-se os autores das emendas; o número de emendas aprovadas por autor, os temas das políticas públicas⁵ a que elas se referem e o somatório dos recursos que deverão ser acrescentados ao orçamento seguinte, em decorrência da aprovação dessas emendas. Na construção da tabela 2 foram analisadas as planilhas disponibilizadas pela ALMG, contendo todas as emendas populares aprovadas por exercício, em cada um dos processos de elaboração/revisão.

Tabela 2. Participação dos atores cujas propostas fundamentaram as emendas com impacto orçamentário no PPAG 2008-2011 e 2012-2015

⁵A classificação dos temas de políticas públicas utilizada na tabela foi baseada na classificação proposta pela ALMG: Administração Pública; Agropecuária; Assistência Social; Ciência, Tecnologia e Inovação; Cultura; Defesa do Consumidor; Direitos Humanos; Drogas; Educação; Energia; Esporte e Lazer; Finanças Públicas; Indústria, Comércio e Serviços; Meio Ambiente; Mineração; Municípios e Desenvolvimento Regional; Política Fundiária; Saneamento Básico; Saúde; Segurança Alimentar; Segurança Pública; Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda; Transporte e Trânsito; Turismo. Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br>

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2008	Senac Minas	1	Assistência Social	2.000.000,00
	Rede de Medidas Socioeducativas	1	Segurança Pública	600.000,00
	Escola Família Agrícola de Virgem da Lapa	1	Educação	200.000,00
	1. Grupo de mulheres artesãs de Perobas. 2. Coordenadoria de Políticas para Mulheres. 3. Espaço Bem Me Quero. 4. Coordenadoria Dos Direitos da Mulher- COMDIM/PBH. 5. Clube de Mães	1	Assistência Social	150.000,00
	1. União de Negros pela Igualdade- UNEGRO. 2. Sindicato dos Oficiais do Registro Civil de Minas Gerais- RECIVIL/ MG	2	Assistência Social	145.383,00
	1. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente- CEDCA/MG. 2. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	Assistência Social	50.000,00
Total	12	7	3	3.145.383,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2009	1. Ministério Público Estadual/ Promotoria da Infância e Juventude. 2. Frente de Defesa dos	2	Segurança Pública; Assistência Social	8.580.000,00

	Direitos da Criança e do Adolescente			
	Prefeitura de Itapagipe	2	Transportes e Trânsito	3.010.000,00
	Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente- FECTIPA/MG	2	Assistência Social	1.100.000,00
	Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária	2	Assistência Social; Trabalho, Emprego e Renda	705.000,00
	Conselho Maçônico de Segurança Pública - COMASP/ Montes Claros	1	Assistência Social	699.000,00
	1. Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS/MG. 2. Conselho Estadual do Idoso	1	Assistência Social	300.000,00
	Associação da Criança e do Adolescente de Itaobim e outras entidades do Grupo 2 da Audiência Pública realizada em Itaobim	4	Agropecuária	300.000,00
	Conselho Estadual da Mulher	1	Assistência Social	262.700,00
	Centro de Referência da Juventude (representando outras 20 entidades)	1	Esportes e Lazer	250.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2009	Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/MG	1	Assistência Social	200.000,00

	Associação Mineira de Defesa do Ambiente - AMDA	1	Meio Ambiente	101.000,00
	1. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2. Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente. 3. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente MG. 4. Oficina de Imagens	1	Assistência Social	100.000,00
	Sindicato dos Oficiais do Registro Civil- RECIVIL/ MG	1	Assistência Social	49.000,00
	Conselho de Segurança Pública - CONSEP/ Ituiutaba	1	Segurança Pública	40.000,00
	Prefeitura de Capinópolis	1	Transporte e Trânsito	20.000,00
	Prefeitura de Capitão Enéas	1	Transporte e Trânsito	20.000,00
	Prefeitura de Coromandel	1	Transporte e Trânsito	10.000,00
	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais- CONSEA/ MG	1	Comunicações	3.300,00
Total	21	25	8	15.750.000,00
Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2010	Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF	2	Saúde; Ciência, Tecnologia e Inovação	510.000,00
	1. Assoc. Cultural de Apoio	1	Municípios e	

	ao Museu Mariano Procópio- ACCAMP Juiz de Fora. 2. Fundação Museu Mariano Procopio		Desenvolvimento Regional	500.000,00
	Vilmar Oliveira de Jesus	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	500.000,00
	1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Divinópolis. 2. Conselho Tutelar da 1ª Região de Montes Claros. 3. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. 4. Prefeitura Municipal de Itapajipe	1	Assistência Social ;	450.000,00
	1. Conselho Estadual de Assistência Social. 2. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	Segurança Pública	300.000,00
	1. Conselho Estadual do Idoso- CEI. 2. Conselho Estadual da Mulher- CEM. 3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 4. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	Administração Pública	250.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2010	Lutimar Rodrigues da Silva	1	Superação da Pobreza	250.000,00

	1. José Francisco Garcia. Lutimar Rodrigues. 2. Mezaque Silva de Jesus. 5. Associação dos Músicos do Coral Lírico de Minas Gerais. 6. Cooperativa Trilha Mundos/ Brasília. 7. Federação das Comunidades Quilombolas de MG - N'golo. 8. Movimento Nacional da População de Rua	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	250.000,00
	Federação das Comunidades Quilombolas de MG - N'golo/ Belo Horizonte	2	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	200.000,00
	1. Mezaque Silva de Jesus. 2. Conselho de Administração de Pessoal - CAP/ Belo Horizonte	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	200.000,00
	1. Cleonice Maria da Silva Braz. 2. Mezaque Silva de Jesus	1	Esportes e Lazer	200.000,00
	1. Prefeitura Municipal de Poços de Caldas. 2. Prefeitura Municipal de União de Minas	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	150.000,00
	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais- SIND-UTE	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	150.000,00
Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2010	1. Fórum Melo Viana de Uberaba. 2. Rede de Educação Cidadã - Talher	1	Superação da Pobreza; Trabalho,	150.000,00

	Nacional (Brasília)		Emprego e Renda	
	Associação Barbacenense de Produtores de Rosas e Flores -ABARFL	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	100.000,00
	1. Marli Costa Campos Quaresma. 2. Câmara Municipal de Vespasiano	1	Direitos Humanos	100.000,00
	1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Divinópolis. 2. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Ministério Público Estadual- Promotoria de Justiça Infância e Juventude	1	Direitos Humanos; Superação da Pobreza	100.000,00
	1. José Francisco Garcia. 2. Lutimar Rodrigues da Silva. 3. Mezaque Silva de Jesus. 4. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais -CONSEA. 5. Federação das Comunidades Quilombolas de MG - N'golo	1	Segurança Alimentar; Superação da Pobreza	100.000,00
	Associação dos Músicos do Coral Lírico de Minas Gerais	1	Cultura	100.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2010	Ministério Público- Promotoria de Justiça- Infância e da Juventude	2	Segurança Pública	84.100,00

	Infracional de Belo Horizonte			
	Fórum População de Rua de Juiz de Fora	1	Meio Ambiente	50.000,00
	Sind. Unico dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais- SIND-UTE	1	Educação	50.000,00
	1. Clã Delfos. 2. Federação Mineira de Ciclismo - FMC	1	Esportes e Lazer	35.000,00
	1. Conselho de Segurança Preventiva de Pará de Minas. 2. Secretaria de Estado de desenvolvimento Social- Coord. Especial de Políticas Públicas Mulheres- CEPAM/SEDESE	1	Direitos Humanos; Assistência Social	26.900,00
	1. Câmara Municipal de Novo Oriente de Minas. 2. Comite da Bacia Hidrográfica dos Afluentes Mineiros dos rios Pomba e Muriaé	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	20.000,00
	1. Câmara Municipal de Itapajipe. 2. Nair Ferreira Faria Araújo	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	20.000,00
	Câmara Municipal de Lavras	2	Municípios e Desenvolvimento Regional	20.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2010	Câmara Municipal de Ubá	1	Superação da Pobreza; Trabalho,	14.000,00

			Emprego e Renda	
	Tereza Cristina Leite Navarro	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	10.000,00
	Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora	1	Segurança Pública	10.000,00
	Câmara Municipal de Iturama	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	10.000,00
	Sindicato dos Produtores Rurais de Barbacena	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	10.000,00
Total	53	36	12	4.920.000,00
2011	1. Mario Lucio Guerra. 2. Arte e Saúde em Linhares/ Juiz de Fora. 3. Associação Beneficente e Assistencial Guaranense 4. Associação dos Cegos de Juiz de Fora. 5. Câmara Municipal de Araçuaí. 6. Câmara Municipal de Fronteira	1	Saúde	2.960.000,00
	1. AMEFA. 2. Vida Comunitária. 3. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Medina	1	Educação	1.676.539,00
	Centro Hospitalar Psiquiátrico de Barbacena	1	Turismo	1.200.000,00
	Fórum Estadual Lixo e Cidadania	2	Meio Ambiente	1.200.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2011	Universidade Federal de Viçosa- Faculdade de	1	Ciência, Tecnologia e	500.000,00

	Economia e Administração		Inovação	
	1. Associação Papa João XXIII no Brasil . 2. Colegiado Gestores Municipais de Assistência Social de MG. 3. Fórum Estadual de Combate Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente. 4. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte. 5. Pastoral do Povo de Rua de Belo Horizonte. 6. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Novo Cruzeiro	1	Assistência Social	500.000,00
	Prefeitura Municipal de Frutal	1	Segurança Pública	400.000,00
	1. Colegiado Gestores Municipais de Assistência Social. 2. Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. 3. Conselho Regional do Serviço Social 4. Prefeitura de Berilo. 5. Prefeitura de Itapajipe. 6. Prefeitura de Ninheira. 7.Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Novo Cruzeiro	1	Assistência Social	310.000,00
Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2011	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	2	Direitos Humanos; Segurança Pública	210.000,00

	1. Associação dos Municípios do Baixo Vale do Rio Grande. 2. Prefeitura Municipal de Araporã. 3. Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa	1	Educação	200.000,00
	Associação dos Municípios do Baixo Vale do Rio Grande	1	Educação	190.000,00
	1. Associação de Moradores do Bairro Santa Cecília. 2. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Instituto Cidadania/Passos. 4. Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa	1	Esportes e Lazer	150.000,00
	Mezaque Silva de Jesus	2	Cultura; Direitos Humanos	150.000,00
	1. Paola Domingues Botelho. 2. Promotora da Infância e da Juventude Infracional de Belo Horizonte	1	Superação da Pobreza; Trabalho, Emprego e Renda	100.000,00
	Associação Papa João XXIII no Brasil/ Itaobim	1	Direitos Humanos	100.000,00
	Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais	1	Segurança alimentar	100.000,00
Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2011	1. Associação Comercial e Industrial de Janaúba. 2. Federação das Associações	1	Ciência, Tecnologia e Inovação	50.000,00

	Comerciais de Minas Gerais -FEDERAMINAS			
	1. Sara Teixeira da Cruz. 2. Associação Papa JoãoXXIII no Brasil/ Itaobim. 3. Escola Família Agrícola Bontempo/Itaobim. 4. Instituto das Trabalhadoras da Agricultura do Vale do Jequitinhonha /Medina	1	Cultura	50.000,00
	Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG	1	Ciência, Tecnologia e Inovação	50.000,00
	Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	Esportes e Lazer	50.000,00
	Federação Mineira de Xadrez	1	Educação	40.000,00
	Câmara Municipal de Francisco Badaró	1	Administração Pública	30.000,00
	Hospital Universitário de Juiz de Fora- UFJF	1	Saúde	10.000,00
	Instituto Respiração-Contagem	1	Saúde	10.000,00
	Fórum Estadual de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	10.000,00
Total	53	28	12	10.246.539,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2012	1. Cleonice Maria da Silva. 2. Luciana Soares de Barros. 3. Mártin Wilhelm	2	Saúde; Segurança Alimentar	1.097.200,00

	Kuhne. 4. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 5. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Vespasiano. 7. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais. 8. Conselho dos Povos Indígenas . 9. Mezaque da Silva de Jesus. 10. Grupo de Igualdade Racial de Barroso			
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Colegiado Gestores Municipais de Assist. Social MG -COGEMAS. 3. Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais. 4. Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS	1	Assistência Social	1.000.000,00
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	600.000,00
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho de Segurança Alimentar MG. 3. FETAEMG	1	Agropecuária	500.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2012	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 3.Associação Mineira das	1	Educação	350.000,00

	Escolas Família Agrícola - AMEFA. 6. Cons. Mun. de Segur. Alimentar e Nutricional Sustentável de Vespasiano. 7. Escola Família Agrícola Bontempo/ Itaobim. 8. Escola Família Agrícola de Sem Peixe. 9. Escola Família Agrícola Puris/ Araponga . 10. Federação dos Trab. na Agricultura de M. Gerais 11. Universidade Federal de Minas Gerais.			
	1. Cooperativa de Melo Viana/ Esmeraldas. 2. Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária. 3. Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego- SETE	1	Trabalho, Emprego e Renda	345.000,00
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho Comunitário de Segurança Pública - Consep - Acisp 4 /Belo Horizonte. 3.Cooperativa de Melo Viana/ Esmeraldas. 4. Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária . 5. SETE	1	Trabalho, Emprego e Renda	345.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2012	Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade	3	Assistência Social; Direitos Humanos	300.000,00

	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho Regional de Nutricionistas	1	Saúde; Segurança Alimentar	300.000,00
	1. Cleonice Maria da Silva. 2. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 3. Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	1	Agropecuária	300.000,00
	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural MG	1	Administração Pública	250.000,00
	Mauro Ambrósio da Silva Júnior	1	Agropecuária	240.000,00
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho dos Povos Indígenas MG. 3. Mezaque da Silva de Jesus. 4. Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	1	Saúde	200.000,00
	Prefeitura Municipal de Carlos Lacerda	1	Agropecuária	170.000,00
	1. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. 2. Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial. 3. Conselho Estadual do Idoso.	1	Direitos Humanos	150.000,00
Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2012	1. Martín Wilhelm Kuhne. 2. Associação Regional dos Terape/Abaeté. 3. Conselho	1	Segurança Alimentar	99.000,00

	Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Vespasiano. 4. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais. 5. Grupo de Igualdade Racial de Barroso			
	Federação dos Trab. na Agricultura de M. Gerais - FETAEMG	1	Educação	80.000,00
Total	30	20	8	6.326.200,00
2013	1. Câmara de Varginha. 2. Conselho dos Povos Indígenas MG. 3. Hospital São Vicente de Paulo	1	Saúde	1.100.000,00
	Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	1.000.000,00
	1. Centro Mineiro de Referência em Resíduos. 2. Comissão Local do Centro de Saúde Vera Cruz. 3. Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária. 4. Instituto Nenuca . Insea. 5. Movimento Nacional dos Catadores. 6. Prefeitura Municipal de Capitólio	1	Meio Ambiente	600.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2013	1. Clever Alves Machado. 2. Ronaldo Antônio Pereira da Silva	1	Direitos Humanos	500.000,00

	1. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais - CONSEA. 2. Sicoob Saromcredi de São Roque de Minas. 3. Secretaria de Estado de Saúde	1	Agropecuária	500.000,00
	Associação Mineira das Escolas Família Agrícola - AMEFA	1	Educação	453.000,00
	Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais - CONSEA	1	Saúde	329.000,00
	Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais	2	Assistência Social; Direitos Humanos; Cultura	270.000,00
	1. Albano Silveira Machado. 2. Higor Maciel Coelho. 3. Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. 4. Prefeitura Municipal de Coronel Murta	1	Assistência Social	250.000,00
	1. Associação Mineira das Escolas Família Agrícola - AMEFA. 2. Federação dos Trab. na Agricultura de Minas Gerais - FETAEMG. 3. Hospital São Vicente de Paulo/ Águas Formosas. 4. Prefeitura Municipal de Coronel Murta	1	Agropecuária	250.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2013	1. Rita de Cássia Santos Tavares. 2. Associação de Promoção Infantil Social e	1	Municípios e Desenvolvimento Regional	200.000,00

	Comunitário de Araçuaí. 3. Associação dos Catadores de Papel de Belo Horizonte -ASMARE. 4. Prefeitura Municipal de Candeias			
	1. Associação dos Povos Indígenas. 2. Pastoral dos Migrantes de Araçuaí	1	Trabalho, Emprego e Renda	200.000,00
	1. Adriana Ferreira Gomes. 2. Câmara Municipal de Itaobim. 3. Escola Família Agrícola Bontempo / Itaobim. 4. Prefeitura Municipal de Itaobim	1	Agropecuária	158.028,00
	Cáritas Brasileira - Regional de Minas Gerais	1	Trabalho, Emprego e Renda	155.000,00
	Federação dos Trab. na Agricultura de Minas Gerais - FETAEMG	2	Agropecuária	150.000,00
	Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	Assistência Social; Direitos Humanos	150.000,00
	Minist. Público de Minas Gerais/ Promotoria de Justiça, Infância e Juventude de Belo Horizonte	1	Segurança Pública	100.000,00
	1. Sônia Maria Nascimento França. 2. Movimento do Graal no Brasil	1	Direitos Humanos	100.000,00

Exercício	Autor (es) Proponente (s) da Ple	Emendas aprovadas ao PPAG	Tema (s) da política pública	Acréscimo orçamentário (em reais)
2013	1. Ronaldo Pereira da Silva. 2. Centro de Documentação Eloy	1	Assistência Social; Direitos Humanos	100.000,00

	Ferreira da Silva - CEDEFES. 3. Federação dos Trab. Na Agricultura de Minas Gerais – FETAEMG			
	Hospital São Vicente Paulo/ Araçuaí	1	Saúde	100.000,00
	1. Jose Furtado de Sousa Sobrinho. 2. Câmara Municipal de Capitólio. 3. Câmara Municipal de São Roque de Minas	1	Municípios e Desenvolvimento Regional; Transporte e Trânsito	10.000,00
	Defensoria Pública de Minas Gerais -DPMG/ Araxá	1	Direitos Humanos	10.000,00
	43	24	14	6.685.028,00

Fonte: Elaboração da própria pesquisadora.

Ao analisar o somatório de recursos acrescidos pelas emendas populares aprovadas ao PPAG, na tabela 2, observa-se que entre os exercícios de 2008 e 2009, o número de atores e de emendas, assim como o montante de recursos acrescentados ao orçamento aumentou consideravelmente, de aproximadamente três para quase 16 milhões. Em 2010, o número de atores e propostas aumenta, mas o do montante de recursos decai vertiginosamente com relação ao exercício anterior, somando R\$ 4.920.000. Já no exercício 2011, permanece a quantidade de atores do ano anterior (53), mas os acréscimos orçamentários voltam a subir chegando à casa dos dez milhões. Nos exercícios 2012 e 2013 o montante de recursos permanece quase o mesmo (por volta dos seis milhões), destacando um ligeiro aumento no número de atores proponentes em 2013, com relação ao exercício anterior (de 30 para 43).

Analisando a participação dos atores na proposição das emendas aprovadas ao PPAG e o conteúdo das mesmas percebe-se que as informações mais significativas com relação a esses dados foi, em primeiro lugar, a presença de grande parte das emendas referentes à mesma área de política pública, como em 2008 e 2009 na área de Assistência Social. Emendas referentes à política de Superação da Pobreza aparecem com grande representação a partir do exercício

2010, com ênfase principalmente nos programas relativos à promoção do trabalho. Essa regularidade dos temas trouxe conseqüentemente a mesma regularidade de públicos de interesse, ou seja, as instituições que representavam os pleitos eram as mesmas autoras de várias das propostas. Essa regularidade e forte presença de entidades vinculadas às temáticas mais recorrentes nesses anos podem ser explicadas pela mobilização parlamentar que provavelmente foi feita em torno das entidades representativas em ambos os temas. Como por exemplo, o presidente da Comissão de Participação Popular da ALMG desde sua criação até o momento, Deputado André Quintão, sempre esteve à frente da mobilização de públicos de interesse para as audiências do PPAG, até mesmo pelo fato de a CPP ser a responsável pela entrada das Propostas de Ação Legislativa no processo legislativo. É uma das áreas de atuação do Deputado André Quintão- e a principal delas- é a área de Assistência Social. Outro exemplo de mobilização que pode fazer a diferença em relação à presença de atores e pleitos nas audiências do PPAG foi o esforço feito pela ALMG, a partir da diretriz definida pelo Direcionamento Estratégico da Casa em 2010, de “ser a voz dos mineiros no enfrentamento das desigualdades e na promoção da cidadania”. Esse posicionamento institucional gerou uma série de prioridades políticas com relação a temas como a extinção da miséria e a definição de estratégias para a superação da pobreza em Minas Gerais, o que explica a grande mobilização em torno da Política de Superação da Pobreza e de suas entidades representativas, a partir de 2010. Observa-se, portanto, que a participação da sociedade civil nos processos participativos promovidos pela ALMG, como as audiências sobre o PPAG, ainda dependem muito da atividade parlamentar e das interações relativas aos mandatos.

No exercício 2010, observam-se pela primeira vez emendas oriundas de propostas populares apresentadas por cidadãos sem representação institucional. Como exemplos, temos a previsão de 10 mil reais destinados a viabilizar o projeto de ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Poços de Caldas; ou a previsão de recursos de 200 mil reais destinados à promoção do esporte indígena e realização dos jogos indígenas de Minas Gerais. Observa-se que, com o passar dos anos, a presença de cidadãos sem representação institucional como representantes individuais de pleitos no processo deliberativo do PPAG, torna-se mais constante e significativa em termos de aprovação de propostas com acréscimo financeiro. Em grande parte das propostas, esses cidadãos se uniram a grupos da sociedade civil, mas em tantas outras estiveram encabeçando sozinhos proposições que movimentaram grande soma

de recursos acrescidos à determinada ação ou programa. Este é um ponto de grande questionamento trazido neste estudo, quando se pensa na força de uma proposta e nas condições de lobby que um cidadão sem representação institucional teria em um campo de disputas políticas. O esperado é que instituições representativas da sociedade civil tenham mais chances de terem suas demandas contempladas, em detrimento das demandas apresentadas por cidadãos sem representação institucional. Contudo, observa-se também que os conteúdos dessas demandas são de interesse coletivo, conforme explicitado nos exemplos acima.

Em 2011, houve um esforço por parte da ALMG em ampliar a mobilização de públicos em torno dos temas das políticas públicas do Estado, e conseqüentemente em torno das representações sociais. Foi alterado o processo de realização das audiências públicas sobre o PPAG, que antes eram coordenadas pela CPP e a partir daí passaram a ser realizadas por todas as comissões permanentes da Assembleia. Esse funcionamento articulado de reuniões previa uma ampliação da presença e da diversidade de representantes da sociedade civil, contudo não foi o que se observou a partir de 2011. No exercício 2012, os grupos de autores do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade se sobressaíram em relação aos pleitos apresentados na discussão do plano. No exercício 2013, observa-se ainda a presença em grande parte das mesmas instituições já presentes em anos anteriores, com exceção de alguns órgãos do poder público, representando seus municípios.

As ações do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade refletiram muito no PPAG - exercício 2012. Foram aprovadas quase duzentas propostas de ação legislativa durante a realização do evento e várias delas se tornaram emendas ao PPAG. Identifica-se nesse período a forte presença dos grupos de atores proponentes formados durante o Seminário, principalmente no conjunto de propostas aprovadas com impacto orçamentário no ano de 2012.

Em geral, observa-se nesta tabela uma grande quantidade de atores proponentes de Ples, com as mais distintas representações tanto de entidades não-governamentais quanto do poder público. Importante ressaltar que, independente da vinculação ou não com a temática da política pública, alguns grupos de proponentes de formam de maneira heterogênea, com representações das mais diversas. Alguns possuem até 20 autores, entre instituições da

sociedade civil, do poder público e até de cidadãos sem representatividade institucional. Outra observação importante é a de que alguns atores são identificados por diversas vezes ao longo dos processos analisados, em formações de grupos de proponentes diferentes ou com representações únicas e até mesmo com pleitos diferentes em cada ano.

Neste ponto, identificam-se o *policy networks*, que de acordo com Miller (1994: p. 379) representam as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo e do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”. Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios de regimes democráticos, pois representam o conteúdo real das demandas advindas da sociedade. Esta formação dos diversos grupos de autores proponentes pode também ser identificada, de acordo com Avelar e Cintra (2007), como a formação de redes de solidariedade, que por serem tão heterogêneas, reconhecem a pluralidade e a legitimidade dos atores dentro e fora delas, o que se torna um requisito não apenas da convivência democrática, mas de fortalecimento dos grupos e representações ali presentes para a argumentação e negociação nos espaços de deliberação e para a construção de alianças fortes que poderão auxiliar na produção de consensos e facilitar a defesa dos pleitos. Formadas por grupos sociais organizados, elas representam redes de reconhecimento recíproco que auferem identidade pessoal e coletiva aos seus membros. Assim, constituem-se como o principal elemento do movimento social, “da ação coletiva compreendida de forma ampla, da organização política de um modo geral, do governo representativo” (AVELAR E CINTRA, 2007: p.230).

Na terceira tabela apresentam-se os atores com maior presença nos processos de elaboração/revisão do PPAG e com o maior número de demandas atendidas através da aprovação de emendas populares com acréscimo financeiro. A lista com os 10 atores que tiveram participação em todos os processos de elaboração e revisão do PPAG de 2008 a 2013 foi construída através de um *hanking* que demonstra, em ordem decrescente, a quantidade de emendas com acréscimo financeiro que tiveram como autores as entidades ou pessoas físicas identificadas.

Tabela 3. Autores com maior número de propostas aprovadas como emendas com acréscimo orçamentário.

Autor	Categoria ⁶	Emendas populares com acréscimo financeiro ⁷
1. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	Não- governamental	11
2. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade	-----	10
3. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais – CONSEA/MG	Híbrido	8
4. Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais.	Híbrido	7
5. Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS/MG	Híbrido	6
6. Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais – FETAEMG	Não- governamental	6
7. Mezaque Silva de Jesus	Representação individual	6
8. Conselho Estadual do Idoso	Não- governamental	5
9. Associação Mineira das Escolas Família Agrícola - AMEFA.	Não- governamental	4
10. Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária	Não- governamental	4

Fonte Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Tabela elaborada pela pesquisadora).

Observa-se nessa seleção que quase todos os autores são da categoria não- governamental, ou seja, representam entidades da sociedade civil, instituições e grupos de interesses em determinadas áreas das políticas públicas. Boa parte desses autores é identificada por diversas vezes em formações de grupos diferentes ou com representações únicas, alguns defendendo pleitos diferentes a cada ano. Isso pode ser explicado pela hipótese de que, desde o primeiro plano analisado, esses atores obtiveram sucesso na aprovação das emendas que continham seus pleitos. Isso gerou um acréscimo de recursos em suas demandas, o que representa um impacto positivo em sua participação levando-os a continuarem participando do processo.

⁶Critério para definição da categoria: segundo Capela (2007), atores governamentais são os representantes dos poderes Executivo e Legislativo, responsáveis por estabelecerem as prioridades na construção da agenda, decidindo sobre questões fundamentais do processo de formulação das políticas públicas. Atores não-governamentais são o grupo composto por especialistas, grupos de interesse, a mídia e a opinião pública.

⁷Propostas feitas em grupos ou individuais.

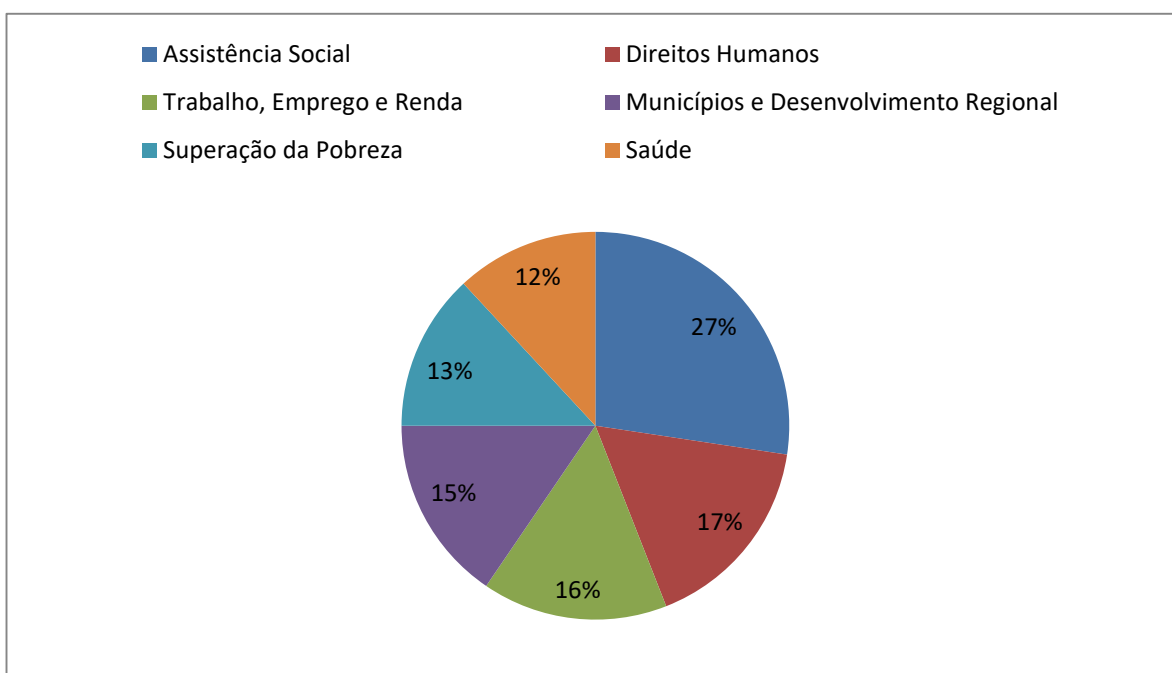
No topo da lista, com onze emendas aprovadas, está a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, um coletivo de entidades da sociedade civil criado em 1988 para integrar o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA). Entre as entidades filiadas estão associações de bairro, associações de assistência social e conselhos de vários municípios mineiros, grupos de apoio ligados a representações religiosas, fundações e federações do Estado, diversos institutos, movimentos e sindicatos, a Ordem dos Advogados do Brasil- OAB/MG, a Pastoral da Criança, a Sociedade Mineira de Pediatria, dentre outras.

Identifica-se também a forte presença de conselhos, atores considerados híbridos pois estão inseridos na estrutura burocrática do Estado, porém são compostos por membros da sociedade civil. São muito importantes no processo por serem um dos principais canais de participação social, de natureza deliberativa e consultiva, encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal); além de desempenharem papel fundamental no fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

E por último, de acordo com a análise apresentada anteriormente sobre participação de autores sem representação institucional, observa-se a presença de um deles na lista dos que tiveram mais participação nos processos de elaboração/revisão do PPAG e com o maior número de demandas atendidas através de emendas com acréscimo financeiro aprovadas: o senhor Mezaque Silva de Jesus, cacique da tribo dos índios Pataxós, da reserva Guarani, em Minas Gerais.

A seguir, apresenta-se um gráfico feito a partir da análise do conteúdo das emendas populares com acréscimo financeiro, cujo objetivo era identificar quais áreas de políticas públicas foram mais contempladas ao longo dos processos de elaboração e revisão do PPAG.

Gráfico: Áreas de Políticas Públicas mais contempladas por emendas com impacto orçamentário



Observa-se que, das 24 áreas de políticas públicas do Estado classificadas pelas ALMG, 18 tiveram emendas afins à sua temática, contudo no gráfico foram consideradas apenas as seis áreas com o maior número de emendas aprovadas: Assistência Social; Direitos Humanos; Trabalho, Emprego e Renda; Municípios e Desenvolvimento Regional; Superação da Pobreza e Saúde.

Em primeiro lugar, temos a política de Assistência Social, com 27% das emendas aprovadas; em seguida a política de Direitos Humanos, com 17%. Logo após temos as políticas de Trabalho, Emprego e Renda e Municípios e Desenvolvimento Regional, com 16% e 15% respectivamente. E por fim, aparecem as políticas de Superação da Pobreza com 13% e a de Saúde, com 12% de emendas aprovadas. Como observado, prevalecem os temas referente às políticas sociais nas demandas trazidas pela sociedade para inclusão na agenda governamental. Esses dados também fortalecem a suposição feita anteriormente com relação à mobilização e iniciativa parlamentar em torno de um determinado tema, já que a votação das emendas populares por parte dos parlamentares gira em torno de um contexto político e de defesa de interesses, o que é típico de uma instituição como a ALMG.

A análise dos dados apresentada aponta outro paralelo com a teoria no que se refere a presença e atuação dos atores participantes, um dos aspectos fundamentais para se entender a dinâmica do ciclo de políticas. Os atores governamentais são responsáveis por estabelecerem as prioridades do processo de construção da agenda, decidindo sobre questões fundamentais na formulação das políticas públicas. Já os atores não-governamentais são considerados importantes, pois tem a prerrogativa de bloquear ou promover itens da agenda, atraindo a atenção da equipe do governo para suas questões (CAPELLA, 2007: p.101). Neste ponto, identifica-se a teoria deliberacionista de Habermas, que defende que o cerne da prática política é o debate público entre pares e parte do pressuposto de que a legitimidade democrática não pode surgir da simples agregação de preferências, por mais inclusivo que seja o mecanismo utilizado. De modo geral, a abordagem deliberacionista defende o diálogo entre cidadãos, bem como entre eles e seus representantes, sendo este o fundamento da prática democrática, baseado na legitimidade e na qualidade das decisões. (MENDONÇA e CUNHA, 2012: p.18). Na medida em que se criam situações e oportunidades para o diálogo entre cidadãos e entre estes e seus representantes políticos, estabelecem-se novos espaços de controle sobre as instituições e atores democráticos.

Com relação à realização das audiências públicas para a elaboração e revisão do PPAG, podem ser considerados pelo menos três momentos deliberativos diferentes: na apresentação da pauta para a agenda legislativa, quando é dada aos atores participantes a possibilidade de apresentação de propostas; na recepção das propostas pelas Comissões Permanentes e seu encaminhamento à CPP, que as transformam em Proposta de Ação Legislativa; e, por fim, na entrada das Ple's no processo legislativo propriamente dito, com concentração das decisões no corpo parlamentar que votará a favor ou contra as emendas orçamentárias, sejam elas de iniciativa popular ou parlamentar.

De acordo com Mendonça e Cunha (2012), uma das críticas feitas por estudiosos ao modelo deliberacionista é a que os atores políticos podem não estar dispostos a um diálogo efetivo com seus adversários, utilizando-se de forças muito distintas daquela da argumentação para a promoção de seus interesses. No que concerne a essa crítica, Mendonça e Cunha reconhecem que nem sempre todos os atores políticos, sejam eles governamentais ou não, estão abertos e dispostos ao diálogo. Em muitas ocasiões, eles tentarão influenciar as decisões por

mecanismos outros que não o diálogo. Contudo, isso não invalida a importância do debate público, até mesmo para que essas outras forças sejam confrontadas. Do contrário, vigoraria sempre a posição do grupo mais forte. Outro apontamento crítico é em relação ao perigo de que processos deliberativos sejam dominados por alguns atores políticos para conferir legitimidade a decisões que não foram produzidas deliberativamente. Essa crítica, segundo os autores, nos apresenta dificuldades mais concretas uma vez que ela aborda problemas estruturais de processos chamados de deliberativos, sendo que muitos desses espaços configuraram-se como arenas para a legitimação de grupos e interesses cujas preferências não se formaram a partir do intercâmbio de razões em público entre pares (MENDONÇA E CUNHA, 2012. p:23-24).

Esses apontamentos são extremamente importantes na leitura que se fez sobre o ambiente institucional e o contexto político e social em que são realizadas as audiências públicas sobre o orçamento pela ALMG, pois demonstram o ambiente instável em que as mesmas são realizadas com relação à motivação política em torno de determinados temas em detrimento de outros; que conta com a possibilidade de inúmeras influências externas como as pressões exercidas por diversos grupos de interesses distintos, dentre outros aspectos. Muitas vezes esses fatores não podem ser medidos nem controlados pela instituição e nem pelos participantes, contudo entende-se que eles são inerentes ao ambiente político e fazem parte do contexto em que ocorrem as práticas deliberativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática política democrática pode ser aperfeiçoada através do debate entre pares e a participação social nos processos deliberativos institucionalizados, como o Poder Legislativo. Na medida em que se criam situações e oportunidades para o diálogo entre cidadãos e entre estes e seus representantes, estabelecem-se novos espaços de controle sobre as instituições e atores democráticos.

Ao longo da última década, a participação social tem sido uma faceta importante da democratização política no Brasil, à medida que os arranjos institucionais permitiram o estabelecimento de diversos processos por meio dos quais a sociedade pode se envolver na formulação de políticas públicas. Estudos demonstram como mudanças no âmbito da sociedade e das instituições públicas podem levar à inovação institucional nos termos da participação política e da resposta às demandas sociais.

O processo de redemocratização do país foi fundamental para que demais entes da federação, como no caso do Estado de Minas Gerais, pudessem acompanhar as novas aspirações democráticas e assim institucionalizarem seus próprios mecanismos de participação social. Nesse contexto, vimos que ao longo das últimas décadas o Poder Legislativo mineiro vem buscando mecanismos de interlocução com a sociedade no processo de elaboração do orçamento do Estado, de maneira a atenuar os limites impostos pelo modelo constitucional no qual o Poder Executivo possui a competência privativa de iniciar o processo legislativo no que diz respeito ao planejamento e execução orçamentária. Ao implementar as audiências públicas para elaboração e revisões anuais do orçamento, em parceria com o Poder Executivo, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais passou a influenciar a elaboração e a execução de importantes aspectos das políticas públicas no Estado. No decorrer desse processo, várias alterações foram realizadas, tanto no ordenamento jurídico quanto na dinâmica de realização das audiências, com vistas à adequação e ao fortalecimento dessa prática dentro do contexto político e institucional.

Este estudo de caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nos revelou aspectos positivos com relação às audiências públicas para discussão do orçamento, uma das práticas participativas reconhecidas em uma sociedade democrática. Observou-se que essa prática proporciona legitimidade ao processo legislativo, na medida em que traduz demandas advindas da sociedade em recursos públicos e investimentos em políticas públicas. Isso pode gerar um sentimento de pertencimento dos atores sociais em relação a esse processo, fazendo com que eles se sintam co-responsáveis.

Contudo, observou-se que apesar de ser um instrumento já normatizado e aplicado pela ALMG nos últimos onze anos, ainda não se trata de uma prática totalmente institucionalizada, pois está em constante construção e aperfeiçoamento de sua dinâmica. Isso pode ser justificado pelo ainda recente processo de abertura governamental para a participação social na democracia brasileira, que também pode ser considerada nova dentro dos padrões mundiais.

A análise dos dados construída acima da experiência da ALMG permitiu o levantamento de algumas suposições e alguns questionamentos com relação à participação social no processo de elaboração e revisão do orçamento no âmbito do legislativo mineiro. Uma das impressões sobre este processo é a de que a mobilização parlamentar é um dos aspectos mais importantes no que diz respeito à chamada social à participação, o que nos leva a entender que a participação popular nos processos deliberativos promovidos pela ALMG, como as audiências sobre o PPAG, ainda dependem muito da atividade dos mandatos e da mobilização feita pelos parlamentares. É claro que se não houver um esforço no sentido de viabilização dos mecanismos no contexto institucional não se torna possível o desenvolvimento de práticas participativas e nesse aspecto reconhece-se o esforço da ALMG. No entanto, a sociedade deve se fortalecer como protagonista dos processos participativos, independente da vontade institucional e política. Os atores sociais têm um papel fundamental na indução da agenda pública, mas em que medida eles estão preparados para exigir constância de processos participativos nos canais institucionalizados?

A dependência da mobilização parlamentar explica também a presença recorrente de algumas entidades representativas em todos os processos de alteração no PPAG. Entende-se que isto é

fruto da prática deliberativa e de suas conseqüências, mas a regularidade desses atores pode representar o forte interesse político em se ter esses atores presentes naquele momento, já que a mobilização dos mesmos é “moldada” pela instituição e por seus representantes. A ALMG convida seus públicos de interesse a participarem do processo, através do registro de dados de entidades em seu *mailing* institucional. Em geral, não são os atores sociais que se manifestam e buscam a participação espontânea nas audiências públicas sobre o PPAG, apesar de haver uma divulgação pública das mesmas no Portal da ALMG e, em alguns momentos, em campanhas massivas.

Loewenson (2001, *apud* MENDONÇA e CUNHA, 2012: p.16) defende que a participação requer mais envolvimento e responsabilização dos participantes e um movimento da instituição para a sociedade; mas também pode adotar o caminho inverso, no qual a sociedade civil intervém sobre o funcionamento do sistema político por meio de mecanismos de pressão. Assim, observa-se que a participação social nas discussões sobre o orçamento ainda está se delineando, mas depende destes dois fatores para se desenvolver e se aprimorar.

Quanto às propostas que movimentaram recursos, essas são resultado de que a participação pode ser considerada efetiva do ponto de vista do acolhimento das demandas por parte do Legislativo e da movimentação de recursos para as políticas públicas do Estado. Os grupos de proponentes e suas inúmeras propostas aprovadas com acréscimo financeiro comprovam esse fato. Apesar de outros tantos grupos não terem conseguido inserir suas demandas no orçamento, eles acabaram sensibilizando os parlamentares para suas causas e estas foram incluídas na agenda política para discussão. A inclusão de um tema na agenda política também representa a participação social e esta é uma etapa fundamental no ciclo de políticas públicas.

Uma indagação importante é sobre qual será o futuro da participação na ALMG. Considera-se que, no processo de inovação institucional implementado pelo Legislativo mineiro nas duas últimas décadas, a mediação e a participação de atores sociais foram e ainda são elementos indispensáveis que devem ser destacados, dada a sua importância para a legitimação, a consolidação e a continuidade das propostas de aprimoramento de práticas como as audiências sobre o orçamento. As experiências sobre a participação social vividas pela

Assembleia Legislativa de Minas Gerais, acompanhadas pela construção de um conjunto de normas constitucionais e regimentais, indicam a existência um processo de transformação institucional ainda em curso, que exige um aprimoramento constante com relação aos mecanismos de abertura popular, de modernização dos instrumentos de participação, considerando as tecnologias existentes e as próprias mudanças ocorridas na sociedade.

As audiências públicas para elaboração e revisão do PPAG constituem-se de um processo relativamente novo e que ainda está em constante mudança. A perspectiva é que nele se consolide um espaço de participação social na dinâmica orçamentária do Estado e que ele seja um reflexo das mudanças e das demandas sociais. É fato que essa é uma pauta de estudos que exige muito mais análises do que as apresentadas aqui, mas esse trabalho pode servir de ponto de partida e estímulo para futuras pesquisas e aprofundamentos.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS- Almg. Disponível em: www.almg.gov.br. Acessado de janeiro- junho/2014.

AVELAR, Lúcia. *Participação Política*. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101** (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 de maio de 2000.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 19 dez. 2013

[BOBBIO, Norberto], MATTEUCC, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política. Vol.1**. Editora UNB- 11ª Edição. Brasília, 1998.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

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.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2010.

FREY, Klauss. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da**

análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Política Pública. nº 21, 2000

GIACOMINI, James. **Orçamento Público** - São Paulo: editora ATLAS, 1999.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Disponível em: www.mg.gov.br. Acessado de março-junho de 2014.

KINGDON, John. Como Chega a hora de uma idéia? In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.) **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

MATUS, Carlos. **O Plano como Aposta**. São Paulo em perspectiva. Nº 5, 1991.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares. **A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o parlamento**. Publicação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2005.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG**. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFMG. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **A Participação do Cidadão na Construção e no Monitoramento de Políticas Públicas- Agenda do Ciclo Orçamentário 2013**. Publicação interna. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno**. 9 ed. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**.— 15.ed .— Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.

MINAS GERAIS. Lei 17.347/2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o período 2008/2011- **PPAG 2008-2011**.

MINAS GERAIS. Lei 20.024/2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o período 2012/2015- **PPAG 2012-2015**.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. 2004, p. 21-41. In: COELHO, Vera Schattan P.; **Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

OLIVEIRA, J.A. **Desafios do Planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. Eventos institucionais e políticas públicas: trajetória e resultados. In OLIVEIRA, Myriam Costa de (Org.) **A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos Institucionais 1990/2009**. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 9-24.

PIRES, Roberto. Participação Cidadã e Planejamento Governamental: um equilíbrio possível? **Reflexões sobre o Orçamento Público de Belo Horizonte**. Revista Pensar BH, Ed. 24, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Público: abordagem técnopolítica**. Cultura Acadêmica/Unesp. São Paulo, 2011.

PIRES, Valdemir. **Transparência, participação e Orçamento Participativo: reflexões a partir do caso brasileiro**. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, 2010.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Texto para discussão nº 4. Brasília, DF: CEPAL/ IPEA, 2010.

ROBBINS, S.P. **Administração - Mudanças e Perspectivas**. São Paulo. Ed.: Saraiva, 2000.

RUA, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID: 1997. Disponível em:
<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS-
Seplag. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acessado de março -abril de 2014.

TEIXEIRA, Eleonaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. 2002. In: **Políticas Públicas- O papel das Políticas Públicas**.

TUDE, João Martins. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. Disponível em:
[http:// www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf](http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/24132.pdf)

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? 2003, p.93-106. In:
COELHO, Vera Schattan P.; **Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.