

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Formulação e implantação de inovações participativas nos legislativos  
subnacionais no Brasil: um estudo comparado das Assembleias legislativas de  
Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS)**

Thales Torres Quintão

BELO HORIZONTE

2020

**THALES TORRES QUINTÃO**

**Formulação e implantação de inovações participativas nos legislativos  
subnacionais no Brasil: um estudo comparado das Assembleias legislativas de  
Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal de Minas  
Gerais, como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Participação, Movimentos  
Sociais e Inovações Democráticas

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Claudia Feres Faria

**BELO HORIZONTE**

2020

320 Quintão, Thales Torres.  
Q7fo      Formulação e implantação de inovações participativas nos  
2020      legislativos subnacionais no Brasil [manuscrito] : um estudo  
comparado das Assembleias legislativas de Minas Gerais  
(ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS) / Thales Torres  
Quintão. - 2020.  
273 f.  
Orientadora: Claudia Feres Faria.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Assembleia Legislativa do  
Estado de Minas Gerais. 3. Assembleia Legislativa do Estado do  
Rio Grande do Sul. I. Faria, Claudia Feres. II. Universidade  
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências  
Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ATA 09ª/2020 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO THALES TORRES QUINTÃO**

Realizou-se, no dia 25 de junho de 2020, às 09:30 horas, por Videoconferência, a 09ª/2020 defesa de tese, intitulada “*Formulação e implantação de inovações participativas nos legislativos subnacionais no Brasil: um estudo comparado das Assembleias legislativas de Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS)*”, apresentada por THALES TORRES QUINTÃO - VIDEOCONFERÊNCIA, número de registro 2016653943, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Claudia Feres Faria - Orientadora (DCP-UFMG) - VIDEOCONFERÊNCIA, Profa. Magna Maria Inácio (DCP/UFMG) - VIDEOCONFERÊNCIA, Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha (DCP/UFMG) - VIDEOCONFERÊNCIA, Profa. Cristina Leston-Bandeira (University of Leeds) - VIDEOCONFERÊNCIA, Prof. Guilherme Wagner Ribeiro (Assembleia Legislativa de Minas Gerais) - VIDEOCONFERÊNCIA. A Comissão considerou a tese aprovada. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 25 de junho de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Eleonora Schettini Martins Cunha, Membro**, em 25/06/2020, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Feres Faria, Membro**, em 26/06/2020, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 29/06/2020, às 12:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristina Leston-Bandeira, Usuário Externo**, em 02/07/2020, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Wagner Ribeiro, Usuário Externo**, em 02/07/2020, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0145302** e o código CRC **33BCF109**.

*A todas e todos que se debruçarão sobre estas páginas. Fonte de motivação para pesquisar e de contribuição com este campo.*

## AGRADECIMENTOS

‘E aí, Thales, quando você vai acabar esse doutorado?’ Essa foi uma pergunta que eu ouvi incontáveis vezes (e raramente eu a recebia pacientemente) durante esse percurso de quatro anos e meio. Mas, finalmente, creio que posso responder essa tão propalada indagação. Contudo, para respondê-la, vários momentos tiveram que ser vividos, momentos esses gratificantes, turbulentos e com alguns percalços. E tais momentos se passaram em um contexto no qual nunca senti minha formação acadêmica tão desafiada e, em certas situações, menosprezada. Mas faz parte...

Antes de tudo, deve-se reconhecer que toda pesquisa é uma construção coletiva. Nada é feito sozinho, apesar das fases solitárias que fazem parte dessa jornada (leituras, construção e análise dos dados, escrita, revisões, etc.). Assim, com certeza não conseguirei agradecer a todas as pessoas que contribuíram com este trabalho da forma devida e merecida.

Primeiramente, devo agradecer a Deus e a Jesus Cristo por sempre se fazer presente nesses percursos. Pela luz, força, amor incondicional e ensinamentos na minha vida. Em seguida, agradeço aos meus pais, pilares da minha vida; nada disso seria possível sem sua proteção, apoio, paciência e carinho. Vocês são a base dessa caminhada!

Em segundo lugar, agradeço imensamente a Iara, minha querida esposa. Nossas vivências e seres se completam. A sua força, simplicidade, atenção com os outros, prestatividade são qualidades maravilhosas. Nessa jornada de pouco mais de quatro anos, você fez de tudo um pouco: acalmou-me nos momentos turbulentos, me falou o que precisava ser dito de forma incisiva e compreendeu muito os momentos de ausência (e até me ajudava na justificativa apresentada às outras pessoas). A forma como você leva a vida de forma leve e otimista é um combustível necessário a todos que estão ao seu redor. Te amo, minha grande companheira!

Sou grato especialmente a minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Claudia Feres, por ser tão comprometida, atenciosa e parceira na realização dessa pesquisa. Com sua leitura atenta, indicações bibliográficas, comentários e críticas, posso assegurar que esta tese não seria possível sem a orientação dela. Além disso, sempre me incentivou e confiou muito nesta minha mente confusa, apesar de eu ter dado muito trabalho a ela.

To Professor Cristina Leston-Bandeira, my dear supervisor at the University of Leeds, for her very insightful comments about my research. Professor Cristina surprised me how kind and helpful she is, stimulating me to participate in some seminars, in spite of my insecurities.

A minha turma de Doutorado e colegas da Pós-Graduação: Maria Alice, Helga Almeida, Marco Konopacki, Mauro Lúcio, Filipe Motta, Jacqueline Hansen, Vinicius Batista, Matheus Gomes, Joscimar Silva e tantos outros, pela convivência, companhia e aprendizados. Aos todos os professores do DCP pelas diversas contribuições teóricas e metodológicas nesse percurso acadêmico, especialmente ao Ricardo Fabrino pela oportunidade de participar do “Práticas Participativas”, no qual vivenciei discussões riquíssimas sobre Legislativo e suas formas de interlocução com a sociedade, além da confiança na coorientação das monografias; ao Marcus Abílio por abrir as portas da Teoria Decolonial e também pela confiança na coorientação dos TCCs; e ao Eduardo Silva pela amizade, trocas de experiência, e espero que novas oportunidades de trabalhar em conjunto apareçam.

A Eleonora Cunha por fazer tão parte da minha trajetória acadêmica; pelos comentários importantes na qualificação e especialmente pelos ensinamentos dentro da área do *process tracing*. Tenho muito que aprender ainda com você. Agradeço também pelo aceite de avaliação desta pesquisa.

A Magna Inácio, referência importante na área dos estudos legislativos, por fazer parte da qualificação, momento em que teceu importantes críticas para o aprimoramento deste trabalho, e por aceitar participar da banca de doutorado.

Ao Guilherme Wagner Ribeiro, por me auxiliar na pesquisa de campo junto a ALMG e por concordar em fazer parte da banca de avaliação, que com certeza, com o também “olhar” de servidor técnico que ele possui, contribuirá muito com esta pesquisa.

A Cristiane Bernardes, grande referência na área de Parlamento Aberto e Digital, pelas valiosas contribuições durante a qualificação (e que procurei contemplar aqui neste trabalho). Espero que possamos desenvolver parcerias em um futuro próximo.

Ao Alessandro por toda prestatividade, atenção e incentivo durante essa jornada. Ele sempre me salvava quando eu tinha alguma dúvida quanto aos procedimentos e prazos do programa.

A todos entrevistados (pesquisadores, servidores, deputados) que contribuíram com esta pesquisa, por serem tão solícitos e me ajudarem a chegar a outros entrevistados também. Aos servidores envolvidos na pesquisa documental pelas

informações e esclarecimentos fornecidos. Agradeço também à recepção feita pela Escola do Legislativo da ALRS e da ALMG, por toda atenção e prestatividade. Todo esse auxílio me surpreendeu muito, além de me dar mais motivação para a realização da pesquisa.

A Capes (*in memoriam*) pela bolsa concedida, o que permitiu que eu me dedicasse mais à pesquisa, e também pela oportunidade de realizar o Doutorado Sanduíche em uma universidade de referência no meu campo de pesquisa.

Aos meus irmãos, noras, sobrinhos, tios e primos, pelo apoio, momentos de alegria e conselhos valiosos. À família da Iara, como um todo, pelo carinho e receptividade quando estava ou em Divinópolis ou São João Del Rei.

To all my friends in Leeds: Daniel, Nicole, Naba, Mamede, Naba, Ramya, Blake, to host me and to help in my staying there. All of you are excellent friends. Leeds was my home because all of you. To Jane, Gordon, and Nori for being great housemates and also to give me peace when I most needed. To Life Church and Pollard's family to help me to follow the Jesus' paths and to be so nice with me. Aos meus amigos brasileiros de Leeds, Fernando, Gabriel e Leandro por me ajudarem a não me sentir solitário, principalmente nos primeiros dias em que estava lá.

Sou grato aos meus amigos desde a graduação, Reginaldo, Thaisa, Filipe, Ronaldo, Lucas e Danilo. Nossos encontros, mesmo que raros, quando acontecem, me fazem um bem danado. As conversas, fofocas e etc. trazem mais leveza para minha vida. O mesmo digo para os meus amigos de infância e adolescência, Henrique, Rafael Starling, Gustavo Coutinho, pelos encontros divertidos, que poderiam ser mais frequentes, mas que não acontecem muito por minha culpa.

E, por fim, a todas as pessoas que passaram pela minha vida, que direta ou indiretamente contribuíram para que essa caminhada pudesse ser concretizada. Muito obrigado!



“Reformas Institucionais têm importância, mas não são panaceias para se moldarem, realidades eminentemente políticas e que se vinculam às demandas dos segmentos sociais e ao modo como esses encaram seus representantes. É assim, portanto, que convivem o velho e o novo” (DULCI, 2016, p. 75).

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é compreender comparativamente as condições e os mecanismos causais que geram a formulação e a implantação de inovações participativas em duas Assembleias legislativas brasileiras – a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a do Rio Grande do Sul (ALRS). Analisa-se como ocorre e o que explica a variação dessas condições e mecanismos causais. Busca-se responder se e por que as inovações participativas estão mais presentes em um parlamento subnacional do que em outro, desenvolvendo uma explicação que servirá de base para comparações futuras. A escolha das ALMG e da ALRS se justifica por (1) estarem em estados com vasta tradição de desenvolvimento de políticas participativas impulsionadas notadamente pelos poderes Executivos estadual e municipal; e (2) serem Casas legislativas institucionalmente desenvolvidas e organizacionalmente estruturadas. Baseando-se em uma abordagem centrada no institucionalismo histórico e na escolha racional, mobilizamos como técnica de pesquisa o *comparative process tracing* (CPT), com vistas a rastrear os processos, os eventos e os elos que nos ajudam a explicar a formulação e a implantação das inovações participativas nestas duas Casas no período entre 1991 e 2018. Três condições causais principais foram encontradas: 1) a atuação de deputados e servidores (agentes estratégicos) que respaldam e garantem continuidade aos arranjos participativos nas Casas analisadas; 2) a institucionalização e a burocratização do corpo técnico da casa (recurso institucional), que atuam por meio do mecanismo de aprendizagem organizacional; e 3) o contexto político-institucional da região (modelo de organização do legislativo e as forças político-partidárias presentes) que condiciona a operação do mecanismo de coordenação institucional.

**Palavras-Chave:** Inovações Participativas; Legislativo Subnacional; ALMG e ALRS; Participação Política; *Comparative process tracing*.

## **ABSTRACT**

This research aim is to comprehend comparatively the conditions and the causal mechanisms related to the formulation and implementation of participatory innovations in two Brazilian State Parliaments - the State Parliament of Minas Gerais (ALMG) and the State Parliament of Rio Grande do Sul (ALRS). We analyse how it occurs and what explains the variation of these conditions and causal mechanisms over time. It seeks to answer why participatory innovations are more present in a sub-national parliament than in another one, developing a framework based on these two cases, and with the aim of its future expansion for its application. The choice of the states of Minas Gerais and Rio Grande do Sul is justified because they are states that have a tradition of developing participatory policies, mainly in the state and municipal government; and since their institutional development and the organizational structure, with a process of professionalization and institutionalization of these Houses. Based on an approach more focused on the historical institutionalism and rational choice, we use the comparative process tracing (CPT) in order to track processes, events, and links, in a comparative perspective, whose time interval is from 1991 to 2018. The data sources used were: in-depth interviews with civil servants, State MPs and researchers; documentary research (formal resolutions, pronouncements, news); and survey applied in 2012 with State MPS organized by the Centre for Legislative Studies (CEL-UFMG). We conclude the existence of three main causal conditions for the implementation of participatory innovations by parliament: 1) the performance of strategic agents (MPs and public servants), who through the rational choice mechanism, allow these participatory innovations to achieve more support and continuity within the House; 2) the institutionalization and bureaucratization of the technical staff of the Parliament (institutional resource), which work through the organizational learning mechanism; and 3) political-institutional context of the state (legislative organization model and the political and party forces), which influences the emergence of the institutional coordination mechanism.

**Keywords:** Participatory Innovations; Sub-national Parliament; State Parliament of Minas Gerais (ALMG) and State Parliament of Rio Grande do Sul (ALRS); Political Participation; Comparative Process Tracing.

## Lista de Tabelas

Tabela 01 - Instância mais importante da Assembleia – ALRS e ALMG.....	155
Tabela 02 - Principal fonte utilizada pelos deputados quando precisam de informação especializada na ALRS e ALMG .....	157
Tabela 03 - Grau de eficácia da CLP para expressão das preferências dos cidadãos perante os legislativos na ALRS e ALMG .....	158
Tabela 04 - Grau de eficácia das Audiências Públicas da Comissão para expressão das preferências dos cidadãos na ALRS e ALMG.....	160
Tabela 05 - Impacto das Audiências Públicas das Comissões – ALRS e ALMG .....	161
Tabela 06 - Avaliação do desempenho da Ouvidoria parlamentar – ALRS e ALMG.	162
Tabela 07 - Quem define a agenda legislativa da Casa– ALRS e ALMG.....	162
Tabela 08 - Funcionários comissionados por efetivos (2005–2018) .....	167
Tabela 09 - Número de servidores por deputado estadual – ALRS e ALMG (2005–2018) .....	168
Tabela 10 - Orçamento total da ALMG e ALRS (2005–2018).....	169
Tabela 11 - Orçamento total da ALRS e ALMG pelo PIB estadual (2005–2018) .....	170
Tabela 12 - Número de partidos absolutos e efetivos – ALRS e ALMG (1998–2014)	189

## **Lista de Quadros**

Quadro 01 - Condições e mecanismos mobilizados para a promoção de inovações participativas no Legislativo.....	66
Quadro 02 - Inovações Institucionais Participativas nas Assembleias legislativas .....	71
Quadro 03 – Institucionalização e desenvolvimento das inovações participativas.....	106
Quadro 04 - Processo de mudança e desenvolvimento institucional no Legislativo .....	109
Quadro 05 - Relação de Inovações Participativas na ALMG e ALRS .....	146
Quadro 06 - Início do desenvolvimento de inovações participativas no Legislativo ...	187
Quadro 07 - Presidentes da ALMG (2003–2019).....	211

## **Lista de Figuras**

Figura 01 - Estágios para o desenvolvimento de uma Inovação Participativa no Legislativo.....	113
Figura 02 - Modelo informacional e a promoção da agenda participativa no Legislativo .....	218
Figura 03 - Participação no Legislativo Brasileiro e seus estágios .....	230
Figura 04 - Processos Participativos na ALMG .....	240
Figura 05 - Processos Participativos na ALRS.....	240
Figura 06- Processos de Formulação e Implantação de Inovações Participativas no Legislativo .....	241
Figura 07 - Implantação e Exemplos de Inovações Participativas Legislativas.....	243

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 01 - Número médio de servidores por ano – ALMG e ALRS.....	166
--	-----

## Lista de Siglas

ALs – Assembleias legislativas

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ALRS – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

ALSP – Assembleia Legislativa de São Paulo

ALTV-ALRS – Canal de Televisão da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

APs – Audiências Públicas

APIs – Audiências Públicas Interativas

BL – Banco de Leis

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CPDH – Comissão de Direitos Humanos

CEAC – Centro de Apoio às Câmaras

CEL-UFMG – Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CINPE – Conselho de Informação e Pesquisa

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CMBH – Câmara Municipal de Belo Horizonte

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPO – *Causal-Process-Observation*

CPP – Comissão de Participação Popular

CPPLP – Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular

CPT – *Comparative process tracing*

DGP – Departamento de Ciência Política

DPC – Diretoria de Planejamento e Coordenação

DE – Direcionamento Estratégico

DEM – Democratas

DPL – Diretoria de Processo Legislativo

DSO – *Data-Set-Observation*

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ELE – Escola do Legislativo

EU – União Europeia

FDDs – Fóruns Digitais de Discussão

FFO – Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

FESSERGS – Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado

FJP – Fundação João Pinheiro

GAE – Gabinete de Assessoramento Estratégico

GPI – Gerência de Projetos Institucionais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPs – Instituições Participativas

FDDR – Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MG – Minas Gerais

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NEP – Número Efetivo de Partidos

NS – Não sabe

NR – Não respondeu

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OP – Orçamento Participativo

OP-POA – Orçamento Participativo de Porto Alegre

OP-RS – Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PJ – Parlamento Jovem

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLEs – Propostas de Ação Legislativa

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PR – Partido da República

PR – Projeto de Resolução

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRODASEN – Secretaria de Tecnologia de Informação do Senado Federal

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PIB – Produto Interno Bruto

PDS – Partido Democrático Social



PP – Progressistas

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PRS – Partido das Reformas Sociais

PSD – Partido Social Democrático

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

PV – Partido Verde

RI – Regimento Interno.

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RS – Rio Grande do Sul

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SISPARCI – Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TGPT – *Theory-Guided Process Tracing*

TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UK – *United Kingdom*

UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1: PARLAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DE INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E PARTICIPATIVAS</b> .....	<b>26</b>
1.1. Inovações Democráticas: conceituações, experiências e variações.....	27
1.2. O Parlamento e suas transformações: uma abordagem histórica .....	34
1.3. As funções do Parlamento: para além de legislar e fiscalizar .....	42
1.4. O <i>public engagement</i> e os determinantes para o seu desenvolvimento .....	46
1.4.1. <i>Ação de agentes estratégicos</i> .....	51
1.4.2. <i>Institucionalização e burocratização do Legislativo</i> .....	54
1.4.3. <i>Contexto político-institucional</i> .....	57
1.5. Considerações Finais .....	64
<b>CAPÍTULO 2: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS</b> .....	<b>68</b>
2.1. Inovações Participativas no Legislativo Subnacional .....	70
2.1.1. <i>Arquitetura das inovações</i> .....	72
2.1.1.1. <i>Audiências Públicas</i> .....	72
2.1.1.2. <i>Ouvidoria Legislativa</i> .....	77
2.1.1.3. <i>Comissão de Legislação Participativa</i> .....	78
2.1.1.4. <i>Banco de Leis</i> .....	80
2.1.1.5. <i>Fóruns Digitais de Discussão</i> .....	81
2.2. Desenvolvimento e mudança institucional: aportes teóricos.....	82
2.2.1. <i>Ideias, Discursos e o Desenvolvimento institucional</i> .....	92
2.3. Desenvolvimento Institucional no Legislativo e a Promoção de Inovações Participativas.....	97
2.3.1. <i>Conflitos e estratégias para o desenvolvimento de Inovações Participativas:         um modelo analítico</i> .....	109
<b>CAPÍTULO 3: O DESENHO DE PESQUISA E A “TRAJETÓRIA METODOLÓGICA”</b> .....	<b>119</b>
3.1. Análise Histórica e a Comparação de Casos .....	119
3.2. Fundamentos do <i>Process tracing</i> .....	124

3.3. <i>Process tracing</i> e a comparação de casos.....	128
3.4. Fonte de dados e a escolha dos casos.....	134
<b>CAPÍTULO 4: O DESENVOLVIMENTO DE INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NO LEGISLATIVO SUBNACIONAL: OS CASOS DA ALRS E ALMG .....</b>	<b>144</b>
4.1. A promoção das Inovações Participativas na ALMG e ALRS em três tempos	146
4.1.1. <i>Iniciativas de envolvimento do público no legislativo subnacional: além das     questões/assuntos político-partidários.....</i>	149
4.1.2. <i>Organização e modelo legislativo da ALRS e ALMG.....</i>	152
4.1.3. <i>Engajamento Participativo e seus determinantes estruturais.....</i>	164
4.1.4. <i>O início da participação no Legislativo: a década de 1990 .....</i>	171
4.1.4.1. <i>A Participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na década de 1990.....</i>	172
4.1.4.2. <i>A Participação no Legislativo de Minas Gerais na década de 1990.....</i>	176
4.1.5. <i>A participação legislativa nos anos 2000.....</i>	187
4.1.5.1 <i>A participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na década de 2000.....</i>	188
4.1.5.2. <i>A participação no Legislativo de Minas Gerais na década de 2000.....</i>	199
4.1.6. <i>A participação no Legislativo em tempos atuais (2010–2018).....</i>	213
4.1.6.1. <i>A participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na atualidade (2010–         2018).....</i>	215
4.1.6.2 <i>A participação no Legislativo de Minas Gerais na atualidade (2010–2018)         .....</i>	219
4.2. Condições e Mecanismos causais para a promoção da participação: os casos da ALMG e ALRS em perspectiva comparada .....	227
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>245</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>250</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>268</b>

## INTRODUÇÃO

Cada vez mais, nos últimos anos, têm sido realizados estudos sobre as formas alternativas de interlocução do Poder Legislativo com os cidadãos, tendência anteriormente mais forte no Poder Executivo. Muitos desses estudos procuraram analisar potencialidades e limites destas novas modalidades de interação do cidadão com o legislativo (Arnold, 2012; Beetham, 2006; Figueiredo e Saraiva, 2016; Hendriks, Kay, 2015; Inácio, Anastasia, Santos, 2016; IPU, 2012; Leston-Bandeira, 2012, 2014; Leston-Bandeira, Thompson, 2017).

De forma geral, essas iniciativas procuram desenvolver formas que propiciem o envolvimento do público (*public engagement*) com esse poder entre o interstício eleitoral. Elas envolvem desde o provimento de informações, passando pela promoção da educação cívica e de atividades culturais, até a participação da sociedade nas políticas públicas (Leston-Bandeira, 2014), foco da presente pesquisa.

Acredita-se que, por meio destas inovações institucionais desenvolvidas pelo legislativo, atores sociais poderão influenciar e intervir nos processos e funções desempenhados por essa instituição, ampliando os discursos e *issues* debatidos e decididos no âmbito do parlamento. Assim sendo, acredita-se no potencial inclusivo promovido pela prática participativa no interior destes novos espaços.

Essa crença, aliada ao aumento em número e tipos de inovações criadas no Brasil e fora dele, suscitou grande interesse acadêmico (Abers, Keck, 2017; Avritzer, 2009; Baggia, 2017; Fung, 2003; 2011; Mendonça, 2013; Pogrebinschi, 2017; Smith, 2009). Em que pese à relevância das análises sobre os efeitos destas inovações participativas, pouco foi dito sobre as condições que levaram à criação destas inovações, notadamente nos legislativos nacionais e subnacionais.

O principal objetivo desta pesquisa é, portanto, compreender comparativamente as condições e os mecanismos causais que geram a implantação de inovações institucionais participativas em duas Assembleias legislativas brasileiras — a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (doravante, ALMG) e a do Rio Grande do Sul (doravante, ALRS).

Analisaremos ainda como ocorre e o que explica a variação dessas condições e mecanismos causais ao longo do tempo. A finalidade central da pesquisa é procurar entender porque e como (circunstâncias, eventos, cadeias causais, atores centrais) uma Assembleia legislativa adota espaços institucionais participativos; se e o porquê as

adotam de forma diferente, ou seja, umas mais (ALMG) e outras menos (ALRS). Para tal, rastreamos os processos causais que acarretaram essas diferenças e, então, compararemos esses dois casos. Ressalta-se que as explicações oferecidas pretendem ser úteis não só para explicar o fenômeno nos legislativos mineiro e gaúcho, mas também para análises de outras Casas legislativas, justificando assim a formulação de um modelo analítico.

O problema de pesquisa desta tese é, portanto: *O que explica a variação na formulação e implantação de inovações participativas em duas Assembleias legislativas, a ALMG e a ALRS?*

Para responder essa pergunta, procuramos apresentar uma história causal dos processos decisórios com base em uma comparação nesses dois legislativos subnacionais. Deste modo, estabeleceu-se uma pesquisa comparativa entre a Assembleia legislativa mineira e gaúcha com intervalo temporal de 1991 até 2018.

A justificativa para a escolha dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul baseia-se nos seguintes aspectos: (1) serem estados que apresentam uma tradição no desenvolvimento de inovações participativas, a destacar no executivo estadual e municipal, como o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências de Políticas Públicas, entre outras (tradição participativa); e (2) serem Casas que apresentam estruturas organizacionais desenvolvidas, com relativa profissionalização dos servidores e com projetos que buscam sua institucionalização. Destaque-se aqui a apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para os seus processos e trâmites internos e de espaços que promovem o envolvimento com o público externo.

A adoção do corte temporal (1991 a 2018), por sua vez, se deve às razões ligadas a fatores exógenos (momentos de crise e conjunturas críticas), como o surgimento dos desenhos participativos que ocorrem na legislatura subsequente à Constituinte estadual (1991); e à alteração de foco das dinâmicas participativas, quando novos arranjos participativos emergem na década 2000 devido ao mecanismo de mimetismo em relação à Câmara dos Deputados (fato que se repete em períodos recentes quando há uma maior apropriação da participação digital). Além disso, mudanças no poder estadual e federal são contempladas. Esses dois tópicos expostos nos últimos parágrafos — escolha dos casos e intervalo temporal — serão detalhados no Capítulo 3, de caráter metodológico.

Adotamos a técnica do *comparative process tracing* (CPT) com vistas a rastrear os processos, os eventos e os elos, em uma perspectiva comparada, referentes à criação

e implantação de inovações participativas legislativas ao longo desses anos. Assim, com base em abordagens vinculadas ao institucionalismo histórico e à escolha racional sobre o desenvolvimento e mudança institucional, procurou-se, primeiramente, descrever essas práticas institucionais e, posteriormente, compará-las para observar condições e mecanismos causais que atuaram em uma, mas não em outra Assembleia legislativa. Assim, objetivamos explicar a instalação, permanência e mudança de desenhos institucionais participativos nos parlamentos subnacionais analisados, construindo, se bem-sucedido, um modelo analítico para futuras comparações no campo em análise.

Como fontes de dados, foram utilizadas entrevistas individuais em profundidade com três atores-chave, a saber, servidores e ex-servidores da Casa; deputados e ex-deputados; e pesquisadores; notícias publicadas nos portais institucionais e em dois jornais impressos de maior circulação nos dois estados (Jornal Estado de Minas e Jornal Zero Hora); pesquisa documental — resoluções formais e projetos de lei, pronunciamentos dos deputados, Diário do Legislativo, entre outros; e um *survey* realizado nessas duas Assembleias, em 2012, organizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG<sup>1</sup>.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, para além desta introdução. No Capítulo 1, procurou-se fazer uma revisão da bibliografia acerca da relação entre o parlamento e o desenvolvimento das formas de envolvimento do público. Como se verá, o desenvolvimento dessas formas está integrado à própria expansão das funções da instituição parlamentar ao longo da história, para além das funções habituais de legislar e fiscalizar atos do Poder Executivo. Ainda nesse capítulo, com base em uma revisão bibliográfica e de casos empíricos, apresentamos as condicionantes para a implantação de formas de interlocução com o público pelo legislativo. São elas: ação dos agentes; o grau de institucionalização e burocratização do parlamento; e contexto político-institucional. Essas condicionantes podem influenciar na implantação dessas formas, seja facilitando ou criando mais empecilhos. Por fim, nas considerações finais, serão apresentados os principais mecanismos causais mobilizados na nossa pesquisa, justificando as escolhas realizadas e as suas respectivas condições causais. Destaca-se que as condições causais estão imbricadas dentro de eventos sequenciais. Dessa forma, essas condições fazem parte de uma cadeia causal, em que determinadas práticas levam a outras, e assim por diante, o que impacta a promoção do engajamento participativo.

---

<sup>1</sup> Pesquisa Trajetória, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação de 2012.

No capítulo 2, apresentaremos um mapeamento das principais inovações institucionais participativas existentes nas 27 Assembleias legislativas brasileiras, contando a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Realizou-se uma breve descrição da dinâmica participativa e dos desenhos institucionais de cada uma dessas inovações. O objetivo foi analisar a variação entre elas.

As inovações encontradas são as audiências públicas; a comissão de legislação participativa; a ouvidoria; o banco de leis; e o fórum digital de discussão. Esse mapeamento baseou-se em análises dos portais institucionais; em pesquisa documental nos respectivos Regimentos Internos, decretos, atos de criação, entre outras resoluções formais, assim como em solicitações de informações por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), e-mails ou ligações telefônicas para os legislativos subnacionais.

Ainda no capítulo 2, realizaremos uma revisão sobre como os distintos campos teóricos que examinam processos de desenvolvimento e mudança institucional, identificam os fatores endógenos, exógenos e sistêmicos que influenciam suas alterações. Essa revisão se justifica ao olharmos especificamente para o Poder Legislativo. Buscaremos, neste caso, criar categorias analíticas sobre os recursos institucionais que são importantes para a criação de inovações participativas por parte dessa instituição, como: a burocratização do corpo técnico e sua profissionalização; maior atuação das comissões para produção de informações — ação reivindicada por essa própria burocracia —; e o protagonismo de determinados atores, como a Mesa Diretora, para que a agenda participativa se estabeleça institucionalmente. Apresentamos, no fim desse capítulo, o modelo utilizado sobre o sequenciamento e as etapas para a implantação de inovações participativas neste poder.

O capítulo 3 trata da metodologia aqui empreendida. Apresentamos aqui uma perspectiva não comumente utilizada do *process tracing*, o de rastrear os processos em uma perspectiva comparada (Bengtsson, Ruonavaara, 2011, 2017), uma vez que essa técnica se associa mais a casos únicos (*single cases*).

Por fim, o quarto e último capítulo apresenta os dois estudos de caso realizados: a ALMG e na ALRS. Analisaremos os processos de desenvolvimento das inovações participativas legislativas no período entre 1991–2018, buscando descrever como essas inovações foram institucionalizadas e quais mecanismos causais determinaram este processo de formalização em diferentes momentos. Posteriormente, buscaremos explicar os eventos, as/os atrizes/atores e as circunstâncias que levaram à consolidação da prática de fomento às políticas participativas dentro do parlamento. Esperamos,

assim, responder se as Assembleias estaduais analisadas estão mais ou menos propensas a implantar inovações participativas e por que. Para isso, desenvolvemos uma explicação que conjuga condições institucionais às ações estratégicas de atores-chave, sejam eles com poder de veto ou não, e condições contextuais (conflitos e forças político-institucionais e modelo de organização legislativa).

Como já mencionado, as pesquisas a respeito dos arranjos participativos institucionalizados no Brasil estiveram, historicamente, mais centradas na dinâmica relacional entre representantes da sociedade civil e do Poder Executivo, cujos arranjos foram desenhados e executados por esse poder. Essas pesquisas, apoiadas no conceito de instituições participativas (IPs), têm investigado o processo de formulação e implementação das políticas às quais se vinculam, a definição dos desenhos assumidos, suas dinâmicas participativa e deliberativa, sua capacidade inclusiva e, mais recentemente, as conexões políticas-discursivas entre diferentes arenas (Avritzer, 2009; Avritzer, Souza, 2013; Cunha, 2009; Faria, Petinelli, Lins, 2011; Petinelli, 2019; Pires, 2011).

Embora a relação entre as IPs e o Poder Legislativo tenha recebido menos atenção dos estudiosos da participação, as análises envolvendo este poder buscaram avaliar, de um modo geral, como se deram as relações entre os representantes do Executivo e do Parlamento, dos atores da sociedade civil e os legisladores, os conflitos de interesses, os dissensos e as disputas em torno da distribuição dos recursos políticos, na organização e execução do orçamento público, principalmente no âmbito do Orçamento Participativo (Dias, 2002; Faria, 2006; Romão, 2011; Souza, 2013). Pesquisas envolvendo outras IPs como os Conselhos e as Conferências buscaram compreender como as proposições advindas destas instituições participativas impactaram a produção legislativa, analisando desde o processo de tramitação até a transformação das demandas em matérias legislativas no parlamento (Gabriel, 2016; Pogrebinschi, Santos, 2011).

Estas pesquisas centraram suas análises, prioritariamente, na relação entre atores sociais, políticas públicas e parlamento, sendo este o espaço de processamento das demandas oriundas destas IPs.

Como nenhuma das arenas participativas analisadas foi planejada e implementada pelo Legislativo, os estudos realizados não conferem a esse poder o status de promotor e implementador da participação social.



Cabe salientar que os estudos hegemônicos sobre o Legislativo, como Leston-Bandeira (2012) atesta, se concentram mais na questão do poder: quanto poder essa instituição possui; sua capacidade de influência; e quais são os atores relevantes para a sua construção. Assim, temas relacionados à promoção e formalização do engajamento público são ainda incipientes.

Ademais, a maior parte dos trabalhos comparativos acerca dos mecanismos de *public engagement* do Legislativo se refere ao Parlamento Nacional de distintos países; sendo assim, variáveis como sistema de governo e de representação, o sistema político e eleitoral e o modelo democrático se tornam centrais nessas análises (Arnold, 2012; Bernardes, Leston-Bandeira, 2016; Mitozo, 2018). Esta pesquisa propõe uma estratégia analítica diferente: comparar o desenvolvimento institucional, no caso a formulação de inovações participativas, realizados nas Assembleias estaduais no Brasil. Essa estratégia possibilita manter constantes as características comuns dos arranjos macroinstitucionais a todos os legislativos brasileiros, para focar nas características internas da organização legislativa e nas relações entre os atores políticos, administrativos e da sociedade civil.

Os estudos que olham para o desenvolvimento institucional<sup>2</sup> dos legislativos estaduais ainda são incipientes no Brasil. Destacam-se as pesquisas que analisam as diferentes relações entre Executivo-Legislativo (Nunes, 2009; Santos 2001; Tomio, Ricci, 2012); a organização e institucionalização do legislativo e a produção/disseminação informacional (Anastasia, Inácio, 2010; Inácio, Anastasia, Santos, 2016; Rocha, 2011; Rocha, Costa, 2012); a construção da sua imagem pública (Fuks, 2016, 2010); bem como os impactos e os efeitos inclusivos propiciados pelos arranjos participativos (Mendonça, Cunha, 2012; Oliveira, 2009). Em que pese aos avanços na área de estudos propiciados por estas pesquisas, não existem ainda análises mais detalhadas sobre os elos entre as causas e o resultado do evento em si em diferentes momentos, e como esses elos atuam, ou seja, as cadeias causais que ligam o

---

<sup>2</sup> Reconhecemos o caráter teleológico que envolve a palavra *desenvolvimento*, no sentido de ela ser um ponto de chegada. Um ator desenvolve algo com determinado fim. Há uma indicação de progressismo. É algo diferente de institucionalização, que está envolto em padronização e persistência de determinado objeto. Assim, não devemos limitar ou até mesmo confundir o desenvolvimento do Legislativo com a sua institucionalização. O que chamamos de desenvolvimento está centrado em um aperfeiçoamento dos trabalhos do parlamento e que ele possa cumprir as suas funções esperadas de forma aperfeiçoada, exemplificado, entre outras coisas, por uma maior racionalização e eficiência nos seus procedimentos, profissionalização dos seus quadros e autonomia institucional. Assim, pensando no escopo na promoção de iniciativas de *public engagement*, acreditamos que o desenvolvimento está dentro de uma tríade maior referente à disseminação e disponibilização de *informações*; à geração de *transparência* e justificativa pública; e ao fato de propiciar a *participação* e intervenção dos cidadãos.

processo causal ao evento de interesse: a implantação de desenhos participativos e sua respectiva relevância no período compreendido.

Desta forma, esta proposta de trabalho contribui com o campo de pesquisa (Legislativo e inovações democráticas) ao procurar compreender comparativamente as condições e mecanismos causais que geram a formulação e implantação de desenhos institucionais participativos nas duas Assembleias legislativas supracitadas — Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a do Rio Grande do Sul (ALRS) — buscando analisar como mecanismos decorrentes da atuação dos atores estratégicos e com poder de veto (parlamentares); da institucionalização e burocratização dos respectivos legislativos; e do contexto político-institucional (disputa político-partidária e modelo do legislativo) atuam e mudam na prática.

Assim, esta pesquisa busca compreender as interações estabelecidas entre o campo administrativo e político, e os conflitos entre eles (Bernardes, 2013) acerca da definição das inovações participativas implantadas e dos seus desenhos.

Pretende-se construir um *framework* para análise comparativa de desenhos institucionais participativos adotados pelo legislativo subnacional no Brasil. Esse *framework* se inicia com dois casos (ALMG e ALRS) e tem como agenda de pesquisa futura a ampliação de sua aplicabilidade. Como se verá, o modelo analítico oferecido, composto dos mecanismos de escolha racional dos agentes, de aprendizagem organizacional e coordenação político-institucional, nos possibilita cumprir com o objetivo ora proposto: explicar comparativamente a capacidade de criação e institucionalização das inovações participativas nas duas Casas analisadas.

## **CAPÍTULO 1: PARLAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DE INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E PARTICIPATIVAS**

O presente capítulo busca analisar a relação entre o parlamento e o desenvolvimento de formas de envolvimento do público (*public engagement*) dentro dessa instituição, uma vez que as mesmas objetivam estabelecer um novo padrão relacional de representação e de mediação política entre essa instituição e os cidadãos (Judge, Leston-Bandeira, 2017).

Para tal, na seção 1.1, começaremos analisando o conceito de inovações democráticas e suas variações. Embora nosso foco seja naquelas voltadas à instituição parlamentar, ou seja, aquelas que propiciam o engajamento participativo e a intervenção dos cidadãos no processo legislativo, consideramos importante avaliar o conceito de inovação democrática e seu contexto de emergência. Como veremos, a literatura sobre o assunto concentrou-se, em um primeiro momento, muito mais no Poder Executivo do que no Legislativo. Tal constatação nos obriga inclusive a olhar com cuidado para o processo histórico de transformação do legislativo, tarefa a ser desenvolvida na seção 1.2 deste capítulo.

Na seção 1.2, buscaremos então mostrar como este poder foi se abrindo tornando-se mais receptivo aos *inputs* dos cidadãos. Essas mudanças propiciaram a expansão das suas funções para além das costumeiras de representação, legislação e fiscalização dos atos governamentais. Tais questões serão trabalhadas na seção 1.3.

Na seção 1.4, discutiremos, com base na revisão da literatura, os determinantes do desenvolvimento das formas de envolvimento do legislativo com o público. Esse fenômeno de abertura pode ser exemplificado, mais recentemente, pela apropriação das TICs pelo legislativo, que, em um primeiro momento, se deu com a maior disponibilização de informações em seus websites, facilitando o acesso por parte dos cidadãos e, posteriormente, por meio de formas interativas e de comunicação bilateral (petições, consultas públicas, fóruns digitais) (Bernardes, Leston-Bandeira, 2016). No bojo desta discussão, daremos atenção para os três modelos de organização legislativa — distributivo partidário e informacional — e a capacidade desses em impactar o processo de criação dos arranjos participativos promovidos pelo legislativo. Ressalta-se que um parlamento não se enquadra por completo em nenhum desses três modelos. Na verdade, eles se misturam, cabendo analisar qual deles se aproxima mais ou menos de

uma determinada Casa, levando em conta a estrutura institucional, o contexto político-institucional e os projetos implementados em cada uma delas.

Por fim, na seção 1.6, apresentamos os mecanismos causais que consideramos mais importantes no processo de surgimento e proliferação de arranjos participativos na ALMG e ALRS. Apresentaremos também as condições causais para a produção desse fenômeno.

### **1.1. Inovações Democráticas: conceituações, experiências e variações**

A ideia de inovações democráticas começou a ganhar força a partir do século XXI, tornando o termo mais popular, sem muita precisão conceitual, dado sua novidade e seu enfoque notadamente empírico (Elstub e Escobar, 2017)<sup>3</sup>.

Um esforço exemplar da tentativa de romper com esta tradição encontra-se no trabalho de Smith (2009). Nele, o autor define as inovações democráticas como “instituições que têm sido especificamente desenhadas para aumentar e fortalecer a participação cidadã no processo de tomada de decisão política” (p.1, tradução livre). Assim, para o autor, o conceito envolveria duas dimensões: instituições desenhadas para engajarem diretamente os cidadãos comuns e formas institucionalizadas de participação no processo decisório dos distintos poderes e das políticas públicas.

Assim como Smith (2009), Avritzer (2017) define as inovações democráticas “como mudanças no desenho que apoiam a expansão ou integração de reivindicações de cidadania no sistema político” (p. 28, tradução livre). Mais adiante, ele desenvolve mais esse conceito ao afirmar que é “a capacidade do Estado de processar *inputs* de cidadania de diferentes formas e formatos institucionais” (p.33, tradução livre). Nesse sentido, percebe-se que a compreensão de Avritzer se estrutura na capacidade do aparato estatal em receber e traduzir institucionalmente as demandas e reivindicações dos cidadãos.

Anheier (2017), por sua vez, compreende inovações democráticas como “novas regras e abordagens que buscam lidar com um déficit nas instituições e práticas democráticas, a fim de criar formas mais eficazes de alcançar melhores resultados e

---

<sup>3</sup> Esses autores afirmam que, em geral, parece não haver discordância, em termos do que deveria ser considerado como inovação democrática. O desacordo está na construção de tipologias que as agreguem conceitualmente. O problema é expandir demais esse conceito e a sua aplicabilidade — *conceptual stretching* (Collier, Mahon, 1993; Sartori, 1970) —, e torná-lo um guarda-chuva, abarcando desde formas de democracia direta, como o referendo, passando pelas mesas de negociação e júris cidadãos, chegando aos orçamentos participativos.

maior legitimidade” (p.18–19, tradução livre). Anheier alarga o conceito de inovações democráticas para outros processos para além do aspecto institucional, o que o distancia dos autores supracitados, embora o aproxime de Smith, uma vez que o mesmo considera a eficiência como um dos benefícios democráticos gerados por essas inovações.

As três contribuições mencionadas evidenciam a ausência de uma definição clara sobre o objeto em análise. Se, por um lado, há uma aproximação entre Anheier (2017) e Smith (2009) no que diz respeito aos impactos gerados pelas inovações (a eficiência), eles se distanciam pelo maior enfoque dado por Smith, mas também por Avritzer, ao desenho institucional e à institucionalidade, enquanto Anheier (2017) oferece uma perspectiva mais ampla, definindo as inovações como “regras e abordagens”.

Com base nesta percepção, Elstub e Escobar (2017) propõem uma revisão bibliográfica sobre o conceito, procurando desenvolvê-lo com base nas seguintes dimensões: 1) aumento da participação direta (oportunidades de engajamento dos cidadãos e influência); 2) contraste em relação ao modelo representativo tradicional, possuidor de fronteiras mais rígidas entre os cidadãos e o processo de governança; 3) capacidade de desenvolver a legitimidade da democracia; e 4) contextual, ou seja, ideias em ação não praticadas anteriormente. Esses autores pontuam que as inovações democráticas procuram superar uma série de dualidades entre distintas tradições no campo da pesquisa e da prática: democracia participativa e deliberativa; representação e outras práticas democráticas<sup>4</sup>; entre *politics* e *policy*<sup>5</sup>; entre Estado e sociedade civil, desenvolvendo formas de interdependência entre eles e entre questões normativas e empíricas.

Os autores criticam ainda tanto a ênfase no desenho institucional na hora de conceituar as inovações democráticas, como adotado por Smith (2009) e Avritzer (2017), quanto a estabilidade e a continuidade ao longo do tempo como fatores associados às inovações, fatores esses que muitas delas ainda não possuem. Além disso, acreditam haver uma exclusão de processos inovativos nas instituições estabilizadas. Desse modo, os autores conceituam inovações democráticas como “processos ou instituições desenvolvidos para reimaginar e fortalecer o papel dos cidadãos no processo

---

<sup>4</sup> A não existência da tensão entre participação e representação, e sim uma ideia de complementaridade entre as duas. Essa tensão foi representada ao longo dos anos no debate entre democracia direta e representativa. Porém, como afirmado Plotke (1997), o oposto da representação não é participação, e sim, exclusão. Para saber mais, ver Plotke (1997).

<sup>5</sup> Em suma, seria basicamente transcender a separação entre julgamento normativo dos cidadãos e os impulsos tecnocráticos presente na burocracia.

de governança, aumentando as oportunidades para participação, deliberação e influência” (p. 14; tradução livre).

Nota-se que os autores acrescentam a palavra *processo* à conceituação das inovações democráticas, com vistas a não as restringirem à dimensão institucionalizada e, conseqüentemente, rotinizada. Em segundo lugar, eles deixam de focar exclusivamente no processo de tomada de decisão política para valorizar os processos de governança, destacando a ideia de democratização, que remonta um processo mais amplo de definição de políticas públicas. Assim, propõem reimaginar também o papel dos cidadãos, na medida em que os veem como coprodutores e cossolucionadores de problemas públicos (p.12–13).

No que concerne às motivações para a implementação de inovações democráticas, a literatura sobre o tema ressalta pelo menos dois motivos: aprofundar os valores democráticos (soberania popular, autonomia pública e legitimidade da democracia) e/ou informar, aprimorar as decisões e, conseqüentemente, impactar positivamente as instituições políticas existentes (Anheier, 2017; Offe, 2017; Smith, 2009). No bojo desta discussão, destacam-se ainda as diferentes formas de operacionalizá-las, se de forma participativa, deliberativa ou ambas (Elstub e Escobar, 2017; Mendonça, 2013; Mendonça e Cunha, 2014a; Pogrebinschi, 2017).

Dessa forma, a ideia de participação aqui mobilizada se refere mais à democratização dos espaços decisórios. Ela não remete somente à noção de eficiência, mas também de contexto de descoberta e reconhecimento de direitos, principalmente para os grupos minorizados, ensejando um componente politizador do sujeito tanto no que diz respeito à descoberta do interesse e a sua negociação, quanto à ampliação dele em relação ao outro<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nota-se que, para essa definição e análise do engajamento participativo parlamentar, mobilizamos mais a literatura das teorias da participação e deliberação, e não de grupos de interesse. Reconhecemos que as categorias analíticas mobilizadas por essas literaturas são diferentes. Os grupos de interesses exercem suas atividades para além dos momentos expressos nestes arranjos participativos do Legislativo. A busca por influenciar as políticas públicas tem relação antes, durante e depois de tais momentos, seja para influenciar a formação de frentes parlamentares, na oferta de informações diretamente aos parlamentares, no exercício de pressão, na mobilização nos momentos de debate, entre outros. Essa literatura enfatiza mais o pluralismo político, os diferentes recursos envolvidos e a pressão sobre uma causa específica no processo legislativo (Gozetto, 2008). Porém, reconhece-se que esse debate ainda não está consolidado e ainda é passível de novas formulações.

Offe (2017) considera que as inovações são artefatos, não necessariamente bons ou ruins <sup>7</sup>, que envolvem agência e esforços que procuram lidar com questões contingenciais da governança democrática. Se, por um lado, os propósitos das inovações recaem em postulações normativas explícitas e compartilhadas com vistas a um melhor desempenho da democracia; de outro podem ser formas para evitar a degradação ou a crise da democracia, (responder o déficit democrático). Assim, as inovações são necessárias para defender ou resgatar a democracia. Destaca-se a importância que o autor atribui para a ação dos agentes para a formalização dos sentidos e finalidades dessas inovações.

Segundo Harber (2017), a presença de inovações democráticas não necessariamente é determinada pela qualidade ou longevidade da democracia ou pelo seu grau de mal-estar ou crise, mas, sim, por questões históricas, regionais e políticas-culturais dos países<sup>8</sup>. Pogrebinski (2017, p. 60–62), por exemplo, pontua seis fatores para que a América Latina, em determinado momento, fosse considerada um “laboratório de inovações democráticas”: 1) democratização e associativismo; 2) constitucionalização (os anseios por maior participação passam a ter respaldo legal); 3) descentralização, o que permite a participação ao âmbito local; 4) assistência ao desenvolvimento (organizações internacionais atuam na proliferação das inovações por acreditar que elas podem tornar os governos mais *accountables* e com políticas mais eficientes; 5) o *Left Turn* (promoção de práticas participativas interligada aos partidos de esquerda que chegam ao poder); 6) diversidade étnica e cultural (espaços participativos para reconhecer e incluir essas diferenças).

O termo inovação democrática abarca ainda vários tipos de experiências que envolvem os cidadãos em diferentes momentos além do momento eleitoral. Smith (2009) toma como exemplos de inovação democrática os minipúblicos; a governança colaborativa; os orçamentos participativos; os referendos, as iniciativas dos cidadãos e a participação digital. Cada um desses tipos desempenha distintos *modos de participação* (da observância à expressão discursiva); de *tomada de decisão* (consultivo, agregação

---

<sup>7</sup> Como Offe argumenta, não há uma existência de metas inequívocas e seguras no campo social e político para avaliar as inovações democráticas desenvolvidas, diferentemente da categoria instrumental, mais afeita ao campo industrial, organizacional e mercadológico.

<sup>8</sup> Todavia, reconhece-se a limitação metodológica dessa pesquisa. O autor utiliza o banco do *Participedia* para ter ciência da existência das inovações democráticas e o seu tipo, e o Índice da *The Economist* para classificar o grau de democracia, além de fazer correlação com todas as formas de inovação, como a que ele denomina de “governança cooperativa”.

de preferências, deliberação, etc.); e de *poder e de influência* (benefícios pessoais, cogovernança e mandatária).

Essas *inovações democráticas* devem garantir, segundo este autor, quatro benefícios democráticos: *inclusão* (igualdade política assegurada por meio da presença e garantia de voz para grupos mais vulneráveis); *controle popular* (o direito dos cidadãos de terem uma influência efetiva no processo de tomada de decisões); *juízo ponderado* (capacidade de apreciar tanto opiniões mais técnicas quanto o ponto de vista dos outros cidadãos, como forma de estabelecer julgamentos mais reflexivos e criteriosos); e *transparência* (abertura do processo para os participantes desses espaços e para o público em geral, como forma de aperfeiçoar o julgamento dos cidadãos e fortalecer a confiança no processo político).

Além desses benefícios, Smith (2009) pontua mais dois fatores a serem considerados no momento de criação e funcionamento desses espaços: a *eficiência*, ao dizer que se deve levar em conta tanto os custos cívicos e administrativo-financeiros quanto os benefícios gerados por essas inovações; e a *transferibilidade*, que concerne à tentativa e possibilidade de replicar os desenhos dessas inovações democráticas em diferentes contextos, sobretudo em contextos para além da escala local. Ressalta-se que esses seis benefícios devem ser compreendidos como componentes associados à atuação das instituições democráticas, mas que é improvável que tais instituições realizem todos esses benefícios, o que irá resultar em diferentes formas e combinações.

Fung (2006) argumenta que a construção de novas instituições de caráter participativo e deliberativo contribui para que as preferências da sociedade se tornem mais claras, coerentes, sólidas e com maior razoabilidade. Para esse autor, mesmo quando as preferências dos cidadãos estão estáveis e claras, pensar a *accountability* vertical restrita aos mecanismos eleitorais pode resultar em sinais e tendências de fraca intensidade para os políticos e partidos a respeito do conteúdo dessas preferências. Por isso a necessidade de se pensar esferas participativas visando a uma conexão mais sólida entre os políticos e os cidadãos, o que poderia gerar governos mais responsivos, aperfeiçoando a representação política e, conseqüentemente, fortalecendo o processo democrático.

Interessante pontuar que os orçamentos participativos, instâncias surgidas no contexto brasileiro, se enquadram como instituições participativas (IPs), ao lado de outras instâncias como os conselhos e as conferências de políticas públicas. Suas



características os diferenciam de outras experiências internacionais consideradas de forma genérica como *minipúblicos*.

Minipúblicos e instituições participativas apresentam diferenças importantes. Os primeiros buscam assegurar as condições defendidas pela democracia deliberativa para a realização das trocas argumentativas e de informações, como a igualdade deliberativa, a inclusão política, a publicidade e a justificação pública, todas livres de coerções (Cunha, 2009, p. 96–97). Desse modo, buscam isolar esses espaços de dinâmicas e influências externas para que a deliberação possa ocorrer de forma mais profícua. Por isso, Smith (2003) defende que os participantes não sejam considerados representantes de certos grupos ou temas para justamente propiciar o intercâmbio argumentativo e a persuasão entre os pares com maior reciprocidade. Para tal, esses participantes devem ser selecionados aleatoriamente para discutir assuntos políticos relevantes, como forma de garantir uma maior receptividade e ponderação sobre as opiniões presentes e diferentes pontos de vista. Os principais exemplos de minipúblicos mobilizados pela literatura são: Júris Cidadãos; *Planning Cells*; *Deliberative Polls*; Assembleia de Cidadãos; Conferência de Consenso; e as *Towns Meetings* do século XXI<sup>9</sup>.

Diferente dos minipúblicos, as instituições participativas (IPs) surgiram a partir das mobilizações sociais durante o processo de democratização de alguns países da América Latina, notadamente o Brasil, com a finalidade de desenvolver interfaces socioestatais através das quais as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais poderiam influenciar as decisões políticas.

Segundo Avritzer (2008, p.45), as instituições participativas (IPs) são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre as políticas”. Tais instituições pressupõem a transformação de demandas difusas de participação do nível da sociedade civil para a concepção organizada da participação dentro do âmbito estatal, tendo uma conexão das ações das associações civis junto aos atores políticos.

Enquanto os minipúblicos podem ser pensados como espaços mais artificialmente desenhados para incluir novas vozes à dinâmica de *governance* as IPs assumiram um aspecto mais dinâmico, principalmente nos seus primórdios, decorrente da relação que estabeleciam como os movimentos sociais que os defendiam. É exatamente esta relação que está no bojo da tipologia oferecida por Avritzer (2009)

---

<sup>9</sup> Para saber mais, ver Mendonça (2013) e Smith (2009).

sobre as diferentes modalidades de IPs no Brasil: desenhos de baixo para cima, de partilha de poder e de ratificação.

De um modo geral, essas experiências são, no Brasil, prioritariamente focadas no processo de produção de políticas públicas no âmbito dos executivos locais, estaduais e nacional, mas que, ao longo do tempo, foram se expandindo para os outros poderes à medida que iam se consolidando.

Como será enfatizado ao longo desta tese, o conceito de inovação aqui trabalhado se refere às dinâmicas que propiciam o engajamento cívico dos cidadãos perante o legislativo, expandindo a sua capacidade de vocalização e gerando *inputs* para essa instituição. Tais dinâmicas oferecem aos cidadãos a possibilidade de interferirem e influenciarem, diretamente ou indiretamente, nos assuntos parlamentares, desenvolvendo espaços de compartilhamento decisório. Nesse sentido, optaremos por utilizar o termo *inovações participativas*, ao invés de inovações democráticas, com vistas a demarcar mais o caráter participativo e institucional presente nos mecanismos aqui analisados. Busca-se com essa estratégia dar uma maior especificidade conceitual às dinâmicas analisadas.

Esses desenhos incrementariam, ademais, o julgamento reflexivo e os princípios de justificação, o controle público, aprimorando os mecanismos de *accountability* e o princípio da responsividade, diminuindo a distância que separa os representantes e os representados. Neste sentido, introduz-se um processo de reflexividade acerca da dinâmica representativa que deixa de se basear somente no ato de agir em nome dos representado e passa a abarcar também a presença desses representados (fisicamente e dos seus discursos) no parlamento, com um procedimentalismo institucional-societário. Portanto, o engajamento participativo vai além de atingir os interesses dos atores, não restringindo, assim, a uma lógica de maximizar seus recursos e fins.

Especificamente, a pesquisa focalizará as inovações participativas nas Assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, buscando explicar como emergiram e se desenvolveram. Como ressaltado, estas experiências foram, ao longo do tempo, fazendo parte da cena política brasileira, o que significa que foram sendo “construídas” em diferentes contextos, marcados por maior ou menor aquiescência dos atores sociais e políticos. Essa é a dinâmica que buscaremos explicar com base nos casos que serão analisados. Antes, porém, nas próximas duas seções, adotaremos uma perspectiva histórica acerca das principais transformações sofridas pelo parlamento e da ampliação de suas funções.

## 1.2. O Parlamento e suas transformações: uma abordagem histórica

O Legislativo é uma das instituições com maior visibilidade do sistema político. Suas funções e expectativas têm aumentado ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que a sua imagem pública e confiança está cada vez mais desacreditada. Escândalos de corrupção, inoperância decisória, entre outras causas, aumentam a sensação entre os cidadãos de que o legislativo é dispensável para o regime democrático (ALMG, 2009; Beetham, 2011). Em paralelo ao descrédito da instituição está o descrédito com a sua prática, a representação parlamentar.

É neste contexto que se insere a discussão das inovações democráticas aludidas. Uma análise histórica sobre as mudanças no parlamento ao longo dos últimos séculos, com destaque para o seu estágio de desenvolvimento mais atual, evidencia a busca por novas possibilidades de representação decorrente da expansão de iniciativas de envolvimento do público (*public engagement*) nessa instituição (Leston-Bandeira, 2016; Judge, Leston-Bandeira, 2017). Todavia, como salientado por Mitozo (2018), fazer um exame mais geral sobre os parlamentos acerca da sua história, suas funções e seus papéis desempenhados no sistema democrático não é uma tarefa fácil pelo fato de as pesquisas se centrarem mais em estudos de caso, principalmente em relação ao modelo britânico (Baldwin, 2005; Norton, 2013).

As antigas assembleias populares na Grécia e na Roma antiga já contavam com traços e funções similares (elaborar e discutir leis e ações) à instituição parlamentar. Entretanto, sua origem está nas assembleias medievais, que eram assembleias para debater os interesses da nobreza e do clero (Almeida, 2015).

De forma geral, pesquisas consideram que o parlamento emerge na Inglaterra, com o *Magnus Concilium* no final do século XIII: um conselho composto pelos “grandes senhores do reino” e que servia como um órgão consultivo ao monarca (Baldwin 2005; Montero, 2017).

Contudo, é somente no século XIX que essa instituição passa a ter o seu ponto alto, considerado como o “século de ouro”, em que o parlamentarismo passa a ser uma característica desse século, substituindo a monarquia constitucional (Cotta, 1998; Montero, 2017; Norton, 1990a)<sup>10</sup>. Montero (2007, p.415) considera duas datas

---

<sup>10</sup> Cotta (1998, p.879) demonstra que essa transição de monarquia constitucional para regime parlamentar não aconteceu sem turbulências e conflitos, exemplificados por episódios de censura parlamentar, dissoluções de forma prévia das assembleias pelo rei, com vistas a frear o desenvolvimento dessas arenas

importantes para a consolidação contemporânea do parlamento: 1) a implantação das eleições no início do século XX em distintos países, primeiramente com o sufrágio censitário e, posteriormente, com o sufrágio universal; e 2) a entrada dos partidos políticos como instrumentos de mediação junto ao eleitorado, o que ocorre mais fortemente em 1945.

Baldwin (2005), ao fazer um estudo de caso sobre o Parlamento de *Westminster*, compreende que este passou por três fases. O primeiro estágio compreende a sua formação e surgimento na Idade Média, em que se teria uma espécie de confluência entre o Monarca, a *House of Lords* e a *House of Commons* baseada no conceito de “soberania parlamentar”. O autor demonstra que, com o passar dos anos, houve gradualmente um realinhamento mais nítido dos membros dessas duas Casas — um composto por convocação individual (nobres e o clero menor) e os eleitos em condados e distritos (cavaleiros e burgueses). Segundo Norton (2013), a separação dessas Câmaras ocorre mais de um século depois e com uma definição das características fundamentais de cada uma, sendo que, no início, os comuns possuíam papel mais secundário, sem participar da deliberação sobre questões de maior relevância.

O segundo momento é caracterizado pelo autor como o de declínio do poder da *House of Lords* para uma maior influência política da *House of Commons*. Para ele, esse fenômeno se iniciou no século XVIII, em que ideias iluministas como a separação e controle dos poderes, e o *check and balances*<sup>11</sup> se fizeram mais presentes na Câmara dos Comuns. Além disso, a expansão do sufrágio no século XIX colocou tal Câmara em uma posição de reivindicar pressupostos de representatividade. Para Baldwin (2005), esses dois fatores colocaram o poder político mais distante da *House of Lords* e em direção a *House of Commons*.

Por fim, o terceiro e último estágio é o que Baldwin (2005) denomina como o crescimento do “governo partidário”, que se consolidou no início do século XX. Com o processo de expansão do sufrágio, apontado anteriormente, o eleitorado no Reino Unido se tornou muito grande, tornando indispensável que os deputados deleguem poder e se organizem em torno de partidos políticos. Assim, os deputados se voltam para as bases partidárias, apoiando não somente os seus líderes, mas também os programas dos partidos, resultando em uma maior coesão partidária. O “governo partidário” teve como

---

e de crises constitucionais. Malgrado, segundo o autor, no começo do século XX, esse conflito já havia resolvido em favor da instituição parlamentar em quase todos os países europeus.

<sup>11</sup> O maior expoente dessas ideias é Montesquieu que defendia o equilíbrio entre os três poderes, sendo que um poder seria responsável por frear as ações arbitrárias do outro.

consequência maior apoio vindo dos parlamentares a quem está no Poder Executivo. Deste modo, o governo passa a iniciar o processo e os trâmites legislativos, o que resulta na diminuição do poder de legislar por parte dos parlamentares. Assim, o Gabinete Governamental torna-se uma instância central na tomada de decisões no parlamentarismo<sup>12</sup>.

Interessante mencionar o processo de constituição da instituição parlamentar nos Estados Unidos, modelo que serve de inspiração para muitos países da América Latina. A formação do parlamento dos Estados Unidos se inicia em 1774, por meio de uma convenção denominada de Primeiro Congresso Continental realizada na Filadélfia, que teve a participação de 56 delegados indicados por 12 das 13 colônias britânicas (com exceção da Geórgia) para as legislaturas. Essa convenção foi realizada como uma reação a algumas leis promulgadas pelo governo britânico que determinavam atribuições das suas colônias (*Atos Intoleráveis*).

Em 1776, com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e conseqüentemente a promulgação da Constituição do país, ocorreu o Segundo Congresso Continental, também realizado na Filadélfia, mas agora com a participação de todas as 13 colônias, quando se criou um Congresso unicameral. O Legislativo passou a ser bicameral, como é até hoje, somente em 1787, com a modificação da *Carta Magna*. Assim, estados norte-americanos seriam representados na Câmara dos Representantes, com base em suas respectivas populações, e no Senado de forma igualitária (Burnett, 2004).

Os primeiros anos do parlamento estadunidense foram marcados por disputas entre federalistas e antifederalistas, pelas desigualdades entre as regiões norte e sul do país, e sobre as definições do método eleitoral e da possibilidade de candidatura, o que garantiria a superioridade e a distinção dos eleitos sobre os eleitores (Manin, 1998).

Os antifederalistas defendiam uma representação mais descritiva, no sentido de Pitkin (1967), cujo propósito é que a assembleia, entendida como uma miniatura da população, atuasse como faria o próprio povo reunido nela. Para eles, as eleições periódicas seriam condições necessárias para a representação política, mas a representação política também requeria uma similitude e proximidade entre os atores. Por outro lado, por parte dos federalistas, não havia qualquer menção no governo republicano representativo da necessidade de se ter uma semelhança entre

---

<sup>12</sup>Por outro lado, Norton (1990a) pontua que pensadores liberais enxergavam a emergência de maior poder aos partidos políticos como um sinônimo do enfraquecimento das instituições representativas.

representantes e representados. Esse grupo acreditava que as eleições seriam condições necessárias e suficientes para a representação política. Madison, por exemplo, apesar de defender a distinção entre representantes (considerados mais inteligentes e virtuosos) e representados, pontua a necessidade de se ter um sistema de sanções e recompensas frente aos representantes (Manin, 1998). As eleições e as reeleições funcionariam nesse sentido (*accountability* vertical), como um meio de manter os representantes virtuosos, o que futuramente se mostrou insuficiente.

A partir do século XIX, os partidos políticos passam a se fortalecer, o que se aproximou, com o decorrer do tempo, do modelo de partidos sugerido por Manin (1998)<sup>13</sup>, mas também por Montero (2007). Esse modelo é decorrente da extensão do sufrágio e da formação dos partidos de massa, em que o voto deixa de ser pessoal e passa a ser mais partidário<sup>14</sup>. Neste sentido, uma maior noção de pertencimento à classe social gera uma coincidência das expressões entre eleitores e representantes<sup>15</sup>.

A partir do século XX, ocorre uma maior estabilidade do parlamento, com maior atuação dessa instituição no ciclo das políticas públicas. O processo legislativo dessas Casas também passou a ser estruturado em comitês, o que propiciou uma maior especialização e debate sobre políticas e os seus aspectos legais. Atualmente, o Congresso dos Estados Unidos é composto pelo Senado, com 100 representantes, e a Câmara dos Representantes, com 435 parlamentares. De maneira geral, o Senado possui maior capacidade decisória do que a Câmara dos Representantes, dotando de mais responsabilidades e capacidades exclusivas de poder político.

No caso brasileiro, a instituição parlamentar emerge com a Constituição de 1824, a primeira Constituição Brasileira com o país independente. Essa *Carta Magna* estabeleceu um Poder Legislativo bicameral, inicialmente denominado de Assembleia

---

<sup>13</sup> Com base em circunstâncias históricas, o autor distingue três tipos de governo representativo: o *parlamentar* que se dá pela escolha de pessoas notáveis e ilustres que inspiram confiança pessoal junto aos eleitores e com papel de maior protagonismo por parte do órgão representativo (local onde ocorre o debate); a de *partido*, já expresso brevemente; e a de *audiência* (ou de público) em que a eleição dos representantes se baseia nos laços de confiança (o que se assemelha ao modelo parlamentar), reforçando a figura personalista da liderança política, ou seja, a imagem desta perante os eleitores é o que determina a sua escolha, marcado por um contexto de volatilidade eleitoral e de não correspondência entre as opiniões dos eleitores e representantes no momento pós-eleição.

<sup>14</sup> Entretanto, até 1913, ocorria eleição indireta dos senadores pelas assembleias estaduais; e somente em 1965 os negros e pobres estadunidenses puderam votar, com a Lei dos direitos de voto (*Voting Rights Act*). Essa lei estabelecia o fim de práticas eleitorais discriminatórias, decorrentes da segregação racial e financeira (pagamento de taxas – *poll tax*). Ela foi promulgada no auge do movimento dos direitos civis, vindo em seguida da Lei de Direitos Civis, de 1964.

<sup>15</sup> Na democracia de partido, a independência de ação não se centra no representante individual, mas nos líderes partidários, que são os que definem as prioridades e negociam com potenciais aliados.

Geral, dividida entre Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores<sup>16</sup>. A primeira era eletiva, com o mandato de quatro anos (caráter temporário); enquanto o Senado possuía a característica da vitaliciedade.

Já as atuais Assembleias estaduais foram criadas inicialmente com a promulgação do Ato Adicional de 1834, em que, durante o período regencial (1831–1840), havia uma forte mobilização em prol da descentralização e de uma maior autonomia política das províncias frente ao governo central. As Assembleias legislativas Provinciais substituíram os antigos Conselhos Gerais das Províncias, conselhos esses mais ligados aos interesses do Imperador. Deste modo, as províncias passaram a ter um maior status decisório, com prerrogativa de elaborar legislações e administrar seu corpo funcional (demitir e contratar funcionários) (Paranaguá, 2010). Das 27 Assembleias legislativas atuais, contando o Distrito Federal, 17 delas foram criadas entre 1834 e 1835<sup>17</sup>.

Entre períodos turbulentos de idas e vindas, a exemplificar pela instauração do Estado Novo em 1937, e pelo regime militar, regime esse que resultou em uma perda da capacidade decisória e do status funcional do legislativo brasileiro como um todo, além da realização de eleições indiretas para sua composição, o parlamento retoma seu protagonismo com a redemocratização brasileira, concretizada com a Constituição Federal (CF) de 1988 e conseqüentemente com as Constituições estaduais promulgadas no ano subseqüente. Com base na CF, teve-se a garantia da eleição direta para os cargos do Legislativo e do Executivo, além da liberdade de organização política e partidária, o que favoreceu o multipartidarismo vigente atualmente. Ademais, asseguraram-se reformas processuais de descentralização política, administrativa e fiscal, dotando maior autonomia decisória para as unidades federativas.

Seguindo Leston-Bandeira (2016), dividimos a história do parlamento em três fases: 1) *Parlamento Clube de Cavalheiros* do século XIX: pequeno, elitista, e com ligação fluída com o governo; 2) *Parlamento Representante* do século XX: decorrente da emergência dos partidos de massa e da expansão do direito ao voto, o que o torna uma instituição voltada para o escrutínio e a representação; formatado pelo modelo de

---

<sup>16</sup> Entretanto, essa Constituição também instituiu um quarto poder, o Poder Moderador, para além dos tradicionais três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O Poder Moderador era exercido pelo próprio imperador, D. Pedro I, o que o possibilitava intervir e controlar os outros poderes, o que remonta a uma ideia de centralidade política e, em certa medida, absolutista.

<sup>17</sup> São elas: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

delegação; 3) *Parlamento Mediador*: emerge no século XXI, buscando desenvolver interconexões ativas, entre as eleições, com os cidadãos com vistas a torná-lo mais aberto e transparente. Enfim, a representação de delegação passa a ser relacional. Uma das características desse Parlamento Mediador vincula-se ao desenvolvimento dos mecanismos de *public engagement* (envolvimento do público)<sup>18</sup>.

A própria conformação e transformação pela qual passou e passa o parlamento ao longo dos anos nos chama atenção para o modo de acesso e exercício do poder político. Quando o parlamento se torna a instituição de representação legítima \_ *onde* ocorre a representação formal \_ a questão de *quem representa* muda para *como nós selecionamos e autorizamos nossos representantes; e qual é a relação deles com o representado* (Pollak, 2007). Como Pitkin (2006) demonstra, houve uma passagem da representação inicialmente concebida como “pôr-se em lugar de outros”, marcada pelo aspecto de substituição e encarnação do todo, para “atuar para os outros”, no sentido de “atuar por alguém como seu agente autorizado ou deputado” (p.20).

Entretanto, deve-se atentar para a multiplicidade de compreensão do que seria o Poder Legislativo. Esta instituição é um órgão coletivo, policêntrico e com diferentes e dissonantes vozes dentro dela. Ademais, possui tamanho, atuação e processos de institucionalização diversos quando comparado a diferentes casos. Sheplse (1992) chama atenção para o pluralismo dessa instituição ao afirmar que o Congresso, longe ser “it”, é “they” na medida em que se trata de processos de coordenação coletiva relativos às intenções e escolhas políticas. Assim, as tarefas e os papéis desempenhados pelo legislativo diferem consideravelmente de um caso para o outro com funções distintas que aumentaram com o passar dos anos para além daquelas clássicas de legislar e fiscalizar (Braga; Mitozo, Tadra, 2016; Figueiredo, Saraiva, 2016; IPU, 2012; Leston-Bandeira, 2007a; Mezey, 1979; Mitozo, 2018; Norton, 1990ab; Pakenham, 1970; Walker, 2012).

Reconhece-se, todavia, que a o ato de legislar é o que justificou o surgimento do parlamento como instituição, sendo inicialmente a sua principal função (Norton, 2013). Sua formação se deu em um contexto que via com descrédito que a legislação fosse exercida diretamente pela população, devido à especialidade técnico-funcional dos

---

<sup>18</sup>A questão da mediação não está centrada na ideia deste ou daquele projeto político e/ou questão programática impulsionada por partidos políticos, mas em um sentido partilhado em que o Legislativo seria a casa onde a representação historicamente se faz presente e é reivindicada pelos grupos sociais. A mediação feita pelo parlamento é entre a sociedade e o Estado, ou seja, ele atuaria como um ramo do poder mais próximo dos cidadãos.



parlamentares (Manin, 1998; Norton, 2013; Weber, 1997). Porém, deve-se atentar para a mudança da figura do parlamentar: de *político independente*, oriundo das classes altas, presente no século XIX, para a de *político como profissão*, decorrente da expansão do poder dos partidos, que se fez mais forte na segunda metade do século XX<sup>19</sup>.

Weber (1997), na obra “*Parlamento e governo na Alemanha reordenada*”, publicada em 1918<sup>20</sup> em pleno contexto pós-guerra, faz uma crítica ao regime semiparlamentar alemão. Para esse autor, “os parlamentos modernos são primeiramente órgãos representativos dos indivíduos por meio burocráticos” (p.55), sendo necessário um consentimento mínimo por parte dos governados para a durabilidade da dominação exercida por essa instituição. O parlamento teria como função tanto debater os grandes assuntos quanto influenciar as grandes questões. Ademais, ele entendia a forma parlamentar com vistas ao recrutamento de líderes políticos, cuja função seria exercida por partidos responsáveis (*gatekeepers*). Todavia, para que essas funções fossem alcançadas, seria necessário que seu poder político fosse garantido.

Nesse sentido, Weber faz uma diferenciação entre um parlamento que desenvolve uma “política negativa”, ou seja, atuando com base no seu poder de veto frente aos projetos do executivo, daquele que exerce uma “política positiva”. A “política negativa” levaria a uma assimetria informacional em relação ao governo e um maior domínio da burocracia<sup>21</sup>. Em contraposição, o autor defende uma “política positiva” por parte do Legislativo, política essa que se basearia no reforço da sua função de governo. Tal reforço poderia vir da exigência de que os Ministros fossem parlamentares, ou que possuíssem voto expresso e declarado de confiança da maioria, o que demandaria uma contínua prestação de contas de seus atos ao parlamento.

A principal preocupação do autor era evitar o elemento cesarista presente no modelo democrático que se consolidava cada vez naquele contexto: a democracia de massa. Segundo ele, o caráter cesarista era algo intrínseco a esse modelo. Porém, a democracia parlamentar conseguiria controlar mais o referido elemento, em comparação com a plebiscitária, tendo uma maior capacidade de racionalizar a atividade política

---

<sup>19</sup> Contudo, atualmente tem crescido uma demanda por candidaturas independentes e de políticos que se colocam como *outsiders*, ou seja, parlamentares que descolam a sua imagem da organização partidária.

<sup>20</sup> Na verdade, essa obra se baseia em um compilado de artigos publicados em 1917, analisando o processo de transição de monarquia absolutista, para um regime parlamentarista, bem como o legado de Otto Von Bismark (1815–1898) na política alemã.

<sup>21</sup> “(...) nessas condições o parlamento receberá o mínimo indispensável de informações e será considerado um simples freio, um conglomerado de críticos impotentes e sabichões. Por sua vez, a burocracia facilmente parecerá ao parlamento e aos eleitores deste como sendo uma casta de carreiristas e apaziguados que submetem o povo a suas atividades inoportunas e, em grande parte, supérfluas” (p.55).

(Sell, 2011)<sup>22</sup>. O maior exemplo de democracia parlamentar se assentava no modelo britânico, em que o parlamento consegue proteger a continuidade e a estabilidade do sistema, fiscaliza as ações de poder do representante e preserva os direitos civis da população.

O interessante nessa obra weberiana é o reconhecimento da expansão de atribuições do parlamento, ao atestar, mesmo implicitamente, a importância deste para a legitimidade e estabilidade do sistema, acrescido das funções de participar diretamente da agenda política — sem falar dos tradicionais papéis de legislar e fiscalizar o governo. Ademais, há o desenvolvimento de categorias normativas sobre como deve ser operacionalizada a sua relação com outras instituições, como os partidos políticos e o Executivo, bem como com a sociedade e o aparato burocrático. Em outras palavras, compreende-se que a atuação do Legislativo está entranhada a uma estrutura-institucional e a um regime democrático que se modificou e se modifica ao largo da história, e que caberia ao parlamento se adaptar a essas mudanças com a finalidade de garantir o cumprimento das suas atribuições e expectativas. Nesse sentido, a adaptação a conjunturas externas por parte do parlamento seria um *mecanismo causal* para a promoção de inovações democráticas e até mesmo para as suas transformações em termos de papéis a serem desempenhados e funções a serem cumpridas.

Deste modo, essa instituição é constantemente alvo de mudanças institucionais, seja no processo eleitoral ou na forma do exercício da representação política formal. Essas mudanças possuem o objetivo de garantir maior legitimidade a este poder, demandando, para tal, maior organização.

A primeira mudança ocorreu com o fim do voto censitário e/ou da atribuição de pesos, para o voto universal de peso igualitário iniciado no final do século XIX e com consolidação no século XX<sup>23</sup>. Essa mudança garantiu maior igualdade política e deslegitimou a crença de que a expansão da escolha eleitoral levaria a um colapso do governo representativo.

Posteriormente, houve a discussão entre o mandato livre e o imperativo. O ponto central é se o representante deveria ter autonomia para refletir, agir e julgar as matérias legislativas, e assim, representar os interesses de forma mais universalista (mandato

---

<sup>22</sup> Todavia, com o passar dos anos a preferência de Weber pela democracia parlamentar se altera, rumo a uma nova definição de democracia plebiscitária com base em categorias sociológicas e políticas. Para saber mais ver: o Capítulo III da *Economia e sociedade* e a análise feita por Sell (2011).

<sup>23</sup> O Brasil, por exemplo, garantiu o voto para as mulheres em 1934, e a sua obrigatoriedade foi estendida as mulheres somente em 1946. Já os cidadãos analfabetos possuíram o direito ao voto apenas com a Constituição de 1988, mas tal direito é facultativo, além de permanecerem como inelegíveis.

livre); ou agiria como delegado de certos grupos e organizações, atendendo suas demandas e indicações sobre como agir no processo decisório (mandato imperativo). Essa discussão se tornou mais forte no século XIX, resultando na vitória do primeiro modelo baseado na presunção de que o parlamentar representa toda uma coletividade (o geral), e não apenas determinados segmentos ou distritos.

De acordo com Miguel (2014), a *accountability* seria uma espécie de posição intermediária entre o mandato livre e o mandato imperativo, o que ajudaria a estabelecer um vínculo entre eles.

*O representante deve explicar as decisões que toma aos seus constituintes, convencendo-o do acerto de seus posicionamentos à luz das informações que possuía, mesmo que à primeira vista possam parecer incorretos ou desconectados de seus interesses. E é o público quem decide o quão convincentes foram as suas explicações, pronunciando-se nas eleições seguintes (Miguel, 2014, p. 177)<sup>24</sup>.*

Por fim, salienta-se o debate sobre o sistema eleitoral a ser adotado: proporcional, distrital ou misto; lista aberta ou fechada — que emerge também na “era do capital e do império” concernentes a forças da democracia e do nacionalismo (Hobsbawm, 1997). Esse debate diz respeito ao modo de seleção do representante, ou seja, *quem* representa dentro do parlamento.

*(...) são os mecanismos eleitorais que determinam a natureza de ligação entre a sociedade e o Parlamento, é deles que depende em boa medida o “peso específico” da instituição parlamentar e o grau de autonomia em relação às estruturas políticas. Eles determinam, além disso, as relações de força entre os diversos grupos políticos e, parcialmente, também o clima político, contribuindo para a definição da natureza e limites do papel do Parlamento no processo político (Cotta, 1998, p.880).*

Embora fundamental do ponto de vista da engenharia institucional e seu impacto na dinâmica representativa (*quem e como* se representa), essa discussão vai além do escopo desta tese, nos obrigando a deixá-la de lado para nos concentrar nas mudanças de suas funções que, como veremos, se complexificam com o seu desenvolvimento.

### **1.3. As funções do Parlamento: para além de legislar e fiscalizar**

---

<sup>24</sup> Algo semelhante é defendido por Manin (1988) ao enfatizar que a tomada de decisão seja precedida por um debate público, e o parlamento seria o local para realizar esse debate.

Como ressaltado anteriormente, as funções do Legislativo têm se expandido ao longo dos anos. Packenham (1970) e Mezey (1979), como apontado por Norton (1990ab), tiveram o mérito de reconhecer os legislativos como órgãos multifuncionais.

Packenham, por exemplo, mobiliza três categorias analíticas, entre onze funções do Congresso Nacional brasileiro:

- 1) Legitimação - latente (reuniões regulares e ininterruptas; manifestação (aprovação formal); e canalização das tensões do sistema político;
- 2) Recrutamento, socialização e treinamento;
- 3) Decisionística ou de influência – legislação; resolução de impasses dentro do sistema político; articulação de interesses; resolução de conflitos; fiscalização da administração; tratamento dos casos específicos em relação aos cidadãos.

A tipologia funcional oferecida por este autor valoriza a relação do Legislativo para além do âmbito estritamente institucional, ou seja, entre os poderes, envolvendo também os constituintes por meio de projetos de socialização e de atendimento de demandas específicas, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da cidadania como um todo<sup>25</sup>.

Já Mezey (1979), ao elaborar uma tipologia dos legislativos com base no grau de poder de formulação de políticas e o apoio que possui, chama atenção para a importância de essa instituição restabelecer a sua legitimidade junto à sociedade, reconhecendo o princípio da diversidade social e cultural, a transparência e a responsividade do seu processo decisório.

Enfim, o que esses dois autores ponderam é que não devemos associar restritamente a função do parlamento com o “*lawmaking*”. Além disso, o fato de o Legislativo ser reativo sobre a legislação não retira a sua importância como instituição, uma vez que, através da discussão ou votação de projetos, os legisladores podem exercer influência sobre a redação final das leis a serem adotadas, canalizar interesses e levar adiante a sua função representativa (Montero, 2007).

Deve-se reconhecer que a geração de leis e normas está marcada por determinantes que vai além do plano notadamente jurídico. Envolve também o plano político, cuja atuação, de acordo com Montero (2007, p. 425), se dá por dois fatores fundamentais: 1) conjuntural - correlação de forças presentes no parlamento,

---

<sup>25</sup> Ressalta-se que esse autor contemplou atividades que não estavam inseridas formalmente nessas duas Casas legislativas, o que nos remete à ideia de que Packenham definiu essas funções com base nas consequências para o sistema político (Norton, 2013).

exemplificada pelas preferências eleitorais em certo contexto<sup>26</sup>; e 2) o procedimento legislativo - expresso pela Constituição e Regimento Interno do Legislativo, o que demarca os trâmites e processos para adoção de uma lei. Esse aspecto procedimental atribui legitimidade tanto para o proceduralismo quanto para a lei em si.

De forma geral, quatro são as funções mais reconhecidas pelos parlamentos: representar; legitimar; legislar e controlar<sup>27</sup> (Beetham, 2011; Cotta, 1998; Montero, 2007). Para Montero (2007), as duas primeiras funções (representar e legitimar) são fundamentalmente transversais à atuação do Legislativo; enquanto as duas últimas possuem um componente mais procedimental.

Reconhece-se que a capacidade do parlamento de exercer essas funções vem mudando. Um exemplo é a diminuição da atividade legislativa decorrente da intervenção do Executivo nessa área em todas as suas fases (iniciativa, discussão e decisão final) e na coordenação e definição de prioridades legislativas. Beetham (2011) ressalta também a perda da capacidade de fiscalização do parlamento, devido à emergência de órgãos externos, especialistas para tal função, como os *ombudsmen*, as agências reguladoras, etc.

Por outro lado, observa-se um processo de desenvolvimento de mecanismos adicionais de interlocução entre cidadãos e o parlamento, o que repousa no potencial que tais espaços podem apresentar de fomentarem um relacionamento mais próximo entre representantes e representados, estreitando o vínculo entre eles e com a própria instituição — representação institucional (Judge, Leston-Bandeira, 2017). Esses mecanismos permitem repensar a própria função do Legislativo, para além daquelas supracitadas.

Essas redefinições e expansões nas funções do parlamento estão associadas, entre outras coisas, ao surgimento e desenvolvimento de formas de comunicação e de

---

<sup>26</sup> Nota-se que a conjuntura política importa para compreender a ação dos mecanismos causais — os aspectos que ligam as causas juntamente ao resultado produzido, ou até mesmo a presença de algum deles nesse fenômeno em questão. Esses conceitos serão apresentados no capítulo metodológico. Assim, a depender da conjuntura do Legislativo, isso dificulta a atuação de alguns mecanismos causais para a produção da participação.

<sup>27</sup> A função de representação consiste em fazer presente as opiniões e perspectivas dos cidadãos no processo parlamentar (Montero, 2007). Cotta (1998) a considera como preliminar por ser uma constante histórica mesmo com as transformações do parlamento, e porque nela dependem todas as outras funções parlamentares. A de legitimar refere-se a manifestações de concordâncias ou discordâncias frente a determinadas decisões e processos, em que “a pluralidade de opiniões cede lugar à unidade de expressão política” (p.884). A de legislação é entendida como a de elaboração de normas gerais e como espaço de deliberação destas. E por fim, a de controle significa a de monitorar e fiscalizar as ações do governo seja por meio da proposta orçamentária, de requerimentos de mais informações, ou até mesmo instalação de processos de inquéritos.

aparatos tecnológicos (Leston-Bandeira, 2009; Mitozo, 2018). Por meio de tecnologias digitais, por exemplo, possibilitam-se uma tradução e reafirmação de um modelo democrático que permite maior interconexão entre cidadãos e representantes, fomentando laços e relações entre esses atores, além de assegurar políticas de *accountability* e de transparência das ações parlamentares, o que se aproxima das funções participativas e educativas desempenhadas por essa instituição (Braga, Mitozo, Tadra, 2016).

Das formas mais restritas de participação, como aquela defendida por Schumpeter (1961) na democracia minimalista em que a participação do cidadão com o parlamento se limita ao voto, passa-se a observar níveis mais amplos de interconexões com o parlamento ao intervir no processo legislativo por meio de petições, audiências públicas, fóruns digitais de discussão, etc.; mas também passa-se a vivenciar a política e essa instituição de forma mais ampla, estabelecendo laços informais com ela, exemplificadas pelo fomento de atividades culturais (saraus, Memorial, exposições, teatro, etc.) e de educação cívica (Parlamento Jovem, visitas guiadas, cursos de curta-duração e palestras voltadas para o público externo).

Dessa forma, Leston-Bandeira (2007, p.662) reconhece novas funções desempenhadas por esse poder: 1) *resolução de conflitos* dentro do sistema político, entre os atores políticos, entre as instituições, e entre as instituições e os cidadãos, em que o parlamento atuaria como um mediador nesse cenário; 2) *educação* ao prover informações sobre o sistema político, bem como as suas atividades, além de permitir o acesso ao parlamento; 3) *legislação*: reunir as necessidades referentes às leis; originar, esboçar e alterar leis; influenciar na legislação governamental; 4) *legitimação*: garantir que o sistema político esteja funcionando, que as instituições estejam desempenhando o seu papel, e que as necessidades dos cidadãos estejam sendo atendidas 5) *representação*: receber as demandas dos cidadãos, expressar as suas vontades e agir em torno de suas demandas 6) *escrutínio*: fiscalizar a rotina das ações e políticas governamentais; assegurar a responsabilidade de instituições centrais do sistema político. Ou seja, a autora acrescenta novas funções (resolução de conflitos e educação) àquelas comumente associadas ao Legislativo. Essas duas novas funções vão além dos muros do parlamento ao procurar desenvolver iniciativas e relacionamentos para com o público externo.

Conclui-se que os desenvolvimentos de mecanismos adicionais de interlocução entre cidadãos e o parlamento repousa no potencial que este pode fomentar um

relacionamento mais próximo entre representantes e representados, estreitando o vínculo entre eles; reafirma a importância do parlamento como arena para lidar com os conflitos, e conseqüentemente para o aperfeiçoamento da democracia; e repensa a própria função do Legislativo. Tais funções, como demonstrado, vão além das ordinárias produção e alteração legislativa e fiscalização, mas dizem respeito também a aspectos que envolvem o público externo e os outros poderes institucionais (Braga, Mitozo, Tadra, 2016; Figueiredo, Saraiva, 2016; IPU, 2012; Leston-Bandeira, 2007a; Mitozo, 2018; Walker, 2012).

Portanto, a expansão das funções do parlamento, sendo uma delas o desenvolvimento de formas de *public engagement*, evidencia a disposição deste poder de se abrir, estabelecendo uma prática mais relacional com a sociedade na tentativa de ouvir as suas demandas e buscar solucioná-las. Reconhece-se, assim, a amplitude da prática representativa cujo modelo agente-principal não é, por si só, suficiente. Como salientando por Leston-Bandeira (2016), a representação política passa a ser então mais interativa entre os atores políticos, os cidadãos e a instituição parlamentar.

Essas mudanças reforçam a necessidade de atentarmos para questões relacionadas à organização e ao modelo do legislativo, bem como para a relação entre estrutura e agência no que tange ao reforço e ao desempenho de tais funções pelo parlamento, especialmente iniciativas que fomentem o envolvimento do público com essa instituição. É neste sentido que, na próxima seção, analisaremos os condicionantes para desenvolvimento destas estratégias participativas.

#### **1.4. O *public engagement* e os determinantes para o seu desenvolvimento**

O desenvolvimento de iniciativas de envolvimento do público no Legislativo tem se intensificado, principalmente, a partir do século XXI, quando se configura aquilo que alguns autores denominam de “Parlamento Mediador” (Leston-Bandeira, 2016). Tal fenômeno acabou expandindo as suas funções, como já mencionado, acarretando maiores expectativas (e, por vezes, mais frustrações) em relação a essa instituição.

O *public engagement* é um fenômeno mais amplo que envolve diversas atividades e formas de relação entre o Legislativo e o público externo durante o interstício eleitoral (Arnold, 2012; Beetham, 2006; IPU, 2012). Essas iniciativas vão desde o acesso e provimento de informações, passando pelo desenvolvimento da

educação cívica e de atividades culturais, até a participação da sociedade no processo legislativo e nas políticas públicas (Leston-Bandeira, 2014; Walker, 2017).

De acordo com Leston-Bandeira (2014), o *public engagement* envolve cinco dimensões principais: **informação**: cidadãos possuem acesso à informação sobre o parlamento; **compreensão**: cidadãos se envolvem com essa informação desenvolvendo uma compreensão sobre o parlamento; **identificação**: cidadãos não somente compreendem o parlamento, mas também enxergam a relevância e são capazes de vincular a atividade parlamentar com suas próprias vidas e experiências; **participação**: cidadãos não somente compreendem a relevância do Parlamento para as suas vidas, eles realmente se sentem compelidos a participar de uma produção parlamentar para agir em uma área que lhes interessam; **intervenção**: os cidadãos não só participam, mas também lideram o processo e se envolvem com os parlamentares na discussão que contribui para uma decisão parlamentar (idem, p. 4–5)<sup>28</sup>.

Embora considerados separadamente, entende-se que essas dimensões se complementem contribuindo para a qualidade do processo de envolvimento do público como um todo. Por exemplo, a possibilidade da participação dos cidadãos depende de disseminação de informações, de transparência procedimental e da capacidade de ação do Legislativo<sup>29</sup>. As demais dimensões qualificam e motivam a participação nessa instituição, que, ao contrário do Executivo, não pressupõe um resultado direto, uma vez que é intermediado pela representação.

Reconhecendo que o engajamento público é um fenômeno mais amplo que não se restringe somente às atividades que envolvem a participação social, esta tese buscará analisar, entretanto, o surgimento e o desenvolvimento das inovações que envolvem a participação do público no interior dessa instituição.

O ganho analítico do conceito de *public engagement* aqui mobilizado é que ele se ajusta mais ao contexto do Poder Legislativo — peculiaridades, forma de organização e capacidades de ação. É uma literatura mais próxima dessa instituição (maior precisão analítica). A partir da noção de *public engagement*, novas formulações

---

<sup>28</sup> Posteriormente, Leston-Bandeira juntamente com Walker argumentam que o *parliamentary public engagement* inclui quatro elementos-chaves: informação, educação, consulta e participação (Leston-Bandeira, Walker, 2018).

<sup>29</sup> Essa visão contraria a ideia de Walker (2017). A autora defende que não há uma interdependência linear em que o cidadão precisaria inicialmente ser informado e educado sobre assuntos legislativos, e então ele gerar inputs significativos direcionados a essa instituição. Entretanto, a questão não é a linearidade em si, e sim que o aperfeiçoamento de formas de envolvimento do público deve ser visto de forma circular, em que tais dimensões estejam integradas entre si de forma a subsidiá-las e complementá-las.



conceituais foram construídas, como a de *Parlamento Aberto e Digital*, cujas principais dimensões mobilizadas são: transparência, prestação de contas e participação cidadã colaborativa.

O conceito de *public engagement* está dentro do campo das inovações democráticas, apresentado anteriormente, apesar de essas análises se concentrarem mais em casos idealizados pelo Poder Executivo, e, em segundo plano, pela sociedade civil e movimentos sociais. Ao remontarmos a alguns estudos da área, percebemos que o desenvolvimento do conceito de *public engagement* está imbricado aos contextos de governança participativa e deliberativa, utilizando como exemplo as inovações democráticas, como os minipúblicos, justificando que há o fomento da deliberação pública e de envolvimento direto dos cidadãos nelas, além do pluralismo da representação e da possibilidade de reivindicá-la (Hendriks, Kay, 2015; Hendriks, Lees-Marshment, 2019; Leston-Bandeira, 2014; Leston-Bandeira, Walker, 2018). Ambos os conceitos — inovações democráticas e *public engagement* — buscam promover e fortalecer a relação do cidadão com a instituição política, para além do caráter participativo. Por isso, preferimos utilizar o termo de inovações participativas.

Todavia, além de reconhecer as diferentes dimensões do *public engagement*, é vital ter ciência acerca de qual setor legislativo inicia tais atividades; as prioridades dessa atividade; e a integração deste setor com outros da Casa (Nisbett, Leston-Bandeira, 2018<sup>30</sup>). Como as autoras colocam, uma mesma atividade pode abarcar diferentes dimensões de *public engagement* (informação, educação, consulta e participação), o que pode envolver diferentes canais e fluxos contínuos de recebimento de inputs dos cidadãos e geração de inputs para os mesmos. Assim, a integração desses setores e compartilhamento de dados entre eles podem ser indicativos da efetividade e centralidade dessa política.

De um modo geral, a preocupação de desenvolver mecanismos de interlocução entre cidadãos e o parlamento está vinculada à possibilidade de fomentar um relacionamento mais próximo entre eles a fim de alcançar maior legitimidade política e melhorar a sua imagem (Arnold, 2012; Beetham, 2006; Fuks, 2016; Leston-Bandeira, 2014; Walker, 2012). Com este objetivo, muitas vezes o parlamento chega inclusive a adotar práticas da democracia participativa e deliberativa no interior de seus processos legislativos (Beetham, 2011; Mendonça, Cunha, 2012).

---

<sup>30</sup> Para balizar a análise, as autoras fazem um estudo de caso do Parlamento de Westminster.

Para Leston-Bandeira e Walker (2018, p. 309–310), quatro fatores explicam o crescimento da importância da agenda do *public engagement* nos parlamentos: 1) o crescimento do ceticismo em relação à política; 2) a expansão do acesso à educação e informação, tornando os cidadãos mais críticos (Norris, 1999) e com maiores expectativas políticas; 3) crescimento de oportunidades de acesso, transparência e interação por meio das mídias digitais; 4) o apelo aos princípios e modelos de democracia participativa.

O primeiro fator acima (crescimento do ceticismo em relação à política) está relacionado à ideia comum de crise da democracia, cujos sinais para detecção de tal diagnóstico são os mais variados, indo desde os altos níveis de abstenção eleitoral, mesmo em países cujo voto é obrigatório, passando pela desconfiança nas instituições democráticas; e a queda na filiação a sindicatos e a perda de mobilização dos partidos de massa (Almeida, 2015; Dalton, 2008; Hobson, 2016; Ercan, Gagnon, 2014; Manin, 2013; Merkel, 2014). Além disso, a separação entre governantes e governados gera o problema de que quem governa exerce de fato a soberania que pertence nominalmente ao povo (Miguel, 2014), principalmente pela debilidade da *accountability* eleitoral (Manin, Przeworski, Stokes, 2006).

De acordo com Almeida (2015), a crise da democracia está associada a um modelo específico de compreender e exercer a representação política, ou seja, é mais a sua forma do que a representação em si, o que poderia significar contestação e renovação perante esse modelo. A autora chama atenção para o fato de a ideia de representação, bem como a sua conformação dentro da democracia, sempre foi marcada por contingências históricas e de escolhas dentro de contextos políticos específicos. Entretanto, apesar dessa expressão ser algo como se fosse um continuum, observamos contextos em que ela se torna uma espécie de sensação mais aguda, como Mendonça (2017) pontua, com indagações não apenas na institucionalidade da democracia, mas na sua própria ideia em si<sup>31</sup>. Geralmente, são nesses contextos que o desenvolvimento de inovações democráticas se torna mais necessário, com vistas a revigorar a normatividade desse regime e democratizar os seus limites.

Nos últimos anos, o Legislativo tem intensificado os esforços em desenvolver formas de democracia digital, com a finalidade de ampliar a transparência, a

---

<sup>31</sup> Hobson (2016) salienta que a democracia possui uma natureza de incompletude como projeto político, uma lacuna que nunca pode ser completamente preenchida entre o que é prometido e aquilo que é entregue. Todavia, para ele, o perigo para a democracia é quando ela passa a perder a sua mágica e os cidadãos passam a perder a esperança de que suas promessas possam ser entregues algum dia.

participação e *accountability* dentro dessas Casas (Faria, Rehbein, 2016). Nesse contexto, surgem conceitos como o de Parlamento Aberto ou Digital, que buscam tornar as ações legislativas mais públicas e as decisões mais colaborativas.

O desenvolvimento e a concretização das formas de *public engagement* dentro do parlamento dependem, como já sugerido, de diversas variáveis que envolvem fatores institucionais, contextuais, operacionais e de infraestrutura, entre outros (Faria, 2012; Mendonça, Pereira, 2016; Mitozo, 2017; Walker, 2017).

Leston-Bandeira (2007a), por exemplo, ao focar na concretização de iniciativas digitais, pontua a existência de nove aspectos que merecem atenção: 1) contexto democrático (o nível de estabilização da democracia); 2) poderes constitucionais do parlamento; 3) estrutura institucional; 4) sistema eleitoral; 5) relação entre os parlamentares com seus grupos (grau de independência dos deputados); 6) idade do parlamento; 7) estrutura de trabalho do parlamento (papéis e poderes das comissões e recursos disponíveis); 8) organização administrativa (departamentos envolvidos e a relação entre eles); 9) recursos humanos e de infraestrutura disponibilizados.

O processo de redemocratização no Brasil foi marcado pela introdução de inovações democráticas que forçou seu sistema político, até recentemente, a conviver com múltiplos pontos de abertura para a participação cidadã. Esse processo difere das experiências de outros países que, como o Reino Unido, são simbolizados pela estabilidade e tradição política. Isso fica evidente no estudo de Bernardes e Leston-Bandeira (2016), que, ao analisar os websites da *House of Commons* e da Câmara dos Deputados no Brasil, constataram que há mais oportunidades de engajamento e interação no legislativo brasileiro (necessidade pragmática e cultura política).

Além do desenvolvimento democrático, o sistema eleitoral pode ser uma variável importante para influenciar a abertura ou não do parlamento a essas experiências (Bernardes, Leston-Bandeira, 2016). O fato de o Brasil apresentar um sistema de lista aberta e proporcional, o que impede uma relação mais direta entre os constituintes de uma determinada região com o representante, justificaria a necessidade de desenvolver formas de *public engagement* no interior da Câmara dos Deputados. Além disso, há o fato de os deputados se mostrarem mais propensos a permitir e a se envolver com esses espaços como de auferir maior capital político e obter sucesso eleitoral (Arnold, 2012)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Enquanto isso, no Reino Unido, adota-se o *first-past-the-post voting*, em que o partido político tem um papel mais preponderante, além de ser distrital.

Todavia, como nosso objeto de estudo refere-se a duas Assembleias legislativas no interior de um contexto caracterizado pelo mesmo sistema eleitoral e experiência democrática, outras condições causais relevantes deverão ser exploradas, a saber: a organização e a estrutura interna das Casas, bem como a relação entre os campos político e administrativo. Dessa forma, formulamos um modelo que integra: 1) a ação de agentes estratégicos (poder de agência); 2) a institucionalização e burocratização do legislativo (recurso institucional); e 3) o contexto político-institucional (forças político-partidárias e modelo do legislativo). A seguir, analisaremos, com base em revisão bibliográfica e casos empíricos, a importância de cada uma dessas condições para a promoção do engajamento participativo.

#### *1.4.1. Ação de agentes estratégicos*

Essa primeira condição chama atenção para a importância do protagonismo de determinados atores estratégicos para a implantação de inovações participativas dentro do parlamento. Por ser tradicionalmente resistente às mudanças, a presença de uma liderança política para impulsioná-la faz uma diferença crucial dentro dessa instituição (Leston-Bandeira, 2007a). Assim, é fundamental que certas percepções prevaleçam dentro do Legislativo, principalmente entre os deputados, para que a adoção das inovações se expanda e, assim, formas de envolvimento com o cidadão sejam propiciadas (Leston-Bandeira, 2007b)<sup>33</sup>.

O caso de implantação da iniciativa do Senador Virtual no Chile é um exemplo disso. O Senador Virtual permite que os cidadãos selecionem os projetos que mais lhes interessam e que expressem sua opinião por meio de votação em enquetes, além de poder fazer comentários e sugestões. Ao final do processo, um relatório com os pareceres da população é encaminhado aos senadores (Figueiredo, Saraiva, 2016). Faria (2012) adverte que a iniciativa do Senador Virtual no Chile ocorreu a partir de uma demanda de um senador, que, posteriormente, foi encaminhada pelos funcionários técnicos.

Outro caso semelhante é a ideia de disponibilizar um fórum de discussão no Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados brasileira sobre a Lei de Diretrizes

---

<sup>33</sup> Ao examinar o caso do Parlamento português, a autora demonstra a importância de um deputado (ator central) para a expansão das TICs dentro dessa Casa. Ela chama atenção para a relevância do presidente das comissões na definição dos processos de trabalho, em que, quando ocorreu a mudança do presidente da Comissão de Educação, se observou uma maior adesão ao meio digital.

Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta resolução também nasceu da iniciativa de um deputado, e, posteriormente, a discussão sobre o orçamento se tornou integrada a outros arranjos participativos, como as audiências públicas interativas (Mitozo, 2014).

Para Mitozo (2017), o Presidente do Legislativo é um ator crucial por coordenar os trabalhos e os rituais da casa, o que pode tornar os caminhos para a implementação de desenhos participativos mais fáceis. Ela utiliza, como exemplo, o caso da Câmara dos Comuns inglesa, em que o Presidente da Casa liderou um projeto de modernização e de abertura on-line, além da criação da Comissão de *Digital Democracy*, que passou a funcionar em poucos meses após a sua proposição e com maior celeridade nas suas atividades. Nesse caso, o mecanismo de modernização da Casa, relacionado ao desenvolvimento institucional do parlamento, pode ter atuado para a criação dessas inovações.

Leston-Bandeira (2014) demonstra o papel importante da Mesa Diretora, no Parlamento Europeu, para o desenvolvimento de formas de *public engagement* ao atribuir autonomia aos órgãos administrativos para formularem e implementarem atividades voltadas para o público externo, além de assegurar considerável investimento para isso.

Diante disso, a implementação de formas de engajamento público depende dos entendimentos que os atores políticos fazem acerca dessas iniciativas, levando em conta a relação entre os benefícios gerados e os desenhos assumidos por essas iniciativas. Hendriks e Lees-Marshment (2019), por meio de entrevistas semiestruturadas, procuram compreender como os líderes políticos<sup>34</sup> enxergam e valoram as iniciativas de *public engagement*.

As principais conclusões a que chegaram foram: 1) os atores políticos atribuem valor a esses processos de *public input* por razões mais epistêmicas e instrumentais do que democráticas – esses *inputs* informam os julgamentos, estabilizam conexões com o dia a dia das pessoas, testam e complementam outros *inputs* recebidos e auxiliam na implementação ou na mudança das políticas públicas; 2) *public engagement* como algo mais de escuta e menos de compartilhamento do processo decisório; 3) esses agentes preferem a dinâmica mais informal, com conversas espontâneas individuais, por

---

<sup>34</sup> Nesse caso, os entrevistados também envolvem agentes do poder executivo, como Ministros e Secretários de Estado. Esses líderes eram dos seguintes países: Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos.

acreditarem que processos de consulta formal são dominados por grupos de interesses, em que impera mais o antagonismo do que a construção dialógica.

Portanto, atentar para as percepções dos deputados quanto ao engajamento participativo é crucial para acompanhar o desenvolvimento das inovações e seus diferentes tipos, uma vez que eles podem preferir outras lógicas participativas, como aquelas mais próximas e individualizadas, do que as mais institucionalizadas, possuidoras de maior rito processual, com diversos estágios e com um maior número de participantes.

Assim, reconhecendo os deputados como atores-chave, com capacidade de obstruir as inovações participativas dentro do parlamento, de esvaziá-la, ou direcioná-las de acordo com seus interesses e perspectivas, é fundamental contemplar esta dimensão, além da institucional. Assim sendo, atentar para o lugar de poder que ocupam na Casa é importante.

A Mesa Diretora, responsável por administrar a Casa, por exemplo, possui papel crucial no processo de desenvolvimento e reflexão das práticas participativas no legislativo, uma vez que é ela quem inicia a tramitação de iniciativas de desenvolvimento institucional e concede a sua aprovação final. Assim, há uma dependência de questões políticas para desenvolver arranjos que fomentem a transparência e o acesso e participação dos cidadãos.

Como pontuado por Anastasia (2001, p. 70) ao analisar o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG):

*(...) se a maioria dos deputados fosse contrária às mudanças institucionais propostas e implementadas (...), ela poderia evitá-las usando dos direitos parlamentares baseados no postulado majoritário da organização legislativa. Então, se a maioria não impediu a continuidade desse processo, ao menos implicitamente está de acordo. Em segundo lugar, o crescimento gradual da participação dos parlamentares nessas novas formas de interlocução entre o Legislativo e a sociedade civil é uma evidência dessa adesão.*

Avritzer (2017, p. 26) também argumenta que a expansão ou contração das inovações democráticas não ocorre espontaneamente. As inovações seguem em frente nos casos em que o sistema político se engaja na sua expansão ou, pelo menos, não as bloqueia. Dessa forma, é impossível pensar nas inovações sem um ator político disposto a promovê-las.

Constata-se, então, como a ação de determinados atores (poder de agência) podem ser importantes para a inserção da participação no interior do Legislativo. E, nesse caso, esses atores se tornam ainda mais vitais para a permanência desses arranjos ao longo do tempo.

#### 1.4.2. Institucionalização e burocratização do Legislativo

A segunda condição causal é referente ao processo de institucionalização e burocratização do corpo técnico-administrativo da Casa (recurso institucional). Nesse sentido, pretendemos abarcar como a burocracia compreende e negocia/disputa o seu espaço entre eles mesmos e com o meio político. Essa concepção vai além da profissionalização dos servidores, uma vez que esta se situa mais na questão de tecnicidade e capacitação desses atores, enquanto a burocracia impacta a maneira como se dá o mecanismo de aprendizagem organizacional, o que possibilita que esses atores adquiriram conhecimentos e práticas necessários para exercer determinada atividade.

Estudos demonstram o entrelaçamento existente entre as lideranças políticas e os atores burocráticos dentro da organização pública, com a existência de interesses compartilhados e uma codependência entre eles (Peters, 1999; Pierre, 2019; Prates, 2007; Schröter, 2019). Assim, a conjunção de capacidades técnico-administrativas e políticas podem levar à implementação e manutenção de determinadas políticas públicas, nas quais se destacam a atuação do ativismo estatal (Abers, 2019; Pires, Gomide, 2014; Savoie, 2019) e a politização da burocracia, em que os funcionários tornam-se *policymakers*, desenvolvendo capacidades políticas no sentido de participar na tomada de decisões políticas, e de seu envolvimento na articulação de demandas e negociação de consensos (Abrucio, Loureiro, 2018; Lima, 2017)<sup>35</sup>. Dessa forma, a ação dos burocratas está inserida dentro de uma lógica reflexiva entre a cultura organizacional, o ambiente estrutural (recursos organizacionais) e a conjuntura política.

Mendonça (2016) considera os burocratas como um potencial conector das esferas discursivas dentro do sistema deliberativo<sup>36</sup>, contribuindo para a sua porosidade. Segundo o autor, esses agentes tanto podem fazer com que razões, que até então eram

---

<sup>35</sup> Existiria também o processo de burocratização da política, caracterizado pelo envolvimento dos políticos em assuntos cada vez mais técnicos (Abrucio, Loureiro, 2018).

<sup>36</sup> Os outros dois indutores de conectividade trabalhados no artigo foram os *media* e os ativistas. Para ilustrar o papel dos burocratas como um conector, o autor exemplifica com o caso do *Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade*, ocorrido em 2011 e promovido pela ALMG.

marginalizadas, se façam presentes nessas arenas ao sistematizá-las e organizá-las; quanto restringir o poder discricionário dos tomadores de decisão, ao refinar e rearticular os discursos nesses processos. Essas duas ações possibilitam mitigar os problemas relativos à conectividade ao longo do sistema.

Como salientado pela literatura, a gênese de experiências de engajamento foi idealizada e desenvolvida por técnicos das instituições parlamentares, decorrentes da ação estratégica desses atores (Anastasia, 2001; Faria, 2012; Faria, Rehbein, 2016). O processo de institucionalização de formas de envolvimento público permite uma maior circulação e expertise informacional dentro desse poder. Mas, para isso, é necessário, simultaneamente, desenvolver os órgãos de assessoria e consultoria institucional para receber os *inputs*, canalizá-los e desenvolver *outputs* junto à sociedade ou ao Executivo.

Baixa profissionalização e baixa qualidade do corpo técnico tendem a gerar uma assessoria e um suporte técnico frágil para o exercício parlamentar, o que prejudica a autonomia dos deputados frente ao Poder Executivo. Da mesma forma, a institucionalização da participação requer recursos. A presença de condições estruturais do parlamento, que gerem maior autonomia institucional e decisória dessa instituição, amplia as chances de desenvolvimento de iniciativas de envolvimento do público (*public engagement*).

De acordo com Leston-Bandeira (2016), os servidores do parlamento são extremamente importantes na hora de compreender os objetivos e os propósitos de iniciativas de *public engagement*, e essa importância se dá duplamente: são eles os atores que desenvolvem estratégias que implementam essa política; mas também porque são os que as realizam. Esses atores possuem concepções do tipo de democracia a ser construída e o papel do legislativo para isso, correlacionadas as finalidades dessas inovações e os possíveis conflitos e diferentes narrativas presentes.

Mitozo (2018) defende igualmente a importância do corpo administrativo e da sua longevidade para a concretização da e-participação na Câmara dos Deputados brasileira e da *House of Commons*:

*(...) esse tempo de serviço pode ser sinônimo de maior contato com atores do campo estritamente político, o que parece lhes confere maiores habilidades políticas, como capacidade de negociação e convencimento acerca da qualidade desse tipo de ferramenta. Essas características os deixam mais próximos de uma atuação como sujeitos no processo de desenvolvimento de uma cultura participativa no parlamento (Mitozo, 2018, p.163).*



Nesse sentido, é importante que esses atores institucionais tenham claro qual o propósito do trabalho desenvolvido para com o público externo. Entretanto, Stirbu (2017), por meio de um estudo de caso no Parlamento galês, demonstra uma compreensão pouco compartilhada entre esses atores institucionais sobre os objetivos em torno do *public engagement*, para além de argumentos como “os políticos amam isso”, ou que é “essencial para a democracia”. A autora ressalta também que os presidentes das comissões são essenciais para a condução dessa agenda dentro do legislativo, o que retoma o argumento anterior da importância dos atores políticos nesse processo.

Além disso, Faria (2012, p. 249) ressalta que tais projetos “necessitam receber efetivo apoio das altas instâncias administrativas e políticas de suas respectivas Casas para poder efetivamente viabilizar sua implementação, sustentabilidade e evolução”<sup>37</sup>. Então, pode-se afirmar que os ocupantes dos cargos de diretorias são atores centrais para as práticas participativas conseguirem mais adesão dentro da organização do parlamento, principalmente, junto a outros setores administrativos que estarão envolvidos, além da forma como essas práticas estarão inseridas dentro do planejamento estratégico do Poder Legislativo. Isso porque é algo imperativo a integração de diversos setores da instituição em torno dessas iniciativas para o seu funcionamento (Faria, 2012; Nisbett, Leston-Bandeira, 2018), o que facilitaria a ação do mecanismo de adesão a um projeto institucional internamente. Como Fox (2009, p. 683) escreve: “os mecanismos de envolvimento e participação precisam se tornar uma parte integrante e central do processo parlamentar, e não um mero acessório. Eles precisam estar no coração de um processo bem definido e que seja transparente e claro para o público” (tradução livre).

Portanto, acredita-se que os servidores públicos são importantes para a formulação e implantação de inovações participativas dentro do Legislativo; já os atores políticos são cruciais para a continuidade dessas inovações ao longo do tempo.

Todavia, Faria e Rehien (2016), analisando as experiências da e-Democracia e do Laboratório Hacker<sup>38</sup> da Câmara dos Deputados, colocam que, devido à percepção de necessidade de contato com a sociedade estar mais alinhada à burocracia, essas

---

<sup>37</sup> Walker (2017, p.5) também afirma que, para serem efetivas, iniciativas de envolvimento do público necessitam ter o apoio dos escalões mais altos, tanto do campo político (Presidente da Casa), quanto do administrativo (Diretor-Geral). Ambos precisariam demonstrar uma liderança forte dos objetivos dessas iniciativas.

<sup>38</sup> O Laboratório Hacker foi criado em 2013 e é um espaço colaborativo, permanente e aberto que publica dados públicos para programadores e desenvolvedores de softwares, com vistas a aperfeiçoar a transparência do Poder Legislativo e possibilitar novas formas e canais de participação.

inovações apresentam pouco valor político, uma vez que é pouco usado pelos parlamentares durante seus atos<sup>39</sup>. Enfim, a execução de formas de *public engagement* tem que ter autorização dos deputados. Entretanto, a iniciativa de sua criação vem da burocracia, bem como seu desenho e execução, o que pode ser um motivo de resistência e dificuldade de apropriação por parte dos parlamentares (Barros, Bernardes, Rehbein, 2016). Ademais, questões relacionadas à cultura política relativas à relação entre representante e cidadão, marcada por comunicações em formas personalistas e localizadas, pautada na troca de favores — “cultura do pedir” (clientelismo e paternalismo) (Moreira, 2007) —, poderiam inviabilizar a atuação de inovações legislativas que promovam mais a transparência e a participação dos cidadãos de maneira mais aprimorada e expansiva.

#### *1.4.3. Contexto político-institucional*

A terceira condicionante aborda as forças político-partidárias da região, o que se refere à relação entre o Executivo e o Legislativo, conseqüentemente, ao modelo de organização legislativa e à cultura local marcada por políticas participativas, ou não (tradição participativa).

Em primeiro lugar, a autonomia do parlamento frente ao Executivo, além de incentivar a sua institucionalização e burocracia, possibilita galgar maior legitimidade política por meio dessas inovações, além de uma disputa de poder e influência com o governo em relação às legislações e políticas públicas. Acrescido a isso, tem-se o nível de interdependência entre esses dois poderes.

*O grau e a natureza da independência do órgão legislativo em relação ao governo podem ter um impacto substancial sobre os meios e a extensão com que o parlamento decide fornecer aos cidadãos informações e documentos, ou para buscar seus pontos de vista sobre questões políticas (Griffith, Leston-Bandeira, 2012, p.511, tradução livre).*

Diante disso, faz-se necessário examinar a relação entre o governo e as Assembleias legislativas, em que há disputas de poder e afirmação da legitimidade política dessas instituições. Nesse sentido, cabe retomar o artigo seminal de King (1976), que argumenta a necessidade de evitar fazermos análises bilaterais na hora de

---

<sup>39</sup> Cabe ressaltar que os autores consideram que o e-Democracia possui maior capacidade em interferir no processo legislativo, ao contrário do Laboratório Hacker que é mais isolado do segmento político.

examinar a interconexão entre Executivo e Legislativo (como se fossem apenas dois polos) e, assim, inserir os partidos políticos nesse modelo. O autor considera que haveria cinco formas de relação entre Executivo-Legislativo: o opositorista (caracterizado pelo conflito entre o partido no governo e o(s) partido(s) na oposição); interpartidário (refere-se a conflitos entre distintos partidos dentro de uma coalizão); intrapartidário (caracteriza-se pelo conflito dentro do próprio partido); suprapartidário (quando dois ou mais partidos que trabalham em conjunto por terem visões coincidentes, ou que ao menos não se atrapalham); e não-partidário (envolve parlamentares atuando mais como parlamentares do que como membros partidários, ou seja, eles passam a atuar de forma mais independente).

Assim, a implantação de inovações participativas nas Assembleias legislativas (ALs) é afetada pelo contexto do processo decisório no parlamento, que entre outras formas, depende da estruturação do funcionamento das Casas legislativas, ou seja, o padrão de operacionalização das relações entre os poderes, com os partidos e com a sociedade. Enfim, “o processo legislativo nos estados se dá com base na dinâmica da relação do Poder Executivo nas Assembleias legislativas; os fatores internos nos parlamentos estaduais; e a amplitude da relação entre o Legislativo e a sociedade” (Martins, 2012, p. 48).

Em relação à organização legislativa<sup>40</sup>, três modelos analíticos (teorias positivas) se destacam como forma de explicação: a versão informacional, distributivista e partidária. Devem-se compreender esses modelos como tipos-ideais, servindo como parâmetros para examinar de qual modelo determinado legislativo se aproxima mais.

De forma geral, as teorias informacionais avaliam que os legisladores decidem em condições de incerteza. Os deputados estão em uma situação constante de assimetria informacional, uma vez que mobilizam menos recursos informacionais que os atores do Executivo. Nesse sentido, os parlamentares buscam ganhos e trocas de informação como forma de reduzir a incerteza no processo decisório — parlamentares com aversão ao risco (Krehbiel, 1991). Diante disso, as comissões passam a ser arenas importantes

---

<sup>40</sup> Para referir-se à organização do legislativo, utilizamos o conceito de Krehbiel (1991), que compreende como: “a alocação de recursos e atribuição de prerrogativas parlamentares a deputados individualmente ou a grupos de deputados. O conceito de organização legislativa inclui prerrogativas para propor legislação, prerrogativas para alterar a legislação proposta por outros, e prerrogativas de empregar pessoal para estudar e elaborar legislação e emendas” (p. 02, tradução livre). A organização legislativa envolve tanto o nível micro (atuação individual dos deputados dentro do Legislativo) quanto o macro (a atuação do Legislativo dentro do sistema político).

para a consecução desse objetivo, o que remonta a uma descentralização organizacional e de geração de incentivos estruturais, sendo elas representativas do eleitor mediano.

O modelo distributivista, por sua vez, entende que os deputados visam desenvolver políticas paroquiais ao alocar recursos públicos para as suas bases eleitorais (conexão eleitoral). Assim, o Legislativo seria um grande mercado de votos (Santos, 2006). As regras do jogo político brasileiro produziriam incentivos para um comportamento individualista por parte dos parlamentares. Os seus interesses seriam quase que exclusivos para a distribuição de benefícios localizados em busca de votos, em meio a um Congresso pouco colaborativo e conflituoso (Ames, 2003). Ao contrário da vertente informacional, as comissões seriam instrumentos para obter ganhos de troca, para o estabelecimento da negociação, barganha e acordos, com base em uma lógica de *pork barrel* (Shaw, 1998). Todavia, ambas as vertentes (informacional e distributivista) assumem que o objetivo dos deputados é ampliar suas conexões com suas bases eleitorais, aumentando suas chances de reeleição (Nascimento, 2013).

Já as teorias partidárias reafirmam a grande influência que os líderes partidários possuem sobre o processo legislativo. Afirmam que há uma centralização decisória concentrados no Colégio de Líderes (delegação interna) — poder de agenda, pedidos de urgência, indicação de votação da bancada (voto da liderança), controle das emendas apresentadas no plenário, etc. Além disso, pensando no caso brasileiro, essa corrente chama atenção para o processo de delegação de poder para o Executivo (delegação externa), dotando-o de atribuições referentes a iniciativas legislativas exclusivas, como a orçamentária, administrativa, e tributária; acrescido da urgência dos projetos de lei, de utilizar vetos e de editar medidas provisórias (decretos com força de lei) (Figueiredo, Limongi, 2007). Assim, o Executivo passa a ser o principal agente de produção legislativa. Para finalizar, as comissões são vistas como um meio pelo qual o partido majoritário e a coalizão governativa articulam seus interesses, controlam e definem a agenda pública e o seu ritmo de trabalho, e aprovam as políticas que eles preferem. Ou seja, são arenas com baixa autonomia decisória, sendo o plenário a principal instância de decisão final.

Nesse diapasão, de acordo com Martins (2012), a explicação sobre a relação entre Executivo e Legislativo e processo decisório nas ALs se dá com base em três perspectivas: 1) *ultrapresidencialismo*, mais associado à vertente distributivista; 2) *delegação*, mais próximo ao modelo partidário; e 3) *autonomia* do Legislativo, relacionada a fatores explicativos que a produziria e às variações entre as Casas.

A primeira delas é responsável por dar maior destaque inicial para área de estudos dos legislativos subnacionais. Isso ocorreu com a seminal obra de Abrucio (1998). Nela, o autor menciona que as Assembleias legislativas seriam instituições frágeis e dominadas pelo Executivo, fenômeno que o autor denomina como “ultrapresidencialismo estadual”. Haveria um contexto de ausência de envolvimento e responsabilização dos deputados nas políticas públicas implementadas pelo Executivo. O legislativo atuaria com base nos interesses de reprodução eleitoral, sendo somente reativo ao governo no ciclo das políticas públicas. Ressalta-se que análise feita por Abrucio é entre 1991–1994. Essa definição temporal revela a própria limitação dessa obra, sendo que estudos posteriores criticam esse caráter homogêneo do trabalho (Anastasia, 2001; Grohmann, 2001; Nunes, 2009; Pereira, 2001).

A segunda perspectiva considera que os parlamentares, compreendidos como atores racionais, delegam para o Poder Executivo a sua autoridade e capacidade decisória de produzir legislação. A delegação passa a ser uma opção às possibilidades de cooptação, clientelismo e fisiologismo entre parlamentares e governo (Pereira, 2001). Essa perspectiva, com mais estudos de caso sobre a Câmara dos Deputados, chama atenção para o poder concentrado nos líderes partidários para a sua organização interna, as atribuições constitucionais legislativas específicas do Poder Executivo (produção legislativa) e sua capacidade de formar coalizões de governo (Figueiredo, Limongi, 1995, 1999). Nesse sentido, as comissões parlamentares cumpririam um papel secundário, devido à preponderância governamental na agenda legislativa, desde a sua produção até o seu poder de veto, além do papel desses líderes em determinar o fluxo das matérias, de interferir nas suas composições e de esvaziá-las (Pereira, Muller, 2000; Inácio, 2007)<sup>41</sup>.

A terceira corrente parte do pressuposto da existência de diferentes padrões relacionais entre governo estadual e legislativo. Ela lida mais com o contexto político em cena (insere mais variações temporais), o que ajuda a explicar a situação mais autônoma e independente das ALs em relação ao governo estadual (Santos, 2001). Esse fenômeno pode ser exemplificado pelo caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), fruto do processo de inovação e mudança institucional (Anastasia, 2001); ou

---

<sup>41</sup> A autora ainda acrescenta os baixos incentivos à carreira parlamentar e o pouco incentivo à especialização por parte dos deputados, como aspectos que reduzem a centralidade das comissões na produção das decisões legislativas (p.208–209). Ademais, as comissões da Câmara não utilizam o seu poder terminativo, uma vez que elas são cessadas por requerimentos de urgência feitos por esses líderes (Amorim Neto, 2009).

como um pêndulo indo de um lado para o outro, com diferenciações quanto aos custos políticos envolvidos para esse poder, como no caso da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), que pode ser observado pela variação dos vetos derrubados pelo legislativo ao longo de diferentes legislaturas (Grohmann, 2001, 2006). Dessa forma, cabe atentar para a estruturação dos subsistemas partidários em cada estado (política regional), como forma de compreender as dinâmicas legislativas dessas Casas (Nunes, 2009; Tomio, Ricci, 2012).

Martins (2012) sustenta que a incidência das práticas participativas institucionalizadas ganha mais importância à medida que o processo decisório seja mais partilhado e não predominado, seja pelo Poder Executivo, seja pelos parlamentares. Dessa forma, argumentamos que a centralização do processo decisório, mais associado ao modelo partidário, reduz as possibilidades da agenda participativa se tornar mais exitosa. Portanto, o modelo de organização do legislativo influi para a gênese de inovações participativas, sua proliferação e continuidade ao longo do tempo. Assume-se, assim, que o modelo informacional gera mais condições para a promoção do engajamento participativo por parte do parlamento por gerar maior processo de delegação e descentralização institucional; e devido à busca pela geração de especialização e de ganhos informacionais, o que se relaciona com a utilização da participação institucionalizada para tais fins e sentidos.

Portanto, a estruturação da correlação das forças político-partidárias é uma condição causal importante a ser considerada acerca do desenvolvimento de inovações participativas nas Assembleias legislativas. Salienta-se que a concepção de condição causal aqui adotada é associada mais a eventos que originam um fenômeno — o que nos aproxima da epistemologia e ontologia determinística —, e menos com a perspectiva bayesiana de relação entre causalidade e probabilidade. Dessa maneira, a estruturação do subsistema partidário é um aspecto interessante a ser considerado. Ainda mais se pensarmos na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, onde há maiores ingerências partidárias na organização do legislativo, a exemplificar no caso de indicação de membros para as comissões parlamentares (Silame, Nunes, 2016); e pelo acordo informal de realizar eleições para a Mesa Diretora a cada um ano. Essas temáticas serão exploradas mais adiante.

Faria (2006) demonstra como se deu o processo de implantação do Orçamento Participativo no âmbito do estado no Rio Grande do Sul (OP-RS), quando Olívio Dutra (PT) assume o governo estadual (1999–2002), e o conflito gerado com a Assembleia

Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) em torno dessa política. O OP-RS gerou uma reação da ALRS, reação essa liderada principalmente por deputados oposicionistas (PMDB), que enxergavam o orçamento participativo como um espaço para o governo garantir maior apoio e legitimidade as suas propostas. Assim, esses deputados criaram e “empoderaram” financeiramente e politicamente o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR), um instituto interno do legislativo estadual que visava discutir os projetos de lei e emendas orçamentárias com a população gaúcha.

Acrescido a esses pontos, argumenta-se também que, em regiões onde há uma tradição de se estabelecer uma “governança participativa” dentro do Executivo, com uma confluência do discurso participativo por diferentes atores e agências, esse contexto desempenharia uma forma de reação no Legislativo nessa mesma direção. Além disso, associado a um processo de crise da representação tradicional, o desenvolvimento de formas de engajamento público tem como objetivo reafirmar a importância da representação parlamentar no processo político e, assim, melhorar a imagem pública do parlamento. Nesse sentido, observa-se também um papel importante da Câmara dos Deputados em formular e implantar inovações participativas, e estas inovações são replicadas no legislativo subnacional. Há, portanto, um isoformismo institucional acerca dos desenhos desses espaços, cujo mecanismo designado como mimetismo acaba operando nesse ambiente. Como exemplo, temos a comissão de legislação participativa, a ouvidoria parlamentar, etc.

O nascimento e posteriormente o sucesso ou insucesso de arranjos institucionais participativos, como Orçamento Participativo, Conselhos de Políticas Públicas e Conferências Temáticas, dependem essencialmente de quatro fatores: como se articula o seu desenho institucional; o tecido associativo local prévio e a organização da sociedade civil; as capacidades financeiras, orçamentárias e distributivas do local; e a vontade política dos governantes<sup>42</sup> para a construção do campo democrático popular<sup>43</sup> (Avritzer,

---

<sup>42</sup> A variável “vontade política” deve ser compreendida de forma mais ampliada, ou seja, como uma dimensão conflituosa e institucional entre os diferentes poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público) que envolve a adoção de experiências participativas, e não meramente uma “boa vontade” para a definição de processos participativos (Souza, 2013).

<sup>43</sup> Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) desenvolvem uma tipologia na qual a disputa pela construção da democrática se dá em torno de três projetos políticos na América Latina: o autoritário, o neoliberal, e o democrático-participativo. Nesse último, os partidos de esquerda desempenharam um papel crucial para fomento de espaços públicos e de instituições participativas. No caso brasileiro, tal papel foi feito pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Entretanto, em entrevista recente, Dagnino admite limitação dessa análise, pelo que ela aponta existência de uma confluência perversa dentro do PT, ou seja, dois projetos distintos, um de “projeto de poder” e outro da defesa da participação e combate a desigualdades, sendo este com atuação limitada dentro da corrente hegemônica do partido (Teixeira, Trindade, 2018). A

2009). A articulação dessas variáveis supracitadas é denominada por Avritzer (2008) como “desenho institucional interativo”. Avritzer (2017), posteriormente, afirma que as condições para o surgimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre foram: a democratização no Brasil (que pode ser compreendida como um legado); a tradição associativa do Rio Grande do Sul; e a proposta de incentivo à participação presente no Partido dos Trabalhadores (PT).

Os desenhos participativos serão assumidos de forma dinâmica, em um jogo com base nas demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil e na inter-relação com os atores políticos e sociais e instituições envolvidas. Há um processo construtivo e articulado entre contextos, estruturas político-institucionais e poder de agência (ação de lideranças) na hora de desenvolver inovações democráticas<sup>44</sup> (Abers, Keck, 2017). Essa concepção contraria a visão estática do desenho participativo (Fung, 2003), que acredita que um desenho mais “desenvolvido” ajudaria a criar futuramente as circunstâncias cívicas favoráveis para a sua melhor operacionalização e êxito (Fung, 2011).

Um estado que possua experiência participativa prévia, mesmo considerando para isso as práticas dos seus municípios, com uma tradição associativa e com vínculos fortes da sociedade civil com determinados partidos políticos, será mais propenso a desenvolver desenhos participativos no legislativo estadual. Isso se dá por possuir maiores confluências de apoio e suporte (maior politização das esferas sociais) dentro e fora da instituição parlamentar. Como pontuado por Fleury (2009), a interveniência e a participação efetiva de atores externos contribuíram para legitimar, consolidar e dar continuidade ao processo de inovação institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais — que entre outros implementou arranjos participativos —, processo esse iniciado na década de 1990.

Portanto, considera-se que haveria tanto uma mobilização da sociedade civil em torno de formular maneiras de envolvimento do público dentro do Legislativo, o que remonta ao argumento de Della Porta e Felicetti (2017) da importância dos movimentos sociais para o fomento de inovações democráticas para dentro da instituição; quanto uma reafirmação por parte dos atores políticos e institucionais da importância do parlamento e da representação política lá exercida. Esse fenômeno, em certa medida, buscaria desenvolver a sua representação institucional (Judge, Leston-Bandeira, 2017),

---

questão central é de que a promoção de práticas participativas institucionalizadas não conseguiu transformar as estruturas partidárias, bem como o sistema político de forma mais ampliada.

<sup>44</sup> O conceito de agência adotado pelas autoras confere atenção ao hábito, imaginação e julgamento como orientações aos agentes envolvidos (p. 264).



mas também galgar mais força e controle da política, ações essas protagonizadas pelo quadro de servidores do legislativo.

Deste modo, assume-se o caráter endógeno quanto à ação dos agentes para a formulação e implantação das referidas inovações participativas (agentes internos ao parlamento). De acordo com a literatura especializada (Anastasia, 2001; Faria, 2012; Mendonça, Cunha, 2012; Oliveira, 2009), o exame documental e a análise dos relatos dos entrevistados, observou-se o envolvimento da sociedade civil mais na forma como esses processos participativos acontecem (regras e procedimentos). A sociedade civil faz parte da comissão organizadora, deliberando sobre os expositores, sobre a configuração da discussão temática, os grupos de trabalho, entre outros. Esses agentes são importantes para consolidar e dar legitimidade à agenda participativa do Poder Legislativo, garantindo respaldo para a sua continuidade. Entretanto, eles não atuam como impulsionadores desses arranjos. A sociedade civil é convocada para se envolver nesses espaços<sup>45</sup>. Ela se apropria desses espaços, até por possuírem relação prévia com determinados parlamentares que apoiaram esse tipo de agenda. Assim, tem-se como premissa que a iniciativa de formalização passa a não ser dos movimentos sociais e das organizações civis, e sim essencialmente da burocracia.

Contudo, essa é uma profícua agenda de pesquisa no futuro: perscrutar qual o papel das organizações civis e dos movimentos sociais no surgimento, implantação e execução de desenhos participativos no interior do legislativo; em outras palavras, qual o papel desses atores para o desenvolvimento do engajamento participativo parlamentar.

### **1.5. Considerações Finais**

O processo em curso de ampliação das funções do Legislativo tem como consequência torná-lo um poder mais *ativo*, com maiores iniciativas perante o processo decisório, principalmente no que concerne ao ciclo de políticas públicas e à alocação dos recursos orçamentários.

Um parlamento que se designa como *ativo* se contrapõe aos outros dois modelos expressos na tradição funcionalista norte-americana, que seriam: o *reativo*, em que o Legislativo delega as proposições legislativas mais importantes para o Executivo, e com uma complexidade interna menos desenvolvida; ou o *carimbador*, em que o Legislativo

---

<sup>45</sup> Isso se evidencia pelos relatos dos entrevistados da ALMG de que no início havia muita desconfiança por parte desses atores em se engajar nos eventos institucionais.

funciona a reboque do Executivo, que dita o ritmo dos trabalhos legislativos, e estes acontecem somente de forma protocolar (Almeida, Santos, 2011). A intenção é desenvolver uma autonomia institucional dentro dessa instituição perante o Executivo; um processo de profissionalização de suas estruturas organizacionais; e uma racionalização da dinâmica processual das arenas decisórias de forma mais integrada entre elas (Polsby, 2004). Nesse contexto, iniciativas participativas implantadas pelo parlamento se tornam mais centrais, tanto em termos da sua dimensão *estratégica*, que consiste mais na legitimidade técnica do Legislativo (alcançar uma maior efetividade em seus trabalhos), sendo que esse poder procura não atuar de forma reativa ou a reboque do Executivo, com busca a um maior acesso e controle das informações e também de melhorar a sua imagem pública; quanto da dimensão *normativa*, que se refere mais à legitimidade substantiva (novos *issues* políticos; *accountability* discursiva; política da presença), além de reforçar a importância do legislativo (representação institucional) e da participação para a construção democrática (Quintão, Faria, 2018).

Como forma de sintetizar a discussão aqui realizada — processos e determinantes do surgimento e implantação de inovações participativas por parte do Legislativo —, apresentam-se alguns mecanismos causais elencados previamente pela literatura que podem operar para a produção desse resultado<sup>46</sup>, são eles: modernização, adesão, mimetismo e adaptação. Todavia, acreditamos que esses mecanismos atuam circunscritos a determinados momentos e, assim, não são aqueles com maior força explicativa quanto ao fenômeno aqui de interesse.

Dessa forma, as condições causais e os seus respectivos mecanismos examinados de forma mais minuciosa são: 1) atores político-institucionais — poder de agência (deputados e servidores públicos), que se baseiam na visibilidade e apoio político, além da reputação interna e externa do parlamento (imagem e legitimidade), operando por meio do mecanismo da escolha racional; 2) a institucionalização e burocratização do Legislativo (recursos institucionais), que atuam com base no mecanismo de aprendizagem organizacional por parte dos servidores técnicos a respeito da formulação dessas políticas; e 3) contexto político-institucional (forças políticas e organização legislativa), cujo mecanismo causal que emerge é o da coordenação institucional para que projetos de inovações participativas prossigam dentro da Casa (Quadro 01). Ressalta-se que as condições e os mecanismos causais aqui elencados são

---

<sup>46</sup> Resultado que pode ser compreendido como o desenvolvimento e inovação institucional por parte do Legislativo, ou seja, algo mais amplo que a agenda participativa propriamente dita.

aqueles considerados como principais, de acordo com a observação e análise do pesquisador.

**Quadro 01 - Condições e mecanismos mobilizados para a promoção de inovações participativas no Legislativo**

Condições Causais	Descrição	Mecanismos Causais
Atores político-institucionais (agência)	Poder de agência e ação estratégica (deputados, Mesa Diretora, presidentes de comissões, servidores – Diretor-Geral; Secretário da Mesa)	Escolha racional
Recursos institucionais (estrutura)	Institucionalização do Legislativo e burocratização do corpo técnico	Aprendizagem organizacional
Contexto político-institucional	Dinâmica (relação de poder, fluxos e suas formas de canalização) interna e entre poderes; e organização legislativa	Coordenação institucional

Fonte: Elaboração própria com base na revisão bibliográfica

Deve-se ressaltar que a primeira condição causal, ao enfatizar ação e poder de agência dos atores, envolve tanto os servidores do quadro administrativo quanto os deputados. Mas a forma de atuação de cada um deles se diferencia. Os parlamentares são *veto players*, ou seja, são importantes atores individuais ou coletivos, cuja concordância é necessária para o processo de decisão. Assim, qualquer inovação ou mudança institucional deve ser analisada com base: no número desses atores com poder de veto, na congruência de suas ações, na coesão de suas predileções (similaridade e a distância ideológica entre eles). Deve-se atentar também para a sequência da tomada de decisão desses atores (quem apresenta e para quem); e o seu tipo, se individuais (decisão se dá com base em suas preferências), ou coletivos (caracterizadas pelas regras internas: unânime, maioria simples ou qualificada) (Tsebelis, 2009). Portanto, a continuidade das inovações participativas depende essencialmente do aval desses atores políticos e até que ponto essas inovações serão consideradas projetos prioritários dentro da Casa, decorrente da ação da Mesa Diretora, representada, principalmente, pela figura do Presidente.

Os servidores, principalmente os de carreira, agem estrategicamente para a gênese do engajamento participativo, com vistas a desenvolver uma representação institucional e simbólica do parlamento (Judge, Leston-Bandeira, 2017; Leston-Bandeira, 2016); de aperfeiçoar os seus procedimentos organizacionais, e o melhoramento de sua imagem e legitimidade pública (Anastasia, 2001, Dulci, 2016;

Fuks, 2016); e para gerar ganhos informacionais e o fortalecer essa instituição no ciclo de políticas públicas (Anastasia, Inácio, 2010; Oliveira, 2009; Quintão, Faria, 2018). Além disso, esses agentes são importantes para a integração dos objetivos e funções dessas inovações internamente, entre os diferentes setores para que elas aconteçam (Faria, 2012; Nisbett, Leston-Bandeira, 2018). Para essa integração interna ocorrer, tal ação diz respeito mais aos servidores que ocupam os cargos de direção, como o Diretor-Geral. Entretanto, eles não são atores com poder de veto. Esses funcionários não têm poder de vetar uma proposição participativa, por exemplo, uma vez que a decisão final se restringe aos deputados. Contudo, eles possuem a capacidade de construir a definição dos projetos institucionais considerados estratégicos ao longo dos períodos.

Sustentamos, assim, que a formulação e implantação da participação institucionalizada no Legislativo se dão com base na relação de três atores principais: os servidores públicos; os parlamentares; e a Mesa Diretora (leia-se, principalmente, o Presidente).

À guisa de conclusão, compreendemos que o processo de promoção de instâncias de participação nos legislativos estaduais deve ser avaliado tendo como pano de fundo as mudanças de contexto social e político, e para atender as demandas e críticas presentes da sociedade, contextos esses que servem como gatilhos para o desenvolvimento de inovações participativas (conjunturas críticas, choques externos). Para tal, buscar-se-á avaliar os processos de desenvolvimento e mudança institucional que propiciam a introdução destas inovações, compreendendo a existência de mais de uma condição causal (agência, estrutura, tradição) que, imbricadas entre si, geram a inovação participativa por parte do parlamento. Antes, porém, apresentaremos, no capítulo dois, um mapeamento das principais inovações participativas (audiências públicas, ouvidoria, comissão de legislação participativa, banco de leis e fórum digital de discussão) introduzidas, bem como suas variações nos legislativos estaduais brasileiros. Para efeito ilustrativo, em alguns momentos, mostraremos os avanços ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em relação às Casas legislativas nos estados.

## CAPÍTULO 2 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NOS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS

As iniciativas de *public engagement* relatadas nesta tese decorrem, como afirmado, das transformações históricas ocorridas no parlamento que, por sua vez, exige dele mudanças para atender suas novas funções — mecanismo de adaptação. É neste sentido que o presente capítulo apresentará um quadro teórico sobre os processos de surgimento e alterações institucionais dentro do legislativo brasileiro, e os determinantes para atingir maior institucionalização. Para isso, com base em uma revisão da literatura acerca do desenvolvimento e mudança institucional — como essas transformações ocorrem e se dão —, buscaremos avaliar a formulação e implantação de inovações institucionais participativas pelo legislativo brasileiro subnacional (Assembleias legislativas).

Pra tal, apresentaremos na seção 2.1 uma descrição sobre a configuração e a forma de atuação das principais inovações participativas no interior das Assembleias legislativas brasileiras (audiências públicas; ouvidoria; comissão de legislação participativa; banco de leis e fórum digital de discussão). Além dos diferentes desenhos, analisaremos as dinâmicas participativas e os contextos de adoção.

Na seção 2.2, analisaremos os modelos relacionados ao desenvolvimento de novos desenhos ou à transformação destes no interior de instituições e/ou de organizações. A principal abordagem teórica para se pensar tais modelos é o institucionalismo histórico. Não obstante, outras perspectivas, no interior dessa abordagem, também serão mobilizadas, como aquela que se refere aos conceitos de *path dependence* (dependência de trajetória) em um sentido menos estático. De forma mais dinâmica, estas outras perspectivas procuraram compreender a mudança institucional por meio de fatores endógenos, mais incrementais ou graduais (adaptação ou transformação, por exemplo) quando comparados às rupturas e mudanças abruptas provocadas por conjunturas críticas e choques externos (substituição, por exemplo). Ao olhar para os aspectos internos da instituição que produzem mudanças, deve-se atentar para as ambiguidades das regras e normas, o que possibilita a discricionariedade dos agentes, e, assim, tem-se a importância da interpretação e reinterpretação dos mesmos em relação aos processos de mudança institucional (Hacker, Pierson, Thelen, 2015; Santos, 2015; Vieira, Gomes, 2014).

Ao analisarmos, ainda neste capítulo, os processos de desenvolvimento institucional no Legislativo, veremos como esses processos buscam aperfeiçoar a dinâmica da organização legislativa, racionalizar seus procedimentos e garantir maior eficiência procedimental (Polsby, 2004) (seção 2.3). Neste caso, a literatura mobilizada chama atenção para a importância da profissionalização dos servidores da Casa, principalmente para os servidores de carreira, que são importantes no subsídio de informações para os parlamentares acerca de proposições legislativas e de políticas públicas (Ryle, 1981), apesar da existência de constrangimentos hierárquicos presentes nesse tipo de atuação (Winzen, 2011).

Outro aspecto, também referente ao aperfeiçoamento institucional do Legislativo (mudanças incrementais/graduais), é a relevância das comissões parlamentares como espaços deliberativos e de desenvolvimento de *expertise* por parte dos deputados (Longley, Davidson; 1998; Rocha, 2011). Essa variável é valorizada pelo modelo informacional, que defende que tais mudanças conferem menor dependência do Poder Executivo no que diz respeito ao fornecimento de dados e informações estratégicas, resultando em maior autonomia institucional do parlamento.

Por fim, será apresentado o modelo analítico aqui proposto, elucidando as etapas e os atores importantes para a formulação e implantação de inovações participativas pelo Legislativo, bem como a atuação integrada das condições causais aqui elencadas que são necessárias e/ou suficientes para a produção desse fenômeno de interesse.

Estudos anteriores demonstram a importância da atuação do corpo técnico para o desenvolvimento de inovações participativas legislativas (Anastasia, 2001; Faria, 2012; Oliveira, 2009). Outros, de forma mais pontual, apontam para a relevância de ação de atores políticos para o fomento de iniciativas que promovam o engajamento público, principalmente o digital (Leston-Bandeira, 2014; Mitozo, 2017). Essas pesquisas ressaltam a relevância desses fatores, mas sem buscar entender, contudo, a forma articulada como esses mesmos fatores operam. Não apresentam uma análise acerca dos elos e das cadeias causais presentes nos eventos e as suas sequências. Além disso, há pouca atenção sobre a relação entre os aspectos relativos ao contexto político-institucional e ao desenvolvimento da participação, que leva em conta as distintas formas de relação entre Executivo e Legislativo (King, 1976), as dinâmicas internas dentro da própria organização legislativa e as confluências entre o campo político e o administrativo, os conflitos e ingerências existentes entre eles. Portanto, acreditamos que essas três condições causais (agência, recurso institucional e contexto-político

local), mobilizadas de maneira relacional, são essenciais para entendermos o processo de surgimento e permanência de inovações participativas ao longo do tempo. Em outras palavras, essas três condições relacionadas explicam o desenvolvimento de políticas participativas, sua continuidade ou não dentro das Assembleias estaduais, tornando-se assim um eixo crucial para as atividades legislativas.

## 2.1. Inovações Participativas no Legislativo Subnacional

Esta seção apresenta, por meio do Quadro 02 abaixo, as inovações participativas mais frequentes nos legislativos estaduais brasileiros e as novas formulações focadas, principalmente, no meio digital (quadro geral).

Entre os cinco arranjos participativos mais comuns, a audiência pública é adotada nas 27 Assembleias legislativas (ALs), contando a Câmara Distrital do Distrito Federal, estando presente no Regimento Interno de todas as ALs que regulamenta seu uso<sup>47</sup>. Aparece, em segundo lugar, a ouvidoria legislativa, estando presente em 20 ALs; em terceiro, aparece a comissão de legislação participativa, com 13 casos; seguida pelo Banco de Leis (envio de sugestão legislativa individualmente) com dois casos (São Paulo e Minas Gerais); e, por último, aparece a consulta pública on-line, presente somente em Minas Gerais<sup>48</sup>.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é a Casa que mais desenvolveu arranjos participativos, possuindo todos os cinco supracitados. Pode-se dizer que essa Casa é uma espécie de vanguarda em relação à criação das inovações que fazem a conexão com os cidadãos<sup>49</sup>. A Assembleia de São Paulo possui quatro deles, aparecendo em segundo lugar no ranking da presença de arranjos participativos mais

---

<sup>47</sup> Nem todas as Assembleias possuem um capítulo específico sobre as audiências públicas no Regimento Interno, tendo uma melhor definição e delimitação sobre as suas atribuições e procedimentos. Em alguns casos, o termo *audiência pública* aparece no *Regimento Interno* (RI) somente nas seções relativas às Frentes Parlamentares ou das comissões, afirmando que essas arenas podem utilizar as APs. Isso acontece em nove Casas: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>48</sup> Esses dados foram extraídos com base em requerimentos pelo Sistema de Solicitações de Informações (SIC), visitas aos sites, além de envio de e-mails e ligações telefônicas para as Casas legislativas. Última consulta dia 15/02/2018.

<sup>49</sup> A literatura especializada mostra que este protagonismo decorre de um processo de desenvolvimento institucional iniciado na década de 1990, que propiciou uma melhor burocratização e institucionalização do corpo técnico, o que potencializa também as outras formas de *public engagement*, como funções educativas e de escrutínio público (Anastasia, 2001; Braga, Mitozo, Tadra, 2016; Fuks, 2010; Oliveira, 2009). Essas questões serão elucidadas no quarto capítulo.

comuns. O outro caso aqui analisado — a ALRS — possui três inovações, não introduzindo ainda formas de engajamento digital.

Entre os três arranjos mais comuns nos legislativos, temos a audiência pública, a ouvidoria e comissão de legislação participativa. De forma geral, esses arranjos foram implementados até o início dos anos 2000. Houve, da segunda metade dos anos 2000 em diante, uma estagnação na criação e desenvolvimento de novos arranjos participativos nos legislativos subnacionais. Mas ocorrem reformas deles na medida em que houve uma maior integração junto às TICs.

Cabe ressaltar que, dentro do Poder Legislativo, a participação política dos cidadãos pode apresentar diferentes funções: atuam no processo de formulação de leis, na elaboração e regulação das políticas públicas, e no processo de revisão orçamentária (Breláz, Alves, 2013; Byner, 2011).

Os aspectos supracitados, definidos nos desenhos assumidos no interior de cada Casa, retratam de alguma forma os princípios que justificam a criação dos mesmos, bem como as possibilidades inclusivas que cada arranjo carrega consigo e a configuração do seu desenho.

Descreveremos abaixo cada uma desses cinco inovações institucionais participativas mais comuns. Quintão e Faria (2018) analisaram os potenciais inclusivos dessas inovações, mostrando *quem* participa, *onde* participa (on-line ou off-line), *como* se participa (monológica ou dialogicamente) e *o que* é essa participação (funções, objetivos e insumos para ela ocorrer).

**Quadro 02 - Inovações Institucionais Participativas nas Assembleias legislativas**

Nº	Assembleias legislativas	Nº de Deputados	AP*	Ouvidoria	CLP*	BL*	FDD*
1	Acre (AC)	24	Sim	Não	Sim	Não	Não
2	Alagoas (AL)	27	Sim	Não	Sim	Não	Não
3	Amapá (AP)	24	Sim	Não	Não	Não	Não
4	Amazonas (AM)	24	Sim	Sim	Sim	Não	Não
5	Bahia (BA)	63	Sim	Sim	Não	Não	Não
6	Ceará (CE)	46	Sim	Sim	Não	Não	Não
7	Distrito Federal (DF)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
8	Espírito Santo (ES)	30	Sim	Sim	Não	Não	Não
9	Goiás (GO)	41	Sim	Não	Sim	Não	Não
10	Maranhão (MA)	42	Sim	Sim	Não	Não	Não
11	Mato Grosso (MT)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
12	Mato Grosso do Sul (MS)	24	Sim	Sim	Sim	Não	Não
13	Minas Gerais (MG)	77	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim



14	Pará (PA)	41	Sim	Sim	Não	Não	Não
15	Paraíba (PB)	39	Sim	Sim	Sim	Não	Não
16	Paraná (PR)	54	Sim	Não	Não	Não	Não
17	Pernambuco (PE)	49	Sim	Sim	Sim	Não	Não
18	Piauí (PI)	30	Sim	Sim	Não	Não	Não
19	Rio de Janeiro (RJ)	70	Sim	Sim	Sim	Não	Não
20	Rio Grande do Norte (RN)	24	Sim	Não	Não	Não	Não
<b>21</b>	<b>Rio Grande do Sul (RS)</b>	<b>55</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
22	Rondônia (RO)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
23	Roraima (RR)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
24	Santa Catarina (SC)	40	Sim	Sim	Sim	Não	Não
25	São Paulo (SP)	94	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
26	Sergipe (SE)	24	Sim	Não	Sim	Não	Não
27	Tocantins (TO)	24	Sim	Sim	Não	Não	Não
	<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaboração própria, feita em maio de 2018. \*AP: Audiência Pública; \*CLP: Comissão de Legislação Participativa; \*FDD: Fóruns Digitais de Discussão; \*BL: Banco de Leis

### 2.1.1. Arquitetura das inovações

#### 2.1.1.1. Audiências Públicas

As audiências públicas (APs) são os arranjos participativos mais comuns entre as Assembleias estaduais brasileiras. As APs são espaços de participação que ocorrem no interior das comissões, e sua maior ou menor utilização depende do grau de institucionalização que adquirem em cada Legislativo.

Segundo Lemos (2007), as audiências públicas emergiram formalmente dentro do Congresso Nacional em 1988, após a Promulgação da Constituição Nacional. Em um intervalo de um ano (1988–1989), esse instrumento fora utilizado 41 vezes (Lemos, 2007).

Para Rocha (2011, p. 130), esses arranjos “têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil”. Para Barros, Monteiro e Santos (2018), esse instrumento no Legislativo possui as seguintes funções: mediação entre Estado e sociedade; como um mecanismo de negociação de interesses; um filtro de acesso dos atores e organizações junto ao parlamento; e de institucionalizar as relações dos atores envolvidos.

Segundo o Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2013, p.13–14), as audiências públicas possuem as seguintes características definidoras: caráter consultivo (gerar transparência sobre os atos governamentais e identificar a opinião da população sobre certo ato); não perenidade (caráter pontual e não permanente vinculado a um processo decisório específico); pressupõe a manifestação oral dos envolvidos; caráter deliberativo entre os atores envolvidos (discussão pública); aspecto coletivo da participação; aberta a todo público interessado, o que permite a participação de cidadãos não interligados a grupos organizados (indivíduos e cidadãos comuns), mas os organizadores convidam o público participante; e possui regras específicas para o seu funcionamento (procedimentos formais). Contudo essas regras podem variar em cada caso de audiência pública, e até mesmo a depender da figura de quem a preside<sup>50</sup>.

Portanto, as APs podem ser um espaço de debate, troca de ideias e de informações que subsidiam as atividades legislativas, atuando com vistas à legitimação das decisões. Elas são convocadas por comissões quando há a crença de que os atores da sociedade civil podem oferecer contribuições importantes para algum tema ou política em questão. Tais atores, ao deterem algum conhecimento — técnico, pessoal ou de trajetória de vida — com o assunto a ser abordado, podem qualificar o processo decisório. Isso pode ocorrer por meio de um debate mais substantivo ou por meio apenas de trocas informacionais.

A seleção e a mobilização de *quem* participa das APs são feitas pelo gabinete dos deputados entre as entidades participantes. São os parlamentares que as definem e as solicitam (Mendonça, Cunha, 2012), e os seus colegas aprovam ou não, buscando respeitar o princípio de contemplar diversas correntes de opinião<sup>51</sup> (Macedo, 2018). Neste caso, as audiências públicas apresentam limites inclusivos, uma vez que seus participantes, muitas vezes, são recrutados com base em entidades alinhadas ideologicamente com os deputados que convocam.

O público externo pode envolver especialistas ou ativistas ligados a um *issue* definido. O risco neste caso é concentrar participação em atores sociais mais organizados e com mais recursos informacionais, excluindo os grupos mais

---

<sup>50</sup> Cabe salientar que esse relatório do Ipea tem como foco as audiências públicas do Poder Executivo Federal, procurando analisar a efetividade delas. Além disso, eles acrescentam que as APs pressupõem uma participação presencial, o que não ocorre necessariamente devido às inovações participativas que incorporam as TICs nesse processo, e, assim, têm-se as audiências públicas interativas.

<sup>51</sup> O processo de seleção dos convidados no Brasil difere do contexto norte-americano. Nos Estados Unidos, o *staff* das comissões é quem define quem participará das audiências públicas (Macedo, 2018).

marginalizados que podem ser altamente afetados pela política a ser debatida. A dinâmica das APs ocorre geralmente da seguinte forma: primeiramente ocorre a composição da mesa, formada pelos deputados e pelos convidados chamados para discutir o tema em voga. O presidente da comissão é quem preside a sessão, coordenando todo o processo e controlando o tempo e a ordem das falas. Posteriormente, tem-se o debate, em que os cidadãos que estavam assistindo à audiência apresentam depoimentos e opiniões sobre a questão em pauta. Devido ao protagonismo do presidente da comissão na condução da audiência, é possível observar diferentes formatos de audiências públicas dentro de uma mesma Casa legislativa, com a maior ou menor oportunidade de vocalização para os cidadãos-participantes, com base no número de oradores e o tempo de fala despendido, gerando diferentes possibilidades de debate público.

Neste caso, estudos demonstram que há pouco incentivo para o debate nesses espaços. Dado que a apresentação do posicionamento dos deputados e dos convidados que compõem a mesa toma muito tempo, as trocas argumentativas entre os participantes ficam comprometidas. Muitas vezes, os cidadãos que ali estão presentes atuam mais como espectadores, restringindo a sua fala ao final da sessão depois que os membros da mesa finalizaram. Para aqueles, resta pouco tempo para se expressarem — de dois a três minutos para fazerem suas considerações. Nesse momento, parlamentares, especialistas e membros do executivo vão embora, comprometendo assim o princípio de reciprocidade entre os envolvidos (Breláz, Alves, 2013; Mendonça, Cunha, 2012; Zorgal, Carlos, 2017). Os cidadãos que ali estão presentes querem falar e serem ouvidos também pelos deputados, e não só pelo corpo administrativo da Casa.

Macedo (2018), ao examinar as audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados realizadas nos anos 2005, 2009 e 2013 — anos não eleitorais e no final da legislatura —, constata que elas teriam uma função predominantemente fiscalizadora do Poder Executivo, sendo que autoridades deste poder são os que predominam entre os convidados nos três anos em questão. A autora afirma que as motivações das audiências relativas às discussões de projetos de lei são minoria. Portanto, esses instrumentos não desenvolveriam a discussão pública, com trocas argumentativas que gerassem maiores subsídios informacionais (aproximação do modelo informacional)<sup>52</sup>. Barros, Monteiro e Santos (2018) demonstram que houve um

---

<sup>52</sup> Contudo, a autora ao fazer essa oposição entre fiscalização e deliberação, esquece que uma das dimensões normativas da deliberação é o controle público, que, devido ao desenho de pesquisa utilizado,

expressivo aumento no número de requerimentos para a realização de audiências públicas após a divulgação das suas sessões pela mídia institucional da Câmara dos Deputados (Agência Câmara), ocorrido a partir do ano 2000. Diante disso, os autores concluem que o parlamento estaria menos interessado no debate público e mais na visibilidade e, conseqüentemente, na divulgação, oferecida pelas APs.

Importante destacar algumas inovações no interior das APs que podem aperfeiçoar a inclusão dos cidadãos. A primeira delas é a realização de audiências públicas regionalizadas, que ocorrem no interior dos estados ou mesmo na capital, fora das dependências da sede da Casa Legislativa. Esse tipo de audiência amplia a possibilidade do envolvimento do público com os assuntos legislativos, além de permitir os parlamentares conhecerem a realidade das regiões e municípios *in loco*, gerando mecanismos que podem qualificar a discussão e as decisões.

Além disso, a regionalização passa a mensagem de que a Assembleia legislativa não é meramente um prédio físico localizado na capital do estado, algo distante e de difícil acesso à grande parte da população. A interiorização a torna mais presente em várias regiões do estado e diminui a distância entre cidadãos e deputados. As audiências públicas regionalizadas acontecem principalmente quando se tem o processo de discussão das leis orçamentárias. Todas as Assembleias legislativas brasileiras adotam, em diferentes graus, as audiências públicas regionalizadas.

Outra inovação no interior desse desenho participativo são as audiências públicas interativas (APIs). Essas audiências possibilitam que os cidadãos acompanhem as audiências públicas via *streaming* no momento que ela está ocorrendo, ao vivo, e postem perguntas, críticas, sugestões, comentários, etc., que podem ser lidos pelo presidente da Comissão durante a sessão, fomentando o debate sobre determinado tema e a transparência das ações. Esse tipo de audiência permite ampliar o número de cidadãos que participam, uma vez que diminuem o custo da participação para aqueles com dificuldades físicas e simbólicas (escala da participação). Ademais, Barros, Monteiro e Barros (2018)<sup>53</sup> apontam como vantagem das audiências públicas interativas

---

fazer tal afirmação de que as audiências não desenvolvem a discussão pública e que elas obedecem mais ao modelo partidário pode ser mais questionada por ela não analisar minuciosamente como se deu a dinâmica dessas audiências e seus desdobramentos quanto ao controle público, que poderia gerar subsídios para procedimentos e modelos de fiscalização governamental.

<sup>53</sup> A conclusão geral do artigo é que as audiências públicas interativas vão além da função informacional. Porém, os autores exploraram pouco essa questão no artigo. O modelo informacional se volta para dentro da instituição, no que tange à questão de como as dinâmicas e debates proferidos reverberaram dentro do parlamento, ou seja, os conectores nos procedimentos e decisões tomadas, algo que foi colocado de forma secundária por eles.

a memória dos debates, ou seja, a gravação e registro das discussões realizadas, além de gerar maiores ganhos de visibilidade para: a Câmara dos Deputados (desenvolver uma imagem positiva do parlamento; confiança e reputação institucional); os parlamentares (fortalece o vínculo com sua base; divulga suas ações; e presta contas); e entidades da sociedade civil (se reafirma como representante de determinada demanda da esfera civil; reconhecimento de suas reivindicações). No entanto, reconhece-se a disputa pelo controle dessa visibilidade entre esses três atores (seu enquadramento, seu formato, sua direção, etc.).

Por envolver mais recursos tecnológicos e de infraestrutura, apenas a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) implementaram as audiências públicas interativas, e ambas muito recentemente: 09/2017 na CLDF e 04/2018 na ALMG. Na Câmara dos Deputados (e-Democracia)<sup>54</sup> e no Senado Federal (e-Cidadania)<sup>55</sup>, elas já ocorrem há mais tempo (ambas iniciaram em 2012), mas eram dependentes, como as APs ordinárias, dos presidentes destes poderes e dos relatores das comissões que detêm o poder de implementar esse arranjo participativo. Ou seja, a adesão da comissão às audiências interativas dependia muito da figura e do perfil parlamentar que a preside (Barros, Monteiro, Santos, 2018; Mitozo, 2014; Rocha, 2015). Os parlamentares, autores do requerimento para a realização da audiência pública, também podem solicitar a sua interatividade.

De acordo com Rocha (2015), todas as audiências públicas que acontecem na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal são interativas, por decisão do então presidente da CDH, Paulo Paim (PT-RS), e, em 2012, em seu primeiro ano, ocorreram quatro audiências públicas interativas. O mesmo não ocorre na Câmara dos Deputados que depende mais do presidente da comissão para ser interativa.

Atualmente, no Senado Federal, por exemplo, as audiências públicas têm sido interativas por determinação dos presidentes das comissões, adotando esse recurso de forma usual. Outros eventos também podem ser interativos, conforme o interesse dos presidentes dos órgãos. Contudo, as audiências públicas (APs) podem ser feitas de

---

<sup>54</sup> Para saber mais sobre o Portal e-Democracia e as suas diversas ferramentas de colaboração legislativa, debate e participação junto aos cidadãos, ver Mitozo (2014, 2018).

<sup>55</sup> Para saber mais sobre o Portal e-Cidadania e as diversas iniciativas de e-participação, fiscalização e representação que ela propicia, ver Rocha (2015). Outro estudo interessante é de Neto (2015) que esboça uma comparação mínima de atribuição e funcionamento entre o e-Democracia e o e-Cidadania.

forma secreta a requerimento dos senadores, uma vez que não há uma resolução formal que obrigue que elas sejam realizadas em caráter interativo<sup>56</sup>.

A interatividade das audiências partiu de iniciativas dos servidores do e-Democracia (Câmara dos Deputados), e-Cidadania (Senado Federal) (Barros, Monteiro, Santos, 2018; Rocha, 2015), o que recai em resistências de alguns parlamentares a aderir a esse modelo, acrescido que o comando político das comissões (a presidência) se altera anualmente, ou seja, a dinâmica parlamentar influencia na adesão a esse tipo de audiência.

### 2.1.1.2. Ouvidoria Legislativa

As ouvidorias legislativas surgiram em 2001, sendo instaladas pela primeira vez na Câmara dos Deputados em março; posteriormente, foi a vez das Assembleias do Rio Grande do Sul, em junho, e do Espírito Santo, em setembro no mesmo ano. Geralmente, as ouvidorias legislativas seguem o desenho da ouvidoria da “Câmara Baixa”.

De acordo com os manuais de funcionamento, atos de criação e decretos examinados, a ouvidoria legislativa é considerada um *canal de comunicação e interação* direto que se estabelece entre o Poder Legislativo e a sociedade, em que a população pode contribuir para o aprimoramento dos serviços e das funções desse poder. Tal concepção nos permite compreendê-las como um canal cujo recrutamento é amplo, uma vez que é aberto para qualquer cidadão (foco em indivíduo e não entidades).

As principais funções da ouvidoria parlamentar são: identificação de problemas e expressão de preferências dos cidadãos; complementar os institutos de proteção aos direitos dos cidadãos; controlar a máquina pública; propor caminhos e alternativas para a Mesa Diretora; e ser um espaço de mediação de conflitos não somente para sociedade, mas também para os servidores da Casa (Queiroz, 2012; Quintão, Cunha, 2018; Trombka, 2004). O fato de o destinatário das ações propositivas ser a Mesa Diretora já demonstra que esta é um ator central para a atuação das ouvidorias parlamentares.

Esse canal é uma instância participativa de incidência direta unipessoal, que permite mais a participação individualizada, ao contrário das audiências públicas cuja participação é mais coletiva. Por meio da ouvidoria, qualquer cidadão pode fazer denúncias, queixas, solicitações, etc. sobre a atividade parlamentar, sem se constituir em

---

<sup>56</sup> Informação fornecida pelo Serviço de Pesquisa Legislativa por meio da ouvidoria do Senado Federal.

um fórum deliberativo propriamente dito. Em outras palavras, é um arranjo mais abrangente, uma vez que pressupõe uma ação individualizada, mas não necessariamente deliberativa.

As principais formas de acionar a ouvidoria são via internet, seja por e-mail ou por um formulário próprio, em um sistema direcionado a ela.

Quintão (2015), ao investigar o caso na ALMG, mostra que o perfil dos manifestantes da ouvidoria legislativa deste estado é formado prioritariamente por homens, concentrados na capital e com alta escolaridade<sup>57</sup>.

Segundo o autor, uma das justificativas para o perfil encontrado é o fato de haver baixa circulação de informação sobre o papel da ouvidoria e sua forma de atuação. Acrescido a isso, algumas dessas ouvidorias atuam interligadas ao Conselho de Ética, voltadas mais para o decoro parlamentar e a instituição de procedimento disciplinar, com atuação que subsidiaria a corregedoria, com maior incentivo ao controle do comportamento dos deputados do que à participação de caráter propositivo. Estes são os casos das ouvidorias dos estados do Amazonas, Maranhão e Minas Gerais (Martins, 2012; Quintão, 2015).

Por fim, outro obstáculo à atuação da ouvidoria legislativa como um arranjo de reivindicação de direitos se refere a sua baixa autonomia política e técnica. A ouvidoria é um espaço com pouca legitimidade dentro da Casa, com funcionamento esvaziado devido às ingerências e aos interesses de partidos e grupos políticos, tendo baixa capacidade de influência no processo decisório (Quintão, Cunha, 2018). Além disso, a prestação de contas das suas ações fica muito restrita ao cidadão-demandante, não se voltando para a população em geral, o que limita a troca e a interação com outros cidadãos, e impedindo que eles tenham ciência dos rumos tomados por esse arranjo (Quintão, 2019).

### *2.1.1.3. Comissão de Legislação Participativa*

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) permite que a sociedade civil organizada sugira ações legislativas para o parlamento. De forma geral, a sociedade civil pode apresentar projetos de lei, projetos de leis complementares e emendas ao orçamento. Essa comissão atua como uma porta de entrada para apreciação para essas

---

<sup>57</sup> Padrão semelhante é possível observar quando se trata da ouvidoria da Câmara dos Deputados, em que homens do estado de São Paulo aparecem com maior incidência (SIS Ouvidor).

ações, e, caso aprovada, a proposição legislativa passa a tramitar nas outras comissões, podendo se transformar em uma norma jurídica. Nesse processo de tramitação, a própria CLP pode requerer a realização de uma audiência pública para obter mais informações sobre a matéria em questão e fomentar a deliberação pública, podendo inclusive melhorar alguns aspectos da proposição legislativa (Martins, 2012).

Essa comissão simplifica as formas como as entidades, sindicatos, organizações não governamentais, órgãos de classe, etc.<sup>58</sup> propõem projetos de lei, quando se compara com a lei de iniciativa popular; dessa forma, a constituição da CLP foi uma alternativa para tornar mais factível a participação da sociedade no processo legislativo (formulação, tramitação, e votação de proposições) por meio da figura da sugestão legislativa (Anastasia, Nunes, 2006).

Os objetivos e atribuições das CLPs nas Assembleias legislativas são, em grande parte, originários da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001 — a primeira Casa a criá-la — para facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Segundo Barbosa (2013), a CLP produz três resultados interligados: aprendizado político relativo à relação entre interesse público e privado e relativo a maneira como ocorre o processo legislativo; aproximação da sociedade civil com as decisões que impactam as suas vidas; e maior legitimidade do Legislativo perante a sociedade civil, dado que as sugestões aprovadas estão calcadas na participação política.

Existem ainda poucos estudos que analisam, comparativamente, as características e as proposições legislativas das CLPs das Assembleias estaduais<sup>59</sup>. Um desses estudos é o de Martins (2012) que demonstra a peculiaridade da CLP da Assembleia de Minas Gerais. Na ALMG, a CLP elevou o número de propostas tramitadas e aprovadas quando comparado com o das outras Assembleias. Esse fato decorre da sua atuação na discussão das leis orçamentárias enviadas pelo Executivo para a apreciação do Legislativo. Essa comissão foi responsável por coordenar as consultas e os debates públicos sobre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), a

---

<sup>58</sup> Exceto partidos políticos, órgãos internacionais; e administração pública direta e indireta.

<sup>59</sup> Pesquisas sobre a CLP se referem mais ao âmbito nacional, focando mais na Câmara dos Deputados. Diniz, Hebling, Couto (2016), por exemplo, demonstram, ao analisar as sugestões encaminhadas a essa comissão de 2001 a 2014, que quase 70% destas se concentram em apenas 10 organizações, excluídas ações legislativas simbólicas, como datas comemorativas, realizações de seminários, requerimentos de informações, entre outras. Além disso, há uma menor tendência das propostas voltadas para grupos coletivos serem aprovadas, do que para grupos específicos.



revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

#### 2.1.1.4. Banco de Leis

O banco de leis é uma inovação que amplia o acesso dos cidadãos ao Poder Legislativo. Esse desenho propicia a participação individualizada, através da qual qualquer cidadão pode enviar uma sugestão de proposição legislativa, não sendo necessário ser membro de organizações civis formalmente reconhecidas.

Por meio de uma página de Internet específica, após um cadastro, o cidadão pode enviar uma sugestão legislativa ou alteração em um projeto já existente. Essas sugestões são publicizadas nessa página e classificadas por tema, o que permite que os cidadãos visualizem as propostas já enviadas. Em um primeiro momento, os servidores técnicos as analisam sob o ponto de vista da legalidade, juridicidade e constitucionalidade, e respondem ao cidadão-demandante sobre a viabilidade da sua sugestão ou da existência de outro projeto de lei semelhante em tramitação. Essa troca entre os servidores e os cidadãos pode incrementar o aprendizado político, elemento fundamental para a participação. Após o parecer técnico de sua viabilidade, a sugestão legislativa é encaminhada à CLP para a formulação do respectivo projeto de lei ou de algo compatível. Por fim, os próprios parlamentares podem consultar esse banco, como forma de subsidiá-los na proposição ou no emendamento legislativo.

No *Envie seu Projeto de Lei* da ALMG, o banco de leis é integrado à comissão de legislação participativa, assim como ocorre na Câmara dos Deputados com o *banco de ideias* ou na Assembleia de São Paulo com o *banco de projetos*.

Por fim, deve-se mencionar a ferramenta *Ideia Legislativa* (criada em 2012) presente no Portal e-Cidadania do Senado Federal brasileiro que permite que os cidadãos enviem a sua sugestão legislativa. Esta sugestão é publicada no site e, caso receba apoio de 20 mil usuários no prazo de até quatro meses, ela é encaminhada formalmente para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Se acolhida, passa a tramitar oficialmente na “Câmara Alta”<sup>60</sup>. A sugestão legislativa consiste em uma ideia central para um problema que se pretende solucionar, com

---

<sup>60</sup> Desde a sua criação em 2013, 87 ideias receberam mais de 20.000 apoios; dessas, 24 não foram acatadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH); outras 50 estão sendo apreciadas na comissão nesse momento; cinco estão aguardando envio para a CDH; e oito delas foram convertidas em projeto de lei (Relatório Ideia Legislativa, 2018 – Acesso dia 30/04/2018).

objetivos e proposições. Destaca-se que, entre todas as ferramentas ofertadas, a *Ideia Legislativa* é a ferramenta de maior repercussão nesse Portal<sup>61</sup>.

De forma geral, o banco de leis, um tipo de participação on-line, envolve menos custos para a participação dos cidadãos. Seu destino final é semelhante à sugestão legislativa da Comissão de Legislação Participativa e apresenta o mesmo trâmite no processo institucional. Todavia, a participação on-line requer habilidades tecnológicas e acesso à Internet, o que por si só gera desigualdades à sua promoção, podendo comprometer a equidade dos resultados (Beauvais, Baechtiger, 2016).

#### 2.1.1.5. Fóruns Digitais de Discussão

Os fóruns digitais de discussão (FDDs), em alguns casos denominados como consulta pública on-line, permitem que os cidadãos deliberem on-line sobre temas que eles mesmo propõem, como acontecia com o *Espaço Livre*<sup>62</sup>, ou que eles possam discutir e sugerir alterações, colaborativamente, na redação de projetos de lei, exemplificado pelo *Wikilegis*. Ambos os desenhos estão presentes no e-Democracia da Câmara dos Deputados. Os FDDs objetivam qualificar o debate público, discutindo projetos de lei que estejam em evidência junto à opinião pública, ou que são solicitados pelos próprios parlamentares. Esta discussão pode contribuir para incrementar tais projetos ao envolver ideias sistematizadas em relatórios que podem subsidiar as decisões dos deputados (Faria, 2012; Mitozo, 2016).

Os FDDs permitem a participação dos cidadãos comuns que se envolvem em algum assunto político, mesmo não sendo integrantes de movimento social ou entidade civil. De forma geral, os fóruns digitais deliberativos aumentam a “presença” destes cidadãos nas discussões da Casa Legislativa ao envolverem menos custos de mobilização e participação social, podendo ainda engajar um público mais jovem, frequentemente afastado de processos institucionais de participação política (Mendonça, Cunha, 2012). Por outro lado, esse tipo de desenho, desenvolvido mais recentemente, demanda mais infraestrutura tecnológica e operacional, aumentando os custos para gerenciar e controlar a dinâmica participativa. Precisam lidar também com a

---

<sup>61</sup> O portal e-Cidadania propicia os cidadãos emitirem opinião sobre projetos de lei em tramitação; estabelecer processo de consulta pública; e propor um tema a ser debatido nas comissões (conformação da agenda pública); entre outras iniciativas.

<sup>62</sup> Esse desenho não está mais disponível no portal do e-Democracia. Atualmente, não é possível enviar novas manifestações nele, sendo que o conteúdo das mensagens (arquivo) está disponível somente para consulta. As últimas mensagens enviadas datam do final de 2016.

(in)disposição dos representantes em interagir com os cidadãos por esse meio (Mendonça, Pereira, 2016).

Os FDDs estão mais institucionalizados no Legislativo federal, uma vez que somente a ALMG os implementou, em 2009. Nestes casos, os FDD se integram aos outros espaços de participação, uma vez que suas contribuições podem fazer parte das discussões e da formalização do relatório final dos eventos institucionais (Seminário Legislativo, Fóruns Técnicos na ALMG); ou na formalização de enquetes (a favor ou contra) presentes no portal da Casa sobre a proposição legislativa; ou ainda vinculados à *Ideia Legislativa* quando uma proposição atinge 20.000 apoios em quatro meses, pode-se abrir um fórum on-line deliberativo no portal e-Cidadania do Senado Federal<sup>63</sup>.

Entretanto, estudos já realizados apontaram vários entraves sobre o *modus operandi* dos fóruns digitais de discussão. Faria (2012) mostra um baixo envolvimento dos deputados, mesmo quando há uma estruturação interna no interior da Câmara dos Deputados para que os parlamentares participem das discussões. Isso afeta a participação, visto que a propensão para participar também está vinculada à sensação de eficácia política (Pateman, 1992). Os cidadãos participam quando acreditam que os parlamentares “ouvirão” e levarão em conta suas considerações. Mendonça e Amaral (2014), ao analisarem o caso da consulta pública on-line sobre a Reforma Política na ALMG em 2011, mostram que os índices de reciprocidade entre as postagens são muito baixos, comprometendo o processo decisório da dinâmica deliberativa.

## 2.2. Desenvolvimento e mudança institucional: aportes teóricos

A presente pesquisa vincula-se à área do desenvolvimento e/ou mudança institucional, analisando e identificando os atores e as circunstâncias políticas que interferem nesse processo. De acordo com Jepperson (1991), o desenvolvimento institucional seria um tipo de mudança na instituição que representa a continuidade institucional, ao invés de uma ruptura. Seria uma mudança ou a elaboração de algo dentro de uma ordem institucional vigente<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Esse episódio aconteceu, por exemplo, com a sugestão advinda da Ideia Legislativa de criminalizar o *funk*, “como crime de saúde pública à criança, aos adolescentes e à família”, em que foi aberta uma consulta pública on-line para discutir essa temática.

<sup>64</sup> Para esse autor, existem quatro tipos principais de mudança institucional: formação institucional, desenvolvimento institucional, desinstitucionalização e reinstitucionalização. Para saber mais, ver Jepperson (1991).

De um modo geral, três correntes teóricas no interior do institucionalismo foram mobilizadas para explicar processos de formação, mudança e/ou permanência das instituições, bem como o seu próprio conceito: o histórico, o sociológico e o da escolha racional<sup>65</sup>. Todavia, cada uma delas possui potencialidades e limitações para explicar os processos de desenvolvimento e de alteração institucional, uma vez que enfatizam diferentes dimensões analíticas. Suas escolhas dependerão do que se quer explicar e do *background* analítico em que o pesquisador está inserido.

O diálogo em torno do conceito de *path dependence* (dependência de trajetória), oriundo do institucionalismo histórico, é um bom exemplo da interação destas diferentes dimensões analíticas. Dado seu caráter estático, com muita ênfase no legado das instituições, o conceito passou a ser alvo de críticas. Neste caso, as possibilidades de escolha por parte dos atores são restringidas, conferindo uma tendência à manutenção e ênfase à estabilidade de certos padrões e formas de atuação. Como Immergut (2006a, p. 242) pontua:

*(...) se as instituições criadas no passado são pensadas para restringir de algum modo os desenvolvimentos futuros — e particularmente se elas afetam as preferências dos atores políticos — não é imediatamente óbvio como a mesma explicação pode explicar o impacto duradouro das instituições ao longo do tempo, e ao mesmo tempo, ser responsável pela mudança institucional (tradução livre).*

Contudo, reconhece-se que eventos anteriores influenciam a tomada de decisão dos agentes envolvidos e, conseqüentemente, incidem na geração de eventos futuros. Pierson (2004) enfatiza, por exemplo, a importância de se ter atenção para as formas

---

<sup>65</sup> Essas três correntes dentro do neoinstitucionalismo (histórico, o da escolha racional, e o sociológico) surgiram como uma resposta às perspectivas behavioristas e todas as três procuram examinar o papel das instituições na geração de determinados resultados sociais e políticos. O institucionalismo histórico procura focar sua análise dentro de uma trajetória percorrida, em que contextos e políticas herdadas estruturam ou condicionam as decisões ulteriores. O da escolha racional tem como pressuposto que os atores possuem preferências em maximizar seus benefícios, tendo assim um comportamento mais utilitário (calculam os ganhos e perdas em determinada ação). Assim, as instituições propiciam aos atores os “ganhos de troca” na redução da incerteza e nos problemas de ação coletiva. Já o institucionalismo sociológico adota uma perspectiva mais culturalista ao entender as instituições não somente como regras, procedimentos e normas formais, mas também sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que atribuem significados para ação humana. Assim, essa abordagem chama atenção para o fato de que uma mudança institucional está mais associada à legitimidade social do que a de eficiência, ou seja, adoção de novas ações e práticas institucionais se pactua com os valores reconhecidos dentro de um contexto social e cultural (Hall, Taylor, 2003). Entretanto, ressalta-se a emergência mais recente de uma quarta corrente dentro do neo-institucionalismo: o institucionalismo discursivo (Schmidt, 2010), que será abordado mais adiante. Este institucionalismo é decorrente da virada ideacional que leva em conta as origens das instituições e o quadro mental dos seus *designers*, o que moldará a forma final assumida por essas instituições; e os embates discursivos presentes dentro e fora das instituições que influenciam em processos de alteração, mudança ou até mesmo refundação (Perissinotto, Stumm, 2017).

pelas quais resultados institucionais anteriores podem constranger esforços futuros para a inovação institucional. O autor chama atenção para a importância de explorar as fontes de “resiliência institucional”, ou seja, a resistência às mudanças que podem ser de quatro tipos: problemas de coordenação; pontos de veto; especificidade de investimentos feitos (ativos); e *feedback* positivo. Assim, “quanto mais a resiliência institucional aumenta, mais a efetividade da mudança institucional declina” (Pierson, 2004, p. 144; tradução livre). O autor chama atenção ainda para a variável “tempo” — o “quando” um evento ocorreu e seu desencadeamento para outros eventos —, vital para entendermos as dinâmicas de mudança e remodelação institucional.

A questão é que fenômenos de mudança e reprodução institucional estão envolvidos em processos de conflitos, lutas e negociação entre diversos agentes envolvidos, sejam eles internos ou externos à instituição, uma vez que as instituições atuam com base na complementaridade e interdependência entre elas, além de impactar e sofrer impactos da esfera civil. Nesse sentido, alguns estudos, partindo de distintas perspectivas teórico-analíticas, têm criticado as correntes do neoinstitucionalismo devido à falta de atenção para o papel do interesse dos atores e de seu poder de agência na conformação de determinada ação e, assim, da mudança institucional (Araújo, 2017; Hacker, Pierson, Thelen, 2015; Mahoney, Thelen, 2010; Rezende, 2012; Santos, 2015; Schmidt, 2010; Vieira, Gomes, 2014).

Os atores não são, segundo essas abordagens, passivos. Eles percebem os principais sentidos atribuídos às instituições e, ao interpretá-los, buscam agir com base em suas percepções, adotando estratégias de pressão, mobilização e formação de coalizão em torno da adoção de determinados rumos institucionais (Dagin, Goodstein, Scott, 2002). A própria ambiguidade das regras e discricionariedade dos atores para a execução delas podem gerar uma lógica informal de mudança por meio da qual uma multiplicidade de significados é atribuída, fomentando novos desenhos e/ou mudanças nas instituições. Fatores endógenos condicionam, assim, os rumos adotados dentro das instituições/organizações ou das políticas públicas (Dryzek, 1996; Olsen, 1997).

Há ainda situações em que os cidadãos, incapazes de antecipar situações futuras sobre a implantação da regra em função de certa limitação cognitiva e de processamento de informações, podem impulsionar mudanças e resultados inesperados (Mahoney, Thelen, 2010). Vale destacar que as forças políticas que moldam a implementação das regras são geralmente muito diferentes daquelas que elaboram o início das leis (Hacker, Pierson, Thelen, 2015).

Nesse sentido, Campbell (2009, p.92) enfatiza três principais problemas quando a mudança decorre das conjunturas críticas (exógenas): 1) elas explicam por que mudanças maiores e revolucionárias ocorrem, mas não como as incrementais, de caráter gradual e evolucionário sucedem (por exemplo: a dependência de trajetória); 2) refere-se à mudança como um choque exógeno, o que acarreta pouco reconhecimento do papel das inconsistências e contradições dentro dos arranjos institucionais, fatores esses que também podem levar à crise e resultar em transformações nas instituições; 3) foca em eventos-chaves para a ocorrência da mudança, mas não nos processos em que os atores determinam quais mudanças serão feitas.

Com base em tais críticas, as pesquisas no campo passaram a mobilizar outras dimensões analíticas — a ideia de legado, contextos exógenos, dependência de trajetória, a atuação de atores políticos e *policymakers* — e de forma mais dinâmica e interativa. Os modelos propostos são adotados tanto para compreender *single ou comparative cases*.

Um exemplo é o modelo formulado por Mahoney e Thelen (2010) acerca da mudança institucional gradual. Para eles, esse tipo de mudança ocorre quando problemas de interpretação de regras e de sua execução abrem espaço para os atores implementarem de outras formas as regras existentes. Os autores desenvolvem uma abordagem interativa, em que o padrão da mudança institucional — deslocamento (*displacement*); camada (*layering*); deriva (*drift*); e conversão (*conversion*) — se relaciona às três variáveis conjugadas: características da instituição (alto ou baixo nível de discricionariedade na interpretação/execução); do contexto político (poderes de vetos dos defensores do *status quo* — fortes ou fracos<sup>66</sup>); e o tipo de agentes de mudança (insurrecionais; simbióticos; subversivos e oportunistas), que irão variar na busca por preservar a instituição e seguir as suas regras<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Contudo, deve-se salientar que o modelo de *veto players* que se tornou mais conhecido com Tsebelis acabou aderindo o modelo de *veto points*. Estes são entendidos como uma arena política com poder jurisdicional para vetar propostas legislativas do governo, ou seja, a combinação de regras constitucionais e maiorias políticas em determinado momento (Immergut, 2006b). Já o conceito de *veto players*, além de referir-se às relações institucionais, também envolve as ações estratégicas dos atores, em que a formação de coalizões é um dos exemplos. Assim, a renovação político-institucional tornar-se-á mais difícil se o número de *veto players* bem como a distância de posicionamento político e de coesão entre eles aumentar (Tsebelis, 2009).

<sup>67</sup> De forma sucinta, os agentes insurgentes (*insurrectionaries*) buscam intencionalmente e explicitamente extinguir as instituições ou as regras existentes, ou seja, eles rejeitam o *status quo* vigente e estão ligados ao tipo de mudança denominado como deslocamento. Os simbióticos (*symbionts*) podem ser tanto parasitas, no sentido que exploram a instituição para ganho privado, quanto mutualistas, que também se beneficiam dessas regras que eles não desenham, mas não se associam a nenhum padrão específico de mudança, diferente dos parasitas que se associam ao padrão de deriva (*drift*). Já os subversivos

Nas mudanças por deslocamento (*displacement*), há uma remoção das regras pré-existentes e a introdução de novas regras. Pode ser um fenômeno abrupto, radical, como em processos revolucionários; ou mais lento, quando novas instituições são introduzidas por completo e competem diretamente com as outras mais velhas. Enfim, há uma substituição institucional, e não meramente uma suplementação de arranjos.

A mudança por camada (*layering*) ocorre quando novas regras são anexadas àquelas já existentes. Há a introdução de novas normas e, ao mesmo tempo são mantidas as antigas, complementando-as. Essa mudança difere do *displacement*, porque envolve revisões, emendas, nas regras já existentes, e não a introdução de novas instituições ou regras.

Já a mudança do tipo deriva (*drift*) acontece quando as regras se mantêm formalmente, mas os impactos mudam como resultado das mudanças das condições externas. Há uma lacuna entre as instituições e a realidade, uma vez que as instituições passam a gerar reduzido impacto no ambiente em que estão inseridas, devido às suas transformações. Ou seja, elas não acompanham as transformações no contexto e as lacunas existentes nas regras e normas. Os mecanismos que operam nessa mudança são: a negligência deliberada e a inatividade dos atores em responder a essas mudanças.

Por fim, na mudança por conversão (*conversion*), as regras permanecem formalmente do mesmo jeito, mas elas são interpretadas e promulgadas sob novas formas. Há uma lacuna entre as regras e a sua execução, e isso acontece quando os atores exploram ativamente as ambiguidades inerentes das instituições, não por negligência. Eles convertem as instituições para novas metas, funções ou propósitos.

Hacker, Pierson e Thelen (2015) apresentam uma abordagem unificada do *drift* e *conversion* para a mudança institucional, que usualmente são expostos de forma separada. Apesar das diferenças entre as duas formas de mudanças — o gatilho do *drift* é a descontinuidade do contexto (as instituições possuem pouca capacidade de se adaptar às mudanças do ambiente), enquanto o da conversão é a descontinuidade dos

---

(*subversives*) são atores que procuram substituir uma instituição, mas sem tecer rupturas ou quebras nas regras dela. Eles trabalham dentro do sistema, em que novos elementos são transferidos para os antigos, complementando-os. Esses agentes estão interligados à mudança do tipo camada (*layering*). Por fim, os oportunistas (*opportunists*) são atores que possuem preferências ambíguas sobre a continuidade institucional (exploram qualquer que seja as possibilidades dentro do sistema prevalecente para atingir seus fins). Quando atuam dentro da instituição, muitas vezes, utilizam o recurso da inércia institucional. Eles ajudam a explicar por que a mudança no *status quo* é mais difícil do que defendê-lo. Esses agentes interligam mais as mudanças por conversão (*conversion*).

atores (os atores buscam reorientar as regras com objetivos de atingir outros fins) — ambas atuam junto aos grupos de interesse organizados, com riscos eleitorais limitados para os políticos, combinando elementos de constância institucional (manutenção do *status quo*), com alterações no impacto institucional. A prevalência desses dois tipos de mudanças aumenta com a força do *status quo* do sistema político.

Assim, a conformação da *policy* se caracteriza por duas realidades: 1) a *policy* entra em um denso ambiente social que condiciona seus efeitos e em alguns momentos de forma inesperada (*drift*); 2) uma vez que a *policy* é estabelecida, uma importante gama de atores políticos entra em cena, atores esses que desempenham diferentes papéis no jogo político (*conversion*). Essas duas formas de mudanças nos permitem entender, para além da mudança ocorrida, os tipos de atores que irão produzir tal mudança e sob quais condições. Assim, há um *link* entre processos de mudança e de conservação institucional, o que reforça a importância de se atentar para as características do contexto e as propriedades das instituições (“para onde nós estamos olhando”) e o tipo de atores e suas estratégias nesse processo (“quem irá produzir o desenvolvimento institucional”) (Hacker, Pierson e Thelen, 2015).

O fortalecimento do aprendizado institucional e o estímulo à adaptação são explicados por esses autores como fatores que evitam rupturas e grandes saltos no regime democrático e na sua estrutura política e institucional. Porém, de acordo com Olsen (1997), tal aprendizado é restrito devido aos seguintes fatores: pela experiência limitada; pela capacidade restrita para fazer inferências a partir da experiência; pela habilidade para agir com base em novos conhecimentos; e pela memória e capacidade limitada de processar informação.

Campbell (2009) adiciona mais um aspecto para a mudança ao chamar a atenção para a complementaridade e interdependência das instituições. Uma mudança em uma instituição X resulta em uma mudança na instituição Y. O mesmo fenômeno decorre das tentativas de manutenção institucional.

Segundo ele, essa noção de interdependência institucional estaria ausente no modelo desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010). Instituições podem gerar diferentes níveis de complementaridade para diferentes grupos de atores. Essa complementaridade ocorre de acordo com a interpretação desses atores, mediante avaliação sobre se as instituições estão ou não cumprindo os seus propósitos e no processo de interconexão sistêmica formatada por meio da composição de coalizões institucionais (Aranha, Filgueiras, 2016). Essa interconexão entre as instituições pode, por um lado, limitar a



geração de mudanças generalizadas, dado o receio dos agentes em fazer alterações mais robustas e radicais, podendo, assim, impactar outros espaços. Mas, ao mesmo tempo, pode também favorecer o desenvolvimento e a mudança institucional em procedimentos mais específicos por meio do isoformismo institucional.

Como Campbell exemplifica, atores na instituição B têm aprendido a viver com a instituição A de forma que ela produza certos benefícios, como aqueles derivados da complementaridade institucional. Então, quando a instituição A muda, atores na instituição B podem ter incentivos para fazer mudanças na B, com vistas a preservar estes benefícios ou desenvolver novos (2009, p.103). Um exemplo disso são os processos de replicação e isoformismo institucional, em que uma instituição específica implanta desenhos iguais àqueles vigentes em outra instituição com o objetivo de adquirir certos ganhos e benefícios. Assim sendo, a abordagem de Mahoney e Thelen negligenciaria uma dinâmica mais sistêmica das alterações institucionais.

Outro aspecto ausente na abordagem oferecida por Mahoney e Thelen (2010) é a não identificação das coalizões e de seus interesses na operação das alterações nas instituições, bem como o processo de organização dos agentes para tal fim (Vieira, Gomes, 2014). Segundo Vieira e Gomes (2014), é preciso considerar o sistema hierárquico de crenças e valores dos agentes (crenças mais estáveis e abrangentes; crenças com escopo mais moderado; e crenças com escopo mais restrito), e seus processos de comunicação para entendermos como ocorre a renovação institucional.

Aranha e Figueiras (2016) desenvolvem o conceito de ecologia processual para entender a mudança e o incrementalismo nas instituições de *accountability* no Brasil. A condição causal relacionada a esse processo se dá pela interação entre as instituições de um *cluster* organizacional. Para eles, a ecologia processual é entendida como:

*(...) a relação interdependente do sistema de instituições, em que ações realizadas por uma instituição dependem de ações de outras instituições. Essa interdependência é fixada em regras e procedimentos formais e informais que envolvem um conjunto de instituições para a realização de um fim. O processo, portanto, fixa essa ecologia, de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições (p.13).*

De acordo com eles, as variáveis explicativas para o funcionamento da ecologia processual são: o conhecimento acumulado no interior das instituições; a capacidade de

controle informacional por parte dos agentes; a formação de coalizões; e os processos de cooperação e conflito, que são aspectos de cunho conjuntural<sup>68</sup>.

O ponto central é buscar desenvolver uma abordagem interativa e relacional para os processos de emergência e renovação institucional. É atinar para o fato de que as formulações institucionais podem ocorrer por alterações endógenas (algo que antes era mais negligenciado), exemplificado por processos incrementais (algo que é mais ordinário de ocorrer); por choques exógenos, relacionado mais a conjunturas críticas e dependência de trajetória<sup>69</sup>; ou por fatores sistêmicos dentro de uma imbricada rede de instituições políticas que formata resultados entre elas. Portanto, uma abordagem interessante é a interacionista que sustenta que a mudança de instituições se dá com base na relação entre instituição e agência (estruturas institucionais e agentes), assim como na relação entre as instituições (Rezende, 2012). Têm-se, assim, ações internas e/ou externas, bem como reações das instituições, amálgamas entre si, como condições para as mudanças.

Ademais, reconhece-se que o desenvolvimento e a mudança podem englobar tanto as instituições formais — regras que os seres humanos inventam — quanto as informais — convenções de conduta que orientam a ação dos indivíduos, que são mais impenetráveis às políticas decisórias (Batista, 2016). Nesse sentido, para compreender esse processo de origem e promoção de mudança político-institucional, deve-se ter um modelo que inclua elementos de contexto interno e externo; atores relevantes (poder de agência) e a emergência de novas ideias, observando as oportunidades e os fatores contingenciais que propiciam tal direção.

No que diz respeito aos agentes envolvidos, afirma-se que as mudanças institucionais ocorrem para além da intencionalidade dos mesmos e da relação de otimização entre meios e fins<sup>70</sup> (Baggia, 2014), podendo ocorrer também por acidentes do acaso, por conjunturas críticas, ou por processos de evolução ou adaptação a um determinado contexto. Ademais, processos de mudanças, muitas vezes, ocorrem sem que os agentes tenham clareza do que eles estão fazendo (intencionalidade consciente) sob as novas práticas que estão emergindo (e substituindo as antigas). Assim, a

---

<sup>68</sup> Os autores afirmam que os processos de cooperação e conflito são condições necessárias (mas não suficientes) para o desenvolvimento e mudança institucional.

<sup>69</sup> Ressalta-se que o mecanismo de dependência de trajetória também pode ocorrer de maneira endógena, ou seja, por ações internas. Entretanto, esse mecanismo é costumeiramente mais associado a questões exógenas.

<sup>70</sup> Os processos de mudança institucional dentro da escolha racional envolvem mais o poder de barganha, as relações de poder e as negociações entre os atores (Campbell, 2009).

mudança ou o desenvolvimento institucional dar-se-ia com base na interação entre ações (práticas e estruturas); sentidos e significados atribuídos; e não só com base nas estratégias dos atores.

Segundo Natalino (2016, p.104), os momentos de inovação institucional ocorrem quando a agência, a escolha e a contingência ganham predominância, seguidos por momentos de acomodação e de adaptação, em que as instituições consolidam, congelam e cristalizam escolhas e interesses. Para Watts *et al.* (2003), um sistema de inovação envolve três aspectos: *organizações e indivíduos* envolvidos na geração, difusão, adaptação e uso de um novo conhecimento; o *aprendizado interativo* que ocorre quando as organizações se envolvem nos processos aludidos acima, mas refere-se também à forma através das quais as organizações lidam com a inovação (por exemplo: novos produtos e procedimentos); *instituições*, que se referem a regras, normas, convenções, que ditam como essas interações e os processos ocorrem<sup>71</sup>.

Um aspecto crucial elucidado por Watts *et al.* (2003) é que a instituição desenvolve os mecanismos de aprendizado e de *feedback* como forma de responder a situações que não poderiam ser previstas com antecedência, o que permite desempenhar as tarefas de forma flexível e com uma agenda adaptativa. Entretanto, situações de inovação institucional podem ser dificultadas quando se desmantela o *status quo*, e, assim, grupos mais neutros podem também se tornar oposição (Hacker, Pierson, Thelen, 2015).

Deste modo, faz-se importante entender as instituições tanto como uma variável dependente quanto independente (Araújo, 2017; Viera, Gomes, 2014). Instituições restringem a gama de escolhas disponíveis dos agentes, mas também operam como recursos maleáveis que esses agentes usam para alcançar certos objetivos. Esse entendimento, como mencionado anteriormente, dá maior dinamicidade ao conceito de dependência de trajetória, perdendo o seu caráter determinístico, e tornando útil para explicar processos de mudança restrita, contínua e incremental (Campbell, 2009). Uma teoria sobre desenvolvimento e mudança institucional deve incluir, portanto, as seguintes dimensões causalistas: agência, elementos subjetivos e informais, tensões dinâmicas e efeitos não intencionais (Rezende, 2012).

O desenvolvimento e o êxito de uma inovação democrática ocorrem, portanto, como uma dinâmica entre o ambiente institucional e o contexto político e participativo,

---

<sup>71</sup> Para os autores, a inovação institucional é um processo social que envolve um aprendizado interativo baseado na experiência prática.

e não somente com base em suas regras e desenho institucional (Avritzer, 2009, 2017). Nesse sentido, o padrão de interação entre os atores — governo e atores sociais — e o nível de consolidação do arcabouço institucional legal da política são aspectos importantes acerca da gênese e contribuições dessas inovações (Petinelli, 2019). Dessa forma, a criação dessas instituições deve ser compreendida como produtos históricos com base em um processo relacional, decorrente da ação humana e que envolve atividades como a formação e disseminação de ideias, as disputas sobre o formato legal, o experimentalismo de novos desenhos, acumulação de conhecimento e competências por parte desses agentes, etc. (Abers, Keck, 2017). A construção dessas inovações está envolta, portanto, em estruturas e condições complexas, ocorrendo mediante práticas concretas.

Uma contribuição importante é aquela desenvolvida por Hall (2010). O autor propõe um modelo racionalista expandido no interior do institucionalismo histórico. Ao procurar aproximar essas duas perspectivas, Hall reconhece alguns aspectos sobre o desenvolvimento e a mudança institucional, como a incerteza acerca dos efeitos das reformas institucionais e as crenças dos atores a respeito desses efeitos; o processo de adoção de novas regras, assim como as dinâmicas de coordenação e delegação de poderes (custos de oportunidades e mobilização de recursos); a multidimensionalidade das preferências que os agentes trazem para as propostas de mudança; a mediação feita pela outras instituições existentes, etc.

Outra perspectiva interessante é a de Olsen (1997) que considera que um desenho institucional deve contemplar tanto a perspectiva instrumental quanto a deontológica <sup>72</sup>, com vistas a ter maiores chances de sucesso. A propensão para mudanças institucionais seria maior quando baseada na ideia de custo-benefício gerada, mas também na relação com as crenças, valores, desejos e oportunidades políticas dos agentes envolvidos naquele ambiente. Ademais, mudanças alinhadas a valores, identidades, tradição da instituição e da rede envolvida tendem a ser mais contínuas e incrementais. Elas ensejam menos conflitos do que quando não se atenta às questões deontológicas — aquelas que envolvem princípios básicos da razão e da moralidade em

---

<sup>72</sup> Na perspectiva instrumental, o desenho é visto como uma ferramenta institucional para atingir objetivos pré-definidos, sendo que a falta de um conhecimento causal exato é algo problemático. Contudo, isso não se resolve com mais informações, uma vez que a abundância delas não torna o desenho mais fácil devido à dificuldade de se chegar a diagnósticos (desacordos quanto aos fatos). Por outro lado, para a deontologia, o problema do conhecimento causal exato é menos agudo, o que acarreta mais ambiguidades e incertezas, mas resultados substantivos.

uma determinada cultura —, o que gera um caráter mais brusco e interrompido das mudanças.

O que queremos salientar é que apenas um modelo “puro” seria incapaz de responder aos fenômenos complexos como as reformas e mudanças das instituições. Esse ponto se aplica para o caso do Poder Legislativo. A existência de vozes dissonantes e conflitivas dentro dele, a ausência de posição definida e clara dos rumos institucionais, a incidência de outros poderes sobre o parlamento — principalmente do Executivo — acerca da agenda política, dos projetos e discursos emergentes, o entrelaçamento dos campos político e administrativo, com diferentes interesses e papéis, demanda uma abordagem multidimensional para o entendimento das mudanças ali ensejadas.

Especificamente no que concerne ao objeto de estudo desta tese — o desenvolvimento de “inovações participativas” no Legislativo —, as motivações são múltiplas. Elas podem inclusive decorrer dos ganhos políticos e da visibilidade gerada para os deputados (primeira hipótese da pesquisa), aproximando a perspectiva do institucionalismo histórico da perspectiva da escolha racional. Este argumento reforça a ideia de que não há como restringir a análise a uma corrente específica do novo institucionalismo. Assim, procuraremos aplicar um modelo mais interativo e relacional para compreender o processo de formulação e implantação das inovações participativas dentro do Legislativo, atentando também para a emergência e o peso das ideias, a profusão dos discursos em torno do desenvolvimento da participação no interior desta Casa, bem como as formas de adesão, omissão ou contrariedade quanto a esses projetos institucionais.

### *2.2.1. Ideias, Discursos e o Desenvolvimento institucional*

A formulação, implementação ou mudança de novas regras é sempre precedida por mobilizações de diferentes atores e grupos que, a partir de suas ideias, modelos mentais e cognitivos, empreendem esforços em direção às reformas institucionais. Atores, ideias e ações se entrelaçam no interior de uma estrutura institucional, buscando aproveitar as oportunidades e os contextos para as mudanças desejadas.

Segundo Kingdon (2007), a concretização de uma ideia requer dois processos que antecedem a decisão: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. A agenda governamental refere-se a uma lista de temas que são alvo de atenção das

autoridades em dado momento. Requer um filtro em um conjunto de temas que poderia ocupar a atenção destes atores, definindo o foco e os temas nos quais eles irão se concentrar. Já a especificação das alternativas diz respeito à escolha de uma, entre muitas alternativas. Assim, os atores envolvidos buscam influenciar esses dois processos e suas respectivas dinâmicas: 1) identificação de problemas; 2) definição das políticas públicas (propostas de mudanças); e 3) a política (estratégia de atuação).

Além do processo de emergência de uma ideia, a formulação de discursos que a fundamenta e a dissemina é também considerada importante para o desenvolvimento e a renovação institucional. Dryzek (1996) chama atenção para a importância de se atentar para a “lógica informal” na hora de conformar um desenho institucional, ou seja, para os discursos envolvidos no processo. Segundo o autor, o processo de mudança institucional tem sempre que lidar com o grau de aderência aos discursos estabilizados, que configuram o *status quo*, e que, muitas vezes, não são abalados, assim como com o aparecimento de novos discursos. Desenhos de políticas e/ou instituições devem envolver sempre o mapeamento da constelação discursiva prevalecente, identificando os locais onde a ordem política está vulnerável, e, assim, a expansão de discursos oposicionistas terá capacidade para propagar alterações.

Segundo Vieira e Gomes (2014), o discurso é algo mais amplo do que as ideias. Discurso é entendido como ideias apresentadas e processos interativos pelos quais essa ideia é comunicada. Refere-se a como os argumentos são construídos e como as ideias são representadas. Uma ideia emerge decorrente dos confrontos discursivos presentes na sociedade. Nesse momento, essa mesma ideia se constrói em uma narrativa, em que se identifica uma situação-problema, uma explicação para aquele problema, e, posteriormente, se tem a apresentação de uma solução, bem como os meios e procedimentos para alcançar tal solução. Assim, o discurso como uma instância de mudança institucional é um meio pelo qual se tem a comunicação de ideias, a sua tradução em ações concretas e tangíveis e perpassadas por processos de interpretação de outros agentes (Vieira, Gomes, 2014).

Schmidt (2010) chega a desenvolver o que ela denomina de *institucionalismo discursivo* (DI), considerado um quarto tipo de “novo institucionalismo”, em contraposição às correntes da escolha racional, o histórico e o sociológico. No DI, a mudança (e a continuidade) é tratada de forma dinâmica por meio da interação e a batalha entre ideias e discursos, em que existe um processo endógeno por meio de aspectos comunicativos e construções significativas. Os agentes são considerados como

“sencientes” (capazes de refletir sobre suas ações e pensamentos), diferentemente da perspectiva da escolha racional em que os agentes respondem a incentivos estruturais e maximizam seus interesses. Para a abordagem discursiva, as instituições são internas aos agentes “sencientes” e servem tanto como estruturas de pensamento e ação, o que restringe a ação deles, mas também como constructos que são criados e alterados por esses agentes<sup>73</sup>, divergindo das outras correntes em que as instituições seriam externas aos agentes<sup>74</sup>. Portanto, para essa corrente, o discurso é considerado não somente como um fator mediador que afeta a mudança política e institucional, mas também como regras que enquadram as ideias e os discursos em diferentes configurações político-institucionais. Há, portanto, um processo de *reflexividade institucional*, em que se busca compreender a porosidade das instituições para a entrada e canalização desses discursos.

Em que pese à criatividade da abordagem em questão, há ainda poucos estudos empíricos que mostram o porquê e de que forma os discursos e as ideias foram importantes para transformações institucionais. Schmidt e Radaelli (2004) procuram examinar os processos de mudança dentro da União Europeia (EU)<sup>75</sup> a partir desta abordagem. As autoras apontam cinco aspectos mediadores que explicam as alterações na EU: problemas de *policy*, legados, preferências políticas, capacidade política e institucional e o discurso. No estudo, Schmidt e Radaelli (2004) procuram demonstrar que o discurso pode reconceituar os interesses dos agentes envolvidos, traçar novos caminhos institucionais e reenquadrar normas culturais. Mas, para isso, o discurso deve ser inserido no interior de um processo interativo junto às ideias, interesses, valores, etc.

Apesar desta tese não se apropriar inteiramente dos conceitos e da concepção metodológica do DI, o institucionalismo discursivo contribui ao enfatizar o papel das construções discursivas dentro da instituição, por exemplo a disseminação das ideias de participação no interior da Casa legislativa, em diferentes contextos, como o da crise da representação, podendo, em certos momentos, estimular ou refrear o estímulo a iniciativas nessa direção, bem como os repertórios de ações.

---

<sup>73</sup> A autora examina como cada uma das três correntes do novo institucionalismo (escolha racional, institucionalismo histórico e sociológico) buscou fazer o “giro analítico” em torno do papel das ideias acerca da mudança e continuidade institucional. Para ela, a escolha racional possui mais resistência ao giro em direção à análise ideacional; em segundo lugar, está o histórico, e, por fim, o sociológico.

<sup>74</sup> Segundo a autora, na abordagem racionalista, as instituições seriam incentivos que estruturam a ação; na histórica, são caminhos que formatam a ação; e, na culturalista, elas referem-se a caminhos que moldam a ação.

<sup>75</sup> Por questões analíticas eles separam os processos de mudança como integração europeia e europeização.

Para que a renovação institucional seja levada adiante, é necessário que os atores políticos e institucionais (burocratas, servidores de carreira, etc.) atuem de forma estratégica no equilíbrio de forças para que novos projetos, procedimentos e desenhos ganhem intensidade nesses espaços. Além disso, há a necessidade de se formar coalizões e alianças, além de desenvolver processos de coordenação interna para que haja apoio, o que diminui a incerteza decisória, abrindo espaço para a renovação e, conseqüentemente, provocando mudanças institucionais.

Todavia, coalizões para a defesa da manutenção de determinado desenho também podem ser formadas por outros atores, procurando impor custos elevados com vistas a inibir as mudanças de rota e a emergência de rumos alternativos (Menicucci, 2007). Como demonstrado anteriormente, os atores interessados utilizarão as mesmas forças causais para a reprodução ou mudança institucional (Campbell, 2009; Hacker, Pierson, Thelen, 2015). Processos de reprodução e mudança institucional são mutuamente constitutivos, no sentido de que as forças causais que mudam as instituições (conflito e a luta) também as estabilizam<sup>76</sup>. Como Natalino (2016) atesta, a dinâmica organizacional ocorre em um movimento duplo: de forma interna — relação dos líderes com membros e grupos opositoristas; e externa — construção de laços entre organizações que permite desenvolver rede de alianças e compromissos.

Nesse aspecto, a proposta de Lieberman (2002), que procura integrar os fatores institucionais e ideacionais, é elucidativa. O campo político construir-se-ia nas tensões e conflitos entre ideias dos agentes e a ação das instituições. A construção dos interesses e preferências dos agentes, simbolizadas nas ideias (e manifestas nos discursos), pode desafiar as estruturas políticas e suas ordens vigentes. Assim, a mudança decorre do “atrito” entre a incompatibilidade dos padrões institucionais e ideacionais. Contudo, Araújo (2017, p. 119) afirma que a “ação dos atores gera processos políticos capazes de alterar, em alguma medida, as instituições, mas essas também possuem elementos para restringir a potência transformadora de um novo desenho institucional”. Ou seja, há fatores que limitam o ato de fazer inovações institucionais mais “completas”, o que gerariam altos custos políticos e institucionais.

Um exemplo da conjugação entre ideias e institucionalização em uma política pública específica é apresentado por Sátyro e Cunha (2014) ao analisarem o caso da política de Assistência Social no Brasil. As autoras demonstram que a

---

<sup>76</sup> Campbell (2009) analisa de forma mais aprofundada como os mecanismos causais *bricolage* e *translation* podem atuar tanto para a mudança quanto para a manutenção institucional.



institucionalização dessa política se deu por uma combinação entre estruturas institucionais (capacidade fiscal e atos regulamentadores), juntamente com ideias e práticas políticas (ideologia e grupos de pressão). Recursos para implementação, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social — LOAS —, governo de esquerda e a disposição do Presidente Lula, aliados à pressão dos movimentos sociais, entidades civis, entre outros, conformam as condições explicativas para o surgimento e a mudança desta política no país.

No presente trabalho, aspectos contextuais também incidem no processo de desenvolvimento das inovações pelo e dentro do Legislativo. O momento constituinte, por exemplo, pode ser visto como uma janela de oportunidade para que as ideias e os discursos em torno da participação ganhassem relevância e fossem inseridos nas normas constitucionais. Tais normas geram estruturas possibilitadoras para os agentes disputarem estas ideias e implementarem políticas participativas. Indução por meio de isoformismo pode ser considerada uma estratégia de manutenção e propagação destas ideias. Posteriormente, observam-se processos de tentativas de mudanças dos desenhos participativos (por exemplo: integração com as TICs e formas de engajamento digital no parlamento) decorrente do esvaziamento da criação de novos arranjos de participação, do contexto de crises política e econômica no qual o país está inserido e/ou do poder de veto de atores relevantes contrários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento desses arranjos. Em outras palavras, o contexto político influencia na mudança institucional, desde o seu ritmo, a sua disseminação para outras instituições e organizações (interdependência institucional), os compromissos gerados pelos agentes, até as estratégias de resistência para que ela não ocorra.

A próxima seção deste capítulo apresenta, assim, uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento institucional e a institucionalização do Poder Legislativo. Busca demonstrar, com base na literatura especializada, as principais dimensões analíticas mobilizadas e exemplos elencados, tais como o fortalecimento do sistema de comissões; a estruturação de um corpo técnico e qualificado; uma organização legislativa racionalizada; o incentivo a mecanismos de interlocução com a sociedade; entre outros, com vistas a contextualizar os casos em análise.

### 2.3. Desenvolvimento Institucional no Legislativo e a Promoção de Inovações Participativas

Vários trabalhos sobre desenvolvimento, modernização e mudança institucional se situam nas áreas da economia política, em que muitas vezes são feitas pesquisas comparativas de nível macro e de médio alcance, por exemplo aquelas referentes às dinâmicas de implementação do *Welfare State* ou do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo (Amenta, 2003; Cerqueira, 2016; Draibe, Riesco, 2011; Gomes, 2006; Swenson, 2004; Thelen, 2004) e da ciência política, em que a conformação das instituições políticas e dos processos de tomada de decisão vinculados ou não a uma política pública (o que envolve distintos poderes e instituições políticas) é analisada por meio de *um ou poucos casos* através dos quais os autores buscam investigar como operaram as mudanças dentro das políticas públicas ao longo do tempo (Aranha, Filgueiras, 2016; Araújo, 2017; Baggia, 2014; Batista, 2016; Immergut, 2006b; Menicucci, 2007; Santos, 2015; Sátyro, Cunha, 2014, 2018; Watts *et al.*, 2003).

A pesquisa aqui em questão se insere neste último campo de pesquisa, tendo como objeto examinar o desenvolvimento e a mudança institucional em um poder específico, o Poder Legislativo. Buscar-se-á avaliar comparativamente o processo de formulação e implantação de inovações participativas dentro dessa instituição no âmbito subnacional.

Essa pesquisa centra, portanto, nas dinâmicas internas do parlamento (organização e conflito intra e entre instituições, principalmente com o Executivo) em nível micro (estados), tecendo comparações entre as Assembleias legislativas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, integrando três condições causais distintas, mas articuladas entre si: a ação de agentes estratégicos (políticos e servidores); o desenvolvimento institucional e a estrutura legislativa; e o contexto político-institucional. Essas condições formatam uma cadeia causal que leva à implantação de processos participativos dentro do Legislativo.

Segundo Anastasia (2009, p.49), a mudança deve ser compreendida, no caso do Legislativo, como a adoção de instrumentos e procedimentos já praticados por outras instituições; enquanto a inovação pressupõe a invenção de novas instâncias e procedimentos ainda não existentes. Nesse sentido, o processo — via mudança ou via inovação institucional — requer diferentes mecanismos causais para a efetivação de alterações no Legislativo.

Contrariando Anastasia (2009), consideramos a ideia de inovação de forma mais ampla ao defendermos que ela seja pensada quando se adotam novos desenhos que não eram adotados previamente, independentemente de ser algo já praticado em outras organizações. Assim sendo, o parâmetro passa ser a adoção de certas práticas que não existiam antes em determinado parlamento. Neste caso, ao tratarmos das inovações participativas no interior destas Casas, estamos nos referindo à adoção de arranjos e processos que buscam abrir o parlamento para outras vozes com capacidade de influência nos trâmites legislativos. Portanto, quando um parlamento replica arranjos participativos existentes em outros parlamentos se/ou em outros poderes (isoformismo institucional), adaptando suas morfologias e formas de atuação, tais fatos são aqui considerados como inovação institucional participativa.

Para Inácio, Anastasia e Santos (2016), o desenvolvimento institucional pode ocorrer tanto por fatores endógenos à Casa, via inovação, aprendizado ou mudança institucional; ou por fatores exógenos, por indução de procedimentos e práticas exitosas validados em parceria com outros parlamentos ou universidades; ou por combinação de ambos fatores <sup>77</sup>. Esses autores privilegiam os agentes internos de determinada organização.

Entretanto, quando analisamos as inovações participativas nos legislativos subnacionais, constatamos que outro fator exógeno foi importante, qual seja, servidores da casa (atores internos) e atores da sociedade civil (atores externo) impulsionaram tanto a continuidade e legitimidade das instâncias participativas quanto as suas reformulações (Fleury, 2009). Assim, houve uma aproximação constante entre os atores institucionais e a sociedade civil.

Contrariando análises que afirmam que o parlamento é uma instituição avessa ao risco e resistente a mudanças (Leston-Bandeira, 2007a), Longley (1996) considera, em uma visão mais otimista, o parlamento como uma instituição dinâmica, que pode tanto sofrer mudanças (*changing institutions*) como ser agentes da mudança sistêmica. O autor pontua ainda que a institucionalização do Legislativo<sup>78</sup> não deve ser vista como um processo de mudança finito e unidirecional (rigidez parlamentar). Assim, ele desenvolve um modelo analítico para entendermos e examinarmos as mudanças sofridas

---

<sup>77</sup> Parece estar ausente na explicação dos autores o papel atribuído aos atores da sociedade civil que, juntamente com os servidores da casa, induzem o desenvolvimento de arranjos ou a readequação dos mesmos por meio do redesenho que gerará a mudança institucional dentro das Casas legislativas quanto a sua forma de implementação. Esse pode ser um objeto de estudo futuro.

<sup>78</sup> Esse conceito, assim como suas formas de mensuração, será discutido mais adiante.

por esse poder que consiste nas seguintes dimensões: (1) tipo de parlamento (bem estabilizado, reconstituído, ou recém-criado); (2) o papel dos deputados (seus *backgrounds*, valores, e os elos com a sociedade como um todo); (3) a aceitação do público e suas expectativas em relação ao parlamento; (4) a relação do parlamento com os partidos políticos e outras forças políticas importantes da sociedade (grupos de interesse, movimentos sociais, etc.); (5) a relação do parlamento com o executivo; e (6) o impacto de experiências de outros regimes sob o parlamento (contágio político-institucional). Apesar de consideramos que o autor superestima a dinamicidade do Legislativo, o modelo apresentado contribui para entendermos ainda mais o desenvolvimento e a mudança institucional, ao chamar atenção para a ação dos parlamentares, a interconexão do Legislativo com o Executivo, a sua dinâmica política interna organizada pelos partidos políticos e sua estruturação institucional-burocrática.

De forma geral, o Poder Legislativo é um espaço em que há dois campos que se interconectam constantemente: o administrativo-institucional, com características mais permanentes; e o político, composto pelos parlamentares, que é mais maleável. Esses dois campos se relacionam no processo de implementação das mudanças ou das inovações institucionais.

Petit e Yong (2018) sustentam que as mudanças administrativas são mais árduas na medida em que o Executivo exerce uma forte influência nas decisões feitas no e sobre o parlamento. Sendo assim, defendem que as mudanças institucionais tendem a ocorrer de forma mais abrupta, via pressões externas ou crises, e não de forma incremental. Contudo, discordamos da ênfase nos fatores meramente exógenos para a mudança nos legislativos<sup>79</sup>. O corpo político possui o poder decisório sobre as medidas e projetos dentro dessa instituição. Ademais, a Mesa Diretora possui o capital estratégico no que concerne à administração da Casa e da definição da agenda que será priorizada. Já o corpo administrativo-institucional, composto pelos servidores, como afirmado anteriormente, oferece subsídios assessorando a realização dessas inovações ou de mudanças institucionais, além de atuar também como formulador das mesmas (Anastasia, 2001; Faria, 2012; Rocha, 2015). Em outras palavras, a burocracia da Casa e a sua institucionalização são cruciais para o desenvolvimento inicial da inovação participativa no interior do Legislativo.

---

<sup>79</sup> Outro aspecto que os autores chamam atenção é para a ambiguidade das funções parlamentares, uma vez que o parlamento escrutiniza e, ao mesmo tempo, julga os trabalhos do executivo.

Em suma, o “desenvolvimento institucional é entendido como o grau de organização da Casa e de acesso a recursos que fortaleçam e qualifiquem o seu trabalho” (Nunes, 2009, p.15). Rocha (2011) também ressalta aspectos similares para o desenvolvimento institucional do Legislativo, como: a definição clara de regras e procedimentos; a redistribuição de poder entre os atores legislativos; a criação de um quadro técnico permanente e qualificado; e os mecanismos de interconexão com a sociedade civil/cidadãos.

Como já ressaltado no capítulo anterior, Polsby (2004) vai relacionar a institucionalização do parlamento a uma maior autonomia institucional da Casa, principalmente em relação ao Executivo; a profissionalização das suas estruturas organizacionais; e a racionalização das dinâmicas e dos processos decisórios, com vistas a integrar mais os setores, bem como as suas ações. Pensando no desenvolvimento de iniciativas de envolvimento do público, essa integração entre os órgãos, além de ter os mesmos conceitos e os objetivos compartilhados com o *staff* do Legislativo, torna-se vital para o aperfeiçoamento dessas iniciativas, como demonstrado por Nisbett e Leston-Bandeira (2018).

Em síntese, a literatura doméstica e internacional aponta um conjunto de variáveis vinculadas à organização burocrática da Casa e ao modelo político-institucional do Legislativo que são importantes para a institucionalização desse poder e seu impacto na promoção de inovações participativas: 1) profissionalização do corpo de servidores; 2) separação do *staff* do Legislativo; 3) autoridade prática e ativismo institucional; 4) maior relevância decisória das comissões; 5) comissões como arenas receptoras dos *inputs* dos cidadãos; e 6) incentivo à geração de ganhos informacionais.

Morgenstern e Negri (2009) apresentam uma lista de variáveis independentes, intermediárias e dependentes, utilizadas pela literatura sobre a organização do legislativo. Uma das variáveis independentes é a carga de trabalho despendida com o desenvolvimento organizacional do Legislativo. Assim, uma maior carga de trabalho por parte dos servidores acarretaria menor propensão para a criação de novos arranjos, como os participativos que analisaremos, uma vez que haveria menor espaço para o pensamento crítico entre os servidores sobre essas iniciativas. Por eles terem justamente uma agenda atribulada de trabalhos, outras prioridades seriam estabelecidas para o trabalho legislativo, bem como para o desenvolvimento institucional. Uma variável intermediária também mencionada é o número de funcionários da Casa Legislativa,

principalmente os efetivos. Para nossos fins, esta variável impacta a promoção de desenhos participativos promovidos.

Outro ponto a ser analisado para o desenvolvimento institucional do Poder Legislativo é como se operacionaliza a existência de um corpo técnico qualificado e de assessorias especializadas.

Apesar de ainda terem poucos estudos especificamente a respeito da atuação dos servidores públicos para a organização legislativa e exercício do mandato parlamentar, Ryle (1981) demonstra que as principais funções do *staff* do Legislativo (servidores de carreira) são: o de aconselhar sobre procedimentos e práticas parlamentares (e não aconselhamento político), fornecer serviços administrativos e profissionais e desenvolver pesquisa objetiva e factual para os deputados. Já os servidores comissionados servem mais aos deputados individualmente ou aos partidos. Essa distinção de atribuições pode gerar conflitos entre interesses dentro de um partido e entre partidos, e entre aqueles da Casa que a pensam de forma coletiva e como instituição.

Para esse autor, em seu estudo de caso sobre a *House of Commons* (UK), a organização e a equipe de servidores cresceram ao longo dos anos como resposta do desejo dos próprios deputados. Essa mudança institucional ocorreu da seguinte maneira: primeiramente se tem uma necessidade identificada; em seguida, tem uma revisão dos procedimentos por comissão específica; e posteriormente, desenvolvem-se novos serviços como resposta (mesmo com limitações financeiras que poderiam silenciar essa resposta).

Winzen (2011), em um estudo de caso sobre o Parlamento Europeu, procura compreender os papéis dos secretários das comissões e como eles operam dentro das dimensões técnicas e políticas. O autor demonstra que o trabalho desempenhado pelos funcionários administrativos não depende de uma demarcação clara entre funções técnicas e políticas, mas, sim, no acordo dos diferentes atores envolvidos nesse processo: servidores, relatores e presidente da comissão. Esses funcionários públicos estão submetidos a constrangimentos hierárquicos, uma vez que são os parlamentares que delegam os trabalhos deles e definem os rumos de suas ações, produtos (relatórios) e dos processos políticos<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Ressalta-se a existência de alguns estudos (mas ainda poucos) cujo foco se volta para os servidores que atuam nos gabinetes dos parlamentares (os comissionados). Leston-Bandeira (2007) entende que um dos aspectos cruciais para apropriação da Internet nos parlamentos são os assessores parlamentares

A diferenciação do *staff* que envolve esse poder constitui uma preocupação constante no Legislativo brasileiro, quais sejam distinguir e separar as funções, os espaços de atuação e os poderes dos servidores efetivos (carreira) e dos comissionados.

Os servidores técnico-administrativos possuem a exigência de serem concursados e servem exclusivamente à estrutura administrativa da Casa, o que os distingue dos servidores de recrutamento amplo, mais presentes nos gabinetes dos deputados e que lidam mais com questões políticas e partidárias.

Em relação aos dois estudos de caso em análise, o processo de reestruturação da ALMG, iniciado nos anos de 1990, possui como marco essa delimitação de tarefas e distinção do estafe do Legislativo, promulgada pela Resolução 5.086/90<sup>81</sup> (Anastasia, 2001). Já na ALRS, essa separação formal ocorreu 22 anos depois, por meio da Resolução 1.129/12, que dispõe sobre a vedação de lotação de servidores do quadro pessoal efetivo e estável dessa Assembleia nos gabinetes parlamentares<sup>82</sup>. A diferença temporal para regulamentar os espaços do corpo funcional do Legislativo revela uma maior maturidade institucional da ALMG.

A distinção funcional dos servidores fez parte de um processo maior de desenvolvimento institucional da ALMG que pode ter induzido eventos subsequentes que atuam na mesma direção (Falleti, Mahoney, 2015; Pierson, 2004), por exemplo o desenvolvimento da participação legislativa. Nesse sentido, o tempo de início (“o quando”) do desenvolvimento institucional e da burocracia afeta o resultado aqui de interesse (formulação e implantação de desenhos participativos no Legislativo).

Ressalta-se que os objetivos principais de cada um desses servidores divergem. Baseado em tipos-ideais, os servidores administrativos e do quadro permanente buscam melhorar a imagem pública e garantir maior legitimidade do parlamento, além de aperfeiçoar os trâmites e procedimentos legislativos. Eles têm como objetivo principal dar respaldo para que os deputados possam exercer as suas atividades de forma mais completa possível. Por outro lado, os servidores comissionados possuem como

---

(*parliamentary staff*). Eles, primeiramente, tomam decisões sobre o gerenciamento do mandato (dia a dia). Em segundo lugar, eles fazem o filtro das informações e das demandas recebidas via internet, que devido ao alto volume, requer uma atenção extra em relação a elas. Carlomagno e Braga (2017), ao realizar um *survey* com amostra de 144 casos com assessores de gabinete da área de comunicação em mídias sociais, buscam fazer um diagnóstico sobre o perfil desses profissionais. Os autores chamam atenção para a maior presença do profissional do tipo mais técnico (*expertise* e sem ser filiado a partido político), e do tipo profissionalizado e militante. Isso indica um grau de profissionalização dessa área nos gabinetes parlamentares, e menos um formato meramente de indicação política.

<sup>81</sup> Interessante destacar que, já em 1987, a Deliberação da Mesa n.º 342/87 veda a lotação do servidor efetivo em gabinete parlamentar (Fuks, 2010).

<sup>82</sup> Essa informação foi requerida e confirmada via Lei de Acesso à Informação da ALRS.

finalidade máxima o suporte direto aos trabalhos parlamentar e partidário, cuja direção se dá de três formas principais: desenvolver diretamente estratégias para os deputados ganharem maior visibilidade, garantindo a reeleição deles; que os deputados galguem outros postos, principalmente, no Executivo (Ministérios, Secretarias, prefeituras, governos estaduais, etc.), em que eles mobilizariam maior capital político; e no apoio quanto às definições de estratégias a serem adotadas pelos partidos políticos em relação à coordenação e agenda legislativa de acordo com o posicionamento partidário (oposição, situação ou independente).

Pensando na pesquisa aqui em questão, a distinção do corpo de servidores propicia uma maior continuidade das políticas participativas, com a definição de gerências e diretorias internas voltadas explicitamente para o desenvolvimento de arenas de participação e interlocução com a sociedade. Esse processo permite a emergência do mecanismo causal de *aprendizagem organizacional* sobre os desenhos desses referidos espaços e de sua execução, além de propiciar uma maior reflexão crítica sobre os rumos e caminhos percorridos no desenrolar da participação nessa instituição. Esses processos geram condições de impulsionar a formação de autoridades práticas (aquelas reconhecidas na prática por seus pares e pelos tomadores de decisão <sup>83</sup>, mas não necessariamente constituída formalmente) (Abers, Keck, 2017), assim como um ativismo burocrático (quando os funcionários passam a atuar como ativistas em defesa de determinadas causas) dentro da organização legislativa (Abers, 2019)<sup>84</sup>.

A autoridade prática ou o ativismo burocrático tem em comum a ação dos atores institucionais que desenvolvem e acumulam conhecimento, o que propicia a influência sob a ação de outros atores. Portanto, a criação de instituições, organizações, bem como suas mudanças, é compreendida como um processo relacional com base na *práxis*, decorrente da ação humana, em que há a formação e disseminação de ideias, a disputa sobre formatos legais, a construção discursiva, o experimentalismo de novos desenhos, etc. (Abers, Keck, 2017). Deste modo, seria plausível pensar que a promoção da participação poderia ser considerada como um *ethos* dentro da burocracia legislativa, com vistas a atingir uma produção legislativa com mais qualidade e com legitimidade. Porém, há a existência de dissidências acerca do tipo de participação a ser fomentada, o

---

<sup>83</sup> No caso do estudo em tela seriam os parlamentares.

<sup>84</sup> Para isso, Abers (2019) faz uma análise de um programa dentro do Ministério do Meio Ambiente durante a presidência de Dilma Rousseff — *Bolsa Verde* — demonstrando como funcionários públicos (atores de médio escalão) atuaram de forma distinta as ordens superiores para que esse programa também adotasse perspectivas socioambientalismo, em contraposição a ideia inicial dele que se focava mais em políticas de transferência de renda.



público-alvo, a sua operacionalização, a integração entre os setores e com as comissões parlamentares, entre outros. Trabalharemos de forma mais detalhada esta questão no Capítulo 4.

Outro indicador importante a ser observado na promoção e implantação de desenhos participativos é a rotatividade dos servidores efetivos em postos de direção dentro da Assembleia legislativa. Cargos como o de Diretor-Geral, o de Superintendente Legislativo, o de Diretor do Departamento de Comissões Parlamentares ou de Diretor de Planejamento e Coordenação são importantes para integrar os projetos participativos a outros setores da Casa e para que esses projetos possam receber efetivo apoio administrativo, além de incluí-los no processo legislativo.

Contudo, apesar de esses cargos serem geralmente ocupados por servidores do corpo efetivo, quem os define e os nomeia é a Mesa Diretora da Assembleia. Esta se altera a cada dois anos na ALMG e a cada ano na ALRS, devido a um acordo informal entre os parlamentares<sup>85</sup>. Todavia, cabe ressaltar que, no caso da Assembleia mineira, desde 2003 (15ª Legislatura)<sup>86</sup>, a Mesa Diretora tem se mantido praticamente a mesma durante toda a legislatura (possibilidade de reeleição), à exceção de pequenas mudanças, como nos postos ocupados de vice-presidentes. Mas a Presidência da ALMG tem permanecido igual no período de 4 (quatro) anos da legislatura<sup>87</sup>. Esses pontos serão mais explorados no Capítulo 4.

Portanto, a mudança constante desses servidores em postos-chave pode dificultar a continuidade e o desenvolvimento dos projetos participativos, e, conseqüentemente, que eles sejam colocados como prioridades e levados adiante, além de diminuir o mecanismo de aprendizagem e a *expertise* institucional. Deste modo, observar quem ocupou esses cargos e as suas mudanças ao longo tempo é um indicador interessante para compreendermos o processo de formulação e implantação de inovações participativas pelo e no Legislativo. Em suma, a alteração constante dos servidores que ocupam esses cargos tenderia a diminuir a probabilidade de que inovações participativas sejam promovidas nele.

Passando para aspectos referentes mais ao modelo legislativo, um indicador referente à institucionalização do Legislativo, e, conseqüentemente, ao seu

---

<sup>85</sup> Apesar de estar expresso no Regimento Interno que o mandato da Mesa é de dois anos (Art. 21, §1º).

<sup>86</sup> Atualmente estamos na 19ª Legislatura (2019/2023).

<sup>87</sup> Com ressalva apenas entre os dias 01/01/2011 a 31/01/2011 (final da 16ª Legislatura) cuja presidência foi exercida pelo Dep. (doravante, Deputado/a) Doutor Vianna (DEM), pelo fato do então presidente da casa, Dep. Alberto Pinto Coelho (PP) ter assumido o cargo de Vice-Governador de Minas Gerais.

fortalecimento, se associa ao desenvolvimento do sistema de comissões parlamentares, em que estas deixam de ser meras arenas eventuais e temporárias, subordinadas ao Plenário, para se constituírem em arenas cruciais para o processo legislativo. Para Longley e Davidson (1998), as comissões parlamentares são uma forma eficiente de dividir a crescente carga de trabalho do Legislativo. Segundo eles, as comissões são arenas importantes para frear a influência dos membros do governo e dos líderes partidários da Casa na agenda legislativa, o que impulsiona o princípio da separação de poderes<sup>88</sup>.

Como já salientado, as comissões parlamentares são fóruns deliberativos vitais para a resolução de conflitos, além de facilitar a produtividade legislativa (função instrumental). Nesse segundo ponto, as comissões são uma resposta eficiente à divisão da crescente carga de trabalho do Legislativo e de delegação de poderes a ela por parte de um legislador mediano (Rocha, Costa, 2012). Tal fato gera um processo de especialização legislativa e de políticas públicas, em que comissões específicas mobilizariam recursos informacionais e políticos sobre determinadas agendas <sup>89</sup> . Ademais, cabe a elas assegurar a função de vigiar e escrutinar os governantes. Há, assim, uma redução da incerteza decisória por meio da especialização tanto pelo Legislativo quanto para os deputados. Ademais, essas arenas é que são as responsáveis por receber os *inputs* dos processos participativos, canalizá-los institucionalmente para, dessa maneira, respondê-los.

Ressalta-se que o processo de seleção de membros nos dá indícios de como será a atuação do sistema de comissões. Se o colégio de líderes controla mais a indicação dos deputados, poderíamos antever uma maior ingerência partidária na agenda legislativa (modelo partidário). Por outro lado, se são definidos critérios sobre quais comissões os deputados irão participar, como a expertise ou o *background* político e profissional dos parlamentares, e até mesmo a senioridade deles, tem-se a priorização na produção e na circulação de informações no parlamento (modelo informacional) (Silame, Nunes, 2016).

---

<sup>88</sup> Para os autores, a expansão do sistema de comissões se deu a partir da década de 1950, o que se correlaciona à disseminação do parlamento ao redor do mundo devido à criação e reinvenção desse sistema. E diante disso, se teve uma maior responsabilização de legislação e controle do governo e administração.

<sup>89</sup> Para Krehbiel (2004, p. 124), os conceitos-chaves para a geração de informação no Legislativo são: a incerteza (aversão ao risco), a especialização e a repetição, que combinados impulsionam o aprendizado institucional.

Almeida (2016) defende a ocorrência de mudança institucional recente quanto à produção e no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Com dados entre 1994 a 2010, o autor diz que a mudança institucional desse Legislativo se deu devido ao distanciamento de uma organização mais partidária, dominada pela liderança da maioria, para uma mais descentralizada, com maior atuação das comissões parlamentares. Essa mudança é resultante de dois fenômenos principais: 1) coalizões de governo com preferências políticas mais heterogêneas, principalmente a partir de 2002, o que gera uma menor distinção entre as preferências da minoria opositora — essa mudança aconteceu como uma quebra em relação ao padrão que vigorava até então; 2) diminuição do “localismo fiscal” dos deputados federais (o que anteriormente caracterizava mais o modelo distributivista), que se deu de forma gradual iniciada a partir de 1988.

Depois de feita essa discussão do desenvolvimento institucional do Legislativo, o Quadro 03 sintetiza, de forma geral, a relação de sua institucionalização para o desenvolvimento da participação. Nele foram definidas duas categorias analíticas integradas entre si (modelo informacional e autonomia burocrático-institucional) e apresentados os principais exemplos e consequências em uma cada delas.

**Quadro 03 – Institucionalização e desenvolvimento das inovações participativas**

<b>Institucionalização do Legislativo</b>		
<b>Categorias Analíticas</b>	<b>Modelo Informacional</b>	<b>Autonomia Burocrático-Institucional</b>
<b>Exemplos e consequências</b>	Comissão como instância decisória importante (troca discursiva e ganhos informacionais)	Profissionalização e qualificação do corpo técnico
	Comissão para receber os <i>inputs</i> dos cidadãos	Separação do <i>staff</i> entre comissionados e efetivos
	Geração de expertise e ganhos informacionais	Autoridade prática e ativismo burocrático

Fonte: Elaboração própria

O Legislativo é uma instituição na qual existem muitos atores com poder de veto (os deputados), mas esse poder decisório se concentra mais na figura do Presidente da Casa, por controlar e dirigir a agenda do parlamento, e do Primeiro Secretário, por ser o responsável por autorizar e fiscalizar as despesas dessa instituição<sup>90</sup>. Além disso, como já mencionado, se o Legislativo é mesmo uma instituição avessa ao risco (Leston-Bandeira, 2007a), com uma maior propensão à estabilidade política e processual, essa

<sup>90</sup> Artigos 81 a 84 e 86 do Regimento Interno da ALMG/Artigos 31 e 32 e 38 do Regimento Interno da ALRS.

instituição tem dificuldades a se adaptar aos contextos de maior dinamicidade e agilidade, por exemplo ao ambiente digital, ou até mesmo de operar mudanças mais bruscas e repentinas decorrentes de contextos exógenos.

Dessa forma, pensando no modelo apresentado de Mahoney e Thelen (2010), mas não em termos de mudanças graduais, mas sim como mecanismos causais, a exemplo de Falletti e Lynch (2009), temos que os mecanismos de deslocamento (*displacement*) e conversão (*conversion*) seriam menos factíveis para a inovação institucional. O primeiro se justifica pelo fato de envolver a remoção das regras existentes para introdução de novas regras. Trata-se de fenômenos mais abruptos e radicais, ou, então, decorrentes de processos mais lentos quando novas instituições são introduzidas, competindo com as instituições mais velhas. Já o segundo (*conversion*) ocorre quando as mesmas regras são interpretadas sob novas maneiras pelos agentes, alterando o seu impacto. Esses dois mecanismos operam em contextos de fraco poder de veto, algo que não ocorre com o parlamento, por ser uma instituição coletiva e com vozes dissonantes.

Assim, sobriariam os mecanismos de camada (*layering*), em que novas regras são anexadas àquelas já existentes (emendamentos e revisões das regras), e de deriva (*drift*), que se caracteriza pela manutenção formal das regras, mas seus impactos se alteram de acordo com o ambiente externo. Portanto, os mecanismos de *layering* e de *drift* seriam mais propícios a atuar no contexto Legislativo. O *layering* atua em um ambiente com atores com poder de veto marcado por um baixo nível de interpretação e discricionariedade dos agentes em relação às regras e normas que fundamentam o processo democrático-parlamentar. Deste modo, as mudanças institucionais se dão com base na formalização de resoluções e atos normativos, ou até mesmo em revisões no Regimento Interno da Casa. Em suma, refere-se a processos mais estáveis e endógenos. Por outro lado, sustentamos que o *drift* também se faz presente quando resultante de condições exógenas, exemplificado por conjunturas críticas marcadas por contextos de crise ou escândalos políticos, quando os agentes do Legislativo possuem mais liberdade de ação na hora de interpretar as regras vigentes.

À guisa de conclusão, o quadro 04 abaixo sintetiza as condições causais e o fator que resulta em desenvolvimento e mudanças institucionais, bem como os agentes responsáveis e os mecanismos causais que atuam referentes ao processo de formulação e implementação de inovações participativas no Legislativo. Argumentamos que são

três as origens das condições causais que operam de forma interligada para a produção do fenômeno de interesse: exógenas, endógenas e sistêmicas.

Os principais mecanismos causais que atuam nesse contexto são: escolha racional, aprendizagem organizacional e a coordenação; além dos deriva e o de camada, já demonstrados pela literatura. A escolha racional refere-se a ganhos estratégicos e otimização de fins por parte dos agentes envolvidos nesse processo. Nesse sentido, os deputados procuraram melhorar a sua visibilidade e o seu capital político, e a instituição teria como fim incrementar a sua imagem pública. O segundo mecanismo, aprendizagem organizacional, diz respeito à capacidade de gerar *feedbacks*, e respostas a determinadas demandas, assim como as adaptações a diferentes contextos por parte dos atores institucionais. Por fim, o mecanismo de coordenação trata de adesão a novos projetos e da integração de diferentes setores para que eles sejam levados adiante.

Por fim, cabe salientar as diferenças entre condições e mecanismos causais. De forma sucinta, as condições causais são responsáveis por provocar um resultado específico, ou seja, as determinantes para ocorrência do fenômeno a ser examinado (X e Y). Já os mecanismos causais (M) devem ser compreendidos como aquilo que liga a condição causal com o *outcome* produzido. Em outras palavras, é o *link*, o elo, que atua conectando essa condição, ao longo do tempo, ao processo de institucionalização de inovações participativas pelo Legislativo, que é a preocupação central desta tese. Assim, temos a condição causal X, que, por meio do mecanismo causal M, resulta em Y (X [M] → Y). Esses aspectos serão detalhados no próximo capítulo.

**Quadro 04 - Processo de mudança e desenvolvimento institucional no Legislativo**

Origem das Condições	Condição Causal	Aspectos produtores do desenvolvimento/mudança	Agentes produtores do desenvolvimento/mudança	Explicação para o desenvolvimento/mudança institucional	Mecanismos causais
Exógenas	Conjunturas críticas; legado; dependência de trajetória; profusão ou não do discurso da participação institucionalizada	Conjuntura e contexto político-institucional mais amplo	Estafe do Legislativo; Deputados; Mesa Diretora; Corpo Diretivo	Choques externos, situações de crise político-institucional (imagem pública negativa), o que gera maior liberdade de ação por parte dos agentes (burocratas e parlamentares)	Aprendizagem organizacional; coordenação; <i>drift</i>
Endógenas	Aspectos da distribuição de recursos entre os agentes institucionais; legado; dependência de trajetória	Elementos organizacionais internos da mudança (estrutura legislativa)	Estafe do Legislativo; Deputados; Mesa Diretora; Corpo Diretivo	Alterações na distribuição de poder entre os agentes; ação estratégica dos agentes; burocratização e institucionalização da Casa; reinterpretação de regras, normas e objetivos	Escolha racional dos agentes; aprendizagem organizacional; <i>layering</i>
Sistêmicas	Interação entre as instituições e organizações	Processos de interconexão com outros órgãos e setores; relação Executivo e Legislativo; ecologia processual	Relação com outros Legislativos; Universidades, Executivo, etc.	Formação de coalizões e parcerias; cooperação e conflito institucional	Aprendizagem organizacional e coordenação

Fonte: Elaboração própria com base nos estudos de Aranha e Filgueiras (2016); Hacker, Pierson e Thelen(2015); Mahoney e Thelen (2010); Rezende (2012); Vieira e Gomes (2014); Watts *et al.* (2003)

### 2.3.1. Conflitos e estratégias para o desenvolvimento de Inovações Participativas: um modelo analítico

Na seção anterior, explicitamos algumas condições causais trabalhadas pela literatura especializada sobre a promoção de inovações participativas no Legislativo. Nesta seção, iremos retomar essa discussão, enfatizando os conflitos que emergem nesse contexto e as estratégias utilizadas para a criação e implantação dessas inovações nessa instituição. Por fim, iremos elucidar o modelo analítico aqui mobilizado, ressaltando os seus atores-chaves<sup>91</sup>.

<sup>91</sup>No próximo capítulo, que é o metodológico, serão abordados o desenho de pesquisa, as técnicas de análise e as fontes de dados mobilizadas. Nele será retomado esse modelo, destrinchando-o mais detalhadamente, ao mostrar as condições e os mecanismos causais para a formulação e implantação de desenhos participativos.

Como demonstrado na seção anterior, a ação de atores político-institucionais; os recursos institucionais relativos à burocratização e à aprendizagem organizacional sobre as políticas; e o contexto e cultura política local (tradição participativa dos governos executivos e relação conflituosa entre Executivo e Legislativo) constituem condições causais para a promoção de inovações participativas dentro do parlamento (Quadro 04). Entretanto, empecilhos e disputas emergem nesse processo de criação e implantação dessas inovações e eles vão desde aspectos ligados à infraestrutura (orçamento, recursos operacionais e técnicos, etc.), passando por prioridades estratégicas do parlamento (a definição dos projetos que serão executados) e a visibilidade e uso dessas inovações por parte dos deputados, chegando às disputas político-partidárias dentro da Casa.

As inovações participativas legislativas envolvem quatro atores principais: parlamentares; servidor de carreira/setor burocrático da Casa; em alguns casos, representantes do Executivo, principalmente quando diz respeito às discussões orçamentárias; e os representantes da sociedade civil. Portanto, a própria relação entre os poderes Executivo e Legislativo pode influenciar no desenvolvimento de inovações participativas, no desenho institucional que elas assumem e no desempenho delas, em que situações de maior conflito político-institucional poderiam dificultar a coordenação de projetos institucionais voltados ao fomento da participação nessa instituição.

Os parlamentares são os atores que possuem poder de decisão. Qualquer iniciativa deve ter a aprovação deles. Ademais, reconhece-se que os deputados possuem posições distintas quanto ao acúmulo de capital político e simbólico, e, assim, possuem diferenciais de poder e hierarquia no interior da Casa. Aqueles que fazem parte da Mesa Diretora, principalmente o Presidente da Casa, possuem maior capacidade de decisão, sendo que qualquer medida de desenvolvimento institucional deve ter sua aprovação. O mesmo acontece com o Primeiro Secretário, envolvido diretamente com os gastos e as despesas do parlamento. Assim, qualquer inovação participativa que envolva dispêndios deve ter o aval desses dois atores políticos. Além disso, reconhece-se o papel relevante dos líderes de bancada que, em conjunto com a Mesa, na reunião de líderes, definem os rumos a serem tomados no parlamento, como os cargos nas comissões, os processos de relatoria, etc. Por fim, temos os presidentes das comissões, que, a depender do perfil do parlamentar, podem desenvolver dinâmicas que potencializem mais ou menos a capacidade de vocalização dos cidadãos. Em outras palavras, alguns parlamentares tendem a apoiar mais ou menos a agenda da participação, influenciando também a sua

dinâmica e a sua forma de ocorrência. De forma geral, os parlamentares são importantes para a continuidade desses desenhos participativos.

Já o setor técnico e burocrático da Casa, como já demonstrado, se faz importante por serem aqueles que, em um primeiro momento, formulam e implantam formas de engajamento participativo no Legislativo (Anastasia, 2001; Faria, 2012). O estágio inicial para a promulgação dessas inovações participativas se dá com os servidores efetivos, decorrente de distintas condições causais — o legado do processo de redemocratização, conjunturas críticas externas que afetam a imagem pública da instituição, a replicação e isoformismo institucional, entre outros — que atuariam como propulsores para a formulação de arranjos participativos institucionais.

Mesmo considerando os mecanismos de democracia digital que podem facilitar a dinâmica de interação com o público participante, algumas pesquisas demonstram que há um receio dos parlamentares de que tais mecanismos modifiquem a estrutura do exercício do poder político, incentivando um processo de enfraquecimento do sistema representativo e da própria ideia de representação parlamentar (Marques, 2010; Mendonça, Pereira, 2016). Assim como os parlamentares, os servidores da Casa possuem receio de que esses mecanismos de democracia digital se tornem produtores unidirecionais de informação para os deputados conseguirem mais apoio político (Mitozo, 2014).

Por outro lado, ressalta-se a implantação de arranjos participativos em uma Assembleia legislativa por meio da replicação institucional. Uma Casa que cria um arranjo específico previamente induz outra a implementar tal arranjo com um modelo semelhante. Nesse sentido, a Câmara dos Deputados tem atuado como indutora da implantação de desenhos participativos, uma espécie de *benchmarking* acerca desse processo. Tem-se a necessidade de uma instituição com mais infraestrutura e visibilidade para que outros órgãos legislativos passem a introduzir arranjos análogos.

Como já demonstrado, a Câmara dos Deputados foi a primeira a criar a ouvidoria legislativa em 2001, e, logo após isso, outras Assembleias legislativas passam a implantá-la, com um desenho muito semelhante à “Câmara Baixa”, a exemplificar: o perfil e processo de escolha do ouvidor (ouvidor-deputado); tempo de mandato do ouvidor; possibilidade de recondução; formas de comunicação com a ouvidoria. Todas essas dimensões acompanham o formato da ouvidoria da Câmara dos Deputados, além da mesma disponibilizar o sistema de recebimento e gerenciamento das demandas



recebidas para os legislativos subnacionais (Quintão, 2015), gerando uma espécie de isoformismo institucional.

Outro exemplo deste processo são as comissões de legislação participativa (CLP), em que a Câmara dos Deputados foi também a pioneira na sua criação. Posteriormente, diversas Assembleias legislativas passaram a adotar esse mecanismo. Porém, duas delas fizeram modificações quanto à forma de atuação da CLP: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS).

A Assembleia mineira, como demonstrado, por envolver essa comissão no processo de discussão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), propiciou que a ALMG em conjunto com a sociedade civil passasse a intervir na elaboração do PPAG e também a discutir e revisar as matérias orçamentárias (Magalhães, 2009). Diante disso, a CLP da ALMG passou a ter um papel muito mais importante quando comparado com as outras comissões participativas (Martins, 2012). Já a ALRS foi criada em 2003 como uma comissão mista (Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular), e, posteriormente, em 2015, foi mudada<sup>92</sup> para Comissão Mista de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular, centrando mais a sua atuação em temáticas do direito do consumidor. Essa alteração foi decorrente da atuação estratégica de alguns parlamentares. Essa questão será discutida mais detalhadamente no quarto capítulo.

Para finalizar, ressalta-se que os servidores que idealizaram o e – Cidadania do Senado Federal (criado em 2012) se basearam no portal do e – Democracia da Câmara dos Deputados (lançado em 2009) (Rocha, 2015). Porém, foi apenas um ponto de partida, uma vez que o e – Cidadania possui ferramentas e formas de interlocução com a sociedade diferentes do e – Democracia.

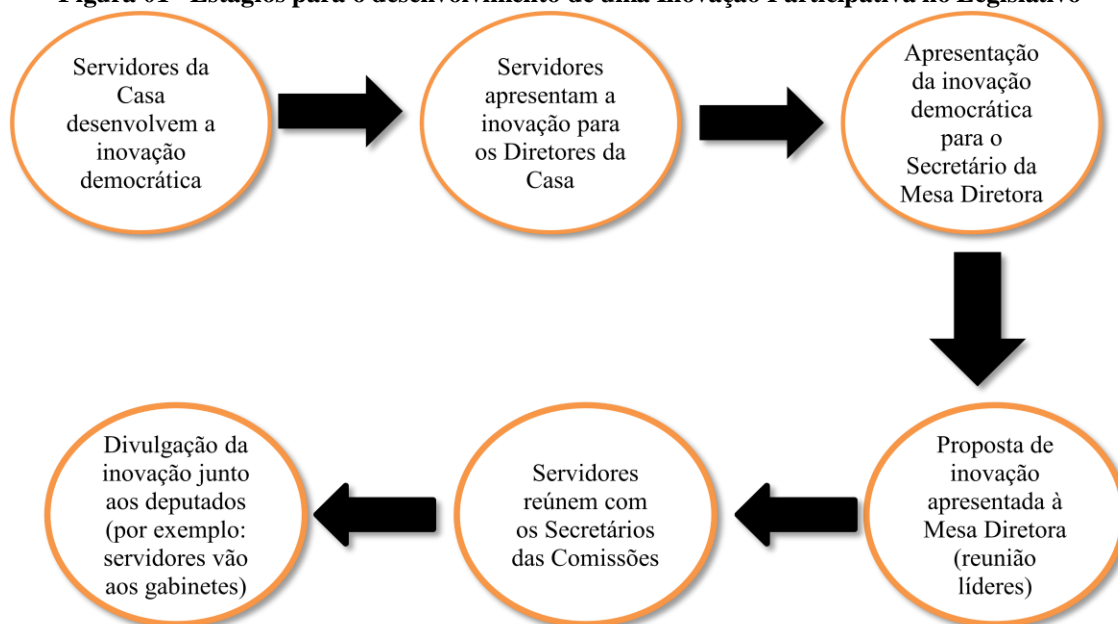
Com base em estudos de desenhos participativos digitais do Legislativo (Barros, Monteiro, Santos, 2018; Bernardes, Rehbein, 2016; Faria, 2012; Faria, Rehbein, 2016; Rocha, 2015)<sup>93</sup>, elaboramos as etapas e os estágios que envolvem a criação e implantação de inovações participativas.

---

<sup>92</sup> Resolução n.º 3134/2015.

<sup>93</sup> Isso porque, nesses estudos é possível compreender, mesmo que de forma não sistematizada, as etapas referentes à formulação e implantação de inovações participativas.

**Figura 01 - Estágios para o desenvolvimento de uma Inovação Participativa no Legislativo**



Fonte: Elaboração própria com base nos estudos de: Barros, Monteiro, Santos (2018); Bernardes, Rehbein (2016); Faria (2012); Faria, Rehbein (2016); Rocha (2015)

Em cada uma dessas fases, buscam-se contemplar determinados objetivos. Na segunda fase, a apresentação da inovação para os Diretores da Casa se coaduna com a necessidade de mobilizar o apoio destes atores e buscar integrar os setores em torno dela (ganhar respaldo e interesse dos servidores técnicos)<sup>94</sup>. Algo semelhante acontece nas fases subsequentes. Por exemplo: a apresentação para o Secretário da Mesa visa fazer a costura com o corpo político, para então mostrá-la para os membros desse órgão diretivo; e para os secretários das comissões tem-se o objetivo de uma maior adesão deles ao arranjo participativo.

Percebe-se que o Secretário da Mesa Diretora e os Secretários das Comissões atuam, principalmente, como agentes conectores entre a arena política, representado pelos parlamentares, com a arena institucional, representada pelos cargos ocupados pelos servidores administrativos. Eles são importantes para que esse sistema de desenvolvimento participativo se estabeleça no Legislativo. Esses dois atores têm uma atuação relevante por aproximar esses dois campos, obtendo informações sobre as circunstâncias, os anseios políticos dos deputados e a possibilidade de adesão deles acerca das inovações participativas. Tudo isso aperfeiçoa o processo de decisão de como conduzir tal desenvolvimento institucional e sob qual contexto por parte dos servidores de carreira.

<sup>94</sup>Esse processo também ocorre após a instalação da inovação participativa.

Uma vez que tal modelo foi pensado para um contexto diferente, a Câmara dos Deputados e o Senado, e para as formas de engajamento digital, cabe indagar se ele se aplica para os casos em análise. Ressaltamos que, no caso da ALMG, com base na sua estrutura organizacional e na opinião dos servidores da Casa e de pesquisadores, a figura do Diretor de Planejamento e Coordenação (DPC), servidor de carreira da instituição, é fundamental para normatizar os arranjos participativos e para fazer a interconexão do campo administrativo com o campo político. Esse ator percorre os gabinetes dos deputados para apresentar e discutir os projetos prioritários do Direcionamento Estratégico a cada biênio, aproximando a arena política e institucional. Considerando o seu papel de conector entre os atores institucionais e políticos no desenvolvimento das inovações participativas, torna-se relevante analisar como ocorre essa dinâmica.

Outro ator importante é o Diretor-Geral da Casa, no caso da ALMG, e o Superintendente Geral, no caso da ALRS, que é nomeado pela Mesa Diretora da Casa<sup>95</sup>. Esse servidor é responsável por dirigir, coordenar e planejar grande parte das atividades administrativas do órgão legislativo. Ademais, de forma geral, os servidores técnicos têm suas ações respaldadas e avalizadas por esse ator quando é necessário tomar alguma decisão em condições de incerteza. Esse respaldo também é dado pelo Secretário Geral da Mesa, responsável por assessorar o processo legislativo como um todo na instituição. De acordo com os entrevistados, o Secretário Geral é um servidor que precisa gozar de confiança e proximidade da Mesa Diretora para assessorá-la no processo legislativo e nas atividades político-parlamentares. Deste modo, pode ser comum a alteração daquele que ocupa esse cargo com a alteração da composição desse órgão diretivo.

Sustentamos, portanto, que a implantação da participação institucionalizada no Legislativo gira em torno da relação de três atores principais: os servidores públicos; os parlamentares e a Mesa Diretora, representada principalmente pela figura do Presidente. O poder de decisão política está centrado em torno dos legisladores, detentores do princípio da soberania popular, enquanto os servidores operam na função de subsidiá-los no processo de tomada de decisão. Os deputados podem ou apoiar essas inovações, ou rejeitar o seu prosseguimento, quando acreditam que esses espaços podem gerar altos custos políticos a eles, principalmente quando aparecerem críticas por parte dos

---

<sup>95</sup>Ressalta-se que, na ALMG, o cargo de Diretor-Geral tende a ser ocupado por um servidor do quadro efetivo. Após a redemocratização, em apenas uma ocasião isso não ocorreu. O mesmo não acontece com o Superintendente Geral da ALRS por ser mais comum alguém do recrutamento amplo assumir esse cargo.

participantes quanto a seu desenho e a sua efetividade; ou buscar modificar o seu desenho participativo, visando garantir maior visibilidade e, deste modo, otimizar o seu capital político. Por fim, a Mesa Diretora, principalmente representada na atuação do presidente da Casa, possui papel crucial no processo de desenvolver e repensar as práticas participativas no Legislativo, uma vez que é ela quem inicia a tramitação de iniciativas de desenvolvimento institucional e concede a sua aprovação final (condução e controle da agenda do parlamento), além de definir os projetos prioritários e considerados estratégicos durante o seu mandato, e alocação de recursos para eles, em conjunto com o Primeiro Secretário, que, por causa das suas atribuições, costumeiramente é conhecido como o “prefeito da Casa” (Entrevista, Parlamentar, 08).

As sequências e os percursos estabelecidos para a implantação das inovações participativas irão depender da variável de institucionalização e burocratização da Casa, o que, de certa maneira, garante mais autonomia dos servidores técnicos em determinados processos e decisões. Essa variável facilita a atuação do mecanismo de aprendizagem institucional, em que os atores já compreendem os caminhos e obstáculos acerca da implantação da participação no Legislativo. Além disso, a integração entre diferentes setores e áreas facilita o aparecimento do mecanismo de coordenação, e, assim, o desenvolvimento dessas inovações se torna algo com mais adesão.

Portanto, para que essas cadeias sequenciais prossigam, é necessário que os três mecanismos causais aqui elencados operem de forma conjunta e interativa: 1) o da escolha racional que atua na condição causal referente à ação estratégica dos atores e poder de agência (servidores e parlamentares) com vistas a atingir uma melhor visibilidade e reputação interna e externa; 2) o de aprendizagem institucional, oriundo dos servidores do Legislativo, é vital para eles entenderem como lidar com o campo político na hora de levar a ideia da inovação adiante, cuja condição causal é a burocratização do corpo técnico (recurso institucional); 3) o da coordenação institucional que se refere à condição do contexto político-institucional, exemplificado pelos conflitos e disputas internas e entre os poderes para canalizar esses novos projetos. Essa última condição é relacionada ao modelo, à organização do legislativo (distributivo, partidário e informacional) e às forças políticas presentes, o que influencia na construção de acordos e consensos ou na elaboração de uma política mais antagonista, além de assegurar os recursos para uma maior institucionalização do Legislativo, o que influencia na emergência do mecanismo de aprendizagem. Essas três

condições e mecanismos causais atuam conjuntamente de maneira a facilitar ou dificultar a promoção de inovações participativas.

Devem-se levar em conta também as conjunturas e os eventos críticos que se fizeram presentes durante a análise histórica aqui empreendida. Conjunturas, como o reforço da ideia de crise da democracia representativa, casos de corrupção, entre outros, podem impulsionar ou restringir a adoção de práticas participativas por parte da instituição parlamentar, uma vez que contextos como esses geram maior liberdade de ação por parte dos atores com decisão, além de depender de como eles interpretaram os referidos acontecimentos. Como alguns estudos demonstram, a adoção de formas de participação em uma Casa Legislativa foi uma estratégia para melhorar a imagem pública do parlamento e de aproximá-la dos setores da sociedade civil em um contexto de baixa credibilidade desta instituição (Anastasia, 2001; Fuks, 2016).

Outro aspecto interessante é compreender quando (*timing*) (Pierson, 2004) o desenvolvimento da participação (momento inicial e suas sequências temporais) se deu nas duas Casas aqui examinadas: a ALMG e ALRS. Devido ao processo de redemocratização e a Constituinte estadual, se observou um legado acerca da promoção de instâncias participativas no processo político. Isso ocorreu em ambos os estados. Mas a questão é entender quando os dois legislativos assumiram essa agenda da participação. Isso demanda também entender qual foi a ação do governo estadual, pós-redemocratização, no que tange à agenda participativa. Pois, se a participação passa a ser adotada pelo Legislativo já no início da década de 1990, ela tende a ser vista como uma agenda central por essa instituição. Isso propicia que o mecanismo de aprendizagem organizacional se consolide mais por parte do campo administrativo, disponibilizando mais recursos sobre como desempenhar essas políticas participativas. Assim, a reversão ou a perda desse “protagonismo” para o governo estadual gera mais custos políticos e institucionais, ou seja, seria algo mais árduo de ocorrer. Essa continuidade é decorrente do processo histórico (dependência de trajetória), uma vez que a adoção de espaços participativos se tornou uma prática e uma norma dentro da instituição legislativa, o que dificulta que outros poderes, como o Executivo, assumam ou ganhem mais espaço dentro dessa agenda.

O modelo aqui proposto dialoga com e busca avançar a literatura que discute a questão do desenvolvimento da participação no parlamento. Esses estudos demonstram a importância de determinados atores — corpo de servidores (em maior grau), e atores políticos (Anastasia, 2001; Faria, 2012; Faria, Rehbein, 2016; Leston-Bandeira, 2014;

Mitozo, 2017; Oliveira, 2009), principalmente a Mesa Diretora —, para a promoção de inovações participativas. Entretanto, eles fazem de maneira mais descritiva. Eles não explicam *como* ocorre o processo de formulação e implantação dos arranjos participativos (dinâmicas, atores, estágios), além de não analisarem os possíveis obstáculos para a sua atuação e os desenhos assumidos. Assim, alguns estudos têm tentando analisar como essas inovações integram os *inputs* gerados pelo engajamento participativo dentro do processo legislativo formal, focando principalmente na tramitação das matérias e a aprovação final (Brelàz, Alves, 2013; Leston-Bandeira, Thompson, 2017; Zorgal, Carlos, 2017).

Em segundo lugar, o modelo proposto possui um caráter dinâmico ao buscar compreender de forma integrada como as três condições aqui elencadas atuam simultaneamente. Assim, mostramos que não é somente uma condição isolada que impacta a criação de inovações participativas, mas sim a relação entre elas que impactará a produção das mesmas, sem atribuir pesos entre elas quanto aos seus efeitos para a produção do fenômeno de interesse.

Em terceiro lugar, o modelo proposto buscar traçar as sequências temporais, identificando os eventos importantes que influenciaram a promoção dessas inovações. Dessa forma, o modelo presta atenção nos atores importantes para o desenvolvimento de inovações participativas legislativas, focando na relação entre o campo administrativo-institucional e o campo político, sendo que este último pode, em determinados momentos, facilitar ou não a introdução da participação, dependendo do contexto político. Consideram-se também as relações entre as instituições (Executivo-Legislativo) que impactam a dinâmica e o desenvolvimento institucional do parlamento. Ademais, busca-se descortinar os processos ocorridos, observando a atuação dos mecanismos causais como os elos causais que ligam X a Y, ou seja, as condições causais e o fenômeno gerado nos distintos momentos históricos.

Por fim, vale ressaltar que o foco da pesquisa não é a análise da efetividade desses espaços participativos no processo legislativo, mas na sua formulação e implantação. Como os parlamentares possuem a prerrogativa de decidir usar ou não esses arranjos no seu exercício, todas as inovações participativas legislativas dependem da escolha dos parlamentares e da forma como eles irão fazer uso delas. Assim sendo, esses espaços de engajamento participativo, criados a partir da ação de atores burocráticos da Casa, podem apresentar dificuldade de se manterem em função da disposição dos deputados de aderirem e se apropriarem delas.

Além disso, no que diz respeito à questão macroestrutural do federalismo brasileiro, o legislativo subnacional possui baixa capacidade decisória no que se refere ao ciclo de políticas públicas. Grande parte dessas atribuições envolve o Congresso Nacional. Alguns entrevistados afirmaram que a capacidade de atuação das Assembleias estaduais é mais voltada para a questão do funcionalismo público, sendo que este é o público que mais procura a Casa e, conseqüentemente, é com quem essa instituição mais estabelece conexões.

Após ter apresentado nesse capítulo as principais inovações participativas institucionais existentes nas Assembleias legislativas no Brasil (seção 2.1), analisado as variáveis que incidem no desenvolvimento e na mudança institucional (seção 2.2) e adaptado essa discussão para o caso da instituição parlamentar (seção 2.3), no próximo capítulo apresentaremos o desenho de pesquisa e a metodologia empregada.

Os pressupostos epistemológicos e metodológicos aqui mobilizados centram mais na análise histórica comparativa (Mahoney, Thelen, 2015) e na técnica de pesquisa que conjuga a comparação de casos com o *process tracing* (rastreamento de processos), o denominado *comparative process tracing* (Bengtsson, Ruonavaara, 2017). Ademais, também serão demonstradas as principais fontes de dados e análises aqui mobilizadas com vistas a responder a questão de pesquisa, qual seja, *por que alguns Legislativos desenvolvem mais inovações participativas do que outros?* Para isso, procuramos apresentar uma história causal dos processos decisórios com base em uma comparação entre dois legislativos subnacionais: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS).

## CAPÍTULO 3 – O DESENHO DE PESQUISA E A “TRAJETÓRIA METODOLÓGICA”

A pergunta que orienta esta tese é: o que explica a formulação e a implantação de inovações participativas em duas Assembleias legislativas brasileiras? O processo de formulação e implantação varia entre as duas? Se sim, como? O que explica a variação no desenvolvimento das inovações participativas?

Busca-se explicar, assim, o processo de desenvolvimento desses desenhos (circunstâncias, cadeias causais, atores centrais) em duas Assembleias legislativas, estabelecendo comparações com o objetivo de aferir variações e explicá-las. Os casos analisados são: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS).

Com a finalidade de atender aos objetivos propostos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa. Descrevemos e analisamos cada caso e, posteriormente, estabelecemos uma comparação entre eles. Diante disso, o estudo se apoia principalmente na abordagem histórico-comparativa, como demonstrado no capítulo anterior, a respeito dos processos de desenvolvimento e mudança institucional, conjugado ao uso da técnica do *process tracing* (rastreamento de processos). Busca-se traçar os processos, especificamente, de formulação e implantação da participação em cada casa legislativa, comparando-os. Por isso adotamos uma variante do *process tracing*: o *comparative process tracing* (CPT).

Neste capítulo, discutiremos primeiramente os fundamentos do método comparativo interligado com a análise histórica comparativa, demonstrando os seus principais objetivos e ganhos analíticos para o estudo aqui em questão (seção 3.1). Na seção seguinte, serão apresentados os princípios metodológicos do *process tracing* (seção 3.2). Em seguida, atenta-se para as possibilidades do uso desse método para a comparação, com base na perspectiva do *comparative process tracing* (Bengtsson, Ruonavaara, 2017) (seção 3.3). Por fim, serão apresentados os instrumentos e a fonte de dados utilizados, bem como a justificativa da escolha sobre os casos da ALMG e a ALRS (seção 3.4).

### 3.1. Análise Histórica e a Comparação de Casos



A comparação de casos aparece pela primeira vez, de forma mais sistemática, no livro *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva* de John Stuart Mill, publicado em 1843. Nessa obra, o autor elabora os métodos da concordância e da diferença. O primeiro se dá quando os casos se assemelham em uma variável, mas se diferenciam em relação às demais. Assim, essa variável é condição necessária para a emergência de um caso, o que quer dizer que ela deve estar presente quando o efeito estiver presente. Já a diferença opera quando se usam casos idênticos, exceto em relação ao fenômeno a ser estudado. A emergência desse fenômeno é atribuída a essa variável. Embora esses sistemas lógicos sejam extremamente úteis para a comparação de casos, reconhece-se a grande dificuldade de encontrar a existência de diferenças e semelhanças em um único aspecto nos fenômenos sociais.

De forma geral, o método comparativo busca prestar atenção nas diferenças em contextos que são similares, ou analogias em sistemas diferentes (Sartori, 1994). Os objetos comparáveis devem compartilhar alguns atributos (características ou propriedades similares) que os fazem pertencer a uma mesma categoria, mas, simultaneamente, não compartilham outros aspectos. Isso faz com que a comparação se torne útil para explicar as similitudes e diferenças entre os casos analisados. Como Sartori (1994) pontua, comparar é “confrontar uma coisa com a outra”. Assim, esse método permite aproximar das técnicas de experimento, ao desenvolver formas de controle entre as variáveis.

O referido método se baseia na análise sistemática de um reduzido número de casos (N pequeno), estabelecendo proposições empíricas gerais e investigando as relações empíricas entre as variáveis (Lijphart, 1971). A inferência se baseia na noção probabilística (indeterminação causal). Em suma, o objetivo central de comparar um pequeno número de casos é demonstrar as congruências e diferenças entre as condições causais em relação ao resultado produzido. Esse método é comumente utilizado para compreender, explicar, interpretar fenômenos a partir do teste de hipóteses e teorias já existentes, ou na formulação indutiva de novas teorias e hipóteses. Assim, além de explicar os casos em si, ele procura controlar as variáveis explicativas, confirmando-as ou falsificando-as, acrescido da possibilidade de tecer generalizações ou não a partir dos casos estudados (Collier, 1994; Morlino, 1994; Sartori, 1994).

O aspecto teórico-conceitual é extremamente relevante para a comparação, uma vez que as teorias irão auxiliar o pesquisador na escolha das variáveis/condições causais, suas identificações empíricas, bem como nas suas classificações, além das

próprias técnicas de coleta e de análise utilizadas dentro do método comparativo (Cunha, 2009).

Lijphart (1971) afirma que a principal vantagem do método comparativo reside no melhor aproveitamento de um exame de pequeno número de casos quando comparado com a análise estatística de muitos casos, mas feita de maneira superficial<sup>96</sup>, ainda mais quando pensamos na escassez de recursos materiais e de infraestrutura ou até mesmo de tempo. Deste modo, seria mais frutífero levantar hipóteses por meio da pesquisa comparada, para depois testá-las com base nos métodos estatísticos. Por outro lado, segundo ele, a desvantagem central desse método seria o fato de examinar muitas variáveis em um pequeno número de casos (*many variables, small-N*), o que gera dificuldades para lidar com as explicações rivais e a sua restrita capacidade de generalização.

Como solução para esse problema, Lijphart sugere aumentar o máximo possível o número de casos, ao passo que as variáveis devem ser reduzidas, delimitando aquelas com características semelhantes (a comparação de casos se dá com variáveis similares), além de concentrar a análise em casos “comparáveis” (casos dentro de uma mesma área geográfica, ou comparação diacrônica, ou dentro de uma mesma nação). Assim, poder-se-ia oferecer maiores possibilidades de controlar as hipóteses formuladas, tal como alcançar hipóteses mais precisas e localizadas.

Todavia, estudos posteriores procuraram desmitificar essa concepção *many variables, small-N*. Morlino (1994) argumenta que a recomendação de Lijphart (1971) pode aumentar, ao invés de diminuir os problemas de investigação. Segundo ele, aumentar o número de casos supõe também aumentar o número de variáveis relevantes — ‘terceiras variáveis’ — para além da hipótese que se deseja controlar (p. 20). Ademais, o autor acrescenta que o aumento de casos pode tornar muito mais difícil e dispendiosa a comparação.

Collier (1994) acrescenta ainda que o aumento de casos pressupõe uma lógica frequentista, mais atrelada ao método estatístico de pesquisa. Para esse autor, a finalidade central do método comparativo é avaliar explicações concorrentes. Assim, um objetivo presente é tecer análises causais, comparando dois ou mais casos e mostrando suas diferenças. Em segundo lugar, a utilização de um pequeno número de casos evitaria o *conceptual stretching* (Sartori, 1970) e a classificação incorreta dos

---

<sup>96</sup> Além do comparativo e do estatístico, os outros métodos existentes seriam: o estudo de caso e o experimental. Para saber mais, ver Collier (1994).

conceitos (Sartori, 1994). Por fim, na pesquisa comparativa, prepondera a análise contextual e interpretativa dos casos investigados que fica comprometida com um N maior. Tais características estão presentes nesta pesquisa que leva em conta as circunstâncias e as conjunturas de cada caso (ALMG e ALRS) para o desenvolvimento e o encadeamento causal na instalação de inovações participativas. Neste caso, o *process tracing* entra em cena como forma de possibilitar o exame detalhado de cada caso e a geração de inferências causais válidas. Esses pontos serão detalhados mais adiante, nesse mesmo capítulo.

A *análise histórica comparativa* (CHA) emerge no interior deste debate retratado. Tal análise se fundamenta em uma interpretação cuidadosamente contextualizada dentro de um marco conceitual comparativo. Esses estudos possuem uma natureza comparativa sistemática e qualitativa, levando em conta o contexto histórico em relação aos casos analisados, o que Collier (1994) designa como “historicizar as Ciências Sociais”.

Max Weber é considerado o pai fundador da CHA, ao buscar explicar o porquê da emergência do capitalismo moderno na Europa Ocidental, e não na China que apresentava todos os pré-requisitos para tal desenvolvimento. Assim, ao olhar para o passado, formular linhas de causalidade relacionadas e identificar as conjunturas críticas, Weber observou influência inicial do Judaísmo e posteriormente do Cristianismo para a reprodução e expansão do capitalismo (de um mecanismo baseado no “espírito” e na “ética” do Protestantismo para um de adaptação racional) (Streeck, 2015).

Mahoney e Rueschemeyer (2003) argumentam que a análise histórica comparativa é uma explicação histórica construída em larga escala com vistas a identificar configurações causais que produzem os resultados de interesse, prestando atenção nas sequências históricas e descortinando os processos ao longo do tempo. O exame pressupõe comparação sistemática e contextualizada entre casos similares e contrastantes.

Em perspectiva semelhante, Thelen e Mahoney (2015) consideram que a CHA apresenta os seguintes elementos: 1) explanação de configuração macro; 2) uma pesquisa aprofundada baseada no caso; e 3) voltada para as dimensões temporais e processuais da política.

O primeiro elemento sustenta que é impossível a “compreensão dos interesses das ações dos atores-chave sem apreciar o ambiente macroestrutural em que eles estão situados” (p. 7, tradução livre). O segundo fator (pesquisa baseada em caso) foca tanto

em desvendar os enigmas (quebra-cabeças) do mundo real quanto no uso de mecanismos para o desenvolvimento explicativo. O foco nos quebra-cabeças transmite a ideia de que os problemas são direcionados para questões empíricas ancoradas em tempos e lugares específicos. Sendo assim, é necessário um conhecimento suficientemente profundo sobre os casos, muitas vezes utilizando diferentes tipos de fontes e evidências. Portanto, a elaboração de teorias incorre, geralmente, em teorias de médio alcance. Já o foco nos mecanismos procura identificar as etapas que ligam as causas observadas com os resultados emergentes. Esse ponto será explorado mais adiante. Por fim, a orientação temporal chama atenção para a importância do *timing* (quando) no qual algo acontece (localização temporal). Assim, o momento e a sequência dos eventos podem afetar o modo como o processo causal se deu (Falleti, Mahoney, 2015; Pierson, 2004). Além disso, temos a estrutura temporal das causas e resultados, que impactará, por exemplo, o tipo de mudança institucional ocorrida: gradual, lenta, abrupta, etc.

De acordo com Streeck (2015), as diferenças entre sociedades, entre políticas, ou instituições são explicadas pela presença ou ausência de determinadas estruturas, ações e eventos, não somente como um reflexo das diferentes posições dentro um ciclo geral da vida societal, como geralmente é adotado nas teorias marxistas. O objetivo é esclarecer casos específicos, e não buscar leis universais da história. Deste modo, a história não ocorre de forma ordenada e genérica, mas ela é contingencial e diversa. Um mesmo resultado é alcançado por diferentes processos ou processos semelhantes e podem levar a diferentes resultados; tudo isso a depender de aspectos contextuais e estruturais.

Perissinotto (2013) chama atenção para um importante ganho analítico da análise histórica comparativa ao afirmar que:

*(...) comparação histórica permite ir além da simples constatação da existência de correlação entre variáveis. O conhecimento da história é, por definição, o conhecimento do processo, do modo e da sequência em que os fatos ocorrem. Assim, a narrativa histórica permite revelar a cadeia causal que preenche o “espaço vazio” entre as variáveis independentes e as variáveis dependentes (p. 158).*

Nessa circunstância, emerge a técnica do *process tracing* para desvelar como se deu a ocorrência dos fenômenos sociais e políticos, examinando os processos e a cadeia causal (encadeamentos e ligações entre causas e resultados).

### 3.2. Fundamentos do *Process tracing*

O *process tracing* permite rastrear todo o processo social, político, cultural, econômico, até se chegar a um determinado resultado, buscando identificar os mecanismos e suas relações que conectam as causas e os efeitos dos fenômenos da realidade estudada (Beach, Pedersen, 2013; Collier, 2011; Falletti, 2016). Para Rezende (2011), a preocupação central do *process tracing* é de ter maior controle sobre as condições contextuais e de configuração que estão inseridos no objeto de estudo. Em suma, essa técnica busca construir descrições e inferências causais por meio de pedaços de diagnósticos e provas, muitas vezes, entendidos como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos.

Ressalta-se a diferença entre os métodos de congruência e o do *process tracing*. O primeiro investiga as correlações (associações) entre X e Y, voltando-se essencialmente para produzir explicações que se atentam para os “efeitos das causas” (*effects of causes*), ou seja, os efeitos médios para a causação, baseando-se em modelos covariacionais, marcados por uma causalidade probabilística, exemplificada por testes de correlação e regressão estatística. O rastreamento de processo, por ter uma aproximação com a explicação histórica, busca entender “causas que geram os efeitos” (*cause of effects*) para a produção de inferências, examinando a atuação do mecanismo para a produção de determinado resultado ou se atentando para traçar os mecanismos causais teorizados que ligam X a Y. Portanto, o *process tracing* não estuda os efeitos dos resultados, mas sim a causa dos efeitos, focando no estudo do processo causal e seus mecanismos (Beach, Pedersen, 2013; Cunha, Araújo, 2018; Rezende, 2011).

Nesse sentido, existiriam dois tipos distintos de observação: o *data-set-observation* (DSO) e o *causal-process-observation* (CPO). No primeiro, está localizada a utilização da mensuração estatística de variáveis para a explicação de casos (abordagem quantitativista). Já no CPO, a observação consiste em se atentar para os “vestígios” e os “pedaços” dos dados que fornecem informações aprofundadas do contexto e dos mecanismos causais que contribuem para a produção de inferências causais válidas, o que seria obtido por meio do *process tracing* (Mahoney, 2012).

Por outro lado, Beach (2017a), mesmo adotando uma abordagem totalmente oposta ao DSO, critica o CPO por considerá-lo muito amplo e desenvolve uma abordagem que ele denomina como evidência mecanicista, que se divide entre o tipo minimalista e de sistemas. No tipo minimalista, a relação causal entre causa e resultado

não é “desembrulhada” detalhadamente tanto no plano empírico quanto teoricamente. O de sistemas, por sua vez, possui o objetivo de “desembrulhar” o processo causal que ocorre entre causa (ou relação de causas) e o resultado em questão de forma minuciosa, traçando cada uma das partes dos mecanismos causais. Esses aspectos são importantes para mostrar que há distintas formas de compreensão sobre o rastreamento de processos e a sua aplicabilidade.

O uso do rastreamento de processo para análise de fenômenos políticos e sociais se justifica como uma forma de forçar o pesquisador a lidar com o problema da equifinalidade (*equifinality*). Ou seja, partindo do pressuposto da variabilidade das relações causais, o *process tracing* pode ajudar o pesquisador a identificar os diferentes caminhos causais que lidam com resultados similares em diferentes casos, até mesmo estabelecer os casos contrafactuais; além de possibilitar a explicação de casos desviantes (resultados não previstos adequadamente pelas teorias existentes)(George, Bennet, 2005; Bennett, Checkel, 2015).

De forma geral, existem três usos da técnica do *process tracing*, a depender do problema de pesquisa: *teste de teoria* (caminho dedutivo); *construção teórica* (caminho indutivo); ou *explicar um resultado* (caminho dedutivo e indutivo) (Beach, Pedersen, 2013)<sup>97</sup>. É importante ter ciência dessas distinções do uso do rastreamento de processo e de seus propósitos, pois isso resulta em implicações metodológicas, a começar pela forma como os mecanismos causais são compreendidos. Nos dois primeiros tipos, os estudos focam na teoria, e, assim, compreendem-se os mecanismos causais como fatores sistemáticos, aqueles que podem ser generalizados para outros casos dentro de contextos em que se espera que eles operem. O terceiro caso, a explicação de um resultado, compreende o mundo social de forma complexa, marcado por multifatores situados dentro de um caso específico. Assim, a teoria é utilizada de forma pragmática, sendo ela um instrumento heurístico para fornecer a melhor explicação possível sobre determinado fenômeno.

A presente pesquisa se encaixa no último tipo, em que o objetivo é juntar todas as peças do quebra-cabeça para compreender e dar uma boa explicação para o processo

---

<sup>97</sup> Cunha e Araújo (2018) adicionam mais uma variação do *process tracing* não presente na obra de Beach e Pedersen (2013): o aperfeiçoamento de uma teoria (*theory refining*). O aperfeiçoamento visa rastrear um mecanismo, seja ele encontrado em outros casos ou em um caso desviante, podendo contribuir para a teorização se uma causa é suficiente para a ocorrência de um resultado, ou se essa causa contribui apenas para o efeito esperado. Estudam-se os mecanismos e as suas partes com o intuito de ter mais subsídios sobre as condições contextuais ou causais omitidas que podem aperfeiçoar as teorias já existentes (p. 53–54).

de implantação de inovações participativas em um, mas não no outro, Legislativo<sup>98</sup>. Usa-se, assim, uma estratégia interativa semelhante ao método científico da abdução, que se caracteriza por ser uma combinação dialética do método dedutivo (nível teórico) e o método indutivo (nível empírico). Todavia, após a explicação dos resultados, tem-se como objetivo atingir uma generalidade acerca das capacidades explicativas, produzindo assim teorias de médio alcance sobre o resultado de interesse (construção teórica), que, no caso, diz respeito à promoção de desenhos participativos pelo parlamento, principalmente por adotar uma estratégia comparativa. Esses pontos serão elucidados mais adiante.

De acordo com Collier (2011), o *process tracing* envolve três etapas de pesquisa: 1) *análise das observações dos processos causais*, que fornece elementos sobre o contexto e os mecanismos causais para explicar o resultado de interesse; 2) *inferência descritiva*, que se baseia na descrição das evidências obtidas na narrativa causal; 3) *sequência para a inferência causal*, que é estabelecida por meio dos testes de hipóteses (*straw in the wind; hoop; smoking gun; e doubly decisive*) que auxilia o pesquisador a estabilizar as condições de necessidade e suficiência (Mahoney, 2012).

Esse mesmo autor afirma que essa ferramenta permite gerar quatro contribuições principais para os objetivos da pesquisa: identificar novos fenômenos políticos e sociais, e descrevê-los sistematicamente; avaliar hipóteses explicativas prévias, descobrindo novas hipóteses e avaliar essas novas relações causais; adquirir conhecimento sobre o mecanismo causal; e fornecer explicações alternativas, abordando problemas difíceis, como a causalidade recíproca, a relação espúria e o viés de seleção.

O *process tracing* requer uma natureza interpretativa por parte do pesquisador para com o desdobramento da pesquisa, seja na hora de identificar teorias relevantes e as rivais, especificar e selecionar etapas, eventos significativos, ou observar a ocorrência dos mecanismos causais, entre outros (Cunha, Araújo, 2017; Falletti, 2016; Falletti, Lynch, 2009). Ademais, a perspectiva interpretativista se faz importante pelo fato de a operação de um mecanismo causal sempre depender da presença de suas condições iniciais, e, nesse sentido, a explicação das ações executadas deve ser compatível com o significado atribuído pelos atores. Em outras palavras, não é possível explicar as ações

---

<sup>98</sup> Nesse tipo de *process tracing*, a pergunta de pesquisa é: *qual o mecanismo explica o resultado atingido?* Já no teste teórico a pergunta de pesquisa é: *o mecanismo causal está presente, e sua função é como aquela que está teorizada?* Por fim, na construção teórica, a pergunta gira em torno de: *qual o mecanismo causal entre X e Y?*

ou identificar os mecanismos causais sem se referir a seus sentidos e significados, abordagem que Hall (2013) denomina como *systematic process analysis*.

Um aspecto crucial a ser abordado é a compreensão do conceito de mecanismo causal. Apesar das diferenciações conceituais presentes dentro do rastreamento de processos (Falleti, Lynch, 2009), os mecanismos causais não devem ser confundidos com variáveis intervenientes por não pressuporem premissas de correlação. Os mecanismos são conceitos relacionais que explicam o *link* entre *inputs* e *outputs*. São os elos da cadeia que articulam os fatores aos eventos que incidem sobre o resultado de interesse, que podem operar tanto no nível de análise micro, focado nos agentes individuais, quanto no macro, que se dá em decisões coletivas e estruturais ou ligando esses dois níveis (Cunha, Araújo, 2018; Falleti, Lynch, 2009). Bennett e Checkel (2015) argumentam que os pesquisadores mobilizam evidências de diagnóstico, e não variáveis, quando observam os eventos que intercedem nas causas hipotéticas e nos efeitos observados. Em outras palavras, não há uma relação entre variáveis, em que há uma transmissão de um efeito independente para a variável dependente (não busca tecer valorações sobre os efeitos).

Os mecanismos não são causas, mas processos causais que são desencadeados pelas causas e que os vinculam a resultados, gerando um relacionamento entre eles (Beach, 2017). Portanto, os mecanismos causais evidenciam as interações, as relações entre os agentes (executores da ação) que produzirão determinada força e esta produzirá mudanças em uma ação seguinte, ou na mesma ação, ou em um agente diferente e em outro momento. Essa perspectiva se faz interessante para examinar processos de desenvolvimento e mudança institucional, além de nos auxiliar a traçar as sequências ocorridas e de teorizar os mecanismos causais que conectam as causas e resultados.

Todavia, há variações quanto ao tipo de ação realizada pelos mecanismos causais (estruturais, institucionais, ideacionais e psicológicos) e a sua amplitude (âmbito micro ou macro) (Cunha, Araújo, 2018). Além disso, nem todos são observáveis. Contudo, não cabe aqui alongar muito sobre essa discussão. Como já fora mostrado, o importante é ter ciência de que há diferenças acerca da ideia de mecanismo causal presentes no *process tracing* (teste de teoria, construção de teoria e explicação de um resultado).

Ressalta-se que o *process tracing* não se limita a fazer narrativas e descrições históricas dos acontecimentos e dos fatos, e sim explicar e entender os motivos para a causação (George, Bennet, 2005). Esse método visa entender os mecanismos que dão



sentido às conexões causais entre as condições explicativas hipotéticas X ao resultado Y, e as condições necessárias e/ou suficientes para a ocorrência delas.

Segundo Rezende (2015), as explicações por mecanismos tendem a combinar as leis gerais empíricas com a especificidade contextual, o que demanda a mobilização de diversos tipos de pesquisa qualitativa, como estudos de caso, análise qualitativa comparada (QCA) e *process tracing*. Todavia, deve-se sempre lembrar que todo *process tracing* conclusivo é bom, mas nem todo *process tracing* é conclusivo (Bennett, Checkel, 2015, p.21), devido à permanência do nível de incerteza, o que retoma a questão da equifinalidade, ou seja, de se atentar para as explicações alternativas e da geração de novos *insights* ao se deparar sobre os casos, assim como desenvolver pesquisas com *mixed methods* e triangulação de dados.

### 3.3. *Process tracing* e a comparação de casos

De forma geral, podemos distinguir três abordagens distintas sobre as implicações comparativas do rastreamento de processos: 1) *process tracing* relacionado a estudos individuais (perspectiva hegemônica); 2) a integração dele ao *Qualitative Comparative Analysis* (QCA); 3) o *comparative process tracing* (CPT — abordagem que conjuga o rastreamento de processos com o método comparativo entre dois ou mais casos)<sup>99</sup>.

Nesta pesquisa, utilizamos essa última variante do rastreamento de processos: o *comparative process tracing* (CPT). O CPT apresenta uma usabilidade mais “completa” para fazer uma análise sistemática para além de um estudo de caso, propiciando maior atenção para as variações nas cadeias causais presentes nos distintos casos. Essa perspectiva é influenciada pelo institucionalismo histórico da Ciência Política e pela análise comparativa histórica da Sociologia. Informado pela teoria, esse método combina processo de análise sequencial e análise contrafactual comparativa.

Nessa perspectiva, há a adoção de um conceito mais amplo de *process tracing*, se comparado com a sua perspectiva *hegemônica*, que é compreendido como “qualquer abordagem de pesquisa que é focada em rastrear processos, ou seja, que olha para como vários resultados sociais e políticos são produzidos pelos eventos que resultam das ações dos atores e das interações em vários fatores contextuais” (Bengtsson,

---

<sup>99</sup> Esse é um objeto para agendas futuras de pesquisa.

Ruonavaara, 2017, p. 3; tradução livre). Deste modo, ele refere-se à ideia de concatenação de redes e cadeias de mecanismos sociais<sup>100</sup>, além de focar em uma abordagem interpretativa das ações dos atores envolvidos (perspectiva ideográfica).

Portanto, o *comparative process tracing* (CPT) é um modelo conceitual informado por uma abordagem comparativa, com vistas a comparar processos que aconteceram na realidade. Para Bengtsson e Ruonavaara (2017), o CPT envolve duas etapas metodológicas que integram elementos de teoria, cronologia e comparação. Na primeira etapa, para cada caso estudado, os processos são reconstruídos e analisados em termos de tipos-ideais para os mecanismos causais. Já na segunda, os processos são comparados fazendo uso dos mecanismos identificados e na periodização baseada em tipo-ideal. Essas duas etapas são, até certo ponto, reciprocamente interdependentes, e podem ocorrer de maneira paralela. Seus elementos centrais são: dependência de trajetória, *critical junctures* e *focal points*; mecanismos causais (ou sociais nos termos dos autores); contexto; periodização<sup>101</sup>; e análise contrafactual.

Os autores utilizam essa técnica para analisar as diferenças entre as políticas nacionais de provisão de habitação em cinco países Nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia. Para isso, utilizam o conceito de *path dependence*, em um sentido mais dinâmico e baseado na versão orientada no ator, o que permite a combinação de diferentes mecanismos para explicar as percepções dos atores no resultado de interesse (ponto B). Essa versão das percepções dos atores se tornou central no trabalho, mas acrescido da observação dos mecanismos causais (quando e como a história importa) (Bengtsson, Ruonavaara, 2011).

O *comparative process tracing* mescla duas formas de explicação causal (contrafactual e por mecanismo), uma vez que utiliza a estratégia de observar o contrafactual ao rastrear o processo causal, e compreende os mecanismos causais como tipos-ideais e constructos analíticos — baseados no conceito de “*thin rationality*”<sup>102</sup> —,

---

<sup>100</sup>Interessante destacar que Bengtsson e Ruonavaara não utilizam o termo *mecanismo causal*, e sim *mecanismo social*. Pensamos que isso acontece por eles compreenderem de forma distinta a ideia de causalidade presente no *comparative process tracing*, a construção de narrativas e do teste de hipóteses dentro desse método.

<sup>101</sup>A periodização seria tanto uma ferramenta para a comparação na análise histórica quanto um resultado de pesquisa.

<sup>102</sup>Racionalidade aqui é compreendida em um sentido ampliado, em que os atores fazem as coisas por um motivo ou razão. A racionalidade, assim, é a lógica fundamental por trás de todos os mecanismos causais, o que difere da concepção de Falleti e Lynch (2009), em que a racionalidade seria entendida como mais um tipo de mecanismo (Bengtsson, Hertting, 2014). Todavia, compreendemos que essa noção ampliada pode acabar tornando esse mecanismo como um “guarda-chuva”, em que se tem a inclusão de vários

em que os atores, na maioria dos casos, fazem coisas por uma razão (lógica fundamental de ação por trás de todos os mecanismos), o que gera uma abstração e generalidade desses mecanismos (Bengtsson, Hertting, 2014). Os autores desenvolvem a ideia de “mecanismos sociais<sup>103</sup>” como tipos-ideais advindos da observação empírica da ação social e interação em um caso. A generalização não se dá por determinismo, nem por probabilidade, o que se distancia da essência do método comparativo, mas na expectativa sobre padrões similares de ação (*thin rationality*) e interação em contextos similares, ocorrendo em um nível moderado (desenvolver teorias de médio alcance). Essas estratégias possibilitariam realizar uma comparação sistemática entre dois ou mais casos históricos<sup>104</sup>. Pois, os tipos-ideais e, nesse caso, os mecanismos mobilizados são constructos inerentemente históricos e comparativos (Perissinotto, 2013).

Portanto, a produção de generalizações pelo CPT se dá: 1) na compreensão de uma racionalidade ampliada (*thin rationality*); 2) em entender os “mecanismos sociais” como constructos analíticos com base em tipos-ideais weberianos, que seriam padrões regulares, portáteis e casualmente produtivos, mas não universalmente generalizáveis; 3) e no processo de abstração e inferência (Bengtsson, Hertting, 2014; Bengtsson, Ruonavaara, 2017).

Falleti (2016) também considera o potencial comparativo do *process tracing* ao desenvolver o *Theory-Guided Process Tracing* (TGPT). Ela enfatiza que, quando focado em comparações entre casos, o método se torna mais frutífero ao permitir o teste de hipóteses e teorias e a identificação de diferentes padrões sequenciais e a conexão entre as causas e as consequências geradas.

De forma geral, o método de rastreamento de processos se baseia na lógica inferencial bayesiana, ou seja, considera-se a distribuição das probabilidades de ocorrências das hipóteses de forma não isolada e condicionada à observância das evidências. Porém, a ideia de utilizar esse método para *cross-cases* se pauta mais dentro da lógica comparativa da concordância (condições de necessidade) e da diferença (condições de suficiência). Assim, o *comparative process tracing* considera mais as relações causais entre os contextos analisados e os resultados de interesse, com base nas

---

elementos dentro dele, como percepções falsas, irracionalidade, prestígio, algo que vai além do usual “egoísmo” e relação custo-benefício.

<sup>103</sup> Interessante destacar que os autores compreendem e adotam o pressuposto dos mecanismos causais como um *link causal de nível micro*. As outras formas seriam: como variável interveniente; cadeia causal; e relação determinística.

<sup>104</sup> Além dessas duas lógicas de produção de inferências válidas (bayesiana e comparativa), há ainda a frequentista.

condições de necessidade e suficiência, e não em termos de probabilidade para o seu acontecimento.

Como explanado anteriormente, a concepção das condições causais está centrada em uma teorização mais determinística, em contraposição à probabilística. Essa abordagem afirma que, sob condições específicas, uma determinada causa (ou um conjunto de causas) produzirá um resultado por meio de um mecanismo (ou mecanismos) específico, sendo que o mecanismo está imbricado em condições contextuais, o que chama atenção para a especificidade do caso em questão (Falleti, Lynch, 2009). Como Beach (2017, p. 09) escreve:

*O resultado de construir o process tracing, baseado no pressuposto do determinismo ontológico, é a de que nossas afirmações causais se tornam progressivamente refinadas com base em um processo iterado de pesquisa empírica, tornando nosso conhecimento cada vez menos errôneo à medida que entendemos melhor como os mecanismos causais funcionam e os limites contextuais em que esses relacionamentos se mantêm (tradução livre).*

A essência do CPT é explicar como e por que o resultado factual foi produzido, ao invés de um contrafactual, como era mais esperado acontecer. Essa variante possui, assim, elementos tanto de análises *within case* quanto *between case*. O interesse desse tipo de técnica recai mais em descrever e analisar a sequência de ações e eventos que constitui o processo, tendo um forte componente narrativo nele. Tal abordagem é teórica não no sentido de teste de teorias, mas pela construção de narrativa em termos e questões sugeridas pela teoria. Mas a aludida visão é limitada por considerar que o teste de hipóteses se centra exclusivamente na orientação baseada em variáveis, não admitindo a ideia também de condições causais<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup>Bengtsson e Ruonavaara (2017) criticam a associação que autores como Collier (2011ab) e Beach e Pedersen (2013) fazem do *process tracing* em relação ao teste e eliminação de hipóteses com as investigações realizadas pelo célebre personagem Sherlock Holmes. Eles afirmam que esse tipo de concepção é baseado em variáveis, e, assim, o detetive não busca investigar qualquer relacionamento entre as variáveis, mas sim quem fez o quê, por que e com quais consequências (motivos, ações e interações dos atores nessa história). Entretanto, Bengtsson e Ruonavaara recaem no erro de pensar o teste de hipóteses exclusivamente em termos de variáveis, e não também como condições causais, cujo objetivo é de examinar, em termos de necessidade e suficiência, a ocorrência de determinado resultado. Assim, os testes de hipóteses seriam recursos metodológicos importantes para o pesquisador, visando destrinchar os eventos e delimitar os acontecimentos, suas sequências e os *links* presentes nessas cadeias causais.

O modelo de análise aqui proposto repousa na comparação de dois casos e pretende servir de parâmetro de análise para outros legislativos estaduais. Diante disso, os principais *mecanismos causais* mobilizados são<sup>106</sup>:

- 1) o mecanismo da *escolha racional*, em que se tem a relação de custo e benefícios para os atores estratégicos. Os deputados estaduais, principalmente aqueles que fazem parte da Mesa Diretora, aprovariam ou não a implantação de inovações participativas mediante avaliação de ganhos ou perdas para o seu capital político. A apropriação dos parlamentares desses arranjos pode gerar visibilidade política a eles, aumentando os recursos políticos por eles mobilizados, e pode abrir mais espaço dentro da esfera institucional e da esfera pública. Esse fenômeno pode gerar reações de outros parlamentares para que essa visibilidade fosse “compartilhada”. Além disso, cabe analisar a atuação de servidores em cargos de direção que poderiam facilitar a implantação de inovações participativas com vistas a atingir uma melhor reputação interna e externa do Legislativo (imagem pública), além de reafirmar a importância da burocracia dentro da organização;
- 2) o mecanismo de *aprendizagem organizacional* — o desenvolvimento institucional de uma Assembleia legislativa leva ao desenvolvimento de formas de participação do público por meio da aprendizagem organizacional. Deste modo, processos de institucionalização e de burocratização são vitais para a concretização da participação, além da integração de diversos setores e áreas para o desenvolvimento da participação;
- 3) o mecanismo de *coordenação institucional* decorrente da cultura e do contexto político-institucional local e na relação entre os poderes — que pode ser sumarizado de duas formas. Primeiramente, se tem emergência do discurso participativo para o Legislativo<sup>107</sup>, e, assim, devido ao legado e aos processos de redemocratização, o parlamento passa a fomentar iniciativas de *participatory engagement*, canalizando institucionalmente tais demandas. Em segundo lugar, se tem o conflito político-institucional (forças políticas) e entre poderes (Executivo-Legislativo), o que pode gerar a tensionamentos e não fomentar o desenvolvimento de novas formas de mediação política por meio das inovações

---

<sup>106</sup> Isso porque outros pesquisadores podem identificar mecanismos variados, ao adotar outro “olhar” sob o método do *process tracing*.

<sup>107</sup> Discurso esse que foi oriundo no poder Executivo, e, posteriormente, o parlamento passa a aderir à ideia das inovações democráticas.

democráticas dentro do parlamento. Esse aspecto se relaciona com a existência de recursos operacionais e estruturais para a implantação dos referidos arranjos. Acrescido a isso, cabe sempre lembrar que o Legislativo é uma instituição em que há relacionamento constante (e conseqüentemente conflitos) entre a arena política e a arena administrativo-institucional. O mecanismo de coordenação trata da adesão e de processos de integração de projetos institucionais, em que de uma atividade particular se expande quando outros atores também a adotam, encorajando a sua adoção dentro de uma instituição (Falleti, Lynch, 2009). Assim, determinados contextos político-institucionais, conseqüentemente a geração de recursos institucionais para a formulação e implantação de inovações participativas, propiciam que esse mecanismo de coordenação atue mais ou menos.

Além disso, há em alguns casos (mais episódicos) a ação dos mecanismos de deriva (*drift*) e camada (*layering*<sup>108</sup>), como demonstrado no capítulo anterior, para o desenvolvimento e mudança institucional. Dos três mecanismos causais mencionados, percebe-se que em dois deles o agente causal é essencialmente de natureza coletiva (aprendizagem organizacional e coordenação), enquanto um é do âmbito individual (escolha racional). Ademais, salientamos que se deve atentar para os fatores exógenos quanto à promoção de inovações participativas, bem como a mudança nos seus desenhos, como as conjunturas críticas e os ciclos de fortalecimento da ideia de crise da democracia e da representação política (Capítulo 1). Assim, as inovações participativas inseridas no Legislativo serviriam como forma de reinventar a democracia e de responder a esses fatores exógenos. Portanto, faz-se importante observar as conjunturas críticas e momentos de crise (constância e reforço ao longo do tempo) enfrentados por esses parlamentos (quando se há mais liberdade de ação e fenômenos de ruptura) e analisar como esses fatores influenciaram no desenvolvimento da participação nessas Casas.

Assim, as três *condições causais* mobilizadas nesta pesquisa são: 1) atuação de agentes estratégicos, principalmente no que tange ao desempenho da Mesa Diretora, bem como a ação dos parlamentares (atores com poder de veto) e servidores, principalmente aqueles que ocupam cargos diretivos; 2) burocratização e

---

<sup>108</sup> Como explicitado anteriormente, compreendemos o *drift* e *layering* como mecanismos causais que geram determinado resultado, e não como tipos de mudança gradual, como Mahoney e Thelen (2010) desenvolvem. Assim, nós nos aproximamos mais da abordagem de Falleti e Lynch (2009).

institucionalização do corpo de servidores; 3) e contexto e cultura político-institucional (observado, por exemplo, pela relação com o Executivo e organização legislativa) para canalizar institucionalmente as reivindicações por participação e de repensar os modelos e desenhos para que ela aconteça no Legislativo. Ressalta-se que as condições causais supracitadas atuam de maneira conjunta, dentro de uma cadeia causal, para a produção do resultado de interesse (implantação de inovações participativas), ou seja, não há uma atribuição de peso de qual seria mais ou menos importante nesse processo, até porque se objetiva examinar as causas dos efeitos, e não o contrário — efeitos das causas. Nesse último caso, usaríamos a ideia de variáveis, ao invés de condições causais, observando as correlações e associações entre elas, com a finalidade de mensurar quais delas é a maior responsável pela incidência de determinado fenômeno.

### **3.4. Fonte de dados e a escolha dos casos**

Após o exposto, podemos dizer que a presente pesquisa envolve três etapas principais. A primeira etapa consiste na realização de uma descrição histórica sobre o desenvolvimento de inovações participativas dentro de cada instituição parlamentar. Esse estágio envolve a criação e a formalização das regras dessas inovações e suas possíveis mudanças. No segundo momento (momento analítico), busca-se analisar as condições explicativas para a implantação desses arranjos participativos. Por fim, o terceiro e último estágio tem como objetivo explicar a variação acerca da promoção de práticas participativas nas Assembleias legislativas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, verificando a força causal dos mecanismos e as suas capacidades explicativas em cada um desses fatores. Nessa última fase, são feitos o processo de interpretação dos resultados e a comparação dos dois casos. Tem-se a observação das peculiaridades dos contextos envolvidos de cada Casa, mas, ao mesmo tempo, reconhece-se a necessidade de que os mecanismos e os processos causais sejam abstratos visando observar os padrões comuns ou não entre esses Legislativos, com vistas a subsidiar explicações com mais generalidade em outro momento.

Primeiramente, foi feita uma revisão bibliográfica que trata das inovações participativas dentro do parlamento, procurando identificar os processos causais e os atores cruciais para a concretização delas. Esses pontos foram sumarizados nos capítulos anteriores. Posteriormente, para a realização desta pesquisa, foram utilizadas

fontes documentais<sup>109</sup> e entrevistas semiestruturadas individuais e em profundidade com atores-chaves nesse processo: servidores e servidores aposentados e deputados e ex-parlamentares; além de pesquisadores e estudiosos que desenvolveram projetos junto a essas ALs<sup>110</sup>. A grande maioria das entrevistas foi realizada presencialmente<sup>111</sup> seja nas respectivas Casas legislativas ou em outro ambiente à escolha do entrevistado (diretório partidário, escritório, residência, etc.). Elas foram realizadas em dois momentos: entre maio a junho de 2018 e entre julho a janeiro de 2020<sup>112</sup>. No total, foram realizadas 38 entrevistas individuais, considerando as duas Casas (ALMG e ALRS) com esses três atores-chaves. A duração média de cada entrevista girou em torno de uma hora e dez minutos. As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados e, posteriormente, transcritas pelo pesquisador. Em seguida, elas foram analisadas, integrada à investigação documental, com a finalidade de se chegar a evidências a respeito das cadeias causais e da concatenação dos eventos referente ao fenômeno de interesse. Assim, focou-se nas ações dos atores que resultaram em determinados eventos e na interpretação deles sobre essas ações.

Para a identificação dos entrevistados, foi utilizada a técnica do *snowball* (bola de neve), além da observação de como esses atores aparecem na pesquisa documental (notícias veiculadas nos portais institucionais e nos meios de comunicação de maior circulação) e resoluções formais — Resoluções de Mesa/Plenário, Projetos de Lei, Regimento Interno, etc. — utilizando a ferramenta de consulta nos websites institucionais.

Um aspecto que chama atenção diz respeito às relações desiguais de gênero e a representação política institucional. Em outras palavras, destaca-se o baixo número de deputadas mulheres na ALMG e na ALRS ao longo dos anos (ainda mais se compararmos com a porcentagem do eleitorado feminino que se situa acima de 50% nos

---

<sup>109</sup> Muitas dessas fontes documentais foram requeridas via Lei de Acesso à Informação (LAI) nos Portais da Transparência nas respectivas Casas legislativas, além de algumas informações, dados e esclarecimentos sobre a organização e funcionamento delas.

<sup>110</sup> Os pesquisadores são vitais para compreendermos mais como se deu o desenvolvimento dos arranjos participativos desses parlamentos, a organização legislativa dessas Casas, os conflitos políticos emergentes, etc.; o que como um todo facilita o processo de descrição dos eventos e a interpretação das condições que levaram um determinado evento ocorrer daquela maneira.

<sup>111</sup> Apenas duas delas não ocorreram presencialmente: uma ocorreu via e-mail; e outra por telefone, que fora gravada com o consentimento do entrevistado.

<sup>112</sup> Essa lacuna temporal para realização das entrevistas se deu por dois motivos principais. Primeiramente, por conta da realização do Doutorado Sanduíche pelo autor desta tese na Universidade de Leeds entre setembro de 2018 a março de 2019, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cristina Leston-Bandeira. Tal período foi importante para refinar os aspectos teóricos e o desenho desta pesquisa. E em segundo lugar, pelo fato de 2018 ser um ano eleitoral, a partir do segundo semestre muitos parlamentares e ex-parlamentares que poderiam ser entrevistados estariam envolvidos em campanhas eleitorais.



dois estados)<sup>113</sup>. Além disso, poucas assumiram posições importantes, como possuir cargos na Mesa Diretora. Ao levarmos em conta o número de deputadas mulheres na ALMG e na ALRS de 1991 (pós-redemocratização) até a atual legislatura (2019–2023), nós nos deparamos com o fato de que em nenhum momento as mulheres chegaram a ocupar ¼ dos cargos eletivos das duas Casas. O maior número alcançado na ALRS foi de 10 deputadas mulheres entre 2011 a 2015 e 2015 a 2019 (18% do total). Já na ALMG, a maior taxa de deputadas mulheres aconteceu em 2003 a 2007, com 14,29% (11 deputadas) (Apêndice 01).

Todavia, o dado que chama mais atenção é a baixa presença delas na Mesa Diretora. Na Assembleia mineira de 1991 (12ª Legislatura) até a 19ª Legislatura (Biênio 2019–2021), isso ocorreu apenas duas vezes, ambas na 13ª Legislatura (1995–1999): Dep. Maria José Haueisen (PT) como 2ª Secretária – Biênio 1995/1996; e Maria Olivia (PTB) como 5ª Secretária – Biênio 1997/1998<sup>114</sup>. Já no caso da Assembleia do Rio Grande do Sul, temos que em 11 situações alguma deputada ocupou algum cargo na Mesa Diretora da Casa, com seis deputadas diferentes, a destacar a posição da presidência ocorrida em 2016 com a Dep. Silvana Covatti (PP). O fato de a composição do *Bureau* mudar anualmente na ALRS potencializa, em tese, que as mulheres se façam mais presentes nesse órgão (Apêndice 2).

Entretanto, mesmo as deputadas não estando em grande número, e raramente assumindo postos considerados estratégicos nas Assembleias se pensado no seu desenvolvimento institucional, principalmente no caso da ALMG, procuramos selecionar parlamentares mulheres para entrevistarmos nesta pesquisa, mesmo reconhecendo que essa é uma tarefa difícil. Além disso, as mesmas são pouco mencionadas com base na técnica de *snowball*. Contudo, fica o registro da informação de que grande parte dos atores políticos aqui entrevistados foram homens. Do total de 11 parlamentares e ex-parlamentares entrevistados, contando as duas Assembleias, apenas três foram deputadas mulheres.

Quanto às entrevistas, elas buscam entender como se dá a definição de formulação ou mudança nos desenhos participativos, em meio a processos e dinâmicas de decisão coletiva ou individual, e como se dá a relação entre esses diferentes atores e

---

<sup>113</sup> Atualmente, o eleitorado feminino em Minas Gerais é de 51,96%, enquanto no Rio Grande do Sul é de 52,51% (TSE – dezembro de 2018).

<sup>114</sup> Diante disso, destaca-se o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 14/2019, de autoria da Dep. Marília Campos (PT), que prevê a participação de, pelo menos, um representante de cada gênero na Mesa Diretora da Assembleia, o que garante a presença de mulheres na mesa. Esse mesmo projeto já tramitou anteriormente sob a PEC 16/2015.

os possíveis conflitos existentes que poderiam atuar como entraves para a formulação da participação institucionalizada.

A análise dos documentos se deu de forma diacrônica, observando as mudanças nos respectivos Regimentos Internos, na formalização dos Planejamentos Estratégicos e de reestruturação interna. Foi realizada também uma análise das resoluções formais, das notas taquigráficas (pronunciamentos dos parlamentares e sessões legislativas) e de cartilhas produzidas por esses parlamentos, além das notícias publicadas nos principais jornais de cada estado (Zero Hora e Estado de Minas) e nos websites das Casas legislativas.

Ademais, devido à presença constante do pesquisador nas referidas Casas legislativas<sup>115</sup> e o seu trâmite em diversos espaços (Biblioteca, Memorial, Comissões, Plenário, etc.), foram empreendidas observações exploratórias sobre a estrutura organizacional e o espaço físico desses legislativos, o que carrega simbolismos para a emergência e a propensão da dinâmica participativa. Conversas informais com servidores da Casa também foram utilizadas com objetivo de compreender como opera todo esse processo de concretizar a participação institucionalizada. Outrossim, foi manipulado um banco de dados proveniente de um *survey* junto aos deputados estaduais da ALMG e da ALRS organizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG <sup>116</sup>. Esse banco de dados é uma fonte importante sobre a percepção dos parlamentares sobre os processos decisórios dentro da Casa, o nível de institucionalização delas e o modelo institucional mais predominante (partidário, informacional ou distributivo).

Os trabalhos que procuram analisar de forma comparada os mecanismos de *public engagement* do Legislativo geralmente o fazem analisando casos cujo sistema de governo e de representação, o sistema político e eleitoral, e o modelo democrático diferem substantivamente entre si. Os casos se referem a países distintos, em que o objeto de estudo se volta mais para o Parlamento Nacional, com foco maior para a Câmara dos Deputados. Assim, variáveis como lista aberta ou fechada, sistema proporcional ou distrital, tempo de democratização, entre outras são mobilizadas para explicar a maior ou menor propensão dos Legislativos nacionais para desenvolver

---

<sup>115</sup> Além de ter participado de alguns projetos de extensão junto à ALMG (Parlamento Jovem, e Práticas Participativas, etc.) e de ter feito um estudo de caso sobre a ouvidoria desse parlamento durante o mestrado.

<sup>116</sup> Número de deputados entrevistados na ALMG foi de 55 (o total de deputados é 77), enquanto na ALRS foi de 41 (o total nessa Casa é de 55 parlamentares).

formas de envolvimento com o público e a maneira como esse envolvimento acontece (Arnold, 2012; Bernardes, Leston-Bandeira, 2016; Mitozo, 2018).

Esta pesquisa propõe uma estratégia analítica diferente: comparar o desenvolvimento institucional realizados nas Assembleias estaduais no Brasil, possibilitando manter constantes as características dos arranjos macroinstitucionais comuns a todos os legislativos brasileiros, para focar nas características internas da organização legislativa e nas relações entre os atores políticos, administrativos e da sociedade civil. Para isso será feita uma comparação sistemática entre dois casos: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Desta forma, esse estudo visa compreender comparativamente as condições e mecanismos causais, e suas variações, que geram a implantação de desenhos institucionais participativos nessas duas Casas.

A escolha dessas duas Assembleias está baseada em alguns critérios. Segundo Nunes (2009, p.13), “as Assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são consideradas como as que têm maior e melhor arcabouço institucional para a operação dos trabalhos legislativos”. Assim, a fragilidade institucional não justificaria o “governismo” que, por sua vez, geraria menos formas de *public engagement* no parlamento. Governismo significa atuar de acordo com os interesses governamentais (participação na bancada), pois os parlamentares dependeriam dos recursos do Executivo para o exercício do cargo eletivo (Nunes, 2009). Neste sentido, o Legislativo estadual atuaria com base em um modelo distributivo e nos interesses da reprodução eleitoral, sendo somente relativo ao governo no ciclo das políticas públicas (Abrucio, 1998). A ocorrência do governismo acontece em função de aspectos exógenos, na inter-relação entre os poderes e nas estratégias e interesses dos atores envolvidos. Deste modo, outras condições internas ao parlamento emergem, mas também lança luz a fatores exógenos como o contexto político e os conflitos presentes nesse ambiente para a explicação do resultado de interesse.

A ALMG e ALRS são consideradas os parlamentos subnacionais mais ativos no uso da Internet e, conseqüentemente, mais informatizados no que se refere aos processos legislativos, podendo gerar maior transparência dos ritos e maior disponibilização das informações para os cidadãos acerca das suas atividades (Braga, 2005; Braga, Mitozo, Tadra, 2016). Isso subsidia melhor as práticas participativas institucionais. Não obstante, comparativamente, o legislativo mineiro é mais bem

equipado no que se refere à apropriação das formas de engajamento digital e ao corpo técnico.

As duas Casas não apresentam tamanhos díspares. ALMG possui 77 deputados, enquanto a ALRS possui 55 deputados. São estados extensos geograficamente e que requerem uma organização e uma estrutura burocrática que dê suporte à complexidade daí advinda.

Minas Gerais possui 853 municípios, o estado com mais municípios no Brasil, totalizando 20.870 milhões de habitantes (segundo estado mais populoso). Ao passo que Rio Grande do Sul possui 497 municípios (terceiro estado com maior número de municípios) e uma população de 11.290 milhões (quarto estado de maior população) (IBGE, 2016). Mesmo assim, eles possuem indicadores socioeconômicos semelhantes. Minas Gerais possui um PIB de aproximadamente 544 bilhões de reais, enquanto Rio Grande do Sul possui o Produto Interno Bruto de cerca de 408 bilhões de reais (PIB, 2016). Deste modo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul são, respectivamente, o terceiro e o quarto estado brasileiro com o maior PIB. Quanto ao PIB per capita, há uma diferença maior entre os estados, devido ao estado de Minas Gerais ser mais populoso. Rio Grande do Sul ocupa a sexta posição (R\$37.371,27), enquanto o estado mineiro está em décimo primeiro (R\$27.282,75) (PIB per capita, 2017). Mesmo com tal diferença (PIB/per capita), os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) desses dois estados são muito próximos: dados de 2016 demonstram que o IDH de Minas Gerais é 0,781; já o do Rio Grande do Sul é 0,783.

Esses fatores devem ser compreendidos como fatores de natureza política e econômica que podem influenciar no desenvolvimento de inovações participativas legislativas, que se procurou controlar nesta pesquisa.

Além disso, pensando em aspectos contextuais e históricos, os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são conhecidos como estados possuidores de uma tradição de políticas participativas. Além do pioneirismo da criação do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre em 1989, as duas capitais tiveram sucesso na implementação de instituições participativas e na distribuição de bens e serviços públicos, em diferentes graus. Houve, assim, uma confluência relacional entre a sociedade civil e os atores políticos, o que propiciou que a participação e a mobilização política fossem canalizadas para esses desenhos institucionais (Avritzer, 2009). Esse contexto histórico-político pode atuar como um impulsionador para a expansão da ideia

de governança participativa para os outros poderes, ou seja, atuar como uma espécie de “força motriz” nesse sentido.

Em relação ao corte temporal, consideramos alguns aspectos cruciais: fatores exógenos (momentos de crise, conjunturas críticas); surgimento dos desenhos participativos e a mudança do foco das dinâmicas participativas; e alternâncias no poder estadual e federal.

Primeiramente, deve-se rastrear o início da utilização das instâncias participativas pelo legislativo. Isso ocorreu a partir da década de 1990, em um contexto marcado pela redemocratização brasileira, em que se teve uma profusão das audiências públicas seja no próprio espaço físico do Legislativo, ou no interior das cidades. Em seguida, surgiram desenhos como Seminários Legislativos da ALMG e o Fórum Democrático da ALRS, que se caracteriza por realizar assembleias locais em diversas regiões do estado com a população para discutir a formulação e execução de políticas públicas e a revisão orçamentária.

Em segundo lugar, deve-se observar a emergência de novos desenhos participativos concomitantes as audiências públicas, analisando o seu momento de instalação e as forças causais que operaram para isso. Como já afirmado, temos um papel preponderante da Câmara dos Deputados como indutora para o desenvolvimento de arranjos participativos no legislativo subnacional. Ademais, deve-se observar se ocorreu uma mudança de foco acerca dessa política participativa ao longo do tempo, seja porque essas inovações foram se esvaziando, ou como uma forma de se adaptar às novas demandas da sociedade junto ao parlamento, o que pode ser exemplificado por iniciativas que promovam o engajamento digital.

Por fim, cabe levar em conta as alternâncias no governo estadual e federal. Isso se faz importante devido à emergência do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, ao governo federal, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016). Principalmente na primeira gestão petista (2003–2010), houve uma ampliação das interfaces socioestatais no ciclo das políticas públicas (Pires, Vaz, 2012). Assim, indaga-se se essa nova organização político-burocrática, fundamentada em torno do discurso participativo, impactou os cenários legislativos estaduais.

Quanto ao âmbito estadual, faz-se necessário atentar para os padrões relacionais entre os poderes Executivo e o Legislativo bem como suas diferenças com as mudanças do governo estadual. Tal aspecto ficou evidenciado no caso de criação do Fórum Democrático da ALRS em contraposição ao OP-RS (âmbito estadual) (Faria, 2006).

Salienta-se que esse padrão relacional entre os dois poderes também impacta o modelo e a organização legislativa, caracterizando a dinâmica interna como mais ou menos conflitiva (King, 1976), o que influencia na criação dessas inovações.

Portanto, o tempo de análise desta pesquisa compreende o período de 1991 a 2018. O tempo inicial de 1991 justifica-se por ser tratar da legislatura subsequente à legislatura durante a qual ocorreu o processo constituinte (1987–1991)<sup>117</sup>. É uma forma de entender como cada uma das duas Assembleias legislativas se portou após o produto final da redemocratização, que é a Constituição Estadual, e diante do discurso de expansão de formas de envolvimento político por parte dos cidadãos. Além disso, buscou-se focar em legislaturas marcadas por um contexto de maior estabilidade política e democrática no Brasil. Tal estabilidade começou a mudar, principalmente a partir de 2013, em que se iniciou um processo de crise política e institucional, com menor confiança no regime democrático e, no caso específico, uma menor legitimidade do Poder Legislativo<sup>118</sup>.

Anastasia e Santos (2015) fazem uma comparação longitudinal acerca das percepções relativas ao sistema político, às preferências das regras do jogo e formas de comportamento dos deputados federais, por meio de *surveys* nos anos de 2005, 2010 e 2014<sup>119</sup>. Por meio dessa pesquisa, é possível perceber uma expressiva queda quanto às percepções desses atores sobre a estabilidade da democracia brasileira. Em 2005, 63,9% dos parlamentares acreditavam que a democracia era muito estável; esse número se manteve em 2010 (64,8%); mas, em 2014, esse dado cai para 22,8% dos deputados.

Para realizar esta pesquisa, adotamos a concepção mecanicista das evidências do tipo mais minimalista dos mecanismos causais (causa → mecanismo causal → resultado). Isso decorre do recorte temporal mais extenso aqui adotado (1991–2018); da amplitude do resultado de interesse que se refere ao desenvolvimento de múltiplas inovações participativas no parlamento; e da não existência de fundamentos teóricos que buscam fazer análises integradas entre mais de uma relação causal sobre o resultado

---

<sup>117</sup> Ressalta-se que a contagem das legislaturas em Minas Gerais e Rio Grande do Sul é divergente. A Legislatura atual (2019–2023) é a 19ª Legislatura na ALMG, e a 55ª na ALRS. Essa diferença se dá com base na resolução n.º 1.583/ 1967, que, embasada em parecer do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (IHGRGS), autorizou a Mesa da Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul a assinalar que aquela que então era a 6ª Legislatura, na verdade, seria a 42ª, visto que, nos termos do mencionado parecer, a contagem das legislaturas iniciar-se-ia em 1835.

<sup>118</sup> De acordo com o Índice de Confiança Social, elaborado pelo *IBOPE Inteligência*, em uma escala de 0–100, em 2010, o Congresso Nacional atingiu 38 pontos; em 2013 foram 29 pontos, e, em 2015, ano da última rodada do estudo, chegou à pontuação de 22. A amostra da pesquisa é de 2.002 entrevistas.

<sup>119</sup> Número de questionários aplicados: 134 (2005); 129 (2010) e 123 (2014). O universo é de 513 deputados federais.

de interesse, que muitas vezes se centram mais nos recursos institucionais. Todavia, em alguns momentos, foi adotada a perspectiva de sistemas, procurando descortinar os processos que envolvem as causas, os mecanismos causais, as entidades, e as atividades que levaram ao resultado em questão de forma detalhada e minuciosa (causa → mecanismo causal → entidades → atividades → resultado)<sup>120</sup>. Isso é influenciado pelas informações alcançadas pelo trabalho de campo e da maturação teórica já presente.

Para a realização da comparação dos casos, foi adotada a ferramenta da periodização, compreendendo-a tanto como uma ferramenta analítica quanto um resultado de pesquisa (Bengtsson, Ruonavaara 2017). Dessa forma, foram feitas tipologias temporais a respeito dos distintos contextos que envolvem a implantação das inovações participativas legislativas. Demonstraram-se os distintos momentos e as principais características de cada um deles dentro dessa lógica sequencial, além das diferenças e similitudes da ALMG e a ALRS em cada um desses estágios.

De forma geral, o modelo aqui proposto pode ser sintetizado na fórmula abaixo:

$$Y = X1|a| + X2|b| + X3|c| [Z1+Z2 + Z3...]$$

Tem-se que:

Y = Desenvolvimento de inovações participativas;

X1 = protagonismo de atores estratégicos (poder de agência — parlamentares, Mesa Diretora; servidores; cargos de direção);

a = mecanismo causal da escolha racional (visibilidade; reputação interna e externa);

X2 = burocratização do corpo técnico (recurso institucional);

b = mecanismo causal de aprendizagem organizacional;

X3 = Contexto político-institucional (disputas e conflitos);

c = mecanismo de coordenação interna (agente coletivo);

Z = Conjunturas e eventos críticos – Exemplos: crise da democracia (constância e reforço — Z1); casos de corrupção na ALMG e ALRS (megassalários, funcionários fantasmas — Z2); ascensão da esquerda no governo federal com o PT em 2003 (“participação como método de governo” — Z3); etc.

Além dos referidos mecanismos causais, reconhecemos a existência de outros mecanismos como o *drift* e *layering* nesse contexto, como apontado anteriormente.

<sup>120</sup> As entidades são fatores (atores, organizações, estruturas) que se engajam em atividades. Já as atividades são produtoras da mudança ou que transmitem forças causais ou poderes por meio de um mecanismo. As entidades são sinônimos, enquanto as atividades são verbos (Beach, 2017).

Porém, eles ocorrerem em menor intensidade e em situações menos contínuas para a formalização de inovações participativas. Salienta-se que reconhecemos algumas especificidades de cada caso, principalmente no que tange às conjunturas críticas. Um exemplo, como já mencionado, foi a tentativa de expansão do orçamento participativo para nível estadual (OP-RS) que gerou uma reação na ALRS que criou o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, e a partir daí se observaram, maiores ingerências políticas no desenvolvimento institucional.

Diante disso, o próximo capítulo debruçar-se-á sobre os dois casos aqui mencionados, a ALMG e ALRS, procurando observar as condições e mecanismos causais que dizem respeito à implantação de desenhos participativos ao longo do tempo, procurando traçar como se deu todo esse processo, bem como seus elos e conexões.



## CAPÍTULO 4: O DESENVOLVIMENTO DE INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NO LEGISLATIVO SUBNACIONAL: OS CASOS DA ALRS E ALMG

Este capítulo tem como objetivo examinar, comparativamente, os processos de formulação e introdução do engajamento participativo nas Assembleias legislativas de Minas Gerais (ALMG) e do Rio Grande do Sul (ALRS). A ideia de engajamento participativo e/ou inovações participativas aqui mobilizada refere-se às inovações que buscam aumentar a capacidade de vocalização dos cidadãos, propiciando o envolvimento direto deles no processo decisório das duas Casas. Por meio de entrevistas individuais com atores-chave (parlamentares e ex-parlamentares; servidores efetivos e comissionados <sup>121</sup> ; e pesquisadores <sup>122</sup> ), e da realização de pesquisa documental, procurou-se entender como ocorrem as cadeias e os elos causais para a criação e implantação de inovações participativas por parte do legislativo estadual.

Divide-se este capítulo em duas seções. A primeira seção (4.1) será dedicada a demonstrar os processos de desenvolvimento da participação referente aos seus estágios temporais (anos 1990; anos 2000; e 2010–2018) relacionados aos tipos de arranjos participativos promovidos pelo legislativo subnacional, mencionando as inovações presentes no parlamento gaúcho e mineiro.

Na subseção 4.1.1, descreveremos algumas iniciativas de *public engagement* realizadas pela ALRS e ALMG para além de assuntos político-partidários — atividades educacionais e culturais, disponibilização de informações, comunicação interativa — que propiciam à população maior facilidade de acesso ao Poder Legislativo. Em seguida, na subseção 4.1.2, examinaremos os modelos legislativos (distributivo, partidário e informacional) assumidos de maneira preponderante por essas duas Casas, bem como a compreensão de que os atores políticos apresentam sobre as funções e impactos das inovações participativas, o que indicaria adesão deles a esses desenhos. Para realizar essas análises, iremos nos basear em um *survey* com deputados estaduais

---

<sup>121</sup> Ressalta-se que se focou mais em entrevistar os servidores efetivos do que os comissionados.

<sup>122</sup> Como forma de manter o sigilo dos entrevistados, adotou-se identificá-los como: parlamentar (e nesse caso envolvem também os ex-deputados); servidor (comissionado ou efetivo e ex-servidores também) e pesquisador. Todavia, isso recai no uso do gênero masculino para todos os entrevistados, associando tal gênero como mais neutro e universal, o que é um grave problema em si. Mas, devido à preservação do sigilo, ainda mais se pensarmos que um baixo número de deputadas mulheres que exerceram mandato após a redemocratização e que poucas delas foram aqui entrevistadas (Capítulo 3), acrescido do indivíduo universal da maior parte do pensamento ocidental ser masculino, preferiu-se adotar este gênero como aquele comum aos dois gêneros. Entretanto, registram-se aqui o problema e o incômodo com essa estratégia.

realizados no ano de 2012, organizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG. Posteriormente, na seção 4.1.3, discutiremos a importância dos recursos institucionais, como o quadro de funcionários e o orçamento das Casas, para o desenvolvimento do engajamento participativo.

Por fim, a subseção 4.1.4 discutirá a relação entre a ação dos atores e os contextos envolvidos, propondo uma análise por período. Para isso, apresentaremos de forma cronológica (*quando*) o processo de desenvolvimento das inovações e as conjunturas relacionadas a esses momentos. Adotaremos uma tipologia temporal dividida em três períodos: 1) o período inicial após transição democrática (anos 1990); 2) os anos 2000 com adoção da ouvidoria e da CLP — indução e mecanismo de mimetismo institucional; e 3) os anos 2010–2018 quando se adotaram a participação e o engajamento digital (2010–2018). A estratégia analítica da periodização nos ajuda a desenvolver tipologias temporais sobre os distintos contextos em que as práticas participativas ocorreram no Legislativo ao longo do tempo.

No primeiro momento, procurou-se demonstrar a importância da redemocratização e das Assembleias Constituintes na adoção da agenda participativa por parte desses legislativos estaduais. Tais eventos críticos são considerados um legado importante para que os parlamentos criassem espaços participativos que aumentassem as chances de influência dos cidadãos nos processos legislativos. Neste momento, a ideia de democracia no Brasil esteve muito associada às formas tradicional e alternativa de participação cidadã (Benevides, 1994). Esse processo ocorreu a partir da década de 1990.

Ressalta-se ainda nesta subseção o papel importante da Câmara dos Deputados para esse tipo de desenvolvimento institucional. A “Câmara Baixa” atuou como a precursora de determinadas inovações participativas, como a Comissão Legislação Participativa (CLP) e a ouvidoria. Posteriormente, tais arranjos são replicados nas Assembleias estaduais, mesmo que com desenhos diferentes, como é o caso da CLP da Assembleia mineira. A Câmara dos Deputados também tem sido importante para fomentar o engajamento digital nos legislativos subnacionais. Os próprios entrevistados afirmaram que muitas das formas de democracia digital implantadas na ALMG (a ALRS ainda não adotou esse tipo de inovação) foram inspiradas no Parlamento Nacional.

Para finalizar, na seção 4.2, serão apresentadas as condições causais e atuação dos seus respectivos mecanismos para o surgimento e introdução das inovações

participativas. Assim, os entraves e os obstáculos serão elucidados em relação a esses processos, bem como os atores relevantes para tal.

#### 4.1. A promoção das Inovações Participativas na ALMG e ALRS em três tempos

As principais inovações participativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais existentes atualmente são: 1) os eventos institucionais (Seminários Legislativos; Ciclo de Debates; Fóruns Técnicos); 2) as audiências públicas (e reuniões interativas); 3) a Comissão de Participação Popular (CPP); 4) a ouvidoria legislativa; 5) a consulta pública on-line; 6) Envie seu Projeto de Lei; e 7) Comente o Projeto de Lei.

No caso da ALRS, as principais inovações participativas são: 1) Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR); 2) audiências públicas; 3) Tribuna Popular; e 4) Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (CPPLP).

O quadro abaixo sintetiza a existência das aludidas inovações em cada uma das Assembleias (Quadro 05). Nas linhas abaixo, descreveremos as inovações mais específicas de cada uma dessas instituições (eventos institucionais, Fórum Democrático e Tribuna Popular), já que as outras já foram expostas no capítulo 02.

**Quadro 05 - Relação de Inovações Participativas na ALMG e ALRS**

Inovações Participativas	ALMG	ALRS
Audiências públicas (interiorizadas ou não)	Sim	Sim
Comissão de Participação	Sim	Sim
Ouvidoria	Sim	Sim
Reuniões interativas	Sim	Não
Envie seu Projeto de Lei	Sim	Não
Comente seu Projeto de Lei	Sim	Não
Eventos Institucionais	Sim	Não
Consulta pública on-line	Sim	Não
Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional	Não	Sim
Tribuna Popular	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria

O FDDR se assemelha com os eventos institucionais da ALMG. São processos participativos mais constantes e com um número amplo de atores envolvidos (entidades e organizações civis, movimentos sociais, grupos de interesse, etc.), que contam com audiências realizadas em diversas regiões do estado. Nas audiências, ocorrem as

discussões para priorizar as propostas a serem levadas para a plenária final que acontece na sede do Poder Legislativo e a eleição de delegados para participar das etapas subsequentes. Tais inovações se diferenciam das audiências públicas por estas serem mais pontuais e episódicas, e, muitas vezes, se limitam a debater aspectos mais específicos de um projeto de lei (como uma mudança legislativa), sem discutir temas referentes às revisões orçamentárias ou aos planos de políticas públicas. Deste modo, as audiências públicas, que são mais constantes no Legislativo, não apresentam esse processo integrado e escalar das arenas participativas. Todavia, ressalta-se que o Fórum Democrático da ALRS é menos institucionalizado do que os Seminários Legislativos e Fóruns Técnicos da ALMG. Esse aspecto será elucidado mais adiante.

Já a Tribuna Popular oferece à sociedade civil organizada, por meio de um representante, a chance de discursar por 10 minutos, uma vez mês, na Plenária, sobre um tema de interesse, ampliando as oportunidades de vocalização.

A ALRS ainda não possui inovações que promovam a participação e o engajamento digital. Mais recentemente, em 2018, a casa implantou a possibilidade de os cidadãos assistirem em tempo real às sessões legislativas transmitidas pela TV Assembleia via plataforma *Youtube*<sup>123</sup>. Todavia, não é possível o envio remoto de questões aos deputados durante a realização de audiências públicas das comissões parlamentares<sup>124</sup>. Esses questionamentos e manifestações são só possíveis presencialmente.

De forma geral, podemos distinguir três grupos de inovações participativas no interior do Legislativo, de acordo com as suas ordens cronológicas. O primeiro deles envolve os eventos institucionais, o FDRR e as audiências públicas, arranjos esses que surgiram na década de 1990 e possuem um desenho semelhante às dinâmicas participativas realizadas nas Assembleias Constituintes. Essas Assembleias surgiram em meio aos contextos de redemocratização, que deve ser entendido como um impulso inicial para a promoção dessas inovações e que serviu como um legado para o desenvolvimento das inovações posteriores. São arranjos que procuram ampliar o número de participantes e, em alguns casos, definem grupos de trabalho para discutir temas específicos sobre determinadas políticas públicas e legislações antes da decisão final, que acontece na plenária.

---

<sup>123</sup> Em setembro de 2014, foi criado o canal de TV da ALRS (ALTV) no *Youtube*, que disponibiliza que os cidadãos assistam aos programas gravados e produzidos por ela.

<sup>124</sup> Como acontece com as *reuniões interativas* da ALMG. Para isso, é necessário que o cidadão faça um cadastro no portal da Casa.

Já o segundo grupo — formado pelas CLP, ouvidoria, e, no caso da ALRS, a Tribuna Popular — são iniciativas que iniciaram no começo dos anos 2000. Essas inovações se caracterizam por promover a participação em espaços menores, não ampliada como o primeiro grupo citada acima (assembleias populares), com o objetivo de aproximar representantes e representados. Ao mesmo tempo, possuem caráter consultivo, propiciando a escuta da instituição parlamentar.

Podemos dizer que houve uma ampliação de desenhos para os cidadãos expressarem suas demandas e canalizar institucionalmente os *inputs* da sociedade, mas com diferenças em desenhos e propósitos.

Finalmente, tem-se o último estágio da participação legislativa, caracterizada pelo engajamento digital, cujos primeiros arranjos foram criados já no final dos anos 2000: como as consultas públicas online da ALMG, que foram criadas em 2009, integradas aos Seminários Legislativos. Também há o *Envie sua Sugestão Legislativa*, criado em 2011 e o *Dê sua Opinião sobre Projetos em Tramitação*, lançado em 2014. Por último foram instaladas as já mencionadas reuniões interativas, em abril de 2018.

Percebe-se que a principal diferença entre as Assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul é que a primeira já atingiu esse último grupo de inovações participativas: a participação digital. Além disso, por diversos fatores, constatou-se que, na ALMG, a agenda da participação é considerada um eixo central dessa instituição ao analisarmos o seu Direcionamento Estratégico. Obviamente, há divergências e conflitos entre os setores institucionais e políticos sobre como realizá-la e operacionalizá-la, bem como sobre seus objetivos e finalidades. Mas esta agenda se mantém inserida internamente, com discussões sobre possibilidades de mudanças e renovações institucionais para aperfeiçoar o envolvimento do cidadão com essa instituição. Esses mesmos aspectos não são observados na ALRS, no qual o desenvolvimento ou a mudança de arranjos participativos não é uma preocupação central dentro dessa instituição. Em outras palavras, há uma espécie de esgotamento da agenda participativa na Assembleia gaúcha, uma vez que o último arranjo participativo implementado ocorreu no ano de 2003, representado pelo nome inicial de Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular.

Todavia, cabe examinar de forma mais minuciosa como se deu o processo de formalização e implantação das inovações participativas legislativas ao longo do tempo, com base nessa tipologia separada nos três contextos supracitados. Por isso descreveremos e compararemos as circunstâncias, os contextos, os atores, etc., que

propiciariam o surgimento dos arranjos participativos nas duas Casas aqui estudadas, descortinando as condições causais presentes.

Mas, antes de descrever e examinar os processos de surgimento dessas inovações, cabe atentar para os recursos institucionais desses dois parlamentos, uma vez que eles são condições importantes para garantir a criação e implantação de inovações participativas pelo Legislativo. Assim, primeiramente, será demonstrada a relação de fatores referentes ao desenvolvimento institucional para a promoção do engajamento público, ressaltando, primeiramente, as iniciativas promovidas pela ALMG e ALRS que procuram desempenhar interlocuções com a sociedade de maneira ampliada; os seus determinantes estruturais para o engajamento participativo; e, por fim, a percepção dos deputados estaduais sobre essas inovações.

#### *4.1.1. Iniciativas de envolvimento do público no legislativo subnacional: além das questões/assuntos político-partidários*

De forma geral, ambas as Casas — a ALRS e a ALMG — desenvolvem formas de envolver os cidadãos em diversas atividades (culturais, educacionais, etc.), com vistas a criar laços informais entre essa instituição e a população, procurando mostrar que o parlamento vai além de um conjunto de deputados e das disputas político-partidárias.

Nesse sentido, podemos exemplificar a realização de saraus, de peças de teatro, feiras orgânicas e do livro, exposições, entre outras, como formas de promover o engajamento público. As duas Casas possuem teatros em suas dependências físicas. O teatro da ALMG foi criado em 1992 como forma de aproximar a casa da sociedade, melhorando sua imagem pública. Assim também, outras inovações institucionais foram criadas: a Escola do Legislativo e a abertura da Praça Carlos Chagas (Praça da Assembleia) — local onde a ALMG se localiza — para uso da população (Agência de Notícias, ALMG – 08/08/2017). Já o *Teatro Dante Barone* da ALRS foi criado em 2002, mas, antes disso, na década de 1970, ele já funcionava como um Auditório, sendo importante espaço de livre manifestação e de questionamentos em plena época de ditadura militar (Portal ALRS). Interessante destacar que a ALRS possui um Departamento de Cultura em sua estrutura administrativa, responsável por promover atividades culturais.

Em relação a atividades de educação e formação política voltadas, principalmente, para os jovens, destacam-se o Parlamento Jovem (PJ) da ALMG e o “Deputado por um Dia” da ALRS, ambos coordenados pela Escola do Legislativo dessas Casas. O PJ foi criado em 2004, em parceria com a PUC – Minas e com as Câmaras Municipais. Nele, os estudantes do ensino médio discutem e definem proposições que são encaminhadas a Comissão de Participação Popular (CPP) para apreciação e possível tramitação legislativa. Inicialmente esse projeto ocorria somente com escolas de Belo Horizonte, mas, a partir de 2010, ele passou a ser interiorizado. Algo semelhante ocorre com o “Deputado Por Um Dia”, projeto criado em 1999 na ALRS que permite que os estudantes do Ensino Fundamental e Médio vejam de perto a rotina dos trabalhos dos deputados estaduais em Plenário. Assim eles podem vivenciar *in loco* os dilemas que cercam os processos de decisão coletiva, fazendo uma simulação das atividades e processos legislativos (Bernardes, Lopez, 2015).

As duas Escolas do Legislativo também possuem periódicos acadêmicos: *Cadernos da Escola do Legislativo* (ALMG) e *Revista Estudos Legislativos* (ALRS). Esses periódicos são importantes para desenvolver discussões analíticas em áreas de conhecimento que vão ao encontro dos trabalhos desempenhados pelo Legislativo (Direito, Ciência Política, Economia, Administração, Sociologia, etc.), o que contribui para o aperfeiçoamento da atuação desse poder, além de estabelecer interfaces mais próximas com as universidades.

Braga e Tadra (2013) salientam que os portais institucionais dessas duas Escolas, representados principalmente pelos projetos de Parlamento Jovem, funcionam de maneira eficaz, disponibilizando uma navegabilidade interativa para os cidadãos. Isso impulsiona a concretização do elemento educativo do envolvimento público (Leston-Bandeira, Walker, 2018). Um ponto interessante a se destacar, uma vez que influencia a mobilização e a participação dos públicos, é a arquitetura e a estrutura física desses dois legislativos. Ambos estão localizados no entorno de grandes praças nas cidades de Belo Horizonte e de Porto Alegre, localizadas em regiões próximas ao centro das cidades. Isso impacta a organização/realização de mobilizações e protestos sociais em locais próximos às Casas. Um exemplo disso é o *Espaço Democrático José Aparecido de Oliveira* no hall principal de entrada da ALMG. Nesse espaço aberto e fora das dependências internas são realizadas as audiências públicas, manifestações de entidades e associações, com a garantia de sistema próprio de sonorização quando solicitado.

Um aspecto que chama atenção na ALRS é a galeria do Plenário. Ela fica muito próxima ao salão principal, permitindo que a população se aproxime dos parlamentares, potencializando o exercício de pressão e da reivindicação popular. O mesmo acontece nas reuniões de comissão. Esse fato se diferencia das reuniões comissionais que acontecem na ALMG. Nelas há um vidro que separa a população dos deputados. Além disso, só é possível ouvir a fala dos deputados quando eles utilizam o microfone. Em ambas as Casas é necessário se identificar para entrar nas suas dependências. Esse procedimento passou a ser adotado mais recentemente na Assembleia mineira (outubro de 2019).

Como já ressaltado, as duas Casas legislativas apresentam um grau relativamente alto de informatização dos seus processos legislativos e de divulgação das suas funções legislativas por meio dos seus respectivos *websites*. Essa informatização possibilita o desenvolvimento, prioritariamente, das dimensões de acesso a informações e de compreensão das funções do parlamento dentro do *public engagement* (Leston-Bandeira, 2014). Braga, Mitozo e Tadra (2016) demonstram que a ALMG se destaca nas funções<sup>125</sup> de legislação e de participação; enquanto a do Rio Grande do Sul se sobressai nas funções de supervisão e de legislação. A casa mineira atingiu o valor de 0,92 no Índice Geral (intervalo de 0 a 1), enquanto a casa gaúcha obteve 0,74<sup>126</sup>.

O valor alcançado pela ALMG decorre do seu pioneirismo em diversas frentes relativas ao desenvolvimento institucional da casa que contribuíram indiretamente para o desenvolvimento de espaços participativos. Exemplos disso são a criação da primeira Escola do Legislativo do país, formulada em 1992 e instalada em 1993, a TV Assembleia, criada em 1995, sendo o primeiro canal legislativo da América Latina. A ALRS criou a sua Escola em 2001; já a ALTV em 1996, um ano após a ALMG. Ressalta-se que a importância desses canais televisivos é que eles vão além da transmissão das sessões ordinárias e extraordinárias das comissões e plenárias, mas

---

<sup>125</sup> As funções analisadas foram: legislação (acesso a tramitação das proposições, projetos de leis, emendas, etc.) legitimação (propiciar a compreensão de como o parlamento funciona, seu papel, sua história, etc.), representação (informações sobre os representantes e possibilidade de interação com eles por outros meios e canais), supervisão ou fiscalização (mecanismos de controle e fiscalização dos governos por parte do parlamento), educação (projetos de educação cívica, cursos on-line, atividades de pós-graduação, etc.), e participação (propicia a população se manifestar e influir no processo decisório parlamentar e em suas atividades).

<sup>126</sup> Esse índice geral, bem como os outros índices referentes às funções do Legislativo, foi construído por meio da análise de conteúdo, ao examinar a presença ou não de determinadas informações nos websites para cada uma das aludidas funções. Esses índices foram desenvolvidos com base no estudo de Leston-Bandeira (2009).



também incluem, em sua grade, programas com formato de telejornais e programas de estúdio, com entrevista com convidados e mesas de debates.

Por outro lado, o website pode ser mais um fator explicativo para o maior avanço na divulgação do papel de supervisão e fiscalização por parte da ALRS. Seu Portal da Transparência é mais fácil de navegar e apresenta informações mais claras e de mais fácil compreensão, quando comparado com a ALMG. Esse portal também disponibiliza dados e informações do governo estadual com indicadores de receitas e os gastos previstos para diversas políticas públicas (saúde, educação, segurança, etc.). Ademais, há links que encaminham o usuário para os Portais da Transparência de outros poderes e instituições como o Judiciário, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e o Tribunal de Contas do Estado. Em suma, esse portal tem atuado na direção de disponibilizar informações em formato de dados abertos, além de desenvolver a transparência ativa e passiva, o que contribui para os cidadãos compreenderem mais a atuação do Legislativo.

Interessante salientar algumas parcerias entre esses dois parlamentos para o desenvolvimento de determinados projetos. Um exemplo disso é a relação entre o então Espaço Vereador, criado em 2005, atualmente denominado como Espaço Municipalista<sup>127</sup> da ALRS, e o Centro de Apoio às Câmaras (Ceac) da ALMG. Essas iniciativas têm como objetivo comum apoiar o trabalho dos vereadores e assessorar institucionalmente as Câmaras Municipais, ofertando cursos e eventos, além da troca de experiências entre esses públicos. A implantação do Ceac foi inspirada no Espaço Municipalista (Agência de Notícias ALRS, 04/07/2006; Entrevista, Servidor 18). Tais fatos demonstram a importância da promoção de redes interconectadas (fator sistêmico) entre os legislativos subnacionais para a realização de renovações institucionais.

#### *4.1.2. Organização e modelo legislativo da ALRS e ALMG*

Como apresentado no Capítulo 1, três modelos são mobilizados para compreender a organização da instituição legislativa: o partidário, o distributivo e o informacional. Estas teorias são similares por assumirem que a resolução dos conflitos se dá entre atores orientados por objetivos racionais, que entendem a arena política como um jogo político com ganhos e perdas, mas que se diferem aos fins a serem

---

<sup>127</sup> Interessante destacar que o Espaço Municipalista fica bem na entrada da Assembleia do Rio Grande do Sul, o que facilita o acesso do público-alvo a esse setor.

atingidos, se mais particularista (distributivo) ou mais coletivo (partidário e informacional) (Nascimento, 2010).

Como já ressaltado, o modelo partidário confere presença maior às ingerências políticas nas atividades legislativas. Neste caso, os líderes partidários controlam as indicações dos membros das comissões, e o Plenário passa a ser a instância decisória mais relevante do parlamento. No modelo distributivo, para conseguir políticas para as suas bases eleitorais, os parlamentares negociam para obter ganhos (*pork barrel*) nos processos legislativos. Por último, o modelo informacional valoriza a redução dos riscos decisórios e da incerteza. Para diminuir a assimetria informacional entre os poderes, as comissões parlamentares passam a ter uma atuação mais relevante no que tange à especialização e como um espaço de debate público. Assim sendo, as perguntas que norteiam esta seção são: como se comportam os parlamentares de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul? Em que medida isso afeta seus projetos e os desenvolvimentos institucionais?

Silame e Nunes (2016), ao analisarem os critérios de recrutamento nas ditas comissões estratégicas (Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária) na ALRS, na ALMG e na ALRJ, entre 1999 a 2008<sup>128</sup>, demonstram que a *expertise* dos deputados foi um atributo importante para compor as comissões no caso mineiro, o que remete à ideia da profissionalização parlamentar e da atuação das comissões para a geração de ganhos informacionais. Já no caso do legislativo gaúcho, a senioridade do ator político foi adotada como um componente mais importante. Esse fato expõe a importância da variável partidária na organização dos trabalhos legislativos<sup>129</sup>.

Segundo esses autores, no Rio Grande do Sul a existência de somente 11 comissões permanentes, como é atualmente, gera uma sobrecarga para seus membros,

---

<sup>128</sup> Critérios mensurados com base em *survey* organizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG.

<sup>129</sup> Já no caso da ALRJ não foi observado nenhum parâmetro padronizado acerca do recrutamento de parlamentares para essas comissões estratégicas. Segundo os autores, tal fato pode aproximá-la do modelo distributivo. “O grande número de comissões observado na assembleia [37], somado à ausência de regras que incentivem a especialização, remete a um padrão em que as comissões parecem criadas *ad hoc* para atender *issues* específicos dos parlamentares” (Silame, Nunes, 2016, p. 229). Somente para constar, a ALMG e ALRS possui atualmente 22 e 11 comissões permanentes, respectivamente, sendo que duas são mistas na ALRS: Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular e Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais. Essas duas comissões são designadas como mistas porque elas só podem emitir parecer em matérias legislativas em conjunto com uma ou mais comissões permanentes, conforme a competência delas e o tema abordado.

“dificultando a produção de informações e diminuindo o incentivo à especialização” (Silame, Nunes, 2016, p. 220).

Nessa mesma direção, Rocha (2011) argumenta, com base em entrevistas realizadas com servidores de carreira do legislativo mineiro<sup>130</sup>, que há uma percepção bastante difundida de que o processo decisório nesta instituição tem sido transferido do Plenário para as comissões, tornando-as as principais instâncias decisórias da Casa.

*A despeito das limitações impostas aos deputados estaduais pelo arranjo federativo brasileiro que reserva pequeno espaço de atuação aos estados e ao Poder Legislativo, as comissões permanentes da ALMG, no que lhe cabe fazer, constitucional e regimentalmente, têm desempenhado um papel importante: elas se constituem em rota obrigatória de todas as proposições, emitem parecer sobre a maioria dos projetos a elas distribuídos, apreciam grande parte dos projetos em caráter conclusivo, fazem uso de suas prerrogativas de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e, principalmente, tem se convertido, cada vez mais, em porta de entrada do Poder Legislativo para os cidadãos e grupos organizados (Rocha, 2011, p. 134–135).*

Por meio do *survey* realizado com deputados em exercício na ALRS e na ALMG no ano de 2012, é possível compreender quais instâncias decisórias eles consideram mais importantes dentro da Casa <sup>131</sup>. De um total de 77 deputados mineiros, foram entrevistados 55 parlamentares (71,43% do total); enquanto, de um universo de 55 na ALRS, 41 legisladores responderam o questionário (74,55% do total) (Tabela 01).

---

<sup>130</sup> Servidores da Gerência Geral de Apoio às Comissões e da Secretaria Geral da Mesa. Entrevistas realizadas em setembro de 2010.

<sup>131</sup>Essa pesquisa foi organizada pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cuja pesquisa é denominada como: *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em doze unidades da federação*. Os legislativos subnacionais contemplados foram: Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

**Tabela 01 - Instância mais importante da Assembleia – ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
Mesa Diretora	9,8%	25,5%
Plenário	73,2%	47,3%
Comissões permanentes	17,1%	21,8%
Outros	0,0%	3,6% <sup>132</sup>
NS/NR	0,0%	1,8%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Pelos dados acima, notamos uma concentração de respostas no Plenário como o espaço decisório mais importante na ALRS e na ALMG. No caso da primeira, mais de 2/3 dos parlamentares afirmaram que o plenário da casa é a instância mais importante (73,2%). No caso da ALMG, percebe-se que, embora o Plenário também tenha sido muito valorizado, a Mesa Diretora (25,5%) e as Comissões Permanentes (21,8%) foram bem mais valorizadas quando se compara com a ALRS.

Esses dados servem de base para diferenciar os modelos de legislativo de cada Casa. Na ALRS, o Plenário se configura como a arena decisória mais importante, e, com isso, os partidos e suas lideranças se destacam nas atividades legislativas (Entrevista, Pesquisador 01). A relação Executivo-Legislativo é marcada por processos de delegação entre esses atores e uma articulação mais conflituosa (Grohmann, 2001, 2006), e, muitas vezes, negociando caso a caso ao fazer pressão por meio das bases dos deputados (Martins, 2012). Dessa forma, o Plenário se torna mais importante justamente por ser o espaço de decisão e palavra final (caráter soberano), uma vez que é a última etapa de tramitação de um projeto. Ademais, em uma instituição com disputas e conflitos político-partidários mais presentes, a forma de amenizar “vieses políticos” recai em ampliar a influência política dos parlamentares, com a justificativa de que o Plenário é um espaço mais democrático, representativo e heterogêneo. Isso minimizaria problemas de coordenação dos trabalhos legislativos. Por fim, a menor menção à Mesa Diretora se justifica pelo rodízio anual de sua composição, o que limita a atuação desse

<sup>132</sup> Dois parlamentares mineiros (3,6%) mencionaram outras instâncias decisórias como a mais importante, são elas: Palácio da Liberdade e o Presidente da Casa. Interessante que, quando indagados qual dessas instâncias **deveria** ser a mais importante, 80% deles respondeu o Plenário, enquanto 12,7% optaram pelas comissões; e 3,6% destes, a Mesa Diretora ou outras arenas (Comissão de Constituição e Justiça; ou uma distinção: no caso de assuntos administrativos, a Mesa seria a mais importante, mas, quando se trata de assuntos legislativos e de interesse estadual, a escolha é o Plenário. Esse desejo do Plenário ser a instância decisória mais relevante pode ajudar a explicar o seu aumento no intervalo de quatro anos, uma vez que, em 2008, nessa mesma pesquisa, 36,5% dos parlamentares responderam o referido fórum. No total foram entrevistados 63 deputados naquele ano.

órgão. Todas as características supracitadas fazem com que a ALRS se aproxime mais do modelo partidário.

No caso da ALMG, embora 47,3% dos deputados tenham mencionado o Plenário, as duas outras instâncias foram bem valorizadas, o que indica não haver um grau de centralização decisória em apenas uma delas. A Mesa Diretora desempenha um papel importante na definição dos objetivos perseguidos e dos projetos institucionais do parlamento, além de definir as despesas orçamentárias e a consecução de políticas que promovem a relação dos deputados com as suas bases. As comissões permanentes, por sua vez, constituem arenas importantes como fóruns de deliberação sobre as matérias legislativas e para seu aprofundamento, com base nas discussões e nas trocas de informações. A dispersão nas respostas, bem como as evidências analisadas pelos estudos citados, salienta que a ALMG se aproxima do modelo informacional.

Contudo, reforçamos que somente o fato de a comissão possuir mais poder decisório não significa que a organização legislativa se aproxima do modelo informacional. Aumentar suas capacidades decisórias pode aproximar esta Casa do modelo distributivista, uma vez que ajuda os parlamentares a garantirem políticas paroquiais para as suas bases.

O que nos faz crer que a ALMG se aproxima mais do modelo informacional é a ação da burocracia que objetiva desenvolver inovações institucionais e modernização administrativa, com vista a gerar expertise e processos legislativos mais aperfeiçoados, assegurando também a importância desses agentes internamente (o “lugar” deles). Tais processos são exemplificados pelo fortalecimento das consultorias técnicas e pelos projetos de participação e de interlocução com a sociedade. Contudo, para o engajamento participativo se tornar uma agenda internamente, faz-se necessário compreender a percepção que os parlamentares fazem da atuação desses espaços (relevância e adesão) para o exercício do mandato.

Primeiramente, por meio desse mesmo *survey*, foi possível ver como os deputados estaduais de cada Assembleia enxergam o seu corpo técnico. Quando indagado qual a principal fonte utilizada por eles quando precisam de informação especializada, temos as seguintes respostas (Tabela 02):

**Tabela 02 - Principal fonte utilizada pelos deputados quando precisam de informação especializada na ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
Consultoria Técnica da Assembleia	29,3%	41,8%
Gabinete do Deputado	61,0%	47,3%
Outros Deputados	0,0%	1,8%
Fontes externas do Legislativo	9,8%	7,3%
NS/NR	0,0%	1,8%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Pelos dados acima, percebemos que a consultoria técnica da ALMG possui maior importância para os deputados mineiros do que para os gaúchos: 61% dos deputados da ALRS afirmaram utilizar o gabinete quando necessitam de informações específicas, ao passo que, na ALMG, essa porcentagem cai para 47,3%. Quase 42% dos deputados mineiros utilizam a consultoria técnica para se informarem, o que revela um reconhecimento deles da atuação e da função desta consultoria. Este reconhecimento aponta também para um processo de profissionalização do corpo da Casa que vai ganhando respaldo institucional.

Esses dados são confirmados pelas entrevistas aqui realizadas com parlamentares e ex-parlamentares nessas duas Casas. Na ALRS ocorreram menções mais esporádicas sobre a importância do corpo técnico para a estrutura e organização da Casa, acrescido que é uma equipe pequena; já na ALMG, esses atores políticos ressaltaram a qualificação e capacitação deles de forma mais frequente e em diferentes momentos da entrevista.

Portanto, por meio desses dados, podemos constatar um maior nível de profissionalização do legislativo mineiro, assim como um reconhecimento dessa profissionalização por outros atores, sendo uma dimensão importante a burocratização legislativa.

Essa discussão importa para o objeto em análise na medida em que uma organização legislativa mais próxima do modelo informacional assegura a realização do engajamento participativo. Ela garante recursos para que novos *inputs* advindos dos

cidadãos sejam gerados. Um sistema de comissões robusto e com maior autonomia institucional (e menos ingerências políticas) representa recurso importante para a emergência de novas autoridades. Ademais, esse contexto político-institucional propicia mais a realização de acordos e a diluição dos conflitos internos junto ao Executivo, se assemelhando a um modelo mais consensual da democracia (Lijphart, 2003), que apresenta uma dinâmica menos competitiva e agonística das relações de poder.

De modo geral, argumentamos que os recursos institucionais, acrescidos da ação das lideranças políticas — articulada a percepção delas sobre a função e o impacto das inovações participativas —, em contextos político-institucionais próprios e de modelo organizacional específicos a cada Casa, influenciam a criação e a continuidade do engajamento participativo.

Dessa forma, a exemplo do estudo de Hendriks e Lees-Marshment (2019), cabe examinar a impressão dos deputados estaduais de cada Assembleia sobre a atuação dessas inovações, notadamente enquanto espaços de transmissão e organização das preferências e demandas oriundas da sociedade, e a forma que eles valoram esses *inputs*. Esse aspecto é importante para que o sentido da participação não se esvazie.

No que se refere à Comissão de Legislação Participativa (CLP), em uma escala de 1 a 10, em que 1 seria totalmente ineficaz e 10 totalmente eficaz, a nota média atribuída pelos deputados mineiros foi de 6,75. Essa nota demonstra uma avaliação positiva desses deputados sobre a atuação da CLP. A avaliação dos deputados gaúchos foi menor (5,05).

Ao agrupamos e classificamos as notas como *ineficaz* (1 a 4), *moderado* (5 a 6), e *eficaz* (7 a 10), deparamo-nos com os seguintes valores (Tabela 03):

**Tabela 03 - Grau de eficácia da CLP para expressão das preferências dos cidadãos perante os legislativos na ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
Eficaz	26,8%	52,7%
Moderado	29,3%	30,9%
Ineficaz	41,5%	10,9%
NS/NR	2,4%	5,4%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Nota-se que mais da metade dos deputados mineiros (52,7%) avaliam positivamente a atuação da Comissão de Participação Popular (CPP), ao contrário dos deputados gaúchos, em que 41,5% deles consideram a comissão ineficaz.

A melhor percepção sobre a eficácia da CPP no parlamento mineiro está ligada a sua atuação na promoção de consultas e debates públicos entre diversos segmentos da sociedade civil e do Poder Executivo, em diferentes regiões do Estado, sobre o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses processos propiciam a propositura de emendas ao ciclo orçamentário e a definição de políticas públicas. Esse desenho passou a funcionar logo no primeiro ano de criação da CPP, em 2003, e difere das outras comissões de legislação participativa existentes.

A avaliação de ineficiência da Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular<sup>133</sup> vincula-se a sua fraca atuação. Entre 2003, ano de sua criação, até 2010, apenas duas proposições legislativas foram apresentadas a essa comissão, uma foi aprovada e a outra arquivada. Nesse mesmo período, a Comissão de Participação da ALMG recebeu 2.198 Propostas de Ação Legislativa (PLEs), sendo que 1.409 foram aprovadas e 424 rejeitadas (Martins, 2012)<sup>134</sup>. O maior número de propostas evidencia a legitimidade desta arena junto às organizações civis na discussão do planejamento governamental e orçamentário.

Os servidores entrevistados da ALRS também reforçam essa avaliação ao mencionarem que a comissão não conseguiu desenvolver um processo participativo amplo. Segundo eles, é mais comum as entidades e organizações civis procurarem diretamente os parlamentares, em seus gabinetes, do que apresentar sugestões legislativas via essa comissão. Em 2015, a referida comissão alterou o seu escopo de atuação e passou a se chamar como Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (Resolução 3.134/15). Essa mudança foi impulsionada pela ação de alguns deputados mediante avaliação de que, como essa

---

<sup>133</sup> Isso se justifica pelo fato de que o *survey* foi realizado em 2012 e essa comissão sofreu uma mudança institucional apenas em 2015.

<sup>134</sup> Ressalta-se que a comissão de participação da ALMG é considerada uma espécie de *outlier* quando comparamos a atuação dessas arenas nas outras Assembleias legislativas. Esse fenômeno é decorrente da ampliação do escopo de atividades desempenhadas por esta comissão, abarcando, como já fora mencionado, os processos de discussão do planejamento governamental e das leis orçamentárias. Em suma, a CPP da ALMG tem uma atuação mais ativa, enquanto as outras se restringem a receber sugestões legislativas da sociedade civil (desempenho mais passivo).



comissão estava esvaziada, ela deveria abrigar o tema da defesa do consumidor, anteriormente alocado na Comissão de Direitos Humanos que apresentava carga de trabalho alta<sup>135</sup>.

No que diz respeito ao grau de eficácia das audiências públicas (APs) das comissões parlamentares, a nota média atribuída pelos deputados da ALMG foi de 7,53 e da ALRS foi de 6,98. Em ambas as Casas, os deputados avaliam positivamente a atuação das audiências públicas como espaços de discussão e recepção das demandas dos cidadãos. Não obstante, na ALMG, as APs são mais bem avaliadas.

Ao utilizarmos o mesmo agrupamento e classificação detalhados anteriormente, temos que as audiências públicas<sup>136</sup> são vistas pelos parlamentares mineiros e gaúchos como instâncias eficazes para expressão das preferências dos cidadãos. Mas, como mostra a Tabela 04, essa avaliação é melhor na ALMG do que na ALRS, com uma diferença de 13 pontos percentuais.

**Tabela 04 - Grau de eficácia das Audiências Públicas da Comissão para expressão das preferências dos cidadãos na ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
Eficaz	63,4%	76,4%
Moderado	22,0%	16,4%
Ineficaz	14,6%	7,3%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Com base nas entrevistas individuais realizadas, constata-se que a avaliação positiva das audiências públicas junto aos legisladores se justifica por dois motivos principais: 1) por ser o principal e mais frequente arranjo de participação dos cidadãos do Poder Legislativo; e 2) pelo fato de os parlamentares terem maior controle sobre

<sup>135</sup> Interessante destacar que a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos é a única que fica no *hall* de entrada da ALRS, o que facilita os cidadãos a irem até ela para registrarem denúncias e queixas relacionadas à violação da dignidade humana, como violência contra o público LGBT, crianças, mulheres, moradores de rua, etc. Todas as outras comissões estão em andares superiores da Casa. Além disso, destaca-se a criação da Procuradoria da Mulher em 2015, que visa fiscalizar as políticas para as mulheres e receber denúncias de discriminação e violência. A Procuradoria também fica no primeiro andar da Casa, bem na entrada dela, o que também facilita o acesso das pessoas.

<sup>136</sup> Deve-se ressaltar a diferença entre audiências públicas e reunião de convidados. Nas reuniões com convidados na ALMG, por exemplo, não é permitido aos cidadãos fazer exposições ou questionamentos aos expositores e deputados presentes, mas tão somente assistir à reunião, diferentemente das audiências públicas, em que eles podem fazer uso da palavra ou encaminhar por escrito as suas dúvidas (Rocha, 2011).

esses arranjos, com a apresentação de requerimentos definindo o tema a ser discutido, os seus participantes, a data, local, etc.

Outro dado interessante refere-se ao impacto das audiências públicas em relação às comissões em três pontos importantes: na definição da agenda; no posicionamento dos seus membros e nas suas decisões (Tabela 05). Em outras palavras, segundo a experiência dos deputados estaduais e suas percepções, busca-se examinar a efetividade das audiências públicas em influenciar esses três diferentes pontos.

A Tabela 05 demonstra que os deputados da ALRS e da ALMG avaliam que as audiências públicas contribuem para a definição da agenda da comissão, para o posicionamento dos seus membros e para o processo decisório de seus membros. Mais da metade (50,9%) dos deputados mineiros afirmaram que a audiência pública exerce um grande impacto na definição dos temas e políticas a serem discutidos.

**Tabela 05 - Impacto das Audiências Públicas das Comissões – ALRS e ALMG**

	Agenda		Posicionamento		Decisão	
	ALRS	ALMG	ALRS	ALMG	ALRS	ALMG
Grande	26,8%	50,9%	29,3%	23,6%	36,6%	36,4%
Médio	70,7%	41,8%	61,0%	67,3%	58,5%	52,7%
Pequeno	2,4%	7,3%	9,8%	9,1%	4,9%	10,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

No que diz respeito às ouvidorias parlamentares, o desempenho desse arranjo é considerado regular e ruim pela maioria dos deputados das duas Casas, com pequenas variações. Tal avaliação pode ser creditada (1) as suas atribuições de avaliar o decoro parlamentar, dado que ela encontra-se vinculada à Comissão de Ética das Casas; (2) às deficiências na sua autonomia política (ingerências de escalões mais altos no seu trabalho) e técnica (infraestrutura escassa); (3) pelo fato de apresentar uma resposta mais individualizada, voltada ao cidadão-manifestante; e (4) finalmente pelo fato de ela ser um espaço de controle individualizado (Quintão, Cunha, 2018; Quintão, 2019) (Tabela 06).

**Tabela 06 - Avaliação do desempenho da Ouvidoria parlamentar – ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
Ótimo	4,9%	5,5%
Bom	14,6%	3,6%
Regular	39,0%	30,9%
Ruim	36,6%	41,8%
Péssimo	2,4%	10,9%
NS/NR	2,4%	7,3%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Ainda no que diz respeito à definição da agenda política, o *survey* aplicado perguntou para os parlamentares “quem define a agenda legislativa desta Casa”. Essa indagação é interessante para compreendermos ainda mais o modelo de legislativo (partidário, distributivo e informacional) mais característico das ALRS e ALMG, bem como a relação entre os poderes (Tabela 07).

**Tabela 07 - Quem define a agenda legislativa da Casa– ALRS e ALMG**

	ALRS	ALMG
O Governador	31,7%	32,7%
O Presidente desta Casa	2,4%	29,1%
O Colégio de Líderes	65,9%	23,6%
O Líder do Governo	0,0%	9,1%
Os Deputados em geral	0,0%	1,8%
NS/NR	0,0%	3,6%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG)/2012

Além do *survey*, os entrevistados mostram que a Mesa Diretora da ALMG, principalmente na figura do Presidente, possui um papel de destaque no processo decisório, controlando e definindo a agenda da instituição e a definição das prioridades e os projetos considerados estratégicos. De certa forma, foi afirmado que esses presidentes possuem respeito dos seus pares e são atores propensos ao diálogo e à formação de consensos mais amplos. Desde 2003, por exemplo, a Mesa Diretora da ALMG passou a permanecer a mesma por toda uma legislatura. Tem-se que, no caso

mineiro, 29,1% dos legisladores afirmaram ser o Presidente quem define a agenda, ficando inclusive à frente do Colégio de Líderes (23,6%). Tal fenômeno se relaciona à habilidade e competência do Presidente e dos demais membros da Mesa Diretora para conduzir os trabalhos legislativos e gerir a Casa.

O mesmo não ocorre na ALRS. Devido a problemas de articulação político-partidária e institucional resultantes da lógica conflituosa e oposicionista presente na instituição e na sua relação com o Executivo, a presidência da mesma muda todo ano. Em uma mesma legislatura, há quatro composições diferentes da Mesa. Mesmo assim, isso não significa que a Presidência não tenha relevância para o funcionamento da casa. Como afirmado por um ex-presidente da ALRS: “o parlamento é o poder mais presidencialista que existe e as tomadas de decisões são sempre solitárias” (Entrevista, Parlamentar 06), não obstante o resultado do *survey* que aponta o Colégio de Líderes como o espaço mais atuante na definição e controle da agenda, com cerca de 2/3 das respostas dos deputados da ALRS.

A dinâmica acima se aproxima mais do modelo partidário, uma vez que historicamente os quatro maiores partidos da Casa (PP; PDT, PT e MDB) definem os rumos políticos dessa Assembleia nas reuniões de liderança e também se revezam ano a ano na Presidência da Casa. Por isso, apenas 2,4% dos parlamentares afirmaram que o Presidente é aquele quem tem poder de decisão sobre a agenda parlamentar, pois o seu tempo de exercício é pequeno e, assim, os projetos priorizados por ele têm dificuldade em conseguir continuidade.

De outro lado, há na ALMG uma maior dispersão entre os atores com maior poder de decisão sobre a agenda parlamentar: o governador, o Presidente da Assembleia, e o Colégio de Líderes. Nenhum deles alcançou a maioria das repostas, diferentemente do que aconteceu com o Rio Grande do Sul.

Esse dado aliado àquele apresentado anteriormente, referente à instância decisória mais importante para os deputados, o Plenário da ALRS, reforçam a suposição de que a organização do legislativo com base na lógica partidária é mais forte no Rio Grande do Sul. Os partidos políticos possuem maior ingerência decisória nessa Casa, definindo as políticas a serem discutidas, os membros das comissões parlamentares e fazendo do Plenário um espaço de disputa político-partidária em que impera a regra da maioria.

Observamos até aqui que a organização legislativa na ALRS é mais alinhada ao modelo partidário do que na ALMG. O fato de o Colégio de Líderes e o Plenário

possuírem maior controle da agenda e maior capacidade decisória mostra que também concentram mais poder. Ademais, evidenciamos que o fato de os deputados mineiros avaliarem mais positivamente as inovações participativas do que os deputados gaúchos aponta para uma receptividade e adesão maior das práticas participativas na ALMG, contribuindo assim para a sua continuidade. Além disso, a importância decisória atribuída às comissões permanentes — que normalmente são os espaços que recebem e canalizam os encaminhamentos participativos — facilita a formalização e a constância dessas inovações, apresentando menos custos políticos e administrativos junto aos deputados. Isso porque a decisão final sempre é circunscrita ao campo político, representada, principalmente, pela Mesa Diretora, na figura Presidente da Casa, e pelo Colégio de Líderes.

Portanto, em função das evidências apresentadas, acreditamos que o desenvolvimento da agenda participativa em Minas Gerais é mais valorizado do que no Rio Grande do Sul.

Depois de apresentadas as formas de engajamento público desenvolvidas na ALRS e na ALMG, formas essas que vão além do âmbito político, envolvendo também as atividades culturais, educacionais, etc., analisaremos na próxima seção (4.1.3) os dados referentes às questões estruturais, como funcionários de carreira e orçamento total, que incidem diretamente na implantação de inovações participativas legislativas. Esses aspectos relacionam-se com o nível de burocratização e institucionalização do parlamento, condições importantes para o desenvolvimento da participação legislativa, mas não suficientes para entendermos a formalização e a implantação de arranjos participativos.

Por fim, com base em uma pesquisa de *survey* junto aos deputados em exercício no ano de 2012, nas entrevistas em profundidade realizadas e em estudos anteriores, buscou-se analisar nesta seção a organização e modelo legislativo mais próximo dessas duas Casas, acreditando que ele tem impacto no desenvolvimento do engajamento participativo. Nesse sentido, uma organização legislativa mais próxima ao modelo informacional (a ALMG) tende a favorecer a implantação de inovações participativas.

#### *4.1.3. Engajamento Participativo e seus determinantes estruturais*

As iniciativas mencionadas anteriormente de envolvimento do público, desenvolvidas por essas Casas, vão além das atividades cotidianas de âmbito político do

Legislativo. Abarcam projetos educacionais, culturais, informacionais que permitem que essas instituições se tornem um espaço de convívio social, que estabelece relações afetivas e laços informais com os cidadãos, buscando dotar de sentido a instituição parlamentar (Leston-Bandeira, 2016). Mas para elas serem criadas é necessário, como já mencionado, que o parlamento apresente condições e recursos para tal. Para avaliar os recursos institucionais nessas Casas, adotaremos como *proxy* o número de servidores e o orçamento total da Assembleia em sua proporção com o PIB estadual ao longo dos anos (2005–2018).

O número de servidores, principalmente os efetivos, é importante porque são eles, normalmente, que elaboram os objetivos e as finalidades das inovações participativas legislativas e dão suporte para que se desenvolvam. Argumentamos que a presença de um menor número de servidores acarretará sobrecarga de trabalho, dificultando a criação e/ou o fomento de inovações participativas nas Casas, uma vez que eles estarão mais envolvidos com as atividades diárias do parlamento.

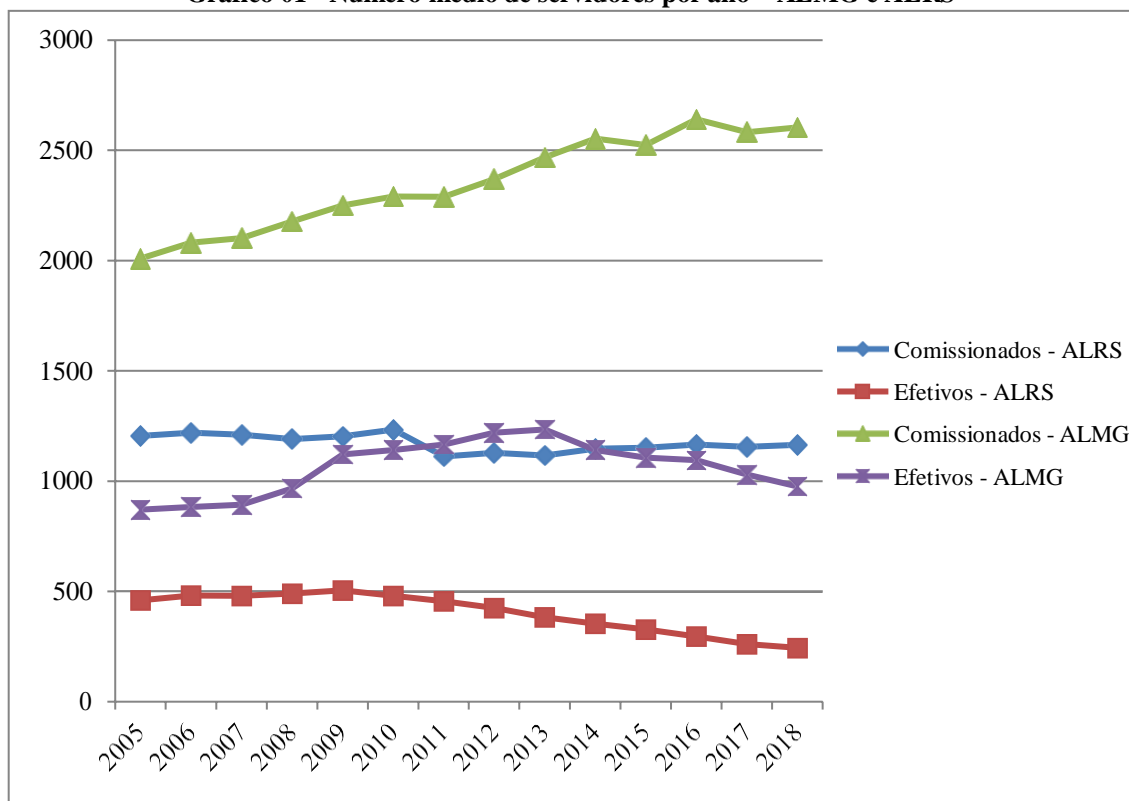
O exame do orçamento da Assembleia é crucial, pois a implantação de arranjos participativos demanda também recursos orçamentários para a operacionalização de vários desenhos que envolvem, por exemplo, a regionalização da discussão e da definição de proposições legislativas e revisão orçamentária, com reuniões no interior do estado, eleição de delegados, etc. Exemplos destes desenhos são os Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Ciclo de Debates da ALMG e o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) da ALRS. Assim como estes, a participação digital também requer infraestrutura técnica e integração entre diferentes setores burocráticos da Casa, demandando, assim, recursos financeiros para ser implantada.

O Gráfico 01 demonstra o número médio de servidores efetivos e comissionados<sup>137</sup> de 2005 a 2018 das Assembleias mineira e gaúcha. Percebe-se que a ALMG tem, ao longo desses 14 anos, mais que o dobro de funcionários comissionados (2,01) e de servidores efetivos (2,6) do que o parlamento gaúcho. Se compararmos somente o último ano (2018), temos uma proporção de cerca de quatro vezes o número de servidores administrativos da ALMG em relação a ALRS (977 contra 244), apesar de Minas Gerais possuir quase 1/3 a mais de deputados do que o Rio Grande do Sul (77 e 55 deputados, respectivamente).

---

<sup>137</sup> Isso porque os valores a cada mês se alteram, seja por aposentadoria, por cessão a outros órgãos públicos, ou reintegração deles, etc. Então, se adotou a estratégia de calcular o valor médio por ano.

Gráfico 01 - Número médio de servidores por ano – ALMG e ALRS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência

Na ALRS, o maior valor de servidores efetivos, nesse período, foi de 527 funcionários (Maio/2009), enquanto o menor foi de 247 servidores (dezembro/2017). Houve, portanto, uma diminuição de aproximadamente 53% no número de servidores efetivos<sup>138</sup>. Enquanto isso, o total médio de funcionários comissionados não se alterou significativamente ao longo desses treze anos, se mantendo sempre acima dos 1.100 empregados. Dessa forma, a razão entre funcionários de recrutamento amplo por efetivos tem aumentado na ALRS no período aqui analisado, chegando a quatro vezes mais nos anos de 2017 e 2018. Tal fato não ocorre na ALMG, onde a mesma razão varia muito menos no mesmo intervalo de tempo. O desvio-padrão dessa razão na ALRS é de 0,77 e na ALMG é de 0,22, ou seja, 3,5 vezes menor (Tabela 08).

<sup>138</sup> Para se ter noção o quanto esse número de funcionários é baixo se comparado com o tamanho do estado do Rio Grande do Sul e as responsabilidades envolvidas, basta observar que a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), que possui 42 vereadores, tem cerca de 340 servidores de carreira (maio, 2019). Fonte: Portal da Transparência da CMBH.

**Tabela 08 - Funcionários comissionados por efetivos (2005–2018)**

Ano	Razão comissionados por efetivos	
	ALRS	ALMG
2005	2,62	2,31
2006	2,54	2,35
2007	2,53	2,35
2008	2,43	2,25
2009	2,38	2,01
2010	2,57	2,01
2011	2,44	1,96
2012	2,66	1,94
2013	2,92	2,00
2014	3,25	2,24
2015	3,51	2,28
2016	3,96	2,41
2017	4,43	2,51
2018	4,77	2,67
<b>Média</b>	<b>3,07</b>	<b>2,23</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência

A queda do número dos servidores administrativos ao longo dos anos na ALRS compromete, pelas razões já mencionadas, o desenvolvimento ou reforma das inovações participativas nesta Casa. Os esforços com iniciativas como o Portal da Transparência, criado em 2011, decorrente da Lei de Acesso à Informação (LAI), apontam também para uma mudança de prioridade.

Com base nas entrevistas realizadas, percebemos que a diminuição desse quadro funcional está vinculada aos pedidos de aposentadorias e à ausência de concursos públicos suficientes para substituí-los. De 1991 a 2018, foram realizados 05 (cinco) concursos para a ALRS (1991; 1997; 2003; 2004 e 2018) (Diário do Legislativo, ALRS). Por sua vez, na ALMG, no mesmo período, foram realizados 10 concursos públicos (1991 – duas vezes; 1992; 1993 – três vezes<sup>139</sup>; 1998; 2001; 2008, e 2013) (Diário do Legislativo, ALMG), ou seja, o dobro quando comparamos com o Rio Grande do Sul.

Ao analisarmos o número total de servidores — comissionados e efetivos — por deputado estadual nesses dois legislativos (ALRS = 55 parlamentares; e ALMG = 77 parlamentares), ao longo de 2005 a 2018, nós nos deparamos com o seguinte cenário (Tabela 09):

<sup>139</sup> Isso significa que são três editais diferentes.



Tabela 09 - Número de servidores por deputado estadual – ALRS e ALMG (2005–2018)

Ano	Razão servidor por deputado estadual			
	ALRS		ALMG	
	Comissionado	Efetivo	Comissionado	Efetivo
2005	21,93	8,36	26,11	11,31
2006	22,18	8,75	27,04	11,48
2007	22,04	8,73	27,31	11,61
2008	21,65	8,91	28,29	12,57
2009	21,89	9,18	29,23	14,57
2010	22,44	8,73	29,75	14,82
2011	20,24	8,29	29,74	15,15
2012	20,53	7,73	30,78	15,84
2013	20,31	6,96	32,06	16,03
2014	20,87	6,42	33,17	14,83
2015	20,95	5,96	32,79	14,38
2016	21,22	5,36	34,31	14,23
2017	21,04	4,75	33,54	13,38
2018	21,18	4,44	33,83	12,69
<b>Média</b>	<b>21,32</b>	<b>7,33</b>	<b>30,57</b>	<b>13,78<sup>140</sup></b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência

Pela tabela acima, percebemos uma queda acentuada na relação de servidores efetivos por deputado na ALRS. Em 2005, havia 8,36 funcionários do quadro permanente para cada parlamentar. Já em 2018 esse número passa a ser 4,44. Isso corresponde a quase metade do dado apresentado em 2005. Ademais, observa-se um declínio constante do número de servidores efetivos por parlamentar a partir de 2010. Enquanto isso, no caso dos funcionários comissionados, essa razão se manteve mais estável: o maior valor é de 22,18 (2006); já o menor é de 20,24 (2011). Por outro lado, na ALMG, nota-se que essa proporção sempre se manteve acima do parlamento gaúcho, tanto para efetivos quanto comissionados, sendo que o menor valor relativo aos efetivos é de 11,31 (2005) e o maior é de 16,03 (2013), ao passo que, para os comissionados, é de 26,11 (2005) e 34,31 (2016), respectivamente. Esses dados demonstram como a estrutura burocrática do parlamento mineiro é melhor, o que colabora, segundo nossos argumentos, com o processo de formulação e implantação de projetos participativos.

Quanto à dotação orçamentária total desses dois legislativos subnacionais, temos o seguinte cenário comparativo para o mesmo período (2005–2018) (Tabela 10).

<sup>140</sup> O desvio-padrão da razão de servidores comissionados por deputado na ALRS é de 0,71, enquanto, na ALMG, é de 2,76. Já no caso dos efetivos é de 1,66 no parlamento gaúcho, e de 1,60 em Minas Gerais.

**Tabela 10 - Orçamento total da ALMG e ALRS (2005–2018)**

<b>Orçamento Total - ALMG e ALRS</b>			
	<b>ALMG (R\$ milhões e bilhões)</b>	<b>ALRS (R\$ milhões)</b>	<b>Subtração - ALMG por ALRS (R\$ milhões)</b>
2005	425	333	92
2006	469	339	130
2007	547	311	236
2008	675	322	353
2009	740	325	415
2010	835	356	479
2011	906	389	517
2012	993	439	554
2013	1.010	494	516
2014	1.048	535	513
2015	1.124	575	549
2016	1.274	601	673
2017	1.362	643	719
2018	1.405	681	724

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência da ALMG e ALRS

Percebe-se que a diferença de dotação orçamentária entre as duas Casas foi aumentando ao longo dos anos. Em 2005, a dotação orçamentária da ALMG foi de R\$ 425 milhões; enquanto da ALRS foi de R\$ 333 milhões (diferença de R\$ 92 milhões). Já em 2018 tal distância alcançou o patamar de R\$ 724 milhões, ou seja, nota-se um crescimento contínuo anualmente das diferenças orçamentárias entre esses dois legislativos. Mesmo se analisarmos o orçamento despendido em relação ao PIB estadual, percebe-se que a proporção é maior no caso mineiro (Tabela 11).

Tabela 11 - Orçamento total da ALRS e ALMG pelo PIB estadual (2005–2018)

Ano	% Orçamento em relação ao PIB	
	ALRS	ALMG
2005	0,24	0,22
2006	0,23	0,22
2007	0,18	0,23
2008	0,17	0,24
2009	0,16	0,26
2010	0,15	0,24
2011	0,15	0,23
2012	0,17	0,22
2013	0,15	0,21
2014	0,15	0,20
2015	0,15	0,22
2016	0,15	0,23
2017	0,15	0,24
2018	0,15	0,23
<b>Média</b>	<b>0,17</b>	<b>0,23</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência e IBGE

Em 2005, o orçamento da ALRS era de 0,24% em relação ao Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul. Já em 2018, esse valor passou para 0,15% (queda de 0,09 pontos percentuais). Já na Assembleia mineira, esse valor se manteve praticamente o mesmo ao longo dos anos, na faixa de 0,23% do PIB de Minas Gerais.

Recursos orçamentários constituem um fator importante para o desenvolvimento e para sustentabilidade das inovações participativas. Se o orçamento é exíguo para contemplar todas as funções do Legislativo, as iniciativas para impulsionar o engajamento participativo deixam de ter prioridade.

É comum encontramos em notícias veiculadas pelos meios de comunicação impressos ou televisivos que a ALMG é o legislativo subnacional mais caro do Brasil<sup>141</sup>. Vários entrevistados no RS expressaram verbalmente que a ALMG “tem dinheiro”.

<sup>141</sup> Só para citar alguns exemplos: em 2012, o então programa televisivo *Custe O Que Custar* (CQC) fez uma reportagem sobre o Legislativo mineiro como a Casa mais cara do Brasil - <https://www.otempo.com.br/politica/custando-r-1-6-bilhao-assembleia-de-minas-e-mais-cara-do-brasil-1.2090322>; já em 2016, o Metro BH em parceria com a *Band Minas* fez uma reportagem nessa mesma direção - <https://noticias.band.uol.com.br/cidades/minasgerais/noticias/100000792348/orcamento-da-almg-e-o-mais-alto-do-brasil.html/>; por último, em 2019, o *Jornal O Tempo*, ao salientar esse mesmo ponto, ressalta que a ALMG é mais onerosa do que o Legislativo de São Paulo, que possui mais parlamentares (94 deputados), sem falar que o PIB desse estado é maior do que o de Minas Gerais: <https://www.otempo.com.br/politica/custando-r-1-6-bilhao-assembleia-de-minas-e-mais-cara-do-brasil-1.2090322>. Contudo, ao ser entrevistado, o então presidente da Casa Dep. Adalclever Lopes (MDB) explicou que a delimitação do orçamento do Legislativo, bem como de suas despesas, é distinta entre os

Os dois aspectos aqui descritos — número de servidores e dotação orçamentária — devem ser compreendidos como questões estruturais que propiciam e facilitam o desenvolvimento da agenda da participação pelo Legislativo. São recursos que favorecem a formulação e implantação de inovações participativas legislativas, mas que por si só não garantem o desenvolvimento delas. Nesse sentido, outros fatores também merecem destaque, como a organização das Casas e o seu modelo legislativo.

Após analisado o modelo legislativo e os determinantes estruturais da ALRS e ALMG, na próxima subseção serão discutidos os processos de desenvolvimento das inovações participativas em cada uma das Assembleias. Será adotada uma abordagem integrada entre atores e contextos. Para isso, dividiremos a análise em três períodos distintos: 1) o seu início na década de 1990; 2) a participação legislativa nos anos 2000; 3) e entre 2010–2018. Em cada um desses períodos foram implantados diferentes arranjos participativos, o que, conseqüentemente, gera diferentes desenhos e dinâmicas de envolvimento do público.

#### *4.1.4. O início da participação no Legislativo: a década de 1990*

A década de 1990 marca o processo de retomada da democracia brasileira depois de 21 anos de regime militar. Todo esse processo é simbolizado pela Constituição Nacional, de 1988, e as Estaduais promulgadas em 1989.

Essas Cartas, além de garantirem e ampliarem os direitos civis, políticos e sociais dos brasileiros, o fizeram de forma inédita, combinando a participação direta e indireta. Essas constituições normatizaram espaços através dos quais a população exerce o poder político seja por meio de referendos, plebiscitos, lei de iniciativa popular ou por meio da participação nos processos de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Isso contribuiu para a abertura do poder político para a criação de instituições participativas como os conselhos de saúde, assistência social e educação nas três unidades federativas (Arts. 198, 204, 206 da CF/88). Além da Carta Magna, a participação dos cidadãos está regulamentada em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e das Cidades, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

---

casos. Por exemplo, dentro do Orçamento da ALMG, é creditada a folha de pagamentos de todos os funcionários de carreira da Casa, o que difere de outros parlamentos subnacionais, em que essas despesas são inseridas na folha do Executivo.

A difusão do discurso participativo nos processos políticos institucionais emerge antes mesmo da formalização das Constituições. Tal propagação se inicia com a Assembleia Constituinte Nacional (1987–1988) em que foram realizadas diversas audiências públicas com especialistas, pesquisadores e segmentos organizados da sociedade civil para discutir a proposição do texto da Constituição e para a formalização de emendas populares. Essas discussões ampliadas e os mecanismos de participação direta também ocorreram nos estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais (1987–1989)<sup>142</sup>.

O desenvolvimento de práticas participativas nos espaços decisórios teve efeitos nos demais poderes. Tanto o poder Judiciário quanto o Poder Legislativo adotaram algum tipo de arranjo participativo, uma vez que a palavra *democracia* passou a ser associada também à prática participativa. Avaliamos, portanto, que os eventos relacionados à redemocratização atuaram como um indutor para o desenvolvimento subsequente de políticas de interfaces com a sociedade no próprio Poder Legislativo. Interessante destacar que os formatos participativos mais usuais no período Constituinte, as audiências públicas populares (participação mais ampla), foram aqueles mais realizados nos anos 1990.

Todavia, conforme Anastasia (2001) demonstra, a transição democrática não deve ser considerada como o fator único para a propulsão da agenda participativa dentro da ALMG, uma vez que, concomitante a esse contexto, houve um processo de renovação institucional, impulsionado principalmente pelas eleições de 1986 (evento crítico), caracterizadas por uma alta renovação parlamentar que foi interpretada internamente como decorrente de uma baixa legitimidade da Casa, gerando um processo mais intenso de reformulação e desenvolvimento institucional. Esses acontecimentos serão detalhados mais adiante.

#### *4.1.4.1. A Participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na década de 1990*

A respeito do processo Constituinte do Rio Grande do Sul, Konrad (2013, p. 200) escreve que:

---

<sup>142</sup> Cabe pontuar que os deputados que exerciam o cargo eletivo durante a Constituinte permaneceram no posto até o início de 1991 (1987–1991). Ou seja, a legislatura subsequente só ocorreu após dois anos da Carta estadual.

*Uma das características marcantes da Constituinte Gaúcha do final da década de 1980 foi não ter contado com um anteprojeto, o que demandou mais tempo para a construção das propostas e para os debates, bem como contou com grande número de emendas populares com milhares de signatários.*

Os trabalhos dessa Assembleia finalizaram no dia 03 de outubro de 1989, com uma Carta que busca incorporar “a participação popular no processo legislativo, facultado aos cidadãos a apresentação de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e emendas aos projetos de lei sobre matéria orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual)”<sup>143</sup>.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul também assegura a participação da sociedade civil em diversas políticas públicas: habitação (Art. 173); transportes (Art. 179, VI); segurança social (Art.190, § 1.º); saúde e saneamento básico (Art. 242, IV); família, da criança do adolescente, dos jovens, do idoso, dos índios e da defesa do consumidor (Art. 260), entre outras.

Um ponto que chama atenção é também a garantia de espaços de participação popular para políticas de desenvolvimento estadual e regional (Art. 168 – CE RS/89). O Estado do Rio Grande do Sul é conhecido por ter uma tradição de políticas participativas<sup>144</sup> e apresentar uma densa teia de associativismo civil (Nuñez, 2016). O cooperativismo e o comunitarismo são princípios presentes nesse estado, o qual, devido a sua diversidade regional, procurou desenvolver formas de capital social para a solução dos seus problemas. Não é por acaso que nesse estado há um expressivo número de universidades comunitárias, que emergiram antes mesmo das federais, que podem ser consideradas como públicas, mas não estatais<sup>145</sup>.

No início da década de 1990, foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), de iniciativa de lideranças regionais, como forma de promover a participação de segmentos organizados do RS nas discussões sobre investimentos e serviços públicos em cada região do Estado. Em 1994, estes conselhos regionais ganharam uma resolução formal com a Lei 10.283/94 no governo estadual de Alceu Collares (PDT). Eles então passaram a fazer parte do planejamento estratégico do

---

<sup>143</sup> Texto: A Assembleia legislativa na História do Rio Grande do Sul. Link: <http://www.al.rs.gov.br/institucional/Hist%C3%B3ria.aspx>. Acesso: 12/10/2019

<sup>144</sup> Interessante destacar que a Câmara Municipal de Porto Alegre, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, possuía um instituto de iniciativa dos cidadãos similar à lei de iniciativa popular, que inclusive possuía uma exigência menor de assinaturas do que vigora atualmente.

<sup>145</sup> Exemplos dessas universidades são: Universidade Feevale e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

estado (Entrevista, Servidor 08 /Pesquisador, 02). Além dos Coredes, foi criado o Orçamento Participativo (doravante OP), em 1989, em Porto Alegre com a eleição dos Partidos dos Trabalhadores. O OP se expandiu posteriormente para outros municípios do estado.

Nesse mesmo período, a ALRS, que realizava audiências públicas das comissões na capital Porto Alegre, passou a interiorizá-las com o objetivo de ir ao encontro do cidadão em municípios do interior gaúcho, realizando sessões plenárias e de suas comissões em cidades como: Caxias do Sul, Passo Fundo, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Sant'Ana do Livramento e Torres<sup>146</sup>.

Outra iniciativa criada pelo Coredes, em parceria com o governo estadual e a ALRS, passou a incidir diretamente no processo legislativo orçamentário: a Consulta Popular. A Consulta Popular foi criada por lei em 1998 (Lei 11.178/98), no último ano de governo de Antônio Britto, e oferece ao cidadão a oportunidade de decidirem, por meio de votação direta e secreta, a alocação de uma parte dos recursos orçamentários. A decisão dos cidadãos se baseia na escolha de investimentos em uma lista elaborada pelo governo em parceria com os Coredes. Esse processo de consulta permanece vigente até os tempos atuais, sem interrupções, sendo realizado anualmente desde a sua criação (Nuñez, 2016).

O contexto de criação da Consulta Popular está relacionado às disputas político-eleitorais, uma vez que, em 1998, ocorreriam as eleições estaduais, e o principal nome que despontava contra o então governador Antônio Britto era o de Olívio Dutra (PT), que tinha sido prefeito de Porto Alegre e responsável pela criação do Orçamento Participativo (OP) em 1989. Salienta-se que o OP ganhara muito prestígio nesse período, inclusive com reconhecimento nacional e internacional como uma prática da boa gestão pública, e Dutra tinha pretensões de estadualizar o Orçamento Participativo (OP-RS). Assim, além de uma pressão para a promoção de espaços efetivos de interferência política por parte da sociedade, ocorria também uma disputa político-partidária assentada na ideia de qual força política representava mais uma gestão democrática, ou que desenvolvia a “real” participação (Entrevista, Pesquisador 02).

Com a vitória de Olívio Dutra nas eleições, o OP-RS foi implantado acarretando muitos conflitos com as lideranças dos Coredes, envolvidas na Consulta Popular (Faria, 2006).

---

<sup>146</sup> Texto: A Assembleia legislativa na História do Rio Grande do Sul. Link: <http://www.al.rs.gov.br/institucional/Hist%C3%B3ria.aspx>. Acesso: 12/10/2019.

No bojo desta disputa, ativou-se, na ALRS, o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR), coordenado por deputados opositores<sup>147</sup> com o apoio dos Coredes<sup>148</sup> (Resolução 2.771/99).

O FDDR foi criado em meio a divergências políticas entre o Executivo e o Legislativo. O então Deputado e Presidente da ALRS, Paulo Odone (PMDB), implantou o Fórum Democrático em parceria com os Coredes para fazer contraponto ao OP-RS.

Este episódio demonstra, em certa medida, a importância dos atores políticos (*veto players*) para o desenvolvimento de inovações participativas legislativas. O FDDR foi criado sob a justificativa de que o OP-RS seria utilizado para dar mais legitimidade às ações do governo (Faria, 2006). Como um ex-parlamentar mencionou: “foi uma decisão de natureza política” (Entrevista, Parlamentar 06).

Nesse momento, o estado do Rio Grande do Sul passou a ter dois processos participativos na confecção do orçamento: o OP-RS, do executivo estadual; e o FDDR, oriundo do legislativo estadual (deputados opositores). Dessa forma, constitui-se a partir de 1998 uma “onda participativa” (Faria, 2006) no RS em torno da participação na discussão orçamentária.

Para Faria (2006, p.395-399), três variáveis explicam a formação de novos fóruns públicos entre diferentes poderes: 1) a tradição associativa existente no Rio Grande do Sul; 2) o sucesso do OP-POA; e 3) o cálculo de determinados deputados acerca do fato de que a criação de mais um canal participativo poderia legitimar suas ações e, simultaneamente, questionar os atos do Executivo.

Em suma, lideranças de diferentes partidos disputavam diferentes mecanismos participativos no RS. Assim sendo, o desenvolvimento da participação legislativa no Rio Grande do Sul se inicia de maneira conflituosa, com os poderes disputando a legitimidade dessas formas participativas.

Acreditamos que esse contexto dificulta a emergência e consolidação do mecanismo de coordenação política e institucional, caracterizada pela adesão de mais

---

<sup>147</sup> O Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional foi formalmente aprovado em setembro de 1999, com 40 votos favoráveis e 11 contrários. Os votos contrários foram do PT. O PDT preferiu se abster pelo fato de os Coredes terem sido criados durante o governo Collares (Jornal Zero Hora, 09/09/2019) e ele ter sido um ferrenho crítico ao orçamento participativo, chegando inclusive a entrar com uma ação popular contra o então governador Olívio Dutra “em defesa dos Coredes e contra o Orçamento Participativo” (Jornal Zero Hora, 31/03/1999).

<sup>148</sup> Mas, antes de criar o Fórum Democrático, os deputados opositores passaram a exigir a regulamentação do OP-RS por lei, segundo eles pra minimizar o seu uso como marketing político-eleitoral e partidário, o que foi recusado pelo governo estadual (Faria, 2006). Esta mesma reivindicação ocorreu com vereadores da oposição quando se implantou o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-POA) (Dias, 2002).



atores em torno da agenda de inovações legislativas em uma mesma direção e sentido (capacidade de expansão). Esses fatores por si só já dificultam a formalização e implantação de inovações desse tipo.

Por fim, deve-se ressaltar o acordo suprapartidário de renúncia anual da Mesa Diretora, firmado em 31/01/1995 (Diário do Legislativo da ALRS, 03/02/1998). Dessa forma, a cada ano, a composição desse órgão se altera. Assim, cada presidente fica apenas um ano nesse cargo, e não mais dois anos como está expresso no Regimento Interno (Art. 21, §1º). Ao final de um ano, os deputados renunciam seus respectivos cargos<sup>149</sup>, e uma nova eleição para a Mesa Diretora é realizada. Geralmente ela ocorre com chapa única e de forma unânime<sup>150</sup> com o objetivo de mitigar as disputas e confrontos entre os principais partidos para gerir a casa. Remetendo a um termo mencionado constantemente nas entrevistas, seria algo mais “democrático” dentro dessas dinâmicas políticas e partidárias.

Esse pacto, que entrou em vigência em 1997, sob a Presidência do Dep. João Luiz Vargas (PDT), se mantém até os tempos atuais, exceto no período quando o Dep. Sérgio Zambiasi (PTB) ficou na Presidência (2001 a 2003).

#### *4.1.4.2. A Participação no Legislativo de Minas Gerais na década de 1990*

Assim, como aconteceu com o Rio Grande do Sul, o processo constituinte em Minas Gerais também contou com a participação popular. Em 1986, a ALMG realiza o “Simpósio Minas Gerais e a Constituinte” para debater com especialistas e com a sociedade civil todo esse processo. Em outubro de 1987, foi instalada a Comissão Preparatória dos Trabalhos da Assembleia Constituinte, sendo esta Assembleia instalada em outubro do ano seguinte, composta pelos deputados eleitos em 1986. Dessa forma, não houve a formação de uma assembleia exclusivamente para elaborar a nova Constituição estadual. Posteriormente, em janeiro e fevereiro de 1989, foram realizadas 19 audiências públicas na sede da ALMG, em 17 cidades mineiras. De todas essas dinâmicas, cerca de 10 mil sugestões foram encaminhadas. Além disso, em maio de 1989, quando o projeto da Constituição fora entregue ao Plenário, foram apresentadas

---

<sup>149</sup> Mas essa renúncia nem sempre ocorre, como aconteceu com o Dep. Carlos Gomes que em 2008 não renunciou ao seu cargo de 4º Secretário da Mesa, adquirido pela eleição do ano anterior. Contudo, situações como essas são raríssimas (Memorial ALRS).

<sup>150</sup> O maior número de votos contra a composição da Mesa registrados até então foi para a eleição da Mesa Diretora de 2019, com cinco votos. Em outros casos, houve um ou dois votos discordantes (Memorial ALRS).

2.010 emendas, sendo que 22 foram emendas populares<sup>151</sup>. Depois de todos esses eventos, a redação final da Constituição do Estado de Minas Gerais foi aprovada no dia 14 de setembro de 1989<sup>152</sup>.

A Constituição Estadual de Minas Gerais também assegura formalmente a participação da sociedade civil no ciclo de diversas políticas públicas. Só para citar algumas: saúde (Arts. 186 e 188); assistência social (Art. 194); educação (Art.198); meio ambiente (Art. 214); habitação (Art. 246); entre outras.

Além disso, a Constituição de Minas Gerais estabelece a competência das comissões para “realizar audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária”. Como Fleury (2009, p. 40–41) aponta, esse trecho inova em três fatores: 1) por assegurar uma participação popular mais ampliada, devido à supressão do termo entidades, como acontece na CF de 1988; 2) pela proposta de regionalização dos trabalhos das comissões legislativas; 3) e por definir como objetivo desses arranjos o de subsidiar o processo legislativo.

Nota-se que o processo da Constituinte, bem como a Carta Magna do Estado, também serviu de legado para a concretização da agenda participativa no parlamento mineiro. Assim, os discursos em prol da promoção da participação passaram a fazer parte de diferentes instituições.

Entretanto, antes do processo da constituinte estadual, observou-se um processo de modernização administrativa na ALMG, processo iniciado no fim da década de 1970. Nessa década, observou-se um crescimento da informatização da Assembleia, propiciando o desenvolvimento de uma base de dados dos atos legislativos. O marco inicial para isso foi a parceria com a Secretaria de Tecnologia de Informação do Senado Federal (Prodasen) (Dulci, 2016). Essa parceria iniciou com a ida do presidente da Casa, Deputado Antônio Dias e do então Diretor de Departamento de Pesquisa e Documentação Legislativa, Fábio Madureira, quando se constatou a necessidade do Prodasen expandir as suas bases (ALMG, 2004). Esse fato demonstra a importância do protagonismo de atores específicos, bem como da interação com outras organizações (origem sistêmica), para a modernização institucional.

---

<sup>151</sup> As emendas populares podiam ser apresentadas por qualquer cidadão, por meio de entidades legalmente constituídas, devendo constar a assinatura de pelo menos 05 (cinco) mil eleitores.

<sup>152</sup><https://sites.almg.gov.br/30anos-constituicao-minas/index.html>

Posteriormente, buscou-se a profissionalização dos servidores públicos, com a exigência da realização de concursos públicos para o recrutamento do quadro permanente, o que implica o princípio do universalismo de procedimentos<sup>153</sup>; e a modernização administrativa, com a criação do Conselho de Informação e Pesquisa (Cinpe), instituído em 1981 com a finalidade de criar um espaço de informação e documentação para a instituição (Anastasia, 2001; Mendonça; Cunha, 2012).

O Cinpe foi responsável pela realização do concurso de 1982 (18 vagas) para *Técnico de Pesquisa* para sete áreas diferentes: Administração de Empresas (02 vagas); Biblioteconomia (05 vagas); Ciências Econômicas (02 vagas); Ciências Sociais (03 vagas); Direito (02 vagas); História (2 vagas); Letras (02 vagas) (Diário do Legislativo, 22/01/1982)<sup>154</sup>. Segundo Dulci (2016, p. 67), esse concurso “é amplamente reconhecido como fundamental na trajetória da Assembleia. Ele concretizou o modelo de realização de concursos com perspectiva de carreira. Antes havia concursos esporádicos e somente para funcionários administrativos”. Nota-se com esse concurso uma preocupação de dar uma sistematicidade ao processo de coleta e análise dos dados, aprimorando o processo legislativo, o que se aproxima mais do modelo informacional de organização legislativa. Todo esse processo constitui, para Dulci (2016), um segundo marco do desenvolvimento institucional do parlamento mineiro.

Por fim, houve um evento crítico que impulsionou ainda mais o desenvolvimento institucional da ALMG e, assim, o fomento da participação na Casa: as eleições de 1986. Esse episódio é considerado o terceiro marco de renovação institucional da Casa (Dulci, 2016). Nessas eleições, houve uma alta renovação parlamentar, que chegou a 70%, e foi interpretada internamente como uma avaliação negativa dessa Casa, tornando necessária uma renovação institucional (Anastasia,

---

<sup>153</sup>Cabe lembrar que, em 1987, a Assembleia de Minas Gerais limitou a lotação de servidor efetivo em gabinete parlamentar. Em 1990, essa Casa instituiu que além de concursado, o seu corpo técnico não mais atuaria nos gabinetes dos deputados, passando esses a atuar somente em sua estrutura administrativa.

<sup>154</sup> As atribuições desses cargos são: exercer atividade profissional no campo da captação, análise e processamento de dados; analisar dados e documentos com vista a seu processamento em sistemas de recuperação de informação; traduzir e interpretar conteúdos de informação em termos de linguagens documentárias; proceder à conferência e correção de entradas de dados em sistemas de processamento de informação, participar de projetos aprovados pelo Conselho de Informação e Pesquisa e vinculados a convênios gerenciados pela Diretoria de Pesquisa e Documentação Legislativa; realizar estudos técnicos necessários à elaboração legislativa; elaborar formulários necessários ao desenvolvimento de programas e projetos específicos; realizar e orientar coleta e processamento de dados necessários à formulação de estudos técnico-científicos e à elaboração legislativa, coordenar atividades de captação de informações primárias e secundárias; planejar, orientar e controlar trabalhos de auxiliares dentro da área de competência da Diretoria de Pesquisa e Documentação Legislativa; e executar tarefas inerentes à competência do órgão de lotação e atribuições definidas em regulamentos (Diário do Legislativo, 22/01/1982).

2001). Como demonstrado por essa autora, a alta taxa de renovação parlamentar em 1986 não foi algo exclusivo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O mesmo foi observado na Câmara dos Deputados e em outros estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, que em média ficou na ordem de 65%.

Dessa forma, concordamos com Anastasia (2001) ao afirmar que o processo de transição democrática não deve ser considerado como a condição principal para o processo de mudança e inovação institucional pelo qual a ALMG passou nesse período, pois, se fosse assim, outras Assembleias estaduais também teriam passado por processos semelhantes. Tais inovações são menos decorrentes do processo de redemocratização, e mais o resultado do protagonismo de certos atores estrategicamente orientados para operar mudanças institucionais e adequar essa instituição às exigências do momento político em questão. Esses atores são basicamente os servidores técnicos da ALMG, que atuaram em conjunto com os deputados da Casa, principalmente aqueles da Mesa Diretora (Entrevista, Servidor 16). Em suma, ocorreu uma combinação de fatores endógenos e exógenos, em que ambos se somaram e se complementaram em diferentes níveis de intensidade, possibilitando a ampliação da circulação de informações na Assembleia mineira e vinculação entre participação política e Poder Legislativo.

Em 1990, a ALMG realizou concurso para 05 (cinco) vagas de consultor em cinco áreas diferentes que objetivavam somar ao seu quadro de servidores técnicos especializados em diversas áreas temáticas (Diário do Legislativo, 08/08/1990). Isso demonstra a busca pela qualificação profissional em áreas específicas de políticas públicas. Outrossim, isso gera uma maior multidisciplinaridade, com ganhos analíticos e informacionais no exercício da função.

O concurso por áreas temáticas (políticas específicas), ao invés de filtrar por profissionais específicos, sugerido pelo Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional (Entrevista, Servidor, 16), antigo Cinpe, constitui o quarto marco de incremento institucional da Assembleia mineira.

Este Comitê tinha a proposta de planejar diretrizes de inovação, visando a criação de novas formas de interlocução com a sociedade civil ao propor canais de interação interinstitucional, um plano de comunicação institucional, e atuando também como uma instância de avaliação e monitoramento das medidas em implementação (Anastasia, 2001; Oliveira, 2009). Esse Comitê desenvolveu uma reestruturação administrativa da Assembleia, com a criação de outros órgãos e gerências, como a

Secretaria de Comunicação Institucional e a Gerência de Projetos Institucionais<sup>155</sup> — GPI —, ambas criadas em 1991. Segundo Oliveira (2009), a Secretaria de Comunicação Institucional é responsável pelos projetos de mídia *lato sensu*, enquanto a GPI é encarregada de planejar e executar formas de interlocução com a sociedade civil, como as audiências públicas regionais, os seminários legislativos, os fóruns técnicos e os ciclos de debates<sup>156</sup>. Os três últimos são considerados como eventos institucionais, estando expressos inclusive no Regimento Interno da Casa (Arts. 295 a 297).

Um nome que constantemente aparece nas análises sobre estes processos (Anastasia, 2001; Fuks, 2006), bem como nas entrevistas realizadas, é o de Dalmir de Jesus, Diretor-Geral da Assembleia Mineira de 1986 a 1999. De acordo com as entrevistas, apesar de ele ser uma figura controversa, que muitas vezes atravessava os limites do campo técnico-administrativo com o político<sup>157</sup>, este ator foi importante para iniciar um processo voltado para ações externas a ALMG (Anastasia, 2001), buscando estabelecer interfaces com os cidadãos por meio de projetos de interlocução com o público externo.

Diante da perda de credibilidade do legislativo mineiro (representado pelas eleições de 1986), foram contratadas consultorias e pesquisas de opinião para compreender a imagem e a legitimidade pública da Casa. Esse trabalho foi crucial para buscar fomentar e estreitar laços com a sociedade civil, e fazer uma reestruturação interna para desenvolver essas formas institucionais de interlocução e participação política.

Nota-se que já no início dos anos de 1990 há uma multiplicidade de canais que propiciam diferentes engajamentos participativos na ALMG. Assim, o desenvolvimento do envolvimento com o público passa a ser considerado como algo estratégico para melhorar a imagem pública desse Legislativo. Todavia, como base na análise das entrevistas realizadas e nas pesquisas documentais, é possível afirmar que a participação era vista também como forma de subsidiar o processo legislativo, qualificando a lei

---

<sup>155</sup> Anteriormente, a GPI era um órgão interno ao Departamento de Consultoria e Pesquisa. Com a reestruturação institucional decidiu-se separar a pesquisa da consultoria, assim surgiram a Gerência Geral de Consultoria Temática (GCT), e a Gerência Geral de Projetos Institucionais (GPI), ambas vinculadas à Diretoria de Processo Legislativo (DPL).

<sup>156</sup> Oliveira (2009) e Mendonça e Cunha (2012) procuraram fazer um balanço do número de práticas participativas pelo arranjo em si (eventos institucionais, conferência regional/estadual), audiências públicas, teleconferências, Parlamento Jovem e eventos diversos. Para saber mais ver esses estudos.

<sup>157</sup> Há menções inclusive que ele era conhecido com 78º deputado da Casa, ou que inclusive possuía mais poder que os parlamentares. Destaca-se que Dalmir era um servidor efetivo da ALMG.

aprovada e lhe conferindo maior legitimidade. Um servidor ressaltou nos seguintes termos: “buscar a informação na sociedade” (Entrevista, Servidor 20).

Esse entendimento se fez mais presente nos anos iniciais. Hoje existem discussões internas para que os arranjos participativos atuem mais na fiscalização e monitoramento das políticas, indo além do aspecto legislativo.

Destaca-se que as metodologias participativas de cada uma das inovações acima foram desenvolvidas pela Gerência de Projetos Institucionais<sup>158</sup> (GPI) com o objetivo central de propiciar uma construção coletiva por meio de diálogos divergentes, buscando selecionar o mesmo número de representantes com posições contrárias para deliberar publicamente. Iremos descrever brevemente cada uma dessas iniciativas abaixo.

Dessa forma, o sentido da participação foi se transformando ao longo do tempo na medida em que os servidores foram incorporando-a como um valor da instituição, procurando aprimorar e reformular institucionalmente os desenhos das inovações: novas formas de seleção dos participantes; integração das TICs; mobilização dos públicos; adoção de trocas discursivas, etc. Além de um valor, a agenda da participação assume também uma dimensão estratégica para a burocracia da Casa que passou a se ocupar da sua operacionalização e desenvolvimento dentro da ALMG. Essas duas dimensões — valor e estratégia — constituem o *ethos* participativo desse corpo de servidores.

Percebe-se que, desde a década de 1990, há uma preocupação da ALMG de desenvolver a participação institucionalizada, inclusive criando um setor exclusivamente para consecução dessa finalidade (a GPI), além de procurar divulgar essas ações participativas e estabelecer interfaces comunicativas com a sociedade (mobilização dos públicos), papel esse da Secretaria de Comunicação Institucional. Todo esse rearranjo está situado dentro de uma política mais macro de desenvolvimento institucional, com vistas a uma maior legitimidade política da Casa (Fuks, 2016). Mas ao longo do tempo, os princípios e os preceitos da participação com vistas a equidade, inclusão, pluralismo representativo, etc. também passam a emergir dentro da ALMG.

---

<sup>158</sup> Como um servidor efetivo ressaltou, apesar do nome da Gerência dos Projetos Institucionais (GPI) não se referir à participação propriamente dita, sendo também um nome relativamente vago, a palavra *institucionais* aparece para demonstrar que os processos participativos organizados por esse setor se diferem das ordinárias audiências públicas, chamando atenção para o caráter institucional em si. Nas audiências, os deputados possuem mais controle, e elas são mais pontuais, enquanto, nos eventos institucionais, o processo de organização é mais complexo, apesar de ser importante a atuação de parlamentares na coordenação desses eventos.

### *A) Audiências Públicas Regionais*

As audiências públicas regionais iniciaram em 1993, no Governo Hélio Garcia, e era um instrumento que propiciava a inclusão da sociedade na tomada de decisão relativa aos investimentos no orçamento estadual. Era uma espécie de “Orçamento Participativo Estadual”, apesar de não se utilizar muito esse termo pela associação do OP com o Partido dos Trabalhadores (imitação institucional).

Tinha-se um planejamento acerca do desenvolvimento de Minas Gerais de forma coletiva nas regiões dos estados, em que se realizavam assembleias abertas e populares interiorizadas para definir as prioridades orçamentárias. As dinâmicas participativas ocorriam em diversas etapas integradas entre si até a priorização final das propostas. Todas essas dinâmicas eram organizadas e conduzidas pela ALMG e que incidia diretamente no Poder Executivo.

Entretanto, houve muita resistência do governo estadual para cumprir a execução orçamentária definida por essas audiências. Assim, obras e serviços públicos passaram a não ser implantados ou estavam em constante atraso, o que frustrava prefeitos, vereadores e a sociedade civil (Oliveira, 2009). De acordo com os entrevistados, esse desgaste se acentuou ainda mais durante o Governo Itamar Franco (1999–2003), tanto que elas foram extintas em 1999.

Outro problema apontado pelos entrevistados é que as elites locais passaram a dividir o recurso a ser destinado entre os municípios. Por exemplo, se eram destinados 10 milhões de reais para a implantação de obras ou serviços públicos em determinado município, essas elites se organizavam e fracionavam o recurso, destinando um milhão para cada um dos 10 municípios da região. Esse fato limitava a capacidade de implantação da política, devido ao exíguo orçamento, e comprometia todo o processo de deliberação orçamentária e a expectativa envolvida da população. Como Dulci (2016, p. 71) argumenta: “na prática, o Executivo não acompanhou a abertura do Legislativo à participação popular”.

Acrescido a isso, de acordo com Fleury (2009, p. 44), “um dos argumentos utilizados pelo Executivo para a não implementação das ações orçamentárias definidas nas audiências públicas sempre foi a não observância do planejamento estadual, tal como definido no PMDI e no PPAG”. Diante disso, a ALMG, reconhecendo a validade desses argumentos, passou a atuar na discussão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), integrado com

Lei Orçamentária Anual. Assim, cria-se a Comissão de Participação Popular (CPP), em 2003, passando essa comissão a coordenar esses processos de discussão orçamentária.

Esse episódio como um todo — extinção das audiências públicas regionais e discussão do PPAG por meio da CPP — demonstra a ação do mecanismo de aprendizagem organizacional por parte da Casa mineira, bem como o objetivo dela em aperfeiçoar sua estrutura institucional e não atuar a reboque do Executivo.

### *B) Seminários Legislativos*

O Seminário Legislativo, criado em 1991, é tido hoje como o principal evento institucional da ALMG, devido a sua engenharia e arranjo organizacional complexos, com integração de várias etapas e escalas até a sua concretude, e pela quantidade expressiva de cidadãos envolvidos. Segundo Prata (2007, *apud* Mendonça e Cunha, 2012, p.79), os seminários são “eventos de grande porte que objetivam aprofundar através de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população”. A realização de um Seminário Legislativo depende do aval da Mesa Diretora, a quem compete estabelecer o tema e as datas de realização. Todavia, muitos seminários nascem de requerimentos de deputados, e até mesmo por influência da sociedade civil (Mendonça, Cunha, 2014b).

De acordo com os entrevistados, os Seminários Legislativos foram importantes para a formulação dos planos estaduais de determinadas políticas públicas, no início da década de 1990, a exemplificar pelo Seminário de Recursos Hídricos, que influenciou inclusive na política nacional de 1997. Esse fato demonstra uma importância da Assembleia de Minas no ciclo das políticas públicas. Destaca-se que esses arranjos passaram a ser interiorizados em 1999.

### *C) Fóruns Técnicos*

Os Fóruns Técnicos, criados em 1992, “caracterizam-se pela análise e discussão de temas específicos de natureza mais técnica, e contam com a participação de especialistas e de representantes de entidades civis e órgãos públicos afetos à sua área” (Anastasia, 2001, p. 60). Além de a discussão ser mais técnica, focada e especializada nos fóruns, Mendonça e Cunha (2012) demonstram que esse evento tende a ter uma escala mais reduzida, com menor número de participantes e com o processo de



interiorização mais restrito. Sua organização acontece de forma semelhante a como é feito o Seminário Legislativo.

#### *D) Ciclos de Debates*

Os Ciclos de Debates, surgidos em 1990, são considerados eventos mais simples no que se refere ao seu desenho, organização e escala, quando se compara com os outros dois brevemente expostos acima. A finalidade dos ciclos não é a de gerar propostas legislativas, mas sim a de impulsionar a discussão de temas de alta relevância para o país ou para o estado, com vistas a qualificar o processo legislativo, ao levantar novas questões na esfera pública e propiciar a troca reflexiva entre especialistas e participantes. Assim, as temáticas discutidas no Ciclo podem fugir da competência do legislativo estadual, se tratando de temas mais amplos, como a respeito da *Legislação Eleitoral e Eleições de 2010* ou o *Ciclo de Debates Muda Futebol Brasileiro – Desafio de uma Renovação*, ocorridos em 2014 e 2015.

Os cidadãos podem levantar dúvidas com especialistas, discutir alguns pontos, além de estimular o debate e a construção coletiva do saber sobre determinada temática, o que pode propiciar a redução das assimetrias informacionais e colaborar com a participação dos cidadãos em futuras arenas de inovações democráticas. O evento acontece em Belo Horizonte, mas os cidadãos do interior podem ter acesso a ele pela TV Assembleia e podem participar por telefone ou pela internet, sendo que a ALMG disponibiliza uma linha gratuita de telefone para facilitar a participação no Ciclo de Debates.

(...)

Além dessas inovações participativas promovidas pela própria ALMG, esta instituição passou a atuar em Conferências Estaduais ou Regionais de Políticas Públicas<sup>159</sup>. Mesmo que essas instituições participativas sejam de competência do Executivo, quem teve um papel relevante na organização e no planejamento de algumas delas foi o legislativo mineiro. Tudo isso teve início já na década de 1990, com as

---

<sup>159</sup>Citam-se igualmente as teleconferências iniciadas no final da década de 1990, como as que se seguem, teleconferência *Gestão Democrática da Escola e O Ensino Municipal e os Repasses do Fundão*, ambas realizadas em 1998. A organização dessas teleconferências pela ALMG também continuou nos anos 2000.

prerrogativas normativas conquistadas constitucionalmente. Contudo, como afirmado pelos entrevistados, o governo estadual não tinha nem interesse em conduzir esse processo, nem expertise necessária para isso (recursos humanos, experiência, setor responsável, dentre outros). E isso continuou na década subsequente, aumentando a frequência de realização dessas conferências por parte da ALMG, a exemplificar: a II Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (1999); II e III Conferência das Cidades de MG (2005 e 2007); e a I e II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (2004 e 2007), entre outras.

Dessa forma, a ALMG, com a sua equipe de servidores técnicos, passou a planejar e conduzir algumas dessas Conferências, dando o suporte técnico necessário. Isso porque essa Casa já tinha certo nível de maturação e experiência com o desenvolvimento de dinâmicas participativas, devido à realização dos eventos institucionais (Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, etc.), além de possuir um órgão especializado para esta função — a Gerência de Projetos Institucionais (GPI) — que atuava em interface com outras áreas da instituição, como a da consultoria. Ademais, há menções de que, em alguns momentos, os próprios Seminários Legislativos substituíram as Conferências Estaduais.

Alguns entrevistados ressaltaram também a responsabilidade de um grupo de parlamentares da oposição (principalmente o PT e, em alguns casos, o PMDB) na promoção das inovações participativas na Casa mineira. Aproveitando as brechas criadas pelo legado da redemocratização e pelo processo de definição acerca das cadeiras nas comissões (distribuição partidária), esse grupo, como forma de atuação parlamentar, passou a ter um desempenho significativo nas audiências públicas regionais. Percebe-se que, após a redemocratização, a participação institucional estadual já se inicia no legislativo subnacional, com uso extensivo de audiências públicas interiorizadas. A ALMG passa a ter uma atuação mais expressiva na formulação e implantação de inovações participativas. Nesse momento, a participação passa a emergir e se consolidar tanto como algo estratégico quanto como um valor dentro dessa instituição, devido à atuação do corpo de servidores técnicos. Dessa forma, quebrar esse percurso é algo mais custoso na medida em que já se tem um desenvolvimento da estrutura burocrática e institucional, com burocratização e aprendizagem organizacional entre o corpo de servidores atuando nesse ambiente. Tal fenômeno nos remete ao mecanismo de dependência de trajetória que dificulta mudanças e alterações bruscas,

designando processos mais contínuos e permanentes referentes ao papel promovido pelo parlamento mineiro para a participação institucionalizada nesse contexto histórico.

Ao compararmos o desenvolvimento participativo das ALMG e ALRS, na década de 1990, constatamos que, enquanto na primeira este processo decorre do processo Constituinte (legado da redemocratização) e da renovação institucional (reforma da casa); no parlamento gaúcho, a participação resulta muito mais do legado da redemocratização, sem preocupação com a institucionalização do processo. A cultura participativa do RS estabeleceu uma prática de disputa desse legado entre o Legislativo e o Executivo, porém sem buscar regulamentar esses arranjos participativos, seja por meio de uma legislação específica que determine a realização do OP-RS ou do FDDR, por exemplo, e/ou que integre as suas decisões nos ciclos políticos. Em suma, nesse período aconteceu em Minas Gerais uma combinação entre o contexto político e ação dos atores (poder de agência) para o desenvolvimento e mudança institucional, o que acabou contemplando essas inovações participativas.

Enquanto no parlamento do Rio Grande do Sul observa-se a atuação do mecanismo da dependência de trajetória com origem causal exógena — legado da redemocratização (democracia como expansão de formas de participação) —; no caso mineiro, esse mesmo mecanismo ocorreu tanto endogenamente, exemplificado pelo processo de reformulação institucional em que insere a promoção da agenda participativa internamente, quanto exogenamente decorrente também do legado da Constituinte. Deste modo, como já mencionado, reverter ou quebrar essa agenda torna-se mais difícil. Ademais, nota-se a atuação de três mecanismos causais na ALMG: o de adaptação, referente às conjunturas e contextos críticos para atender e responder as demandas necessárias; o de modernização, exemplificado pelo processo de desenvolvimento institucional da ALMG, que se refere tanto a aspectos de organização interna (de dentro para dentro) quanto de projetos voltados ao público externo (de dentro para fora); e o da escolha racional, relacionada à ação estratégica dos agentes (deputados e servidores) com vistas a aperfeiçoar os trabalhos legislativos e a melhorar a imagem pública e legitimidade da Casa (Quadro 06).

**Quadro 06 - Início do desenvolvimento de inovações participativas no Legislativo**

	<b>Condições causais para o surgimento da participação no Legislativo (década de 1990)</b>	<b>Mecanismos Causais</b>
<b>ALMG</b>	Constituinte + Reformulação Institucional	Adaptação; Modernização; Dependência de Trajetória (endógeno e exógeno); Escolha Racional
<b>ALRS</b>	Constituinte	Dependência de Trajetória (exógeno — legado da redemocratização)

Fonte: Elaboração própria

#### 4.1.5. A participação legislativa nos anos 2000

Na década seguinte (anos 2000), novas inovações participativas emergiriam no Poder Legislativo, como as ouvidorias parlamentares e as comissões de legislação participativa (CLP).

Como mostrado anteriormente, a CLP surge como forma de facilitar a participação da sociedade civil no processo legislativo por meio da apresentação de sugestão legislativa, em contraponto à lei de iniciativa popular. A primeira CLP foi criada na Câmara dos Deputados em 2001.

Já a ouvidoria propicia que qualquer cidadão envie sua reivindicação, queixa, manifestação, o que recai em uma participação de incidência direta e mais ampliada do que a CLP, uma vez que esta tem como requisito que as organizações civis estejam formalmente constituídas na hora de apresentar uma sugestão legislativa (participação coletiva).

Esses dois arranjos também foram criados em outros legislativos subnacionais, com modelos semelhantes aos adotados na Câmara dos Deputados. Ocorreu um processo de replicação e isomorfismo institucional.

Ressalta-se que, de forma geral, esses dois arranjos participativos foram as últimas instâncias participativas implementadas nas Assembleias estaduais, o que demonstra uma defasagem temporal no surgimento de novas inovações participativas legislativas. Há uma dificuldade no processo *top-down*, ou seja, da transferência das inovações no Parlamento Nacional em direção as Casas subnacionais.

Por fim, ressalta-se que o modelo de realização de assembleias populares e regionais, com uma participação ampliada dos cidadãos em diferentes etapas integradas entre si, presentes na década de 1990, é substituído pelas audiências públicas nas

comissões parlamentares (participação em comitê). Essas audiências, diferentes das outras, se caracterizam por um número de participantes menor, pré-definidos pelos próprios deputados e com frequência episódica.

#### *4.1.5.1. A participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na década de 2000*

Após um primeiro ano do governo Olívio Dutra, “marcado por conflitos (...), sem qualquer garantia de paz e tranquilidade para o futuro” (Jornal Zero Hora, 31/12/1999), de forma geral, temos que, entre 1999 a 2002, a relação entre o Executivo e o Legislativo se deu em uma lógica mais oposicionista e conflituosa, por vezes resolvida em instâncias judiciais. Observou-se um aumento no percentual de vetos em relação ao total de projetos apresentados no governo Olívio em comparação ao governo anterior, Governo Britto (de 14,6% para 35,7%), e no número de vetos derrubados (de 03 para 131) (Grohmann, 2006).

Mesmo assim, o FDDR e o OP-RS continuaram operando no RS, debatendo alocação dos recursos orçamentários e alguns investimentos importantes para a população como a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) (PL 01/2001; Faria, 2006).

Com a eleição de Germano Rigotto (PMDB / 2003–2006)<sup>160</sup> e o fim do OP-RS, o FDDR foi deixado em segundo plano, ainda que ele não tenha sido formalmente extinto (Entrevista, Pesquisador 01). Neste contexto, as audiências públicas ordinárias passaram a ser as instâncias participativas mais significativas na ALRS<sup>161</sup>.

Segundo os entrevistados, como forma de amenizar a situação conflituosa que caracterizou o Governo Dutra (1999–2002), assim como as questões relativas ao multipartidarismo e à fragmentação partidária no parlamento, o acordo pluripartidário para o rodízio anual da Mesa Diretora, iniciado em 1997, ganhou mais força e adesão entre os parlamentares. Assim, os quatro maiores partidos da Casa — PT, PMDB, PDT

---

<sup>160</sup> Germano Rigotto venceu as eleições de 2002 no segundo turno contra o candidato Tarso Genro (PT), com 52,67% dos votos válidos.

<sup>161</sup> Interessante destacar que, durante a minha pesquisa de campo na ALRS, um servidor de carreira se disponibilizou me levar até o escritório do Fórum Democrático, mas nisso ele errou algumas vezes, e, assim, chegamos a salas erradas. Apesar do escritório do fórum ter mudado algumas vezes, esse fato simboliza que a aludida instância não é tão importante e estratégica para essa Casa.

e PP — continuaram a se revezar na Presidência da ALRS durante os quatro anos de legislatura<sup>162</sup>.

Apesar da fragmentação partidária e do multipartidarismo, presente tanto em MG quanto no RS, esse acordo está muito ligado ao *ethos* conflitivo que caracteriza a política-institucional no Rio Grande do Sul. Segundo os entrevistados, a política nesse estado é “rivalizada”. A tabela abaixo compara o número absoluto e efetivo de partidos (NEP)<sup>163</sup> no parlamento gaúcho com o mineiro (1998–2014) (Tabela 12).

**Tabela 12 - Número de partidos absolutos e efetivos – ALRS e ALMG (1998–2014)**

Ano	ALRS		ALMG	
	Número absoluto	NEP	Número absoluto	NEP
1998	8	5,8	16	9,6
2002	10	6,6	15	9,4
2006	10	7,7	17	10,3
2010	11	7,0	22	11,2
2014	15	8,4	22	13,9

Fonte: Melo, 2016; Oliveira, 2018a

Os dados acima demonstram que, durante os anos de 1998 a 2014, a ALMG apresentou tanto um maior número absoluto de partidos quanto de efetivos (NEP). Obviamente que a dispersão partidária dificulta a ação dentro do Legislativo, mas o conflito político na ALRS (e a estrutura do subsistema partidário) são mais salientes neste caso, o que requer o desenvolvimento de formas coletivas de coordenação interna para canalizá-los. Nesse sentido, aproximamo-nos da perspectiva de Tomio e Ricci (2012) que enfatiza as dinâmicas político-partidárias ao analisar os desempenhos legislativos das Assembleias legislativas.

Não há consenso em relação à prática do rodízio atual na Mesa Diretora entre os servidores e os deputados. Para os primeiros, esta prática acarreta descontinuidade na gestão e projetos da ALRS. Eles afirmam que, além de uma nova Mesa Diretora, há também mudanças anuais nas Superintendências e no corpo diretivo do parlamento, gerando rupturas nos trabalhos. Os deputados, por sua vez, avaliam positivamente o acordo. Para eles, o rodízio propicia uma gestão mais compartilhada do Legislativo

<sup>162</sup> Anteriormente, no começo dos anos 2000, o PTB entrava nesse rodízio no lugar do PT, que passou a fazer parte dele mais para final dessa década. Esses pontos serão explanados mais adiante.

<sup>163</sup> O conceito de número efetivo de partidos é primordial para entender a quantidade de partidos relevantes dentro do sistema político. Calcula-se o NEP ao dividir 1 pelo somatório dos quadrados da proporção de votos ou cadeiras obtidos pelos partidos em uma determinada eleição. Para saber mais, ver <http://datapolitica.com.br/eleicao/metodologia.html>. Acesso: 13/10/2019.

entre os partidos, minimizando as tensões entre eles, reforçando a prática democrática, uma vez que incluiria mais partidos na Mesa, inclusive os menores.

O revezamento anual também é profícuo para o surgimento de novas lideranças políticas no estado e de novas ideias para o desenvolvimento e mudança institucional. Os atores políticos ressaltaram também que há um compromisso de se formalizar pontos em comum e projetos consensuais entre esses quatro partidos ao longo da legislatura, a fim de evitar rupturas e mudanças bruscas nesse período. Uma dessas ações resultou na criação do Gabinete de Assessoramento Estratégico (GAE).

O GAE, ou Comitê Gestor como informalmente é chamado pelos servidores, foi criado em 2001, subordinado diretamente à Superintendência-Geral, visando “desenvolver atividades de planejamento e viabilizar projetos que visem ao desenvolvimento institucional da Assembleia legislativa” (Resolução Nº 3.137/2015). Esse órgão geralmente é composto por quatro servidores comissionados, indicados por cada um dos partidos supracitados. Entretanto, salienta-se a existência de divergências entre servidores de carreira perante a atuação do GAE por causa das ingerências políticas dentro da estrutura burocrática e institucional, uma vez que esse gabinete, em alguns momentos, possui a prerrogativa de aprovar ou não ações e projetos da ALRS.

Em 2008, o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) foi reeditado por meio da Resolução do Plenário 3.010/2008 com o nome de *Sociedade Convergente*. Essa mudança se deu pelo poder de agência do então Presidente da Casa, Deputado Alceu Moreira (PMDB), que considerou o fórum uma prioridade na sua gestão (Jornal Zero Hora, 31/01/2008). O revigoramento desta inovação contou com recursos como: espaço físico próprio para a realização dos debates (um salão de 500m<sup>2</sup> no térreo da ALRS), suporte e assessoramento técnico para vereadores, prefeitos e membros dos Coredes, ampliação dos seus objetivos, de 6 (seis) para 12<sup>164</sup>, além da expansão dos seus membros, abarcando as universidades, a sociedade civil organizada,

---

<sup>164</sup>Os novos objetivos inseridos foram: construir uma visão estratégica para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul; debater e posicionar-se sobre questões nacionais que interessem à população do Rio Grande do Sul; efetuar o levantamento de propostas relacionadas com o desenvolvimento do Estado, das regiões e dos municípios; ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação da sociedade na proposição, bem como na discussão e na aprovação de matérias legislativas de interesse para o desenvolvimento do Estado; promover cursos e seminários, bem como estabelecer intercâmbio com instituições nacionais e internacionais, de forma a possibilitar uma melhor qualificação das atividades a serem desenvolvidas; definir, conjuntamente com os entes previstos no art. 2º, os materiais promocionais e de divulgação dos debates dos temas, os quais colaborarão na sua distribuição (Resolução 3.010/2008).

a Associação Gaúcha dos Municípios (AGM), a bancada gaúcha na Câmara dos Deputados e no Senado Federal<sup>165</sup>, entre outras.

A *Sociedade Convergente* tinha como objetivo central estabelecer entre interesses divergentes espaços de negociação e conciliação, com vistas a alcançar acordos exequíveis.

*O Presidente da Assembleia [Dep. Alceu Moreira] ele tinha uma visão muito que os problemas se resolvem quando se monta uma boa mesa. Então, se tem um problema, o importante é que na mesa estejam todos os interessados pelo problema, especialmente aqueles de interesses contraditórios, opostos, e era uma coisa que chamava muita atenção, o conhecimento técnico. Então, tem que ter alguém com assessoramento técnico, uma presença de universidades, de instituição capaz de dar um aporte técnico na mesa (Entrevista, Servidor 08).*

Nesse contexto, houve mudança no desenho institucional do antigo FDDR que passou a eleger temas prioritários a serem discutidos a cada ano. Esses temas são definidos por um Colégio Deliberativo representado por diversos segmentos sociais. Dessa forma, o FDDR passou a atuar menos na discussão dos projetos de leis orçamentárias, indo em direção à deliberação de temas e políticas mais específicos.

Ademais, nesse mesmo ano, houve a contratação de uma pesquisa de opinião pela Mesa Diretora intitulada “Os gaúchos e a política”<sup>166</sup> com o objetivo de aferir questões como a cultura política; confiança nas instituições; Assembleia e ação parlamentar; entre outros temas. Uma das perguntas procurava mensurar o nível de conhecimento das pessoas em relação a alguns mecanismos participativos: Orçamento Participativo, a Consulta Popular, o Fórum Democrático da ALRS e os Coredes. Desses, o que apresentou o menor nível de conhecimento foi o Fórum: 61,6% nunca ouviram falar dele<sup>167</sup>.

Finalizado o mandato de um ano do Dep. Alceu Moreira, o PT assume pela primeira vez a ALRS<sup>168</sup> em 2009 (52ª Legislatura), com o Dep. Ivar Pavan<sup>169</sup>, e, assim,

<sup>165</sup> Além da participação como convidados representantes do Poder Executivo da União e do Estado, do Judiciário da União e do Estado, Ministério Público Federal e Estadual, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública do Estado.

<sup>166</sup> Pesquisa feita nos dias 05 de setembro a 16 de setembro, com amostra de 2.896 casos, realizada pela DATAULBRA em parceria com o LABORS/UFRGS.

<sup>167</sup>Do total, apenas 0,7% afirmaram já ter participado de alguma atividade ou reunião, e 28,7% já ouviram falar.

<sup>168</sup> Em 2007, o PT já tinha exercido a Presidência da Casa com o Dep. Fabiano Pereira, entre os dias 1º/01/2007 até 31/01/2007, devido à renúncia do Dep. Luiz Fernando Záchia (MDB), que assumiu a Chefia da Casa Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>169</sup> Interessante destacar que, no discurso de posse do Dep. Ivar Pavan (PT) como Presidente da ALRS, ele já menciona que, em 2010, o Dep. Giovanni Cheri (PDT) assumirá esse posto máximo. Essa fala



paira a dúvida sobre qual será o papel do FDDR<sup>170</sup>. Sempre que muda o mandato, esta mesma dúvida emerge, uma vez que essa instância possui frágil institucionalização, dependendo mais da figura do Presidente.

Chama atenção o tempo despendido para o PT chegar à Presidência da Casa. Naquele momento (2009), esse partido estava no seu segundo mandato no governo federal com Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), já tinha governando o estado com Olívio Dutra (1999–2002)<sup>171</sup> e administrado a capital Porto Alegre em quatro mandatos consecutivos (1989–2004). Entretanto, como o então Presidente da ALRS, Dep. Sérgio Zambiasi (PTB) afirmou em entrevista:

*“Há um sentimento anti-petista (sic) aqui no Estado, até pelo longo período de administração na prefeitura, que se confunde com o período de administração do Estado. Esse longo tempo no poder cria um processo de desgaste natural. Com o Estado enfrentando problemas, esse sentimento antipetista se fortalece”* (Dep. Sérgio Zambiasi, Jornal Zero Hora, 25/04/2002).

Além disso, de acordo com um ex-presidente da Casa, não filiado ao Partido dos Trabalhadores, havia certa “preocupação” ou até mesmo “preconceito” quando esse partido assumisse a presidência da Casa, sintetizado por falas como “o MST vai invadir a Assembleia” (Entrevista, Parlamentar 10).

Diante disso, justamente por ter chegado ao executivo estadual e da capital (e se mantendo por longo período), essa ascensão ao executivo pode ter gerado oposições ao discurso participativo para dentro do Legislativo, discurso esse tradicionalmente associado ao Partido dos Trabalhadores. Esse aspecto reforça a importância de se atentar para as forças políticas estaduais e a sua organização, no que tange à implantação da agenda participativa por parte do parlamento. Essa situação chama ainda mais atenção, uma vez que, no período da 50<sup>a</sup> Legislatura (1999–2003) até a 54<sup>a</sup> Legislatura (2015–2019), o Partido dos Trabalhadores foi a maior bancada da ALRS<sup>172</sup>,

---

demonstra certa naturalidade sobre como se processa e organiza esse acordo de revezamento do órgão diretivo,

<sup>170</sup> A cada ano é designado pelo Presidente da Casa um Diretor e um Coordenador do Fórum Democrático (quadro comissionado). Além deles, há um servidor efetivo e outro comissionado que atuam como assessores.

<sup>171</sup> O PT voltaria a governar o Rio Grande do Sul com Tarso Genro (2015–2019).

<sup>172</sup> Nas duas Legislaturas anteriores que abarcam este trabalho, a 48<sup>a</sup> (1991–1995) e a 49<sup>a</sup> (1995–1999), o Partido dos Trabalhadores possuía cinco e seis parlamentares (contando o início da Legislatura, uma vez que, ao final da 49<sup>a</sup>, esse partido contava com sete deputados), sendo a quinta maior bancada em ambos os períodos.

variando entre 10 a 14 parlamentares (Memorial da ALRS). Ou seja, depois de duas legislaturas sendo o principal partido na ALRS é que o PT assume a Presidência.

De 1991 até 2008 (ano anterior à chegada do PT à Presidência da Casa), os presidentes eram dos seguintes partidos: PMDB, PDT, PP <sup>173</sup>, PTB. Havia um revezamento entre esses partidos para ocupar esse cargo. A partir de 2010, esse rodízio continua, mas só que agora o PT assume o lugar anteriormente exercido pelo PTB. Assim, a Presidência passa a ser ocupada entre o PT, PMDB, PP e PDT. Segundo Oliveira (2018a), em 1990, esses quatro partidos angariaram 70% da soma de votos para a ALRS, passando para 60% em 2014. Enfim, desde a promulgação da Nova República, o sistema partidário gaúcho manteve a concentração eleitoral nessas quatro agremiações. Entretanto, ressalta-se que, na década de 1990, o PTB figurava entre as quatro maiores bancadas da ALRS com 8 a 10 parlamentares<sup>174</sup>. Já na década de 2000, esse partido passou a figurar como a quinta maior força política. Cabe indagar: por que o PTB ocupou esse cargo entre 2005 a 2006, com o Dep. Iradir Pietroski, quando este partido já não figurava entre as quatro maiores bancadas da ALRS? Salienta-se que o PT era a favor do tempo de um ano de mandato para a Mesa Diretora, entre outros argumentos, justamente para eles ocuparem a Presidência do parlamento gaúcho (Entrevista, Parlamentar 02)<sup>175</sup>.

Em suma, pela análise empreendida por meio das entrevistas e notícias veiculadas, o FDDR aos poucos deixou de ser uma instância acerca de formulação e decisão orçamentária para se tornar um espaço para “grandes debates da agenda

<sup>173</sup> Anteriormente, o Progressistas se chamava Partido Progressista Reformador (PPR), extinto em 1995, e posteriormente, Partido Progressista Brasileiro (PPB), finado em 2003. Em 2017, o Partido Progressista muda de nome para Progressistas, mas a sigla continua a mesma, PP.

<sup>174</sup> Em 1991, o PTB chegou a ALRS com 08 parlamentares, mas, durante a legislatura, ganhou mais parlamentares devido à migração partidária. Na Legislatura 1999–2003, esse partido elegeu 10 deputados, sendo o terceiro maior partido da casa, ao lado do PMDB. Porém, durante essa legislatura, cinco parlamentares do PMDB migraram para o PPS, fazendo com o que PTB assumisse essa posição sozinho (Memorial da ALRS). Ressalta-se que o PTB adquiriu densidade eleitoral no Rio Grande do Sul com a filiação de Sérgio Zambiasi em 1988 (então deputado estadual pelo PMDB), sendo que o PTB, ao longo do tempo, associou-se tanto ao PT quanto ao campo anti-PT (Oliveira, 2018a). Zambiasi foi deputado estadual por quatro mandatos consecutivos (1987–2003) e, em todas essas eleições (a primeira pelo PMDB), ele foi o candidato mais votado, recebendo pelo menos mais de 215.000 mil votos nesses pleitos. A única vez que o segundo lugar recebeu mais de 100.000 votos foi nas eleições de 1994, com a Dep. Maria do Carmo Bueno (PPR), com 209.833 votos. Ou seja, nota-se uma grande concentração de votos em Zambiasi nesse decurso (Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE).

<sup>175</sup> Após a Presidência de Ivar Pavan (2009–2010), o PT ocupou a presidência em mais dois momentos, com o Dep. Adão Villaverde (2011–2012) e Edegar Pretto (2017–2018). Outro aspecto interessante é tentar examinar como ocorrerá esse padrão de redistribuição da Presidência da Casa com passar dos anos. Na Legislatura atual (2019–2023), o PTB voltou a assumir a Mesa Diretora com o Dep. Luis Augusto Lara (2019–2020). Esse partido fez cinco cadeiras na ALRS, ficando atrás dos Progressistas com seis parlamentares, e do PT e MDB, em primeiro lugar, com oito assentos. O PDT, outro partido tradicional da casa, elegeu quatro parlamentares.

política”. A cada ano um Colégio Deliberativo define os temas a serem discutidos, e, de acordo com os relatos, tal definição passa muito pela figura do Presidente da Casa, bem como a forma e extensão das deliberações realizadas. Como algumas falas sugerem: “O Fórum Democrático segue mais ou menos a linha do presidente atual, o presidente da Casa, ‘vamos discutir tal tema’, e que não é sempre que ele está com o governo atual” (Entrevista, Servidor, 04); “o Fórum permitia que o cara [presidente da Assembleia] construísse uma marca pessoal da gestão dele. [...] como sempre tem do ponto de vista do parlamentar, há aquela necessidade do protagonismo e de uma marca quase que eleitoral” (Entrevista, Pesquisador 02).

O FDDR carece de institucionalização de seus procedimentos e práticas. Aliás, muitos dos deputados preferem manter a sua atuação política junto às comissões parlamentares e sentem que esses espaços competem com a atuação das comissões parlamentares, arenas essas em que os deputados, principalmente os presidentes, possuem maior autonomia de controlar e definir a agenda política. Além disso, instâncias como o Fórum Democrático, que se caracteriza pela realização de assembleias regionalizadas, amplifica o número de atores envolvidos nesse processo decisório, não ficando restrita somente aos deputados, sendo necessários processos de delegação e coordenação de poder.

*(...) se discutiu muito essa questão que se o Fórum não seria um concorrente das comissões. Porque as comissões tinham já essa prática. Isso sempre foi uma coisa que digamos que uma forma de crítica levantada por alguns dos parlamentares: ‘não, mas o melhor é pelas comissões’. (...) Normalmente os deputados tinham uma participação no Fórum que teriam que ter. Mas claro que havia muita gente para decidir o encaminhamento a ser dado. Não era exclusivo dos parlamentares (Entrevista, Servidor 09).*

*O que aconteceu com o Fórum, não no período que eu estive lá, mas em outros períodos que eu acompanhei, o Fórum Democrático estava discutindo assuntos que não só em nível estadual de forma macro, mas assuntos específicos como, sei lá, planejamento familiar, que podia ser um assunto a ser discutido pela Comissão de Saúde. Então, eu entendo que tem um departamento que foi criado pra se discutir assuntos que poderia ser discutido em comissão. Mesmo eu já tendo trabalhado lá, eu questiono um pouco a existência dele (Entrevista, Servidor 03).*

O caso do Fórum Democrático demonstra a importância da atuação dos deputados para o desenvolvimento de arranjos institucionais participativos. Assim, a ação estratégica deles (X), por meio do mecanismo da escolha racional (M), com vistas a aumentar a sua visibilidade e capital político, geraria consequências para as inovações legislativas (Y) ( $X \rightarrow [M] \rightarrow Y$ ). Isso aumenta ainda mais quando se pensa nos deputados

com altos poderes de veto, que estão presentes na Mesa Diretora, simbolizada principalmente pela Presidência. Assim, nesse caso não ocorreu uma continuidade efetiva da atuação dessa instância, e isso se deu muito pela variação daqueles que estavam nesse órgão diretivo, que priorizavam mais ou menos o FDDR e, logo, buscavam mobilizar as forças políticas em torno dele.

Outro caso que demonstra a importância do protagonismo dos deputados diz respeito à Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular (CLP)<sup>176</sup> da ALRS, criada em 2003. Essa comissão foi criada no lugar da Comissão de Fiscalização e Controle, extinta no dia 01/04/ daquele ano <sup>177</sup> (Agência de Notícias da ALRS, 01/04/2003). A criação da CLP foi liderada pelo Deputado Edson Portilho (PT) e Deputada Jussara Cony (PCdoB), parlamentares da oposição ao governo de Germano Rigotto (PMDB), em ocasião de uma reunião da Mesa Diretora com as lideranças partidárias, em que se aventou o projeto de inserir a CLP no lugar dessa Comissão de Fiscalização (Entrevista, Parlamentar 03). A CLP foi promulgada formalmente (PR 7/2003) no dia 08/04/2003 por 32 votos a favor e dois contrários.

Nos seus primeiros anos de funcionamento (2003–2005), essa comissão tinha uma atuação mais voltada para as seguintes agendas: políticas de igualdade racial, devido à atuação do presidente Deputado Edson Portilho (PT); e em menor grau, para a questão de gênero e de moradia, decorrente da figura da vice-presidente Jussara Cony (PCdoB). Além disso, a CLP atuou também no processo de consulta popular ao orçamento. Entretanto, já em 2004, com pouco mais de um ano de funcionamento, o Presidente Edson Portilho (PT), em pronunciamentos feitos na Casa, mencionava certo desprezo que essa CLP possuía perante os outros parlamentares. Portilho citou que obras definidas pelo processo de revisão orçamentária conduzidas por essa comissão não estavam sendo cumpridas. Isso demonstra que, logo no começo do seu

---

<sup>176</sup>Nota-se que essa comissão já surge como mista, uma vez que, como apontado anteriormente, ela só pode emitir pareceres de matérias legislativas em conjunto com outra comissão permanente. As reuniões da Comissão Mista de Defesa Consumidor e Participação Legislativa Popular acontecem todas as quintas-feiras às 11 horas da manhã para não conflitar com as sessões das comissões permanentes, que são realizadas às 9:00 da manhã de terça a quinta. Além disso, as comissões mistas não possuem sala própria para realizar as suas deliberações, sendo que essa comissão se reúne na sala da Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo.

<sup>177</sup> Destaca-se que a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular (CLP) da ALRS já nasceu com críticas da imprensa. Com o título “Assembleia reduz controle do governo”, o Jornal Zero Hora escreve que a oposição teve dificuldade em justificar o fato de abrir mão da Comissão de Fiscalização e Controle da Assembleia, uma vez que, para esse jornal, ela estava realizando um bom trabalho ao fazer denúncias sobre o não cumprimento dos limites constitucionais para as políticas de saúde e educação, sobre problemas na execução orçamentária (ficou abaixo do previsto), a respeito de atrasos nas obras do OP, etc. Ademais, a CLP contou com o apoio de deputados governistas para que ela fosse criada (Jornal Zero Hora, 02/04/2003).

funcionamento, essa comissão já não conseguia realizar os trabalhos a que se propunha, não dotando de sentido e de relevância política.

Com o passar dos anos, e conseqüentemente com a mudança da presidência, essa comissão ficou menos atuante e passou a realizar mais audiências públicas e requerimentos de informação ou convocação de autoridades para debater determinadas políticas. A atuação no processo de consulta popular no orçamento foi se esvaindo também. Como exemplo temos que, em 2006, ao comentar a afirmação do então Presidente da ALRS, Dep. Fernando Záchia (PMDB), de que havia muitas comissões que não dão resultados, e o questionamento acerca da eficácia da CPI dos Combustíveis, a Dep. Leila Fetter (PP), presidente da referida CPI, respondeu: “não vejo nenhum sentido na Comissão de Participação Legislativa” (Jornal Zero Hora, 06/02/2006). O cerne é que essa afirmação vai além do espectro político-partidário, ou seja, não buscava criticar quem estava à frente dela, uma vez que quem presidia essa comissão naquele momento era o Deputado João Fischer também do Progressistas<sup>178</sup>.

Todos esses acontecimentos demonstram a importância do desenho institucional e de *quem* preside essa comissão para o desenvolvimento da participação institucional. O desenho institucional propiciaria que essa comissão tivesse maior protagonismo e mais autonomia decisória, podendo gerar deliberações mais ampliadas e com interfaces com outras comissões permanentes. Contudo, salienta-se que o desenho institucional depende da lógica partidária e da relação, especificamente, da base do governo e da oposição dentro da Assembleia. Essa lógica relacional dita os processos de delegação de poder e nas relações entre Executivo e Legislativo, o que influencia na forma de atuação do mecanismo de coordenação. O parlamentar, por sua vez, além de conduzir os trabalhos da comissão, é quem “puxa” essa agenda da participação, até porque, de acordo com os entrevistados, a figura desse ator político passa respaldo e credibilidade em todo esse processo perante a sociedade civil. Em outras palavras, a depender do parlamentar, as entidades e organizações civis passam a respeitar mais o desenho participativo, aderindo às metodologias envolvidas. Cita-se, como exemplo, a afirmação de um deputado e ex-presidente dessa comissão:

*“[O funcionamento da CLP] depende muito de quem está dirigindo ela, de quem está presidindo ela. Porque se é alguém ligado a movimentos sociais,*

---

<sup>178</sup>Ou então, o PP presidiu essa comissão, após o processo de definição da distribuição das comissões e dos cargos dentro da ALRS, para esvaziá-la e demonstrar que ela não dá resultado, visto que a comissão de participação não é vista como uma arena estratégica dentro da Casa.

*ele só escuta movimentos sociais. Se é alguém ligado aos movimentos dos direitos humanos, ele só ouve alguém ligado aos direitos humanos. Se é alguém ligado a infraestrutura, ele só ouve, ouve mais alguém que está ligado a infraestrutura. Então ela é, ainda é muito dirigida de acordo com quem está no comando dela”* (Entrevista, Parlamentar 04).

Entretanto, como já afirmado, em 2015, a referida comissão alterou o seu escopo de atuação e passou a se chamar Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (Resolução 3.134/15). Essa mudança se deu muito em prol da atuação de alguns deputados e será detalhada mais adiante.

O caso da Tribuna Popular é outro exemplo que pode ser dado acerca da importância do campo político, para a promoção da participação. A Tribuna Popular propicia que toda primeira quinta-feira do mês um representante de uma entidade civil utilize a Plenária e discursar por 10 minutos, sem apartes. O objetivo principal dela é de “aproximar a Assembleia da população” (PR6/2003) e de “trazer informações para os parlamentares”, ou seja, reduzir a assimetria informacional do parlamento (Agência de Notícias da ALRS, 17/02/2004). Dessa forma, a Tribuna é um espaço para que a sociedade civil exponha suas demandas e reivindicações, aumentando a sua capacidade de vocalização, além de mobilizar os deputados em determinada causa (assinar um abaixo-assinado, participar de alguma campanha, etc.). A primeira entidade a utilizá-la foi a Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado (Fessergs) no dia 04/03/2004.

Atualmente, esse arranjo está regulamento pela Resolução de Plenário 2978/2006, mas o seu fundamento principal está pautado no PR6/2003, de autoria do Dep. Vieira da Cunha (PDT). Para fazer uso da Tribuna, as organizações civis devem encaminhar requerimento à Presidência da Assembleia, com antecedência de, no mínimo, 72 horas. Nesse requerimento, devem constar: os dados que identifiquem a organização, o nome do representante que fará uso dessa instância e o assunto a ser tratado. O pedido passa, então, a ser analisado pela Mesa da Casa. O representante que discursará deve integrar, preferencialmente, a diretoria da entidade, ou ser do seu quadro de associados, e deve trajar o vestuário passeio completo, o que pode limitar a inclusão política e social<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Nas sessões em que se realizar a Tribuna Popular, durante o período de Comunicações do Plenário, será assegurada a palavra a 14 parlamentares. Ademais, a Tribuna realizada no mês de março é denominada de *Tribuna da Mulher* e apenas entidades civis que tratem da temática de gênero poderão utilizá-la.

O interessante é que ocorreram tentativas anteriores de se criar essa instância, mas todas elas foram rejeitadas. A primeira delas foi em 1991, com o Dep. Luiz Carlos Casagrande (PT); a segunda, em 1995, com o Dep. Pepe Vargas (PT), em parceria com Dep. Luiz Casagrande; por fim, com a Dep. Maria do Rosário (PT) em 1999. Na segunda e terceira tentativas, as justificativas para a proposição mencionaram a utilização da Tribuna em diversas câmaras municipais, inclusive a de Porto Alegre<sup>180</sup>. Nota-se que todas as tentativas prévias de criar essa instância tiveram como origem o Partido dos Trabalhadores. Esses episódios demonstram que a figura do parlamentar e a sua articulação política são fatores importantes para a promulgação de uma inovação participativa. Isso fica ainda mais evidenciado já que, em 2004, o Dep. Vieira da Cunha assume a presidência da ALRS, o que demonstra o seu melhor trâmite e maior capital político dentro da Casa.

Por fim, tem-se a ouvidoria parlamentar criada no final de 2001 (Resolução da Mesa 421/2001). Como ressaltado pelo primeiro ouvidor da casa, o seu desenho (perfil do ouvidor e processo de escolha; formas de comunicação, etc.) se baseou no da Câmara dos Deputados. De acordo com os entrevistados, a ouvidoria tem trabalhado em parceria com as comissões, principalmente as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que recebem ligações anônimas por meio do telefone 0800 com denúncias e queixas que contribuem para a investigação e confecção do relatório final.

Segundo os entrevistados, a ouvidoria foi perdendo espaço a partir da criação do Portal da Transparência, em 2005, e esse processo se intensificou em 2011 com a promulgação da LAI <sup>181</sup>. O Portal da Transparência passou a centralizar mais as demandas dos cidadãos relativas a solicitações de informações, enquanto as ouvidorias ficaram mais relacionadas a sugestões, queixas ou denúncias relativas à atividade parlamentar. Segundo relatos dos servidores lotados no setor da ouvidoria, o número de mensagens encaminhadas diminuiu por causa dessa maior atuação deste Portal. Anteriormente, chegaram a trabalhar 12 funcionários no setor; atualmente, são quatro funcionários.

---

<sup>180</sup> Ressalta-se que, na justificativa da PR6/2003, o Dep. Vieira da Cunha (PDT) relembra essas iniciativas anteriores de adotar a Tribuna Popular.

<sup>181</sup> Enfatiza-se que chegamos a pedir os dados das manifestações encaminhadas a essa instância ao longo dos anos, como forma de examinar a diminuição de sua demanda. Entretanto, não obtivemos resposta, mesmo esta instância seguindo o prazo de 20 dias, e, caso necessário, prorrogável por mais 10 dias, estipulado pela LAI. Os únicos dados disponibilizados foram dos quatro primeiros meses do ano de 2018, e entregues quando o pesquisador estava pessoalmente na ALRS. Esses dados não permitem tecer análises comparativas longitudinais. Tal fato compromete a autonomia técnica da ouvidoria (reciprocidade e tempo de resposta).

O crucial é observar que o desenvolvimento institucional por vias endógenas e sistêmicas, no caso do Portal da Transparência, indiretamente propiciou a diminuição da atuação da ouvidoria parlamentar, uma vez que esta atuava mais como um Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

Portanto, constata-se que a agenda da participação no parlamento gaúcho, a partir dos 2000, foi se voltando cada vez mais para as audiências públicas das comissões, sejam elas interiorizadas ou não. Nesse período, também percebemos a importância do campo político para o fomento dos arranjos institucionais participativos, o que nesse parlamento resultou em não continuidades processuais. Inicialmente tivemos uma condição sistêmica baseada na relação do governo estadual com o Legislativo, o que levou este poder a criar e fortalecer o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR). Posteriormente, com o fim do OP-RS, esse próprio fórum foi perdendo seu valor político-institucional. Posteriormente, o campo político atuou como uma condição endógena, exemplificada pela tentativa de revigorar o próprio FDDR em 2008, e pelo enfraquecimento da comissão de participação, enfraquecimento esse consolidado com a sua alteração formal em 2015, passando a atuar mais na pauta dos direitos do consumidor, mas que, ao mesmo tempo, é uma pauta que pode gerar mais visibilidade ao parlamentar.

Ademais, como condição endógena, tem-se a situação da Tribuna Popular, que mostra como as “correlações de forças” (termo bastante usado nas entrevistas) se fizeram importantes para o surgimento de uma inovação participativa, algo que poderia ser considerado menos relevante para chamar atenção dos parlamentares. Mas como a ALRS possui uma organização legislativa mais próxima do modelo partidário, cujas lideranças e blocos são mais relevantes para o processo decisório, as disputas e conflitos entre eles pelos acessos de poder se tornam mais intensos.

#### *4.1.5.2. A participação no Legislativo de Minas Gerais na década de 2000*

Na década de 2000, o parlamento mineiro manteve suas políticas participativas, reformulou-as e implementou novas políticas. Os eventos institucionais, as conferências regionais/estaduais e as teleconferências passaram a ser uma rotina na ALMG, e novos desenvolvimentos institucionais também ocorreram.

A primeira delas foi a criação da Comissão de Participação Popular (CPP) em 2003. Replicando uma comissão similar criada em 2001 na Câmara dos Deputados, a



CPP passou a substituir as extintas audiências públicas regionalizadas. Assim, ela passou a atuar no ciclo orçamentário, mas não somente na execução, mas também na formulação do orçamento público e no planejamento estratégico das diretrizes, metas e finalidades a serem atingidos a longo, médio e curto prazo. Ou seja, passou a atuar junto ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo relatos, a criação da CPP era uma demanda da sociedade civil nos eventos institucionais. Ao formalizá-la, houve uma preocupação para que sua atuação fosse além de receber sugestões legislativas, segundo um parlamentar dessa comissão (Entrevista, Deputado 20). A CPP passou a participar não somente na execução do orçamento público anual, como acontecia com as audiências, mas também no seu planejamento. Essa mudança envolveu tanto o mecanismo de aprendizagem organizacional da burocracia da ALMG, que soube reestruturar e acomodar essa inovação, quanto a influência político-partidária e a ação estratégica de determinados parlamentares na estruturação e continuidade deste espaço (mecanismo de escolha racional).

A CPP foi criada em junho de 2003 por meio da Deliberação 2.333/2003. Seu diferencial quando comparada as outras CLPs está formalizado no Art. 11 dessa Deliberação:

*A Comissão de Participação Popular, no prazo de trinta dias do recebimento pela Assembleia legislativa dos projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional, poderá realizar audiência para informação e debate públicos sobre o conteúdo dos projetos.*

*Parágrafo único – A proposta resultante da audiência será encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, quando couber, sob a forma de emenda fundamentada à proposição.*

Destaca-se que a presidência da Comissão de Participação Popular sempre esteve a cargo dos Partidos dos Trabalhadores (PT) desde a sua criação. De acordo com os relatos dos entrevistados, com o passar dos anos, ela deixou de entrar no processo de negociação e escolha das comissões entre os partidos da Casa. A CPP passou a ser automaticamente distribuída para o PT, como uma espécie de reserva de vaga. Esse

procedimento não ocorria sem conflitos que eram, ao final, contornados politicamente. Essa reserva também acontecia com a Comissão de Direitos Humanos (CPDH)<sup>182</sup>.

Diante do receio inicial de que a CPP atuasse somente com proposições do tipo “varejo” (construção de pontes, tampar buracos, mata-burros, etc.), apresentando dificuldades em responder as múltiplas demandas como ocorreu com as audiências públicas regionalizadas, decidiu-se que o foco de discussão é o PPAG, ou seja, o planejamento governamental e não o orçamento anual.

Ao assumir tal posição, ocorreram conflitos com alguns parlamentares, principalmente quando a comissão passou a ter uma atuação mais destacada, nos seus primeiros anos. Segundo relatos de entrevistados, foi necessária a intervenção do então Presidente da Casa, Mauri Torres (PSDB), para garantir a autonomia política ao presidente da CPP para exercer o seu trabalho<sup>183</sup>.

Enfim, é possível afirmar que a manutenção da CPP e de suas práticas participativas ocorreu em função da atuação integrada de alguns aspectos que analisaremos a seguir.

O primeiro deles é o protagonismo do Deputado André Quintão (PT) que conseguiu levar essa ideia do ciclo orçamentário adiante. Este parlamentar conduziu os primeiros processos participativos juntamente com a sociedade civil organizada, alinhando internamente a estrutura institucional com os atores políticos de como ocorreria a revisão do planejamento orçamentário<sup>184</sup>. Para evitar os conflitos, uma das estratégias utilizadas era convidar os deputados para participarem do processo de discussão do PPAG realizado pela CPP, principalmente os membros da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO)<sup>185</sup>. Houve também um trabalho de convencimento para que a FFO não ignorasse as decisões tomadas previamente nas reuniões da CPP. Em outras palavras, houve um trabalho político de negociação e concertação. Além disso, do ponto de vista da sociedade civil, o deputado André

---

<sup>182</sup> Entretanto, essas duas comissões não podem ser consideradas como arenas estratégicas politicamente. Elas não são prioridades na hora de definir as presidências, ainda mais se compararmos essas duas com a CCJ e FFO. Elas já foram mais importantes devido à ação, principalmente, dos deputados André Quintão (CPP) e Durval Ângelo (CPDH), que “movimentavam” mais essas comissões, gerando mais impactos nos processos legislativos. Entretanto, com o passar dos anos, tais iniciativas se normalizaram.

<sup>183</sup> Destaca-se que o processo coordenado pela CPP se difere do Orçamento Participativo (OP), uma vez que o OP se volta mais para a definição orçamentária, o que se assemelha mais às extintas Audiências Públicas Regionais. A dinâmica do PPAG trata mais do planejamento governamental, envolvendo, assim, tanto a definição quanto a revisão orçamentária.

<sup>184</sup> Salienta-se que o processo de revisão do PPAG conduzido pela CPP foi iniciativa via emenda popular, que se deu em 2003, no primeiro ano em que ocorreram as discussões das leis orçamentárias com a população.

<sup>185</sup> Mesmo que essa participação seja mais residual e formal, como apontado pelas entrevistas.

Quintão tinha uma relação de proximidade com movimentos sociais e com entidades civis, o que garantia uma maior legitimidade para a CPP.

Dos 17 anos da comissão (2003–2019), o Deputado André Quintão esteve à frente dela durante 10 anos. A comissão é, inclusive, identificada como “a comissão do André”. Isso importa uma vez que presidentes de comissões desempenham papel crucial para a formalização da agenda e mobilização das políticas e dos públicos. O referido parlamentar conseguia desempenhar bem esse papel, segundo relatos dos entrevistados.

*“O André Quintão é uma das pessoas que deu, que tem dado, com outros também né, mas ele, o mandato dele sobressai pela defesa da participação popular. Ele tem essa prioridade. Visualiza isso, sempre isso. Mesmo quando ele não está na presidência [da CPP], porque não é um cargo vitalício. Mas ele é membro, ele participa, ele dá contribuição. Ele tem uma grande experiência porque vivenciou esse tempo todo, principalmente do PPAG e tudo, e pode ajudar sobretudo aqueles que estão chegando agora”* (Entrevista, Parlamentar 08).

Além do protagonismo de determinadas lideranças, ressaltamos o legado dos eventos institucionais que possibilitou que aqueles que já participavam dos Seminários Legislativos, por exemplo, se inserissem nos processos participativos da Comissão de Participação Popular. Tal fato foi importante para que as primeiras audiências sobre a definição e revisão do PPAG no âmbito da nova Comissão não ficassem esvaziadas, tendo, assim, apoio e respaldo popular, contribuindo para a permanência dessa inovação na Casa.

Em terceiro lugar, temos a classificação das propostas e emendas populares recebidas pela CPP como Propostas de Ação Legislativa (PLEs). Essas proposições são transformadas em PLEs, no momento em que elas são distribuídas a um deputado relator para ele dar seu parecer de aceite ou rejeição, sendo que essa decisão é discutida e apreciada na comissão em reunião pública, com a presença dos autores delas e possui um ritual próprio (Magalhães, 2009). A PLE é uma proposição elaborada a partir de sugestão popular apresentada por entidade associativa da sociedade civil que pode resultar em: requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades; emenda a projeto de lei; projeto de lei; solicitação de audiência pública e consulta popular (ALMG 2013). Este modelo de proposta está regulamentado no Art. 289 do Regimento Interno da ALMG.

De acordo com as entrevistas, as principais vantagens de se adotar as PLEs é a possibilidade de rastrear melhor essa proposição, ao mesmo tempo, que identifica que

ela é oriunda da sociedade civil no que concerne ao trâmite legislativo. Assim, é possível dar o retorno de forma mais aperfeiçoada para as entidades e movimentos acerca do que foi decidido sobre essa proposição (arquivada, incorporada a outra, rejeitada, etc.), ou seja, isso possibilita uma maior justificação e publicidade das ações. Ademais, por meio das PLEs, a CPP não se restringe à análise jurídica e técnica da proposição, o que poderia limitar o ciclo da legislação participativo. Essa arena passa a entender essas proposições como sugestões e ideias que serão trabalhadas e canalizadas institucionalmente, e caso seja tramitada a proposição, ela passa a ser autoria dessa comissão.

*“Você sabe exatamente que aquilo ali foi uma proposta vinda de entidade dentro dessas reuniões de revisão de análise do processo. É tudo marcado. Então com isso você tem o retorno. Aí você tem uma visão daquilo que é aproveitado ou não. Você tem como dar uma resposta a entidade: ‘olha foi pedido isso, mas não saiu, saiu foi tanto’. Porque você tem como acompanhar a proposta. Não some naquele monte de dado. Ela tem uma marca própria, uma rubrica própria”* (Entrevista, Servidor 18).

*“A comissão é obrigada a motivar a sua decisão, tem um parecer. Então, ela tem que dizer o porquê ela foi provocada a fazer aquilo, a apresentar um projeto de lei e deu outra solução. Porque ela poderia fazer o seguinte: ‘isso não é de iniciativa do Legislativo. Isso não é de competência do Estado Federado, então, nós não vamos fazer’. Ela aceita essa provocação e transforma essa provocação em algo factível. Ela tenta fazer uma leitura de aproveitar a provocação, entendendo como uma provocação ao Legislativo e no âmbito da competência estadual, vamos dizer assim, da análise estrita de competência legislativa, compreendeu? Ela não diz ‘não’ por conta desses motivos. Ela vai procurar alternativa. E ela faz um pouco do balizamento aqui dentro também, a CPP, do reconhecimento desses interlocutores que vem aqui falar. Então, assim, ela tira proveito daquilo ali porque a autoria do que for aproveitado lá na frente depois é dela. A autoria passa a ser dela, embora, ela tenha que identificar quem que provocou”* (Entrevista, Servidor 20).

A gênese do desenho da PLEs e a forma como elas tramitam na ALMG são advindas da ação estratégica dos servidores técnicos, condicionada ao mecanismo da escolha racional, o que, de certa maneira, deu mais respaldo e garantias institucionais às proposições oriundas dos cidadãos, além de incrementar a legitimidade e reputação da Casa junto ao público externo envolvido. Eles procuraram institucionalizar esse processo, estabelecendo normas, padrões, rotinas, garantindo estabilidade e facilitando o rito legislativo, o que empoderou mais os *inputs* gerados pela sociedade por meio do ciclo do PPAG e do PMDI. Mas, para isso ocorrer, também é necessário o Legislativo ter certo grau de burocratização, que, por meio do mecanismo de aprendizagem,

propiciou que esses atores articulassem os devidos setores e apoios dentro da organização para que essa inovação entrasse em voga.

Por fim, no quarto aspecto, há a cooperação e interesse do Executivo estadual na realização de audiências públicas com a população para deliberar sobre as leis orçamentárias. A realização dessas audiências facilitava o controle interno e o planejamento por parte do governo estadual; nessa seara, segundo os entrevistados, estavam acontecendo problemas de realização, apesar do desejo de revalorizar tais aspectos. Além disso, o governo estadual, com a adoção da dinâmica participativa de revisão do PPAG, passou a ter mais flexibilidade para alterar o plano plurianual. Diferentemente do Fórum Democrático da ALRS, em que essa iniciativa concorre e conflita com as iniciativas do Executivo estadual, em Minas, a comissão, presidida por um deputado da oposição, se apresenta como um recurso para o governo estadual disputar suas propostas orçamentárias. Esse episódio demonstra que esse contexto relacional de confluência entre o governo estadual e a ALMG possibilitou que houvesse uma coordenação interinstitucional, tornando menos custosa a execução desse arranjo.

Na época, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais — SEPLAG — era Antônio Anastasia (PSDB), oriundo do corpo técnico do governo estadual<sup>186</sup> e que posteriormente veio a ser governador. De acordo com as entrevistas realizadas, ele foi um ator importante para que representantes do Executivo, responsáveis por determinada política pública, fossem a ALMG e participassem das discussões, prestando contas sobre o ciclo orçamentário para a sociedade civil. Esses representantes eram os coordenadores dos denominados *projetos estruturadores*. Os projetos estruturadores eram instrumentos criados em 2003, no governo Aécio Neves, com a finalidade de definir as diretrizes e as estratégias de ação das políticas públicas, o que garante uma maior organicidade e priorização das decisões. Isso evitou também que as deliberações ficassem restritas a questões mais pontuais, tornando-se parte de um planejamento de, pelo menos, médio prazo das políticas públicas. Deste modo, as discussões e revisões do PPAG passaram a ser mais qualitativas e com mais troca de informações e argumentos entre o governo estadual e as organizações civis: definição do projeto estruturador, capacidade orçamentária, prioridades e urgências, etc.

---

<sup>186</sup> Antônio Anastasia é servidor de carreira da Fundação João Pinheiro (FJP) e professor assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

*Eu credito o sucesso absoluto do primeiro ano [discussão do PPAG] também porque houve uma parceria com o governo. O governo comprou a ideia. Que aí vieram os secretários todos. E o governo tinha interesse. E o governo tinha interesse no monitoramento também. Por quê? Porque havia uma tensão no governo da área técnica com a área política. Então, por exemplo, secretário político detestava prestar conta de meta regionalizada, de entrar no escopo da Seplag, do grupo Anastasia. Então, eu auxiliava na tarefa deles apertarem os secretários. Então, fazer o secretário vir aqui prestar contas, porque tinha o monitoramento do PPAG. Depois além das revisões, nós chegamos: 'pô, revisão anual a gente só descobre que tá ruim no fim do ano'. Então, nós criamos um monitoramento. Tinha um monitoramento intermediário (Entrevista, Parlamentar 09; grifos meus).*

Por fim, ressalta-se que os servidores ofertavam cursos sobre as leis e o ciclo orçamentário para as entidades e organizações civis, com vistas a diminuir a assimetria informacional entre esses públicos e o governo estadual, e capacitá-los durante esses processos de deliberação pública. Assim, objetiva-se potencializar qualitativamente essa mesma deliberação, mas, ao mesmo tempo, reforça o protagonismo da burocracia para a promoção da participação (ação estratégica), além de estabelecer vínculos com a sociedade civil, reafirmando o seu espaço dentro da organização legislativa. Esse curso é intitulado “Planejamento e Orçamento Público” e organizado pela Escola do Legislativo desde 2004. Ele acontecia presencialmente dias antes de começar as referidas discussões, com carga horária variável (em média de 6 a 8 horas)<sup>187</sup>. Todavia, ressalta-se que, desde as audiências públicas regionalizadas, já havia essa preocupação de capacitar os participantes a respeito dessas temáticas.

Outro mecanismo institucionalizado de participação da ALMG é o Parlamento Jovem (PJ), um projeto de educação cívica, que a Escola do Legislativo considera como um Seminário Legislativo, devido ao seu desenho institucional, com a integração de diferentes etapas. A GPI é a responsável por estabelecer as regras e procedimentos para a realização do Parlamento Jovem em suas diversas etapas até a plenária final. Por fim, há a elaboração de um documento final que é levado à apreciação à Comissão de Participação Popular (CPP) para a sua tramitação.

Ressalta-se que algumas propostas elencadas por esse projeto também se inseriram dentro do ciclo de planejamento e revisão orçamentária, escrito anteriormente. Assim, alguns estudantes, representando o PJ, participavam dessas discussões do PPAG. Essa ideia de encaminhar as proposições do Parlamento Jovem para esses

---

<sup>187</sup> Destaca-se que, em 2010, esse curso passou a ser ofertado no modo Educação à Distância (Ead) no portal da ALMG, sendo que a última turma presencial aconteceu em 2014. O módulo à distância tem como público-alvo os participantes das discussões orçamentárias. Entretanto, a maior parte das pessoas que conclui esse curso on-line não se engaja nessas discussões. Para saber mais, ver Oliveira (2018b).

processos participativos foi também do Deputado André Quintão (Entrevista, Pesquisador 05). Esse fato demonstra o protagonismo deste parlamentar em relação aos canais institucionalizados de participação no legislativo.

O Parlamento Jovem (PJ) foi criado em 2004, e é uma parceria entre a Escola do Legislativo e o curso de Ciências Sociais da PUC – Minas. De forma geral, o PJ envolve estudantes do ensino médio, oriundos de escolas públicas e privadas, e estudantes universitários da PUC – Minas.

Anteriormente, o PJ abrangia somente estudantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), tendo sofrido um processo de expansão a partir do ano de 2010, passando a envolver os alunos do interior do estado e as Câmaras Municipais, que são os espaços onde ocorrem as primeiras fases do projeto. Essa expansão resultou até na sua mudança de nome, que agora passou a chamar *Parlamento Jovem de Minas*.

Segundo relatos dos entrevistados, a ideia do Parlamento Jovem iniciou com a procura de algumas professoras da PUC Minas do curso de Ciências Sociais ao Deputado André Quintão (PT). Elas tinham o intuito de estabelecer uma parceria entre a universidade e a Assembleia de Minas, tendo uma relação entre pesquisa, extensão e formação cidadã. O fato de elas procurarem esse deputado especificamente se dá por dois motivos principais: por tal parlamentar ter sido aluno dessas mesmas professoras quando cursou Serviço Social na PUC Minas, o que demonstra vínculos informais anteriores; e pelo fato de a Assembleia já ter projetos que estabeleciam cooperações e conexões com as universidades, o que já estava expresso no próprio portal dela<sup>188</sup>.

O Deputado André Quintão, então, sugeriu procurar a Escola do Legislativo (ELE) da ALMG e se interessou também pelo projeto porque poderia integrá-lo com a Comissão de Participação Popular (CPP), arena na qual ele era presidente e que havia sido recentemente criada, sendo uma oportunidade para fortalecê-la politicamente (ação estratégica). Assim, os servidores juntamente com essas docentes elaboraram um desenho até mais amplo do que a proposta inicial, se assemelhando a um Seminário Legislativo<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Destaca-se que, antes de procurar a Assembleia Mineira, essas mesmas docentes procuraram a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) para a realização do Parlamento Jovem. Entretanto, essa proposição não foi pra frente por duas razões principais: uma menor estruturação institucional da CMBH a respeito do papel dessa organização no que tange à representação formal; e uma maior influência de uma mobilização política diretamente com a base, e de uma lógica mais imediatista. Esses fatores são simbolizados pela palavra “politicagem” de acordo com a entrevistada (Entrevista, Pesquisador 05).

<sup>189</sup> No seu primeiro ano de realização, em 2004, o PJ era uma simulação de uma sessão parlamentar. Mas, já no seu segundo ano, o seu desenho foi alterando para que as propostas discutidas e votadas pelos

Em suma, a constituição do Parlamento Jovem demonstra a confluência de atores externos ao parlamento (docentes da PUC - Minas), que formularam a proposta inicial; interligado com um ator político (Deputado André Quintão), que foi importante para estabelecer conexões com o quadro técnico efetivo da Casa (atalhos e caminhos); e a Escola do Legislativo para sistematizar e organizar esse projeto, institucionalizando-o (estrutura burocrática). Destaca-se também que aspectos endógenos (institucionalização da Casa) são cruciais para o desenvolvimento de formas engajamento participativo, uma vez que a ALMG já procurava estabelecer conexões com as universidades. Isso facilitou que a implantação do PJ não fosse uma total surpresa para os servidores, sem saber como lidar com o seu trâmite e organização interna. Observa-se a integração de atores externos e internos, bem como do campo político com o técnico, que foi relevante para a implantação dessa inovação democrática.

O exemplo acima demonstra como a interlocução interinstitucional (Legislativo e Universidade) é crucial para o desenvolvimento da organização parlamentar — fator exógeno (Inácio, Anastasia, Santos, 2016). Por meio delas, trocas de experiências e intercâmbios são estabelecidos, o que propicia ações de cooperação entre essas organizações e a emergência de novas agendas e dinâmicas dentro do Legislativo, com a finalidade de torná-lo mais poroso às demandas da sociedade e no cumprimento das suas funções. Contudo, a institucionalização do parlamento, decorrente do mecanismo de aprendizagem organizacional por parte dos servidores, é uma condição necessária para a concretização desse tipo de parceria.

À semelhança do caso da ALRS e de outras Assembleias legislativas, a ALMG criou a ouvidoria parlamentar pela Resolução 5.207/2002, que estabelece procedimentos disciplinares relativos à ética e ao decoro parlamentar ligada à Comissão de Ética da Casa. Todavia, a nomeação do primeiro ouvidor (Dep. Roberto de Carvalho – PT), e a sua instauração se deu somente em 2003 (fevereiro e junho respectivamente), quando a Casa já era presidida pelo Deputado Mauri Torres (PSDB).

De modo geral, a motivação para a criação da ouvidoria na ALMG visou passar uma imagem de maior credibilidade institucional perante a sociedade, e menos pela materialidade de suas ações em si, ainda mais em um contexto da expansão de canais legislativos que estabelece interconexões com a sociedade, como a própria CLP

---

estudantes fossem encaminhadas para a apreciação da Comissão de Participação Popular, em um relatório final. Tal desenho continua até os tempos atuais.



(replicação institucional). Isso porque as manifestações da população são recebidas primeiramente pelo *Sistema Fale*, que faz uma triagem delas e as encaminha para o setor responsável para dar a resposta. Assim, as ouvidorias se referem mais a reclamações de comportamento dos parlamentares (instância político-disciplinar), atuando na arena política, na qual seria mais complicado para os servidores técnicos darem encaminhamentos e respostas. De toda forma, em nenhum momento a ouvidoria foi uma instância importante na ALMG, pensando no seu potencial democratizante (Quintão, Cunha, 2018).

Portanto, a adoção desse mecanismo se dá mais por questões simbólicas, uma vez que o nome *ouvidoria* possui maior força perante os cidadãos do que se adotado apenas um Sistema Fale, por exemplo, transmitindo a mensagem da importância da participação política para a instituição, ao estar apta a “ouvir” os cidadãos e a incentivar a transparência. E essa perspectiva está bem clara entre os servidores efetivos, ao entender que a promoção da participação recai em outras inovações participativas, como os Seminários Legislativos, audiências públicas, a Comissão de Participação Popular, entre outras.

Nessa mesma década, uma prática chamada *Pinga Fogo* começou a operar na Comissão de Direitos Humanos (CPDH). Essa prática foi uma iniciativa do Deputado Durval Ângelo (PT) e amplia a capacidade de vocalização dos cidadãos, ao propiciar que qualquer pessoa ao final da reunião, sem inscrição prévia, apresente alguma queixa, denúncia, reclamação a essa comissão. Ao longo dos anos, o *Pinga Fogo* passou a se expandir e aumentar progressivamente, e essa comissão passou a ser a arena que mais realizava audiências públicas na Casa, muito em decorrência das manifestações oriundas dessa prática (Entrevista, Parlamentar 10).

Entretanto, o *Pinga Fogo* não estava previsto no Regimento Interno da Casa, o que, de acordo com as entrevistas, gerou alguns dilemas com os servidores administrativos de como acomodar essa dinâmica internamente; além de conflitos com os parlamentares mais governistas, uma vez que, nessas dinâmicas, as manifestações majoritariamente se voltavam contra o executivo estadual.

Esse episódio é um bom exemplo de como as instituições podem também se conformarem por meio de práticas (instituições informais) e não somente por meio de regras escritas. O *Pinga Fogo* passou a ser posteriormente incorporado pelo Regimento Interno em 2016 (Art. 131), expandindo sua dinâmica para todas as comissões, a depender da disposição do presidente em adotá-la ou não. Essa alteração formal

(incorporação do *Pinga Fogo* no Regimento Interno) se caracteriza pelo mecanismo de camada (*layering*), em que novas regras relativas à regulamentação de práticas participativas são anexadas àquelas já existentes anteriormente.

O papel dos servidores na expansão e regulamentação desta inovação foi central. Eles estiveram à frente do processo de reforma regimental que possibilitou padronizar e regulamentar esse ato para outras comissões (Entrevistas, Servidor 21; Servidor, 19; Servidor 18).

O que o *Pinga Fogo* mostra é, em certa medida, a importância do protagonismo de um parlamentar, comprometido com a participação, para aumentar as formas de influência da sociedade junto às atividades legislativas. Esse aspecto também se assemelha ao papel desempenhado pelo Deputado André Quintão para que a Comissão de Participação Popular tivesse uma atuação mais aperfeiçoada.

Observa-se assim que o protagonismo de determinados atores (parlamentares) (X), por meio do mecanismo causal da escolha racional (M), propiciou a formalização e mudança dos arranjos participativos (Y), aumentando a capacidade de vocalização dos cidadãos dentro da ALMG ( $X [M] \rightarrow Y$ ).

Algo semelhante aconteceu com a instauração da consulta pública on-line, ocorrida em 2009. É a primeira inovação participativa de natureza on-line na Casa. Segundo os entrevistados, ela nasceu no contexto de reformulação do portal da ALMG, acrescida da restrição financeira para realização do Fórum Técnico para a discussão do Plano Decenal de Educação. Desde então, a consulta on-line tem sido utilizada de forma integrada aos eventos institucionais<sup>190</sup>.

Nesse canal, os cidadãos, após um cadastro no portal, postam comentários em subseções temáticas, sendo que as mensagens enviadas ficam disponíveis no portal, para que outros participantes possam apoiar ou não as colaborações. Como Mendonça e Cunha (2012) mostram, muitas vezes, as contribuições das consultas Públicas on-line podem dar subsídios a outros processos participativos, ou seja, as sugestões postadas no portal, se aprovadas nas discussões de um Seminário Legislativo ou Fórum Técnico, integram o relatório final dirigido ao Presidente da Casa. Entretanto, alguns servidores

---

<sup>190</sup> Somente em um caso a consulta foi realizada de forma independente aos eventos. Isso aconteceu em 2011, com o tema da Reforma Política, cuja iniciativa foi da Comissão Extraordinária de Acompanhamento da Reforma Política, como forma de contribuir para o projeto que estava em discussão no Congresso Nacional.

chegam a criticar essa vinculação direta da consulta aos eventos institucionais por acreditarem que isso pode limitar a sua potencialidade participativa.

A motivação para a criação desse mecanismo digital é a de ser um recurso auxiliar que pode incentivar o envolvimento político de cidadãos que geralmente estariam mais distantes da Assembleia, seja por questões geográficas ou pelos custos de ação e de mobilização social. Dessa forma, a consulta visa a atingir os ditos *cidadãos comuns*, ou seja, aqueles que não são vinculados a organizações da sociedade civil. Seria um recurso que atingiria um maior número de cidadãos, com a incorporação de uma diversidade de vozes consultadas.

Interessante destacar que o mecanismo da consulta pública já existia desde 2003. Trata-se de uma resolução que autorizava somente a Comissão de Participação Popular (CPP) a utilizá-la. Tal resolução refere-se à deliberação que cria essa comissão (2.333/2003) e está expresso no seu Art. 6º<sup>191</sup>. Entretanto, a CPP nunca usou a consulta (Entrevista, Servidor 19; Deputado 09). Após a realização de um levantamento dos canais participativos da Casa pelos servidores técnicos, eles constataram a existência dessa então consulta, e, assim, foi criada a consulta pública on-line (Y) (Entrevista, Servidor 24). Esse episódio demonstra a ação estratégica dos servidores internamente (X) e a escolha deles nessa direção (M1), uma vez que havia uma demanda da sociedade civil pela ampliação da participação no aludido Fórum Técnico, o que facilitou que isso se tornasse agenda. Contudo, esse intervalo temporal (seis anos) também mostra que somente ter um documento normativo não é suficiente. É preciso uma atuação constante para sensibilizar e assessorar os parlamentares acerca do uso desse arranjo participativo, o que recai também na importância do mecanismo de aprendizagem organizacional (M2) para a realização dessas ações: X [M1] [M2] → Y.

Posteriormente, as consultas públicas foram expandidas para todas as comissões da ALMG, dando prerrogativas a elas de colher sugestões para elaboração ou aperfeiçoamento das proposições. Essa expansão ocorreu com a mudança do Regimento Interno também de 2016 (Agência de Notícias ALMG 29/01/2019), no qual também se observa o mecanismo de camada (*layering*) operando e renovando as formas de participação legislativa, à semelhança do *Pinga Fogo*.

---

<sup>191</sup> Nesse artigo, está escrito: “A consulta pública destina-se a verificar a opinião da população sobre: I – anteprojeto de lei, de resolução ou emenda à Constituição; II – questão relacionada com matéria em tramitação; III – assunto de interesse público”. A consulta pública é realizada por meio de requerimento de deputado ou comissão, dirigido a CPP, seja por iniciativa própria ou mediante solicitação de cidadão ou da sociedade civil organizada. Recebido o requerimento, essa comissão depende da aprovação da Mesa para a realização da consulta.

Para finalizar, uma condição política que acaba impactando o desenvolvimento institucional como um todo da ALMG, logo das inovações participativas, é a manutenção da Mesa Diretora por quatro anos. Desde 2003 até atualmente (2019), o *Bureau* tem permanecido praticamente o mesmo pelo aludido período, com poucas mudanças de parlamentares entre os biênios, que, em alguns casos, vão para outros cargos eletivos. Deste modo, o presidente exerce o poder por toda uma legislatura (Quadro 07).

**Quadro 07 - Presidentes da ALMG (2003–2019)**

Anos	Legislatura	Presidente
2003–2007	15 <sup>a</sup>	Mauri Torres (PSDB)
2007–2011	16 <sup>a</sup>	Alberto Pinto Coelho (PP)
2011–2011	16 <sup>a</sup>	Doutor Vianna (DEM) <sup>192</sup>
2011–2015	17 <sup>a</sup>	Dinis Pinheiro (PP)
2015–2019	18 <sup>a</sup>	Adalclever Lopes (PMDB)

Fonte: Portal ALMG

Apesar da compreensão (e suas variações) dos presidentes sobre as políticas participativas ser algo central para o desenvolvimento delas como projeto da Casa, o que será detalhado mais adiante, um mandato por quatro anos evita rupturas e descontinuidades institucionais mais bruscas, como acontece com a Assembleia do Rio Grande do Sul. Esse aspecto permite uma maior estabilidade e planejamento das ações prioritizadas e consideradas estratégicas durante toda a legislatura. Isso colabora para que as inovações participativas permaneçam atuando de forma mais constante dentro do Legislativo. Ademais, como ressaltado pelos entrevistados, os presidentes do parlamento mineiro sempre gozaram de certa respeitabilidade entre os seus pares, sendo essa Casa caracterizada por uma lógica de confluência e de acordos sobre os seus projetos institucionais, ritos e questões processuais.

Esses pontos são reforçados pelo fato de o corpo técnico da ALMG ser mais institucionalizado quando comparado com o parlamento gaúcho, como mostrado anteriormente. Essa maior institucionalização se reforça com a implantação do Direcionamento Estratégico da Casa. Este direcionamento foi formalizado em 2010 e possui duração de 10 anos (2010–2020), estipulando os objetivos finalísticos e

<sup>192</sup> O Deputado Doutor Vianna (DEM) exerceu o cargo de Presidência da ALMG entre 1º/01/2011 a 31/01/2011 pelo fato de o então Presidente, Deputado Alberto Pinto Coelho (PP), ter sido eleito vice-governador do estado de Minas Gerais nas eleições de 2010, na chapa junto com Antônio Anastasia (PSDB).

organizacionais, dentro de um mapa estratégico mais amplo. Nele, o aspecto de instituir espaços de participação e interlocução com a sociedade é considerado um eixo central, garantindo que o desenvolvimento e a implementação de inovações participativas sejam uma preocupação constante.

Por fim, destaca-se um evento que demonstra o protagonismo de atores com poder de veto para a execução da agenda participativa no interior do Legislativo. Esse evento foi a Presidência do Dep. Anderson Aduino (PMDB), que se destacou pelo maior número de eventos participativos realizados: total de 105, com média de 52,5 por ano (Oliveira, 2009). Essa maior promoção é decorrente do próprio perfil desse Presidente, considerada como uma pessoa aberta ao debate e que tinha divergências de posicionamentos em relação ao então Governador de Minas Gerais, Itamar Franco.

*“(...) como ele era, o Anderson Aduino, uma pessoa aberta para a discussão, ele abriu bem a Assembleia para a sociedade civil. Foi uma época, era o Itamar no governo, ele, o Itamar tinha determinadas posições. Por exemplo, a questão de Furnas né, que o Fernando Henrique era o presidente e queria privatizar Furnas. Nossa! A Assembleia chamou uma reunião enorme nas entidades, e mobilizando, sabe? Reunião, formação, enfim. Pagou até ônibus pra entidades pra ir pra Furnas lá, sabe?” (Entrevista, Servidor 16).*

Por outro lado, há menções de alteração dos desenhos institucionais desses eventos, bem como de suas formas de planejamento e organização. Estes aspectos passaram a ficar mais a cargo da decisão do então Presidente Dep. Anderson Aduino, possuindo uma maior ingerência sobre eles.

*“Essa lógica do deputado mandar, ela atrapalhava um pouco os processos estabelecidos. Então, você trabalha até de uma forma conceitual: é Fórum Técnico, é Seminário Legislativo, é Ciclo de Debates, e tal. Aí você tinha esse um por ano, outro dois por ano, outro a cada dois anos, porque isso demanda toda uma logística. Aí o Anderson chegava de uma reunião e falava ‘vamos fazer um Seminário de Segurança’. E pronto. O Seminário tem que sair. Saía. Claro! Mas era um atropelo. Não é que as coisas não aconteciam, aconteciam. Mas aconteciam em uma outra lógica. Mudou um pouco o desenho. Foi um período um pouco mais caótico” (Entrevista, Servidor 21, grifos meus).*

Esse episódio demonstra como um ator central com poder de veto, como o Presidente de uma Casa, pode intervir no desenvolvimento da participação legislativa, quanto ao seu formato, a sua dinâmica com o público externo, assim como na forma de acomodar esses projetos internamente. Uma liderança tece mudanças dentro da instituição de forma a atender mais os seus anseios. Assim, ao consideramos a

importância dos servidores do quadro permanente para a gênese de inovações participativas legislativas, como usualmente é apontada pela literatura, devemos também levar em conta a atuação dos parlamentares, seja para a expansão delas, dando apoio para a sua realização, ou pelo menos que eles não ajam de forma a prejudicá-las, não as travando ou as modificando demais, por exemplo<sup>193</sup>.

Para finalizar, destaca-se que a participação no parlamento mineiro foi migrando para as comissões parlamentares com a disseminação de audiências públicas realizadas em Belo Horizonte ou no interior<sup>194</sup> (Entrevista Servidor, 19, 20, 22, 24; Mendonça, Cunha, 2012; Relatório de Atividades da ALMG). Nesse sentido, há um caráter menos experimentalista, algo que caracterizava mais os eventos institucionais da década de 1990, em que essas iniciativas vão “tomando corpo ao longo da realização delas” (Entrevista, Servidor 21), passando, assim, para uma ação mais estruturada das práticas participativas na década seguinte.

#### 4.1.6. A participação no Legislativo em tempos atuais (2010–2018)

O contexto atual da participação legislativa é marcado por duas características principais. A primeira é um momento de esvaziamento dessas inovações participativas, no sentido de que o contexto de mobilização social, política e institucional está em processos de perda de intensidade em meio a mudanças e a novas formas de engajamento cívico.

A mobilização social se materializa com o processo de redemocratização e se simboliza pelo clamor do aprofundamento da democracia e por mais espaços de participação. Dela surgiu a mobilização política, em que forças políticas associadas a essa mobilização social crescem eleitoralmente e politicamente. E, por fim, como

---

<sup>193</sup> Um caso ocorrido em 1999 na ALMG é emblemático para entendermos como a ação dos parlamentares é importante para a promoção de inovação institucional. Trata-se da “extinção informal” do instrumento Informação Prévia, após dois anos de funcionamento. Mesmo que não seja um espaço propriamente participativo, esse instrumento municiava os legisladores e a sociedade civil com informações sobre temas relevantes na agenda da ALMG, visando qualificar as discussões e reduzir as assimetrias informacionais. Por meio de um requerimento que pedia o fim desse instrumento, requerimento rejeitado posteriormente, o Dep. João Paulo (PSD) apontou que a *Informação Prévia* estaria causando prejuízos políticos a alguns deputados, “por veicularem posições pessoais de alguns consultores que se contrapunham, muitas vezes, a iniciativas dos parlamentares” e que ela não integrava o processo legislativo por não estar no Regimento Interno. Após esse episódio, a *Informação Prévia* não foi mais produzida, mesmo não sendo extinta formalmente, o que demonstra a sua não institucionalização (Anastasia, 2009, p. 51–52).

<sup>194</sup> Um entrevistado chegou a afirmar que a ALMG chegou a realizar 400 audiências públicas em um ano, contado a capital e o interior do estado.

resultado desses dois movimentos, há a mobilização institucional, que representa as formas de arranjos institucionais que materializam essas demandas (Nuñez, 2016, p. 181–182).

Além disso, há uma percepção de descolamento dos seus desenhos que não conseguem se adaptar a novos conceitos da ação coletiva e da mobilização política. Acrescido a isso, há o problema da noção de baixa eficácia política por parte dos participantes, uma vez que muitas das propostas resultantes dos processos participativos do Legislativo, principalmente as audiências do ciclo orçamentário, dependem do governo para executá-las. Assim, deparamo-nos com as deficiências acerca do “resultado da participação”, o que se acentua em contextos de austeridade econômica. Todos esses fatores contribuem para que apareçam perspectivas de que “a sociedade está descrente com esses processos”.

A segunda característica é buscar repensar os objetivos da participação legislativa, no sentido de ela ser menos propositiva quanto a novas legislações e ir aos poucos em direção a um caráter de mais controle e de fiscalização dos atos do Poder Executivo e no ciclo de políticas públicas. Nesse cenário, também aparecem novos rumos de engajamento público com o parlamento por meio de formas de democracia digital, com vistas a tornar essa instituição mais aberta e transparente. São formas de engajamento mais ágeis, dinâmicas e informais, mas que demandam infraestrutura institucional para seu monitoramento e análise, além de qualificar a representação política (Faria, Rehbein, 2016; Mitozo, 2018; Romanelli, 2016; Williamson, Fallon, 2011). Nesse contexto, aparece o movimento do *crowdlaw*<sup>195</sup>.

De forma sucinta, este movimento consiste em utilizar as novas tecnologias para explorar as diversas fontes de opinião e expertise em cada estágio do ciclo das políticas públicas, melhorando assim a qualidade dos resultados. Nesse sentido, o *crowdlaw* se insere nos cinco estágios desse ciclo, a saber, a identificação de problemas e de soluções, a elaboração do projeto (*drafting*), a implementação e a avaliação das *policies*. Todos irão requerer diferentes informações (e seu tipo) e habilidade dos cidadãos<sup>196</sup> (Noveck, 2018). Busca-se, assim, a tecnologia com vistas a melhorar o *lawmaking* e o

---

<sup>195</sup> Para saber mais, veja o site: <https://crowd.law/>. O *crowdlaw* faz parte do “GovLab”, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beth Noveck (New York University’s Tandon School of Engineering). Acesso em 25/01/2019.

<sup>196</sup> Como Noveck (2018) argumenta, na fase de identificação dos problemas, as informações baseadas na experiência e na vida diária são de suma importância, no mesmo patamar da de especialistas. Já na fase de solução, demandam-se mais conhecimentos inovativos e criativos; enquanto a de *drafting* requer mais pessoas com habilidades de escrita.

*policymaking*, compreendendo-a como um meio e não um fim em si mesmo<sup>197</sup> (Alsina, Martí, 2018).

A apropriação dessas “tecnologias cívicas” permitiria uma maior agilidade na elaboração e controle das políticas públicas, além de buscar maior legitimidade processual e melhores resultados. A participação é aqui entendida como aquela que agrega valor ao processo legislativo. Todavia, é preciso assegurar o senso de eficácia política nessa inovação, ou seja, que essas tecnologias, integradas em rede, sejam enxergadas pelas pessoas como úteis e promotoras de resultados práticos. Portanto, cabe analisar em qual situação se enquadram os dois legislativos aqui analisados.

#### 4.1.6.1. A participação no Legislativo do Rio Grande do Sul na atualidade (2010–2018)

Como demonstrado anteriormente, já havia uma crença dentro do parlamento gaúcho de que a então Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular estava com pouca demanda, inclusive com poucas reuniões acontecendo. Assim, em 2015, essa comissão passou a integrar a temática dos direitos do consumidor, transformando-se em Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (CPPLP).

Para entendermos todo esse processo de mudança das atribuições da aludida comissão, temos que voltar três anos. Em 2012, a OAB, juntamente com a União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (Unale), união mais voltada para a representação dos interesses dos deputados estaduais, com a Frente Parlamentar em Defesa dos Consumidores de Energia Elétrica e Telefonia da ALRS, coordenada pelo Deputado Ernani Polo (PP), atuaram em prol da criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) em relação a serviços de prestação de telefonia. Essa articulação ocorreu na ALRS, mas também em outras Assembleias estaduais intermediada pela Unale. Essa CPI também foi instalada em outras sete Casas legislativas: Mato Grosso, Paraná, Sergipe, Santa Catarina, Roraima, Maranhão e Espírito Santo.

Em abril de 2013, a CPI da Telefonia foi instaurada na ALRS, com o aval de todos os deputados. O presidente dessa comissão, o então Deputado Ernani Polo (PP),

---

<sup>197</sup> De acordo com o *Crowdlaw Catalog*, existem sete experiências brasileiras que se adequam aos princípios do *crowdlaw*. Desses sete, duas se inserem dentro do Poder Legislativo Brasileiro: e-Democracia e audiências interativas — ambas na Câmara dos Deputados, e uma que incide diretamente nessa instituição: o Mudamos, experiência que já fora mencionada anteriormente. Para saber mais, ver <https://catalog.crowd.law/>. Acesso em 28/01/2019.



teve um papel de destaque tanto para a abertura dessa comissão, mobilizando forças políticas para a sua realização quanto no funcionamento dela<sup>198</sup>.

Uma das sugestões presentes no relatório final dessa CPI (novembro de 2013), cujo relator foi o Deputado Daniel Bordignon (PT), foi a de “alteração do Regimento Interno desta Casa, para que a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular seja modificada para agregar a defesa do consumidor” (p. 94). O relatório foi aprovado por unanimidade no dia 12/12/2013.

Assim, em maio de 2014, entrou em pauta o Projeto de Resolução (PR) 14/2014 de autoria da Mesa, que tratava dessa mudança institucional, mas, por conta do tempo exíguo para tramitação e com mudança de legislatura próxima, ele foi arquivado. Todavia, em março do ano seguinte, esse projeto foi desarquivado e aprovado em abril com 48 votos favoráveis (Resolução do Plenário 3.134/2015).

Nesse contexto, surge mais um ator importante, o Deputado Enio Bacci (PDT), então presidente da Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular. Bacci foi importante para articular e mobilizar os trâmites internos para que a sugestão feita pela CPI da Telefonia fosse adiante, algo que foi acatado inicialmente pela Mesa Diretora e pelos deputados das Comissões de Direitos Humanos e de Participação Legislativa Popular, para então ir para o plenário para votação.

Portanto, em 2015, ocorreu a formalização da alteração dessa comissão, constituindo-se como Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (CPPLP), sendo que atualmente essa instância se volta mais para as políticas de defesa do consumidor do que propriamente de participação popular. Isso fica evidente se analisarmos os assuntos debatidos nela e as ações realizadas (integração com os Procons, por exemplo), além dos projetos de educação cívica, que se voltam mais para a produção de cartilhas e folhetos sobre os direitos do consumidor.

O episódio da comissão de participação demonstra a importância de ação de atores estratégicos, que nesse caso foram os deputados estaduais, concernente ao desenvolvimento e à mudança institucional, ação essa que afetou diretamente a participação institucionalizada no parlamento gaúcho. Além disso, houve uma manutenção de laços com grupos sociais organizados, exemplificado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, juntamente com a Unale, apresentou uma demanda

---

<sup>198</sup> Esse deputado chegou inclusive a visitar outros legislativos subnacionais para mostrar os trabalhos desempenhados por essa CPI.

ao Legislativo, a qual foi canalizada e traduzida institucionalmente (Poder Legislativo entrelaçado e em redes). Esse fato demonstra a importância também da sociedade civil (atores externos) para a concretização da mudança institucional.

Com base nos dados gerados (entrevistas, pesquisa documental e observação direta), constatou-se que, atualmente, o principal arranjo participativo da ALRS é as audiências públicas das comissões, sejam elas interiorizadas ou não.

De forma geral, os entrevistados afirmam que o parlamento gaúcho procura tecer interlocuções com os cidadãos e que a Casa seria uma instituição tradicionalmente aberta, representativa e plural. Mas, ao mesmo tempo, há uma espécie de conformismo quanto ao desenvolvimento de novos arranjos de participação institucionalizada ou de redesenhá-los, com base na justificativa de que o ideal seria ter uma melhor divulgação desses espaços para com a população. Ou então, como apontado na seção anterior, há uma espécie de sensação de que todo esse processo “não levará a nada”, decorrente da queda da mobilização social, política e institucional, conjugado com contextos que prejudicam a realização de obras ou serviços públicos por causa da queda de receitas (crise econômica). Todo esse fenômeno compromete a realização de novos processos de engajamento participativo.

*Acho que tem um pouco de ranço da população em querer participar, né? A população está muito descrente, não acredita mais que alguma coisa possa mudar. Tá cansada, sabe, de promessa. Tá achando que participar de uma audiência assim é receber promessa de político que não vai cumprir. Eu acho que os espaços estão aí. E as reuniões estão acontecendo e estão abertas ao público. As audiências acontecem, talvez pudessem, talvez pudesse mudar a forma de divulgar, se divulgar mais pra fora (Entrevista, Servidor 09).*

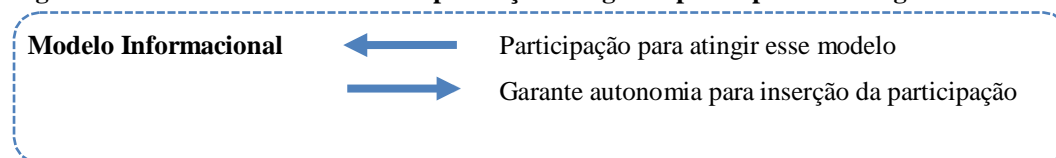
Ademais, deve-se chamar atenção para a estrutura enxuta do corpo técnico da ALRS, marcada por uma queda constante no número de servidores ao longo do tempo. Só para exemplificar: um mesmo servidor é o gestor do Portal da Transparência do Legislativo e também Diretor do Departamento de Orçamento e Finanças. Essa situação prejudica a gênese de novas formas participativas ou de seus redesenhos, devido ao fato de os funcionários estarem mais preocupados com as demandas que seriam mais urgentes, ou seja, aquelas do dia a dia do Legislativo.

Entretanto, tal qual um servidor comentou: “como sempre acontece no setor público, nós corremos atrás aqui para diminuir a nossa defasagem. Nós não demos

aquele pulo, aquele salto de qualidade para ficar à frente das demandas. Nós estamos sempre correndo atrás” (Entrevista, Servidor 09).

A questão central é que se necessitaria de condições exógenas mais intensas (choques externos) para atuar como indutoras da promoção ou mudança do engajamento participativo vigente na ALRS, e que, assim, esta Casa consiga canalizar esses *inputs* institucionalmente, por meio do mecanismo causal de adaptação. Contudo, nesse momento, também nos deparamos com a importância das condições endógenas para o desenvolvimento institucional (disponibilização de recursos internos), para que essas condições consigam estabelecer formas de encaixe com as condições exógenas, o que as aproximaria entre si. Dessa maneira, o mecanismo de coordenação passaria a atuar. Em suma, a adaptação ao contexto externo apareceria primeiro, para então emergir o mecanismo de coordenação institucional, mais focado em aspectos internos (adaptação → coordenação). Essas condições endógenas estão interligadas à organização do legislativo, que, no caso da ALRS, se aproxima mais do partidário — pensando esses modelos dentro de uma tipologia de tipo-ideal — o que acarreta em mais ingerências políticas e situações conflitivas dentro do Legislativo, influenciando no conformismo e desinteresse em novas experimentações e ação criativa sobre a participação. Tais características criam empecilhos para a emergência de uma cultura organizacional que atue nessa direção. Por outro lado, o modelo informacional atua duplamente para o desenvolvimento da participação: esta é formulada para atingir tal modelo, com vistas a gerar diferentes fontes informacionais e especializações, e, ao mesmo tempo, ele garante que essa agenda seja inserida internamente, por assegurar uma atuação mais ativa das comissões, canalizando os *inputs* participativos e reduzindo a incerteza decisória (fonte de expertise) e maior burocratização do quadro de servidores.

**Figura 02- Modelo informacional e a promoção da agenda participativa no Legislativo**



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que a forma como a organização do legislativo irá se constituir depende muito do contexto e das dinâmicas político-partidárias dos estados.

#### 4.1.6.2. A participação no Legislativo de Minas Gerais na atualidade (2010–2018)

Em tempos mais recentes, a ALMG aumentou o seu investimento em iniciativas de engajamento digital. Esse processo iniciado com as consultas públicas online, criadas em 2009, continuou com o *Envie sua Sugestão de Projeto de Lei* (2011), e o *Dê sua Opinião sobre Projetos em Tramitação* (2014). A implantação dessas inovações está condicionada com a instituição do Direcionamento Estratégico da Casa (2010–2020)<sup>199</sup>, que impulsionou mais a participação por meio das TICs, uma vez que, até então, a Assembleia mineira se voltava essencialmente para atividades presenciais. Uma das primeiras ações desse direcionamento foi a reformulação do portal institucional, que foi lançado em outubro 2011 (Agência de Notícias ALMG, 03/10/2011), e o *envie sua sugestão* (banco de leis) entrou nesse bojo.

O Direcionamento Estratégico foi instituído por meio da Resolução 5.334/10. O seu processo de construção iniciou-se em outubro de 2009, tendo duração de sete meses. Para a sua constituição foram desenvolvidas pesquisas, consultorias, oficinas e análises de tendências, envolvendo distintos públicos (servidores, sociedade, deputados, imprensa, atores do Executivo, etc.). Ele possui uma duração de uma década (2010–2020). Todavia, a cada dois anos, com a eleição da Mesa Diretora — apesar de haver uma tradição de uma mesma Mesa ficar por uma legislatura inteira — são definidas as prioridades estratégicas a serem executadas no aludido período (ALMG-Direcionamento Estratégico).

Com base nesse direcionamento, foi criada a Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC), também em 2010, cujas atribuições são a de “gerir ações de planejamento e gestão estratégicas, de sistemas de informação, de sistematização e normatização de procedimentos administrativos, de modo a contribuir para que a Assembleia legislativa desempenhe adequadamente sua missão institucional” (Portal ALMG). Anteriormente, a concepção de planejamento estava dentro da Diretoria de Finanças, como um “adendo da Administração”, no sentido de “planejar o dinheiro”

---

<sup>199</sup> Como um servidor nos alertou, não é que antes a ALMG não tivesse um Direcionamento Estratégico, mas a grande diferença deste direcionamento é que o planejamento está dentro de um mapa estratégico (visão de futuro, missão, compromissos e objetivos organizacionais e finalísticos), com estruturas e finalidades voltadas para esse mapa, algo que não acontecia anteriormente, pois antes se baseava mais em diretrizes e orientações.

(Entrevista, Servidor 21). Essa Diretoria é ocupada até o momento pelo mesmo servidor efetivo desde a sua inauguração.

Com base nas entrevistas realizadas, o então presidente da Casa, Deputado Alberto Pinto Coelho (PP), foi um ator relevante para a constituição desse documento, por causa da vivência anterior dele, de trabalhar com a ideia de planejamento estratégico dentro de uma perspectiva mercadológica. Assim, a dimensão política foi um fator importante para que esse projeto fosse adiante.

*(...) uma instituição pública que tem uma atividade de dar respostas e ter uma participação muito importante no avanço da sociedade, ela tem que fazer uma imersão, mergulhar, pra ver se o ferramental que ela usa tá realmente atendendo a expectativa da sociedade e os desafios que são postos. E nada melhor do que você tentar nessa imersão desenvolver um planejamento estratégico. Isso é um processo que nós conseguimos através de uma consultoria renomada desenvolver, e naturalmente não ficou restrito só ao nosso período. Ele é uma proposta que tem, é um processo continuado com etapas, com conquistas. (...) E a riqueza desse processo, da contribuição das pessoas, do envolvimento, do entusiasmo foi muito grande. E naturalmente, trouxe, e espero que esteja trazendo ainda resultados significativos no aprimoramento dos processos, na digitalização da Casa, nessa introdução desse ferramental pra poder cumprir essa missão (Entrevista, Parlamentar 07).*

***Acho que um aspecto fundamental é a vontade política à época que foi determinante, ainda que as equipes técnicas da Assembleia têm conhecimento técnico necessário e suficiente, são bem empenhados nesse tipo de iniciativa. Mas acho que o crucial nesse período foi a determinação, inclusive, da Mesa Diretora, a época o Presidente era o Alberto Pinto Coelho, que acabou virando governador do Estado. Ele que, por experiência dele fora daqui, indo conhecer, ele determinou que a Assembleia fizesse um planejamento estratégico para orientar o trabalho da Casa. Isso foi ótimo, porque a gente sentia necessidade disso aqui na Casa, mesmo percebendo e entendendo o processo de desenvolvimento organizacional que já vinha acontecendo (Entrevista, Servidor 20, grifos meus).***

Destaca-se que o Direcionamento Estratégico tem como foco analítico a interface para fora dos seus muros, pensando as funções da instituição parlamentar. O ponto central passou a ser aprimorar o trabalho do deputado, uma vez que é ele quem interage mais com o cidadão. A imagem da ALMG depende do modo como trabalhos dos parlamentares repercutem junto à população. Portanto, o direcionamento não se refere a uma estruturação interna, ou seja, de dentro pra dentro, mas, sim, voltado para o ambiente externo. Nesse sentido, o desenvolvimento da participação se coloca como algo central, sendo um dos seus objetivos finalísticos: “ampliar e aprimorar a participação da sociedade nas atividades do Poder Legislativo” (ALMG-Direcionamento Estratégico).

Como já demonstrado, há toda uma tradição no parlamento mineiro de formular inovações participativas. Entretanto, a importância do direcionamento é que ele garante uma maior estabilidade e organização sobre como fazer isso. O caminho já está expresso formalmente. Além disso, ele contribui para dar respaldo à compreensão da participação como um valor para a Casa. Esses pontos facilitam a emergência de iniciativas que promovam o engajamento participativo por parte dos servidores técnicos: “A gente consegue justificar e consegue bancar iniciativas voltadas para essas questões [a participação], sem que isso seja questionado, porque já há um pressuposto que aquilo é uma intenção da Casa” (Entrevista, Servidor 20). Contudo, são estabelecidas algumas metas flexíveis, visto que todo esse processo institucional envolve uma Casa política, e a decisão final cabe aos parlamentares, principalmente àqueles membros da Mesa.

Assim, foi nessa década que emergiram inovações participativas digitais de incidência direta: o *Envie sua Sugestão de Projeto de Lei* (banco de leis), surgido em 2011, e posteriormente o *Dê a sua Opinião*, criado em 2013. As referidas inovações digitais adotadas pela ALMG ocorreram com base em uma interface constante com a Câmara dos Deputados e com o Senado. Assim, os próprios entrevistados afirmaram que estabelecem redes sistêmicas constantes com servidores do Parlamento Nacional e que as iniciativas desenvolvidas por essas duas Casas serviram de inspiração para formular esses espaços de participação digital.

O denominado banco de leis oportuniza que os cidadãos enviem a sua sugestão de projeto de lei, que, ao primeiro momento, é analisada do ponto de vista da competência técnica e jurídica pelos servidores da ALMG lotados na área da consultoria. Ressalta-se que, assim que esse arranjo fora instalado, ocorreram algumas tensões e resistências entre setores desse parlamento, pois isso aumentou a carga de trabalho dos consultores <sup>200</sup>. Esse episódio demonstra a necessidade constante de compartilhamento das ações e integração dos departamentos para que o engajamento participativo prossiga (Faria, 2012; Nisbett, Leston-Bandeira, 2018), além da ação autointeressada dos servidores que, ao primeiro momento, prejudicaram os processos iniciais de implementação desse arranjo. Deste modo, a burocracia pode acabar agindo em uma lógica *rent-seeking*, como preconizado pela escola do *Public Choice*. Nem

---

<sup>200</sup> Foi relatado que inicialmente as manifestações dos cidadãos eram recebidas no banco de leis, mas elas não eram analisadas tecnicamente pelos servidores. Depois de cerca de dois anos essa situação foi normalizada.

sempre o corpo funcional é pró-democracia participativa, ou pró-cidadão; apesar de, em alguns casos, eles serem pressionados pela sociedade civil a adotarem posições nessa direção. Um exemplo é a constante cobrança que esses movimentos e entidades fazem acerca do resultado da participação realizada (dar retorno sobre a participação), gerando disputas internas entre os setores administrativos para que o fluxo comunicacional chegue até os participantes; ou que as proposições oriundas dos eventos institucionais sejam priorizadas quando apreciadas nas comissões, uma vez que é recorrente o arquivamento delas com a mudança da legislatura ou que elas sejam esquecidas quando o parlamentar que coordenou esse evento não é reeleito, por exemplo.

O *Dê sua Opinião*, por sua vez, proporciona que a Assembleia saiba mais sobre a percepção da população sobre as proposições já em tramitação, além de propiciar trocas discursivas entre os cidadãos, o que potencializa proposições mais qualitativas e com maior legitimidade social. Esse desenho foi feito com base na estrutura da *consulta pública*, explanada anteriormente, uma vez que a consulta está integrada a um evento institucional e refere-se a uma temática específica, e o *Dê sua Opinião* está interligado a um projeto legislativo (Entrevista, Servidor 22). Por outro lado, alguns comentários foram feitos pelos entrevistados por entender que essa inovação poderia ser aprimorada no sentido de gerar mais debates e trocas discursivas entre os cidadãos e entre o cidadão e o parlamentar.

*Nós temos uma ferramenta lá de discussão de projeto de lei, o Dê sua Opinião, que foi feito uma participação, um post. Um deputado queria responder a pessoa e nós não temos essa ferramenta, não temos esse mecanismo. Então, eu não tenho a condição de comentar o seu comentário e você ver que eu comentei o seu comentário, ou então o próprio parlamentar entrar lá e comentar: 'isso é interessante. Eu não tinha pensado por essa perspectiva'. Entendeu? Qualquer coisa: 'não concordo com isso. A tônica do projeto aponta nesse sentido'. Cria nessa forma um tipo de diálogo também nessa forma virtual. [...] A nossa expectativa, era que a gente tivesse uma ferramenta de legislação colaborativa, tipo essas que estão bombando agora, as agências reguladoras utilizam muito, você bota o texto normativo, é como baseado no Wikilegis. Tem vários estudos sobre o Marco Civil da Internet também (Entrevista, Servidor 24).*

Há também algumas críticas entre os servidores sobre a recepção e tradução das demandas advindas do banco de leis pelo fato da mesma restringir a questão legal. Tal fato limita a capacidade de contribuição da sociedade no processo legislativo e o estabelecimento de laços entre a instituição e a população. Em outras palavras, o ciclo se interrompe logo no início, dado que grande parte das manifestações pode ser

classificada como não sendo de atribuição do legislativo estadual. Além disso, argumentam que o título “Sugestão de Projeto de Lei” acaba restringindo o seu escopo, pois é permitido emitir um requerimento para alguma ação, por exemplo. Ou seja, não necessariamente precisa ser um projeto de lei, havendo, assim, uma falha de comunicação nesse processo, o que acaba enviesando esse arranjo e dispersando o engajamento.

Essa espécie de frustração com o *Envie sua Sugestão de Projeto de Lei* faz com que o desenho do *Ideia Legislativa*, que integra o e – Cidadania do Senado Federal, explanado no Capítulo 2, seja em alguns momentos citado como uma inovação participativa a ser perseguida e que poderia ser adotada futuramente. Isso se justifica por tratar a manifestação do cidadão como uma ideia, ou seja, não é um projeto de lei já pronto e finalizado; e segundo por depender do aval de uma parcela da população — 20.000 curtidas no prazo de quatro meses — para ser encaminhada para apreciação da comissão.

A menção dessa iniciativa do e – Cidadania demonstra também que o processo de mudança institucional também opera por condições sistêmicas, ou seja, por meio da interação entre as instituições e organizações. Nesse caso, são formadas parcerias e processos de cooperação, exemplificado pelo fato de os servidores mineiros já terem ido a Brasília algumas vezes para conhecer mais de perto o e – Cidadania como um todo. O mesmo aconteceu com o e-Democracia da Câmara dos Deputados. Algo semelhante ocorreu com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Nesse mesmo período, a ALMG formalizou dois projetos em parceria com professores do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a finalidade de aperfeiçoar as inovações participativas da Casa e repensar os seus desenhos e processos.

O primeiro deles, formalizado no final dos anos 2000, tinha como objetivo aprimorar os eventos institucionais. Com base em uma perspectiva mais deliberacionista da Teoria Democrática, os autores procuraram desenvolver algumas questões como: a seleção mobilização dos participantes; o intercâmbio e as trocas argumentativas; a formação de um sistema deliberativo e cruzamento de arenas discursivas; a efetividade dessas práticas participativas; a utilização e integração das TICs; entre outras (Mendonça, Cunha, 2012; Mendonça, Cunha, 2014a)<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> Como resultado dessa parceria, foi gerado um relatório final (Mendonça, Cunha, 2012), que inclusive foi uma das bibliografias do último concurso realizado pela ALMG, para o cargo de consultor legislativo



Essa cooperação entre ALMG e UFMG partiu dos funcionários efetivos do parlamento da área da comunicação, que procuraram o Professor Ricardo Fabrino. Ele, então, envolveu outros professores do Departamento, sendo esse projeto também coordenado pela Professora Eleonora Cunha.

Havia uma crença dentro da ALMG de que o modelo participativo dos eventos institucionais, modelo este coordenado pela GPI, estaria defasado. Acreditava-se que os Seminários Legislativos, os Fóruns Técnicos e os Ciclos de Debates tiveram um papel relevante, principalmente na década de 1990, para a formalização de políticas públicas e para subsidiar o processo legislativo. No entanto, seria necessário renová-los, adotando novos princípios e desenhos.

Este episódio demonstra alguns conflitos dentro de alguns órgãos da burocracia sobre como idealizar e realizar a participação, bem como as finalidades dela, dado o seu caráter polissêmico. Ressalta-se que o consentimento por parte da Mesa Diretora para a realização desse projeto coma UFMG não foi um empecilho. Ainda mais observando que quem era o Presidente à época era o Dep. Dinis Pinheiro (PP), um ator que procurou desenvolver projetos de interlocução com a sociedade, com constantes viagens para o interior. A ALMG, e sendo ele um representante dela, estava mais em evidência externamente, nesse período. Todavia, há menções na direção de que esses processos eram menos organizados e com menos priorização quanto ao processo legislativo em si. Como um servidor afirmou: “O Dinis Pinheiro foi uma época que faltou espaço na agenda pra ter evento. A gente criou até evento que nem nominado era. A *Marcha Contra o Crack*<sup>202</sup> foi tudo na gestão dele” (Entrevista, Servidor, 24). Esse episódio demonstra, à semelhança da Presidência do Dep. Anderson Aduato (PMDB), como o protagonismo de uma liderança política interfere no modo da promoção do engajamento participativo e nos seus desenhos (primeira condição causal).

Já no segundo momento, ocorreu o Projeto *Práticas Participativas*, cujos objetivos centrais foram: aprimorar formas de mobilização dos distintos públicos

---

(duas vagas). O concurso, como um todo, tinha o objetivo de preencher 27 vagas (analista de sistemas, consultor administrativo, engenheiro electricista, relações públicas, dentista, enfermeiro, e o já citado consultor legislativo). Ele foi publicado no final de 2013, mas as provas foram realizadas em 2014. De acordo com os entrevistados, a vaga de consultor legislativo era destinada à Gerência de Projetos Institucionais (GPI), e os alvos eram, prioritariamente, profissionais das Ciências Sociais que atuariam em projetos relacionados à interlocução social.

<sup>202</sup> A *Marcha Contra o Crack e outras Drogas* iniciou em 2012 e teve três edições anuais (2012, 2013 e 2014). Também foi produzida uma cartilha intitulada: *Luta Contra o Crack – A Vida Tem que Vencer*. Para saber mais, ver [www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2014/marcha\\_crack/o\\_que\\_e.html](http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2014/marcha_crack/o_que_e.html)

existentes; e intensificar iniciativas de democracia digital<sup>203</sup>. Assim, este projeto não focou na Teoria Democrática Deliberativa e nem se centrou na análise de inovações participativas específicas (eventos institucionais), como aconteceu no primeiro caso; mas, sim, em processos comunicacionais e de interlocução mais amplos entre a sociedade e a instituição parlamentar <sup>204</sup>. Alguns servidores pontuaram que essa aproximação com a UFMG foi importante para propiciar uma reflexão crítica sobre esse aspecto do desenvolvimento institucional, visto que eles já estavam formulando formas de participação com base mais na prática e na experiência deles, como se fosse uma espécie de automatismo.

A aproximação entre universidades e o legislativo é um fator importante para o fomento da participação institucionalizada (fator exógeno e sistêmico), seja na formação de novas inovações participativas ou na mudança delas. Mas, para isso acontecer, uma condição necessária é o alto grau de burocratização e profissionalização dos servidores efetivos para que eles consigam levar esse projeto adiante, inclusive para ter aval da Mesa Diretora. Essa burocratização garante a eles uma maior autonomia para repensar o desenvolvimento institucional da Casa, no sentido de estabelecer interfaces participativas com atores externos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a diminuição da interiorização da ALMG, a partir de 2015, durante a gestão do Dep. Adalclever Lopes (PMDB). Essa redução se deu em decorrência da crise fiscal e econômica que o estado de Minas Gerais enfrentava. Deste modo, foi necessário adotar medidas de austeridade e de restrição orçamentária<sup>205</sup>. Assim, a realização de audiências públicas no interior pelas comissões ficou restrita a duas por ano. Esse contexto deve ser entendido como uma condição exógena, marcada por uma conjuntura crítica que influenciou a promoção de práticas participativas dessa instituição.

Nesse meandro de não realização das audiências interiorizadas, e já marcado por um ambiente de buscar tornar o parlamento mais digital, devido ao próprio

---

<sup>203</sup> Inclusive foi feito um mapeamento das inovações digitais nos legislativos ao redor do mundo que propiciam a interlocução com os cidadãos, uma preocupação presente no próprio Direcionamento Estratégico.

<sup>204</sup> Essa fase do projeto foi importante para a criação da política de participação da Assembleia, inclusive com a definição do conceito de públicos, além da ideia de instaurar um Observatório das Controvérsias, com vistas a ressaltar o caráter conflituoso desse parlamento.

<sup>205</sup> Além disso, os entrevistados argumentaram que seria difícil justificar a promoção de viagens para o interior por parte da ALMG, quando os servidores públicos do poder Executivo estavam com salários atrasados. Um deles chegou a afirmar que, nesse momento, uma planilha circulou internamente detalhando os custos dos eventos institucionais, e que, quando se fixa muito nos números, fica difícil justificar tais ações.

Planejamento Estratégico, a ALMG passou a investir mais no engajamento participativo e na interlocução com os cidadãos por meio das TICS.

Em 2013 e 2014, a casa criou o aplicativo do parlamento mineiro, tanto em sistema *Android* quanto em *IOS* (Agência de Notícias ALMG, 20/11/2014). Em abril de 2017, a Casa lançou o *portal mobile*, uma vez que as pessoas, atualmente, usam mais a internet via celular<sup>206</sup>. Essa medida facilitou o acesso por meio desses aparelhos e de *tablets*, com uma navegabilidade mais apropriada (Agência de Notícias ALMG, 03/04/2017). Todavia, pensando nas inovações digitais da Casa — *Consulta Pública On-line, Envie sua Sugestão de Projeto de Lei* e o *Dê sua Opinião sobre Projetos em Tramitação* — apenas esta última, até o momento, possui versão *mobile*.

Todavia, pensando na ampliação dos *inputs* dos cidadãos em direção à instituição parlamentar, em abril de 2018, houve a inauguração das reuniões interativas, pela qual o cidadão, além de poder assistir às sessões das comissões via internet em tempo real <sup>207</sup>, conseguiria enviar perguntas, sugestões, comentários, que poderiam ser lidos pelo presidente da comissão, a depender da sua decisão, gerando mais trocas deliberativas e aportes informacionais (Agência de Notícias ALMG, 12/04/2018). Esse arranjo teve como modelo as audiências públicas interativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ambas implantadas em 2012<sup>208</sup>. Contudo, há algumas menções acerca da questão de que o desenho dessas reuniões limita a expansão do engajamento participativo. Cita-se, por exemplo: ela poderia abrir antes da sessão legislativa começar para que os comentários e perguntas dos cidadãos sejam feitas, como acontece no Senado; além de aperfeiçoar a forma de mobilização que é feita a respeito da pauta a ser discutida.

Nesse sentido, observa-se uma tentativa da ALMG de ser apropriar mais de formas de engajamento digital, apesar de estar em um estágio incipiente, com pouca integração entre as esferas participativas. Nesse contexto, há a atuação do mecanismo de camada (*layering*), na qual a participação legislativa, até então mais presencial seja pelos eventos institucionais ou pelas comissões (posteriormente), passa a ir em direção

---

<sup>206</sup>Segundo pesquisa TIC Domicílios de 2015, organizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, 89% dos brasileiros acessam a internet pelo celular.

<sup>207</sup>Na verdade, essa possibilidade já existia desde outubro de 2017.

<sup>208</sup> Ressalta-se que a Deliberação da Mesa 2519/2011 dispõe sobre os recursos de interação e de participação por meio do portal da Assembleia de Minas Gerais, o que envolve o consulta pública on-line, o *envie a sugestão de projeto de lei* e o *dê sua sugestão*, além de outras iniciativas como *chats*, enquetes, pesquisa on-line, etc., além de determinar os setores responsáveis por essas formas de engajamento digital e suas respectivas funções. Já as reuniões interativas não possuem resolução formal que trate dela (Informação fornecida pelo sistema de comissões da ALMG no dia 04/12/2018).

ao ambiente digital. Mas esse estágio inicial é condicionado à própria natureza do parlamento. Por ser uma instituição coletiva e com distintos conflitos, essas características fazem com que processos de renovação institucional sejam mais lentos. Contudo, há um esforço de desenvolver formas de construção colaborativa entre essa instituição e a sociedade por meio dessas tecnologias junto ao ciclo das políticas públicas e suas diversas etapas envolvidas, e todo esse esforço está respaldado no Direcionamento Estratégico dela. Entretanto, destacam-se algumas críticas a essa priorização da participação digital, pois nela a população estaria “mais distante” e causaria “menos problemas para o Legislativo”.

Para finalizar, uma nova agenda de pesquisa emerge quando o PT assume o governo estadual de Minas Gerais, com Fernando Pimentel, e implanta os Fóruns Regionais. Os Fóruns eram responsáveis por realizar audiências regionalizadas com vistas a ouvir a população local acerca do planejamento das ações governamentais (PPAG, PMDI, LDO) e no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Mesmo com uma parceria com a ALMG, tanto que o logo da instituição estava presente na realização desses fóruns, algumas questões importantes são: como se deu essa relação entre essas duas instituições no que tange à formulação e ao planejamento das políticas participativas; e como as práticas participativas então desenvolvidas pela ALMG foram acomodadas nesse contexto?

Essas indagações são importantes, pois alguns entrevistados afirmaram que os Seminários Legislativos e as discussões das leis orçamentárias promovidos pelo parlamento mineiro perderam força nesse período. Outros discordaram dessa visão. De certo é que esse momento estabelece uma mudança de rota, uma vez que tradicionalmente a Assembleia mineira era instituição responsável por desenvolver os espaços de participação institucionais.

#### **4.2. Condições e Mecanismos causais para a promoção da participação: os casos da ALMG e ALRS em perspectiva comparada**

Depois de descritas as inovações participativas legislativas desenvolvidas em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, desde a década de 1990 até os tempos atuais, faz-se necessário sistematizar uma comparação entre esses dois casos para compreendermos como se dá esse processo de formular e implantar a participação dentro do parlamento.

Reconhecemos a existência de entraves institucionais e políticos para que esses projetos institucionais prossigam. Os entraves institucionais são aqueles relativos ao sistema político e ao sistema federalista brasileiro, o que restringe a capacidade decisória do legislativo subnacional no ciclo das políticas públicas e sua competência de definir claramente as suas atribuições e poder de ação relevantes. Como Tomio e Ricci (2012, p. 200) argumentam, “o escopo decisório do Poder Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa”, uma vez que a maioria das prerrogativas de proposições relevantes é exclusiva do Poder Executivo, a exemplificar pelas questões orçamentárias e leis relativas à administração pública. Houve uma ampliação dos poderes legislativos do Executivo com a Constituição de 1988. O Executivo dota de prerrogativas legislativas proativas (capacidade de iniciar legislação) e reativas — bloquear a legislação — vetos totais ou parciais; de recursos de controle da agenda política por meio de coalizão partidária; e da distribuição de recursos político e financeiros (Nascimento, 2012). Todos esses fatores criam empecilhos para o encaminhamento de proposições legislativas oriundas da sociedade civil e, principalmente, a sua tramitação (Martins, 2012), o que prejudica o fortalecimento da agenda participativa no Legislativo.

Esses aspectos dificultam a organização da Casa para suas funções tradicionais e para sua abertura às inovações que envolvem a mobilização social. Tais inovações estão, assim, mais presentes nos Executivos nacional e subnacional. É por isso que os entrevistados afirmam que o legislativo subnacional atua mais no campo das regras para o servidor público estadual e nos interesses corporativistas desses grupos.

Já os entraves políticos dizem respeito à própria atuação do parlamentar e à lógica de exercer a representação política. O parlamentar poderia preferir privilegiar o contato com as suas bases, em um modelo mais distributivista ou buscar beneficiar setores organizados da sociedade (policiais, professores, agricultores) do que se envolver em projetos participativos institucionais com discussão pública mais ampla entre distintos atores. Acrescido a isso, no polo oposto, a sociedade ainda está acostumada à “cultura do pedir” (Moreira, 2007) em relação aos deputados, o que também prejudica o desenvolvimento dessas inovações institucionais de mediação política.

Entretanto, mesmo com esses entraves, observou-se a promoção de desenhos participativos no interior do legislativo subnacional, impulsionada, acreditamos, pelo processo de redemocratização e a promulgação das Constituições Federal e Estadual.

Como já apontado, essas Cartas garantiram e regulamentaram os espaços participativos institucionais. Assim, notamos, no início da década de 1990, a realização das audiências públicas, inclusive no interior dos estados (*participação como assembleia*).

Com o passar dos anos, novos tipos de arranjos participativos foram criados, representados principalmente pela Comissão de Participação Legislativa. Essa comissão se espalhou para diversas Casas subnacionais. Entretanto, grande parte delas não tem uma atuação expressiva, à exceção do caso mineiro que assumiu as funções de coordenação nos processos de planejamento governamental e orçamentário.

Nesse momento, ganha destaque aquilo que estamos considerando como a “*participação como comitê*”. Nela a participação no parlamento ocorre em espaços menores e com um número mais limitado de participantes. A prática participativa torna-se mais colegiada, o que possibilita o estímulo à escuta, embora assuma caráter mais consultivo. As audiências públicas, além de acontecerem em formato de assembleias populares, passam a ocorrer no interior das comissões parlamentares com um menor número de participantes, mais episódicas e mais pontuais. Ocorre, portanto, um processo de racionalização do processo participativo.

Por fim, na década presente, deparamo-nos com duas situações: 1) *esvaziamento da participação* nos moldes desenvolvidos até então pelo parlamento, seja pela dificuldade de mudança dos seus desenhos que não conseguem se adaptar a novos conceitos da ação coletiva e da mobilização política, e até mesmo pela sensação de não atingir a eficácia política entre os participantes; 2) reflexão sobre os *novos rumos para a participação* no Legislativo por meio da introdução das formas digitais com vistas a torná-lo mais aberto e transparente.

Esse terceiro estágio impulsiona mudanças não só no desenho das formas participativas, mas nas suas funções: além de subsidiar as proposições legislativas passa a se concentrar no monitoramento, fiscalização e avaliação dessas proposições e das políticas públicas. Nesse contexto, emerge o movimento do *crowdlaw*, já apresentado anteriormente.

**Figura 03- Participação no Legislativo Brasileiro e seus estágios**

Fonte: Elaboração própria

Constatou-se, por meio da análise comparativa, que o legislativo de Minas Gerais desenvolveu mais inovações participativas do que no Rio Grande do Sul e de forma mais frequente.

Esse fenômeno é explicado pela relação de três condições explicativas, a saber: 1) protagonismo e ação dos agentes estratégicos (parlamentares e servidores); 2) institucionalização e burocratização do Legislativo, exemplificado pelas estruturas e desenvolvimento institucional, profissionalização do corpo técnico, incremento da legitimidade pública, etc.; e 3) o contexto político-institucional que se traduz no modelo organizacional assumido pelo parlamento e nas forças político-partidárias intra e inter instituições. Essas três condições são integradas entre si, por exemplo: um tipo de modelo de legislativo, que no caso é o informacional, garante os recursos institucionais necessários e propicia uma atividade, principalmente dos servidores (agência), voltada à promoção dessas inovações. O contexto político-institucional que sustenta esse modelo nos parece oferecer custo menor para o desenvolvimento da participação.

A primeira condição explicativa aqui elencada refere-se à atuação dos agentes estratégicos — parlamentares e servidores — para o surgimento de inovações participativas. O apoio dos parlamentares para a continuação desses projetos institucionais é essencial, considerando que tal grupo apresenta poder de veto. Garantir recursos, como de pessoal e de estrutura, é fundamental para a atuação destas inovações. Neste caso, a Mesa Diretora tem um papel relevante em assegurar que o engajamento público seja um objetivo dentro da Casa.

Além da ação estratégica dos deputados, deve-se também considerar a atuação dos servidores comissionados, aqueles lotados em gabinete, que assessoram os deputados. Não obstante, a ação e o papel dos servidores comissionados é tópico para estudos futuros.

No caso do RS, a atuação dos deputados foi diferente. Em primeiro lugar, nota-se que, no lugar do aperfeiçoamento institucional, o que ocorreu nesta Casa foi uma

mudança institucional em direção à diminuição dos espaços participativos. Como apontamos anteriormente, a CLP esteve presente em quase todos os parlamentos subnacionais, mas sua centralidade variou nas Casas. Na ALRS, a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular, criada em 2003, foi transformada pelos deputados em Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular, em 2015. Essa mudança foi motivada pela avaliação negativa do parlamento gaúcho sobre ela, assim como pela percepção dos deputados gaúchos de que o tema sobre a defesa do consumidor daria maior visibilidade à ação parlamentar, com resultados mais diretos e imediatos. Por outro lado, na ALMG, observou-se a atuação importante de alguns deputados para expandir a vocalização e influência dos cidadãos. Como exemplo disso, temos os casos da CPP e do *Pinga Fogo*.

Quanto à ação dos servidores, ela foi importante para a disseminação das práticas participativas como um valor da instituição. Neste caso, o conceito de ativismo burocrático (Abers, 2019) nos ajuda a pensar a centralidade de setores estratégicos da burocracia que disseminam e regulamentam estas práticas em setores estratégicos da Casa. Na ALMG, há, por exemplo, a GPI, um órgão específico para desenvolver o engajamento participativo. Além deste, existe a Consultoria Temática que atua em interface com essa gerência na concretização da participação legislativa. Todo esse histórico é importante para que as principais entidades e as organizações civis passem a respeitar a Assembleia e enxergá-la como uma interlocutora.

*“Tecnicamente, aqui dentro (...) a gente tem uma responsabilidade no sentido de entender que a burocracia importa nessas conduções todas [dos processos participativos]. Porque a gente topou assumir essa processualidade aí, esse negócio de escrever as minutas, dos pareceres, de adensar essas minutas com uma leitura da política pública, do lugar da participação, por que está demandando aquilo, o quê que aquele ator estava dizendo. Foi uma coisa, mas foi importante”* (Entrevista, Servidor 21).

A normatização e regulamentação dessas inovações participativas no Regimento Interno da Casa apontam para uma preocupação deste corpo de funcionários em assegurar a continuidade desta agenda participativa, garantindo a sua permanência ao longo do tempo. Esse papel tem sido assumido pelo Direcionamento Estratégico da ALMG.

Essa dinâmica de regulamentação ocorre com base na interface do campo político com o administrativo para a acomodação de novas regras ou para a canalização institucional quando elas causam distintos impactos a depender da conjuntura externa.



Como aponta um dos servidores entrevistados, para que houvesse a realização dos eventos institucionais, a estratégia foi procurar os deputados predispostos à participação cidadã para que os mesmos coordenassem e conduzissem esses processos também (Entrevista, Servidor 17).

*“O que sustenta o êxito de boas iniciativas participativas aqui da Assembleia são os arranjos institucionais internos. Por exemplo, quando você cria uma comissão, você cria um regimento, cria um regulamento, cria uma gerência, cria um calendário, inclui no Planejamento Estratégico da Assembleia. Quando você institucionaliza, ritualiza determinados processos, porque você diminuiu a discricionariedade do presidente de comissão, ou da Assembleia. Isso tem muito a ver com o corpo técnico. O corpo técnico é estratégico na defesa do processo. Então, você tem que ganhar o corpo técnico do processo, se o corpo técnico não tiver convencido... [rejeição]”* (Entrevista, Deputado 09).

Esses dois aspectos — a regulamentação da participação e a sua compreensão como um valor — foram processos construídos ao longo do tempo, protagonizados pelos servidores ativistas que atuavam em um tipo de contexto institucional marcado pelo modelo informacional, que oferece um status funcional diferenciado aos seus técnicos.

A segunda condição causal trata dos recursos institucionais (corpo funcional, recursos financeiros, etc.) da Casa. A ALMG apresenta um processo de institucionalização mais robusto, através do qual o corpo técnico dedica mais espaço às inovações participativas por meio de um processo de reformulação e desenvolvimento institucional da Casa que teve início na década de 1980.

Premidos pela necessidade de melhorar a imagem pública desse parlamento, mediante ocorrência de escândalos políticos, a Assembleia mineira resolve investir na sua imagem aumentando inclusive os gastos em publicidade da Casa (Fuks, 2010).

Outro fator que colabora para a manutenção, adensamento e aperfeiçoamento destes arranjos é o fato de, no nível estadual, o engajamento participativo ter se iniciado na instituição parlamentar devido ao processo de desenvolvimento institucional do parlamento mineiro. Isso condiciona o mecanismo de dependência de trajetória, tornando as quebras e rupturas mais custosas e difíceis de ocorrerem.

No Rio Grande do Sul, ao contrário, o protagonismo participativo esteve mais concentrado no Poder Executivo que começa com a institucionalização dos Coredes. Quando o legislativo estadual buscou ser protagonista nessa agenda, por meio do Fórum

Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR), isso ocorreu em meio às disputas políticas com o Executivo (instância competidora).

Como demonstrado, as Assembleias legislativas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul apresentam, de forma geral, uma estrutura organizacional adequada, com um corpo técnico qualificado e competente. Dado que esta condição endógena é importante para o desenvolvimento das inovações participativas, uma vez que o corpo técnico é agente promotor desse desenvolvimento, é possível afirmar que o parlamento mineiro é mais bem estruturado do que o gaúcho. As entrevistas realizadas evidenciam claramente o alto nível de burocratização do corpo técnico da ALMG:

*“O ethos da equipe é muito forte. Eles sabem que eles são bons. Eles têm uma autoestima muito elevada. eles fazem questão de serem bons. (...) Eles não são técnicos meia-sola não sabe? Essa é uma coisa que me impressionou desde o princípio. É tudo com fundamentação teórica, tudo com fundamentação conceitual, não é na base do achismo, é de verdade muito semelhante o que eu vi acontecendo na Câmara dos Deputados (Entrevista, Pesquisador 03).*

Outra questão importante dentro dessa condição causal (institucionalização e burocratização do Legislativo) é a mudança de cargos dentro dessa instituição. Ela é decorrente da relação entre o campo político com o capítulo administrativo, que, no caso, o primeiro acaba se sobrepondo ao segundo. Assim, com a mudança anual da Mesa Diretora da ALRS, têm-se conseqüentemente as alterações do corpo de funcionários que ocupavam determinados postos de trabalho, como de gerências e diretorias<sup>209</sup>.

Esse fator endógeno, relacionado também aos conflitos político-institucionais, é um empecilho para atuação efetiva do mecanismo de aprendizagem organizacional, uma vez que os servidores não obtêm a expertise necessária em certa área devido às mudanças constantes deles nos postos de trabalho; e do mecanismo de coordenação, em que diferentes atores procurariam aderir a um mesmo projeto institucional, que nesse caso seria a promoção de inovações participativas.

No caso da ALMG, as mudanças da composição da Mesa, que estão ocorrendo a cada quatro anos, não alteram de forma significativa o corpo diretivo e de gerências da Casa. Quando há alteração, o servidor que assume é constantemente alguém próximo

---

<sup>209</sup> Os servidores que permaneciam mais tempo no mesmo cargo eram aqueles mais relacionados a promover atividades culturais, educacionais, como a Escola do Legislativo, o Departamento de Cultura, o Memorial, ou seja, menos arraigados à atividade político-parlamentar.

daquele que ocupava o posto anteriormente. Esse *modus operandi* da ALMG foi importante para a concretização do Direcionamento Estratégico.

*“Eu acho que uma das consequências, condições estruturais que a Assembleia que ajudou na construção do Planejamento Estratégico ela ter esse corpo técnico permanente, porque é mais difícil, não vou falar que é impossível, para uma Casa que é comandada com servidores com prazo de duração, ter capacidade, e a disposição de implementar um planejamento de médio prazo. ‘Porque eu tenho que ser capaz de fazer no período que eu estou aqui, porque daqui a pouco entra outro e eu não sei o que vai acontecer. Então, a minha possibilidade vai até aqui’” (Entrevista, Servidor 20).*

Ressalta-se também que os servidores técnicos obtêm respaldo para as suas ações do Diretor-Geral e do Secretário-Geral do Legislativo, sendo que esses dois atores institucionais são importantes para promover a conciliação com o campo político. Como um servidor afirma:

*“Esses são cargos que vão organizar toda a linha de construção do trabalho administrativo da Casa. Eles são a linha direta. O Diretor-Geral é responsável por toda administração, faz o alinhamento técnico das equipes da Casa. E o Secretário-Geral da Mesa, a prerrogativa máster dele, é alinhamento de conteúdo, alinhamento político, é esse o trabalho dele” (Entrevista, Servidor 24).*

Deste modo, a condução e a sustentabilidade de novas ideias e ações são mais fáceis quando nestes postos estão pessoas que conhecem o trabalho por estarem neles há mais tempo, resguardados, é claro, os princípios de rotatividade com razoabilidade.

No período aqui analisado (1991–2018), enquanto na ALRS 12 (doze) servidores diferentes ocuparam o cargo de Secretário da Mesa, na ALMG esse número cai para a metade: 06 (seis) funcionários<sup>210</sup>. Quanto ao Superintendente Geral, 25 (vinte e cinco) servidores ocuparam esse cargo na ALRS; já na Assembleia mineira, observamos 07 (sete) servidores como Diretor-Geral<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Ressalta-se que as mudanças daquele que exerce o cargo de Secretário Geral da Mesa é algo mais recente. Como já escrito, de 1991 a 2018, tivemos seis diferentes nomes nessa posição: Paulo Rubens Vieira (1991–1999); João Franco Filho (1999–2001); Eduardo Vieira Moreira (2001–2007); José Geraldo Prado (2007–2014); Carlos Eduardo de Navarro (2014–2017); Guilherme Wagner Ribeiro (2017–2019). A servidora Luíza Homen de Oliveira assumiu essa função em 2019 (2019–atual). Ressalta-se que, entre 1999 a 2001, o servidor João Franco, com nome de Assessor Executivo e Controle, ocupava o cargo de Secretário Geral da Mesa. Esse posto de assessor acabou se tornando o Cargo de Secretário-Geral da Mesa pela Resolução 5189 de 16/11/1999 (art. 4º).

<sup>211</sup> Mesmo possuindo denominações diferentes, os cargos de Superintendente Geral e de Diretor-Geral, da ALRS e ALMG, respectivamente, possuem atribuições semelhantes, o que permite a comparação da rotatividade deles no período aqui analisado.

A Tabela abaixo demonstra o tempo médio (em anos) que um Secretário da Mesa e um Diretor Geral permanecem nesses cargos nos legislativos gaúcho e mineiro (Tabela 14).

**Tabela 14 – Tempo médio de permanência de um servidor na Secretaria da Mesa ou na Diretoria Geral (em anos) – ALRS e ALMG (1991–2018)**

Secretário da Mesa		Diretor-Geral	
ALRS	ALMG	ALRS	ALMG
2,33	4,67	1,12	4,00

Fonte: Elaboração Própria com base no Portal da Transparência da ALMG e ALRS

Pelos dados acima, nota-se que a mudança desses dois cargos é menor na ALMG do que na ALRS<sup>212</sup>. Esse fenômeno é ainda mais acentuado no caso do Diretor-Geral <sup>213</sup> (ou Superintendente, quando se trata da ALRS), com o tempo médio de permanência de um mesmo servidor de aproximadamente três vezes maior. Isso ocorre pelo fato de a Mesa em Minas Gerais se alterar menos, bem como a permissão de servidores de recrutamento amplo ocupar as seguintes Superintendências no parlamento gaúcho: a Geral, a de Administração e Finanças, e a de Comunicação e Cultura. Em suma, esses dois aspectos combinados prejudicam a formulação e continuidade de projetos de engajamento participativo dentro da Casa.

Por fim, a terceira condição causal é referente a cultura e contexto político local. Essa condição se enquadra em uma lógica de disputa das forças políticas e partidárias em cada um dos estados. Como demonstrado, o Partido dos Trabalhadores, principal partido que encampa o discurso de promoção da participação, chegou ao poder estadual no Rio Grande do Sul em 1999, além de ter administrado Porto Alegre entre 1989–2004. Tal fato propiciou que surgisse uma oposição à agenda participativa, agenda essa

<sup>212</sup> Outro cargo estratégico, em alguns momentos, ressaltado pelas entrevistas é o de Superintendente Legislativo, no caso da ALRS, e Diretor de Processo Legislativo (DPL), por coordenar os processos legislativos (comissão e Plenário), sistematizando os resultados, inclusive, dos projetos de interlocução com a sociedade. Como a Diretoria Legislativa da ALMG foi instituída em 2001, fazendo uma comparação deste ano até 2018, temos que 04 (quatro) servidores assumiram esse posto na Casa mineira; enquanto no parlamento gaúcho esse número sobe para 08 (oito). Novamente, nota-se uma menor mudança dentro da ALMG, garantindo uma dinâmica de maior estabilidade nessas posições. Fonte: Portal da Transparência da ALMG e ALRS.

<sup>213</sup> Interessante destacar que os dados acima, com base nesse intervalo temporal (1991–2018), contrariam a percepção dos entrevistados de que as alterações na Secretaria da Mesa se fazem mais constantes, por precisar deter confiança e proximidade com a Mesa Diretora para assessorá-la no processo legislativo e nas atividades político-parlamentares. Como é possível notar, o cargo de Diretor-Geral acaba possuindo uma rotatividade maior nessas duas Casas. Entretanto, na ALMG, percebe-se uma proximidade do tempo médio de permanência nesses dois cargos.

muito liderada pelo PT, dentro do Legislativo, pois essa agenda era vista como forma de legitimar as decisões do aludido partido. Os casos do FDDR e da rejeição anterior às propostas de instalação da Tribuna Popular demonstram exatamente isso. O mesmo não ocorreu em Minas Gerais, uma vez que o PT chegou ao Executivo estadual somente em 2015. A coalizão em torno do PSDB preponderava no governo. O PT se acomodou mais no Legislativo como oposição, assumindo arenas que tradicionalmente ampliavam a participação cidadã: a Comissão de Participação Popular (CPP) e a de Direitos Humanos (CPDH).

Esses episódios demonstram a importância da sequência dos eventos decisórios (localização do PT, apresentação de propostas para outros partidos, bem como a reação deles) e da distância ideológica dos atores com poder de veto (Tsebelis, 2009), sendo esta última algo considerável no contexto da ALRS. Tais elementos dificultam alterações mais significativas quanto à implantação de inovações participativas. Segundo Oliveira (2018a), uma dinâmica de polarização em torno do PT marcou a estrutura de competição do Rio Grande do Sul até as eleições de 2014<sup>214</sup>.

A depender da estruturação do subsistema partidário, além de gerar mais conflitos políticos dentro e entre instituições, pode-se dificultar a formulação de projetos institucionais, o que são empecilhos para a coordenação dos mesmos. Figueiredo e Limongi (2007) argumentam que os riscos para a formação de coalizões governativas (inviabilidade) é quando três partidos controlam mais ou menos o mesmo número de cadeiras, pois “a força com que contam lhes permite alimentar a esperança de virem a governar sozinhos” (p. 187), podendo levar à radicalização desse subsistema. Por outro lado, segundo os autores, quanto maior o número de pequenos partidos, mais fácil formar uma coalizão, uma vez que eles não possuem poder de chantagem.

Diante disso, ao examinarmos a composição partidária da ALRS e ALMG, entre as eleições de 1990 a 2014 (Apêndices – Tabelas 3 e 4), percebemos que, das sete eleições do Rio Grande do Sul aqui analisadas, em cinco a diferença entre a primeira e a terceira bancada com maior número de assentos ficou em até três cadeiras (Apêndice – Tabela 3: células grifadas de azul). Apenas nas legislaturas de 2003–2007 e 2011–2015 essa diferença ficou maior. Em 1990, oito partidos conquistaram assento no Rio Grande do Sul; essa situação se mantém praticamente a mesma até as eleições de 2014, quando

---

<sup>214</sup> Segundo o autor, ao longo da história, alguns partidos conseguiram estabelecer interfaces com setores sociais e econômicos no RS, como o próprio PT com os trabalhadores urbanos, movimentos sociais e sindicatos; e o PP mais presente na área da economia rural (agricultores, pecuaristas, engenheiros, etc.).

aumenta a fragmentação partidária, com 15 partidos galgando cadeiras (Ver Tabela 12). Esse fato demonstra que a emergência de partidos menores é algo bem mais recente, concentrando a votação, de forma geral, em quatro partidos na ALRS.

No caso de Minas Gerais, apenas nas eleições de 2014 é que PSDB, MDB e PT conquistam praticamente o mesmo número de cadeiras. Nas outras seis eleições se observa uma maior distância entre as três principais bancadas quanto à quantidade de assentos obtidos. Além disso, nota-se o crescimento do número absoluto de partidos (de 13 partidos em 1990, para 22 em 2014), sendo que as agremiações menores conseguiram conquistar mais cadeiras com o passar do tempo, o que torna o parlamento mais fragmentando, mas, ao mesmo tempo, o aparecimento de pequenos partidos não é um impeditivo grave para a formação de coalizões (Figueiredo e Limongi, 2007).

Nunes (2009), ao analisar as legislaturas 1999–2003 e 2003–2007, demonstra que no Rio Grande do Sul há uma polarização entre partidos de esquerda e direita, ficando os partidos do centro<sup>215</sup> em terceiro lugar. Além disso, segundo esse autor, a migração partidária quase inexistente, o que remonta ao modelo partidário de organização legislativa. Em Minas Gerais, de acordo com ele, não há um padrão claro de composição ideológica. Há um crescimento do centro e da esquerda a partir de 2002, mas somente a última não consegue a maioria das cadeiras no período analisado. Quanto à migração partidária, entre 1995/2013, em média 29,4% dos parlamentares mineiros migraram de partidos, o que demonstra um sistema partidário não tão enrijecido como no RS. O destino delas se direciona mais para a bancada governista, mesmo em um local em que as coalizões costumam ser amplas, como é o caso da ALMG (Melo, 2016). Esse tipo de ação por parte dos parlamentares se aproxima mais do distributivismo como organização legislativa.

O que buscamos argumentar, portanto, é que a composição partidária, e consequentemente a estruturação do subsistema partidário do Rio Grande do Sul, por se caracterizar por maior radicalização e um maior distanciamento ideológico dos atores com poder de veto (Tsebelis, 2009), dificulta a formulação e institucionalização de projetos políticos dentro do Legislativo. Assim, a formulação e a implantação de inovações participativas se tornam mais custosas justamente devido ao contexto político-institucional mais conflitivo, criando empecilhos para atuação do mecanismo causal de coordenação.

---

<sup>215</sup> Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB; Centro: PMDB, PPS, PSDB, PSC, PMN, PV, PSN, PHS; Direita: PFL, PTB, PL, PP, PST, PSD (Nunes, 2009).

Ademais, dentro dessa condição de conflito político e institucional, há os aspectos vinculados à relação entre o Executivo e Legislativo e à organização legislativa internamente.

Sabe-se que, desde a redemocratização, nenhum governador do Rio Grande do Sul conseguiu ser reeleito. Esse fato demonstra as constantes rupturas na relação entre o Executivo com o Legislativo no que tange aos processos de formação de coalizão e composição política, diferentemente do que aconteceu em Minas Gerais, onde o PSDB ficou praticamente por 12 anos consecutivamente (2003–2015) (Apêndice 05).

Além disso, no caso do Rio Grande do Sul, a cada mudança de governo há novas mudanças no que se refere às políticas participativas e ao padrão de relação entre Estado e sociedade. Por exemplo, no governo Yeda Crusis (PSDB), houve uma total ausência de iniciativa no que se refere às instituições participativas, sem ter a criação ou aperfeiçoamento dos conselhos gestores. Já na eleição seguinte, com vitória de Tarso Genro (PT), emerge outra compreensão acerca da relação entre aparato estatal e os cidadãos. Nesse momento, houve o retorno da discussão orçamentária com a população (OP-RS), a expansão do número de conselhos, a implantação do gabinete digital, além da tentativa de construir um “Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã” (SISPARCI), considerado uma experiência participativa extremamente inovadora (Nuñez, 2016).

As mudanças constantes no governo estadual e, conseqüentemente, das suas políticas participativas, afetam a dinâmica relacional entre o Executivo e Legislativo, até pelo compartilhamento dos espaços de decisão e negociação entre os atores desses dois poderes. Assim, há problemas de integração e compartilhamento de espaços de participação acerca da discussão legislativa e das políticas públicas. Mudanças constantes do governo estadual dificultam um prosseguimento estável e contínuo sobre a delimitação das ações entre o Executivo e o Legislativo, o que indiretamente dificulta processos de desenvolvimento institucional por parte da última instituição. Assim, a ALRS assumiu as políticas participativas de forma mais reativa, sem desenvolver internamente um *ethos* participativo, como ocorreu na ALMG.

Uma vez que creditamos à ação da Mesa Diretora importância no sentido de estimular ou não o desenvolvimento institucional, o número de parlamentares que ocuparam essa presidência na ALRS, 25 deputados diferentes no período entre 1990–2019, mostra a variação de orientações políticas advindas destas alterações (Apêndice 6). No caso da ALMG, para o mesmo período, 10 nomes diferentes ocuparam a

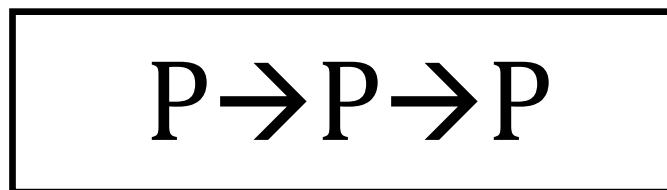
presidência da Mesa (Apêndice 7). Não obstante, a variação de partidos à frente da Mesa na ALRS foi menor, o que demonstra, novamente, que o sistema partidário no RS é mais rígido do que em MG, onde a variação de partidos representados na presidência da Mesa foi maior (07). Essa “rigidez” pode dificultar a formação de coalizões que, por sua vez, dificulta a criação de determinados consensos em torno das políticas (Figueiredo, Limongi, 2007).

Além disso, a alteração anual da Mesa Diretora prejudica sobremaneira a continuidade dos projetos institucionais. Demanda-se muito esforço por parte do corpo técnico para justificar a importância deles para cada Mesa, representada pela figura do presidente. No caso das inovações participativas que, normalmente, são impulsionadas por esses servidores, essa tarefa de convencimento torna-se mais difícil principalmente em um contexto sem nenhum direcionamento estratégico que explicita as prioridades da Casa nas diferentes legislaturas. Toda mudança de Presidência acarreta mais custos (políticos e institucionais) para mostrar a relevância em se desenvolver a agenda participativa e como realizá-la.

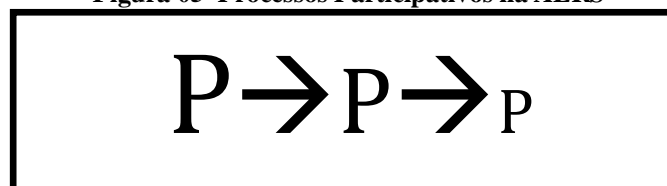
Deste modo, constatamos na ALMG a construção, ao longo do tempo, do modelo informacional (perseguido mais pelos atores institucionais), e, nesse cenário, as inovações participativas passam a ganhar maior proeminência como forma de subsidiar o processo legislativo e qualificar a decisão. Na ALRS, por sua vez, prepondera um modelo mais partidário, com menor status funcional dos servidores e maior ingerência das lideranças políticas, o que gera condições e recursos institucionais menores para a promoção de inovações participativas.

Portanto, de modo geral, nota-se que a agenda participativa na ALMG, mesmo com tensões sobre como organizá-la e torná-la mais efetiva entre os setores, é um processo mais contínuo, em que os eventos iniciais (década de 1990) induzem eventos subsequentes nessa mesma direção e sentido. Já no caso da ALRS, esse processo é de autoerosão, em que essa agenda vem perdendo força e intensidade ao longo do tempo (Falleti, Mahoney, 2015) (Figura 04 e 05). Ao olharmos para o terceiro estágio de desenvolvimento da participação, percebe-se um esforço da ALMG, de seus servidores notadamente, de fomentar o engajamento digital e de refletir criticamente sobre as experiências em curso. Na ALRS, isso não ocorre, seja por questões estruturais, apontadas anteriormente, ou pelas razões ligadas aos problemas de mobilização política junto a esse Legislativo.



**Figura 04 - Processos Participativos na ALMG**

Fonte: Elaboração Própria com base em Falletti e Mahoney (2015)

**Figura 05- Processos Participativos na ALRS**

Fonte: Elaboração Própria com base em Falletti e Mahoney (2015)

O que gostaríamos de ressaltar é que não basta somente o corpo técnico para impulsionar a participação no Legislativo, como apontado por alguns estudos (Anastasia, 2001; Faria, 2012) <sup>216</sup>. Embora o protagonismo do corpo técnico seja essencial, esta tese sustenta que outras condições contam para que as inovações sejam criadas e mantidas. Entre elas, o interesse e o entendimento dos próprios parlamentares sobre a importância (ou não) dessas inovações para as funções do Legislativo e o grau de conflito político-institucional em que as Casas estão imersas.

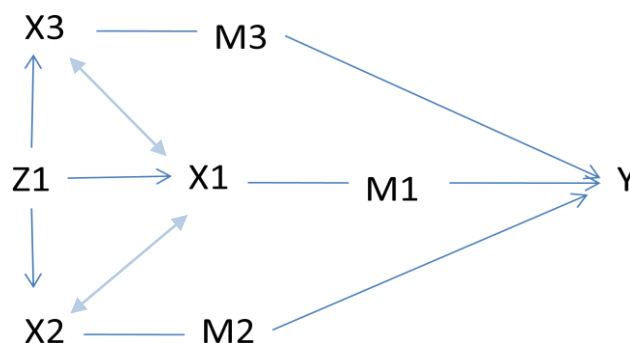
Desta forma, postula-se que a formulação e a implantação de arranjos participativos pelo legislativo subnacional (Y) se pautam por três condições causais interligadas entre si e que se retroalimentam: 1) a ação estratégica e protagonismo dos agentes institucionais e políticos (detentores de poder de veto) (X1), integrado ao mecanismo da escolha racional (M1); 2) a burocratização e institucionalização do corpo técnico (X2), que atua por meio do mecanismo de aprendizagem organizacional (M2); e 3) as relações e forças político-institucionais (contexto e cultura política local), que podem dificultar ou não que o mecanismo de coordenação interna opere (M3). Mas, para todo esse processo ocorrer, foi necessário o processo de redemocratização que atua como um legado, fortalecendo o discurso de que democracia é também sinônimo de oportunidades de participação cidadã (Z1)<sup>217</sup> (Figura 06).

<sup>216</sup>Além disso, esses estudos não procuram compreender como diferentes condições causais atuam de forma conectada entre si, bem como a ação dos mecanismos causais para a produção desse fenômeno.

<sup>217</sup> Interessante destacar que não apareceu nos discursos dos entrevistados a emergência do PT ao governo federal em 2003 como uma conjuntura externa de propulsão do engajamento participativo no legislativo

Cabe lembrar que essas condições causais estão inseridas dentro de uma lógica de uma cadeia causal. Assim, determinados eventos geram outros, e assim sucessivamente. Nesse sentido, pensando no caso da ALRS, por essa Casa possuir uma dinâmica de disputa político-partidária mais acentuada, centrada em poucos partidos, nota-se uma maior concentração decisória no Colégio de Líderes, o que dificulta a continuidade e estabilidade dos projetos institucionais, uma vez que esse órgão se sobrepõe à burocracia, que ainda requer melhor estruturação. Isso leva a ALRS a ser uma organização mais próxima do modelo partidário. Ademais, notamos que essa Casa tem priorizado a fiscalização e o escrutínio como funções do Legislativo a serem perseguidas, até mesmo devido às diferentes composições da Mesa Diretora em um mesmo governo estadual. Esse exemplo, por si só, demonstra a formalização de uma cadeia causal, que, ao fim de tudo, impacta o desenvolvimento de processos participativos.

**Figura 06–Processos de Formulação e Implantação de Inovações Participativas no Legislativo**



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, no caso do Rio Grande do Sul, por causa da fragilidade burocrática e institucional da Casa (número enxuto de servidores de carreira e constante rodízio nas suas funções); acrescida da ação estratégica dos parlamentares, que não deram centralidade ao desenvolvimento de novas formas de participação; integrado aos conflitos políticos e institucionais, exemplificado pelas constantes mudanças da Mesa Diretora como forma de apaziguar esses pontos (a política se torna mais partidarizada), todos esses fatores juntos fazem com que o desenvolvimento de inovações participativas não seja uma agenda central dentro dessa instituição. Assim, devido à escassez de condições estruturais e políticas, são estabelecidas outras prioridades, prioridades essas

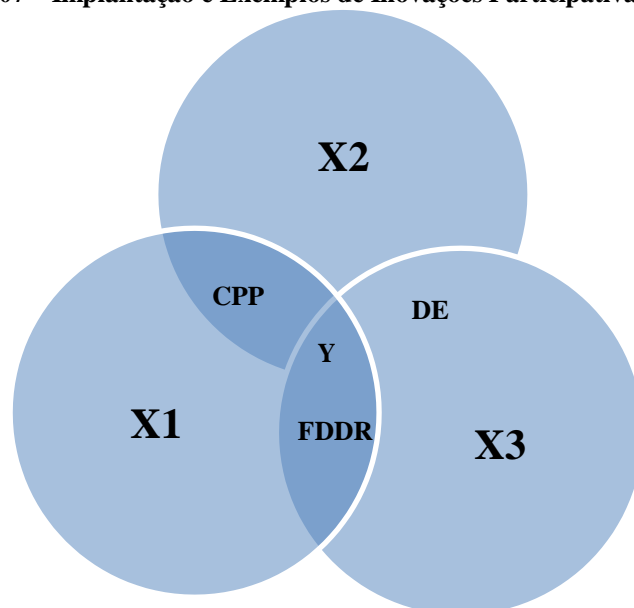
---

subnacional. Cremos que isso ocorre por se referir a outro poder e unidade federativa, sendo que o desenvolvimento dessas iniciativas estaria mais interligado às dinâmicas da política estadual.

que se referem mais ao imediatismo e à lógica parlamentar do processo legislativo. Essas condições elencadas acima estão relacionadas ao modelo de organização legislativa da ALRS, mais associado ao partidário, simbolizado por uma lógica mais conflitiva do processo decisório.

No caso mineiro, observou-se uma melhor estruturação desses processos e eventos relacionados à participação institucionalizada. A exemplificar temos: o desenho atípico da CPP, sendo, para isso, importante a atuação do Dep. André Quintão (PT); e a promulgação do Direcionamento Estratégico (DE) que garante sustentabilidade a projetos de envolvimento com o público por parte da ALMG, cuja Mesa Diretora, dada a respeitabilidade que tradicionalmente a figura do Presidente possui, foram cruciais para a sua concretização. Por outro lado, o caso do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR), que se situou mais no campo político da ALRS, figurou-se mais dentro das disputas políticas e partidárias, e, assim, não conseguiu se institucionalizar posteriormente na Casa. Nota-se que o evento de interesse — implantação de inovações participativas (Y) — emerge, como um todo e de maneira ótima, no ponto de encontro das três condições causais — X1, X2 e X3 (Figura 07).

**Figura 07 – Implantação e Exemplos de Inovações Participativas Legislativas**



Em suma, para compreendermos os processos de formulação e implantação de inovações participativas por parte do parlamento, nós nos apropriamos tanto de aspectos relativos ao institucionalismo histórico (dependência de trajetória; início da participação — eventos institucionais e conferências de políticas públicas na ALMG); quanto de teorizações da escolha racional, em que, devido a conflitos político-partidários, os parlamentares atuaram na direção de esvaziar a participação institucionalizada, pensando no caso da ALRS. A perspectiva aqui adotada nos aproxima do modelo de Hall (2010), ao conjugar o pressuposto racionalista de modo a ampliá-lo, no interior da abordagem histórica.

Nesse sentido, devemos considerar alguns eventos como importantes para que a questão do engajamento público se tornasse, de certa forma, perene na Assembleia mineira. O primeiro deles é a constituição da GPI, que só foi possível por causa do Cinpe. O segundo é a interpretação interna acerca da eleição de 1986 e da renovação parlamentar proporcionada, como um momento de reestruturação da Casa, o que insere a preocupação de estabelecer interfaces com a população. O terceiro é a constituição do Direcionamento Estratégico (2010–2020) e que atualmente está em fase de discussão para a sua reformulação.

Mais recentemente, a ALMG aprovou, em dezembro de 2018, a Deliberação 2.694 que dispõe a política de participação dessa Casa. De forma geral, essa deliberação procura estruturar o conceito das práticas participativas, que têm sido desenvolvidas por essa instituição ao longo dos anos, assim como os seus objetivos e princípios, diretrizes

e parâmetros de avaliação. Isso mostra que há uma preocupação de institucionalizar essas inovações, regulamentando-as e gerando uma maior adesão interna.

Em suma, ficou evidenciado que o protagonismo dos atores políticos nos rumos da agenda participativa (confeção e mudança) é maior na ALRS que na ALMG. Nesta também há ação dos parlamentares, mas ela também conta com atores burocráticos, que, devido a seu maior grau de institucionalização, propiciou que o corpo técnico induzisse a regulamentação e implantação das inovações participativas. A participação não é avaliada somente como um recurso político mobilizado pelos governantes e deputados, como ocorreu no Rio Grande do Sul, principalmente quando o PT estava no poder estadual, mas também como algo que dá sentido e representa a Casa como instituição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou examinar os processos causais que levaram à formulação e à implantação de inovações participativas nos legislativos subnacionais. Para isso, foram realizados, de forma comparativa, dois estudos de casos (ALRS e ALMG), adotando o método do *comparative process tracing* (CPT). Buscou-se traçar e descortinar os eventos e as cadeias causais que propiciaram, entre 1991 a 2018, a emergência das inovações promotoras do engajamento participativo.

Ao longo desse período, constatou-se a atuação de seis mecanismos causais importantes para o desenvolvimento e manutenção da agenda participativa. Como demonstrado, a manutenção ocorreu mais na ALMG do que na ALRS, visto que nesta o dinamismo participativo perdeu força e intensidade com o passar dos anos.

Os três mecanismos mais significativos observados pelo pesquisador foram: a *escolha racional*, referente à ação de agentes estratégicos — servidores e deputados (*veto players*); a *aprendizagem organizacional*, relacionado à burocratização e institucionalização do corpo técnico; e a *coordenação*, concernente às forças políticas e partidárias que impactam as relações internas e entre poderes.

Além destes, verificamos a emergência de outros três mecanismos que atuaram de forma menos contínua. O primeiro deles é o de *dependência de trajetória*, cujo marco é a redemocratização brasileira quando há a valorização do discurso em defesa da expansão de espaços públicos que possibilitem maior influência política da população. Vimos que a participação em Minas Gerais iniciou-se no Poder Legislativo por meio dos eventos institucionais, na década de 1990, quando ocorreu o primeiro grande momento de mudança institucional em relação à participação na ALMG. Ao mesmo tempo, no Rio Grande do Sul, a participação estadual é impulsionada pelos Coredes junto ao executivo estadual. Quando a ALRS tentou ser protagonista dessa agenda por meio do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, isso ocorreu em um contexto reativo, dada a existência, no âmbito do governo do estado, do OP-RS. O conflito gerado entre estes dois espaços participativos acarretou custos para ambos os poderes. Na ALMG, o fomento às inovações participativas foi politicamente menos custoso.

Portanto, enquanto na ALRS a participação deriva do legado da Constituinte (dependência de trajetória de origem exógena), na ALMG ela decorre desse aspecto, mas também impulsionado pela renovação institucional. Em suma, no parlamento

mineiro, a dependência de trajetória aparece como um mecanismo exógeno e endógeno, ressaltada também pelo mecanismo de adaptação que a ALMG vivenciou frente à conjuntura crítica provocada pela renovação parlamentar com as eleições de 1986, interpretada internamente como uma baixa confiança da população a esse legislativo subnacional.

O segundo mecanismo é o *mimetismo*. Ele opera mais na década de 2000, quando as Assembleias legislativas passam a copiar os desenhos participativos da Câmara dos Deputados, como a comissão de legislação participativa e ouvidoria. Há, assim, o fenômeno do isoformismo institucional, em que há a replicação de arranjos participativos para diversas Casas legislativas.

Por fim, o terceiro mecanismo aqui observado atua em tempos mais recentes, principalmente, quando se tem a introdução da participação digital. Trata-se daquilo que denominamos de *layering* (camada), quando novas regras e normas são inseridas, mantendo as antigas também. Deste modo, observa-se na ALMG uma mudança institucional (segundo momento), em que a participação passa a ser mais promovida via canais digitais (transposição da participação). Percebemos a ação desse mecanismo no caso do Pinga Fogo e da Consulta Pública, quando essas instâncias foram incorporadas no Regimento Interno e expandidas para as outras comissões parlamentares.

Ao utilizarmos o recurso da periodização, compreendemos que a participação no Legislativo ocorreu de três formas: 1) *participação como assembleísmo*, caracterizada pelas assembleias populares, com caráter ampliado e regionalizado; 2) *participação como comitê*, em que o engajamento se transfere para as comissões parlamentares, com uma dinâmica mais de escuta em espaços menores; 3) *esvaziamento e/ou novos rumos da participação* quando se presenciaram um declínio na participação institucional e a apropriação de preceitos do Parlamento Aberto e Digital, exemplificado pelo movimento do *crowdlaw*.

Todavia, devemos ter claro que alterações nas instituições não são algo fácil de acontecer. Assim, criações, mudanças ou desmantelamentos institucionais demandam elevados esforços e tempo. Isso nos ajuda a explicar as dificuldades da ALRS em assumir de forma permanente a agenda participativa e/ou um possível desmoronamento desta agenda no interior da ALMG em função da presença de um *ethos* participativo compartilhado pela burocracia desta Casa.

Devido à atuação integrada das citadas condições e mecanismos causais, pudemos compreender por que a ALMG formalizou e institucionalizou mais inovações

participativas do que a ALRS. O parlamento mineiro apresenta uma melhor estruturação burocrática e institucional, comprovada pela presença de um orçamento maior em relação ao PIB estadual e pelo maior número de servidores em relação ao número de deputados. Isso sem contar que um mesmo servidor permanece mais tempo na ALMG em cargos de diretoria (Secretário-Geral da Mesa, Diretor-Geral, Diretor de Processos Legislativos) do que na ALRS, o que propicia uma maior continuidade dos projetos institucionais — compreensão desses atores sobre os processos de formulação e sustentabilidade.

A atuação da burocracia se faz importante porque são os servidores que, geralmente, formulam e iniciam a tramitação interna dessas inovações. Em suma, a gênese delas se dá basicamente pelos funcionários técnicos, enquanto os atores políticos são importantes para a continuidade das inovações participativas, porque eles coordenam e “puxam” essa agenda internamente.

Vimos que os parlamentares podem tanto promover a participação quanto esvaziá-la. Em ambos os casos, temos os exemplos do funcionamento da comissão de legislação participativa (CLP). No caso da CPP da ALMG, além da atuação da burocracia, vimos a articulação de um ator-chave, o Deputado André Quintão (PT), que estabelecia interfaces com movimentos sociais e foi conquistando poder interno suficiente para impulsionar um desenho mais amplo da CPP. No caso da ALRS, vimos a transformação da CLP em uma comissão mais voltada para os direitos do consumidor, a Comissão Mista Permanente de Defesa do Consumidor e Participação Legislativa Popular (CPPLP) em 2015. Essa mudança foi liderada por um grupo de parlamentares e teve como consequência o esvaziamento da dimensão participativa nessa arena.

Em síntese, o aperfeiçoamento burocrático impacta o processo de aprendizagem organizacional através do qual os servidores técnicos ganham mais confiança do campo político por meio do assessoramento, ao mesmo tempo em que passam a compreender como lidar com os *veto players*. Essa dinâmica foi relatada nas entrevistas realizadas com os servidores da ALMG. Segundo eles, ao longo do tempo, passam a compreender mais quais parlamentares adequar-se-iam melhor a determinadas dinâmicas participativas (perfil do deputado), pensando até no melhor resultado delas. Há, portanto, um alinhamento entre os campos administrativo e político através de uma compreensão maior do processo como um todo. Em um primeiro momento, a formulação dessas inovações participativas ocorre como decorrência da conjunção entre a crise da representação e o discurso participativo, mas, posteriormente, essas inovações



passam a ser um lócus de trabalho da própria burocracia, respondendo a importância dela internamente.

Já no caso da ALRS, apesar da existência de relatos ressaltando a capacitação e competência dos funcionários efetivos, inclusive por parte de parlamentares e ex-parlamentares, sempre havia um adendo de que a equipe é “muito enxuta”. Esse fato prejudica a emergência de novas formulações de engajamento, dado que esses servidores estariam mais preocupados em atender as demandas mais urgentes e cotidianas da instituição.

Acrescido a esse ponto, percebemos que a dinâmica política no Rio Grande do Sul se difere da de Minas Gerais. A primeira é visivelmente mais conflitiva. Ao longo da pesquisa, constatamos momentos de disputas entre as forças político-partidárias dentro da ALRS, e entre o governo estadual e o legislativo, exemplificado, principalmente, durante o Governo de Olívio Dutra (PT) (1999–2002). Chama atenção a mudança anual da Mesa Diretora; o fato de nenhum governador ter conseguido se reeleger desde a redemocratização; e a existência do GAE — Gabinete de Assessoramento Estratégico —, responsável por desenvolver ações de planejamento e projetos dentro da Casa, composto por servidores comissionados dos principais partidos. Como os entrevistados afirmaram, a política nesse estado é “rivalizada”, ou seja, não há meio termo. Inclusive é mais perceptível qual é a posição partidária dos servidores administrativos — o “lado” deles é mais explícito. Todos esses fatores contribuem para que os desenhos participativos sejam mais intermitentes.

Em contrapartida, a política mineira assume outro caráter, mais negociador. Essa característica é exemplificada pela respeitabilidade de que os Presidentes gozam junto aos parlamentares, como ressaltado pelas entrevistas; pela atuação conjunta entre o Poder Legislativo e Executivo quanto à discussão do PPAG; e o fato de a Mesa Diretora, desde 2003, se manter por toda uma legislatura.

A diferença da noção de política nesses dois estados se associa à atuação do mecanismo de coordenação institucional para a formalização dos projetos participativos. Enquanto na ALRS a emergência desse mecanismo é mais difícil, devido a problemas relacionados à continuidade e estabilidade institucional, na ALMG isso é facilitado por imperar uma lógica de busca de acordos entre os atores políticos. Assim sendo, constata-se que a cultura política é algo importante para compreendermos o processo de criação e implantação de inovações participativas pelo Legislativo.

Diante desses cenários, demonstrou-se que o modelo legislativo de Minas Gerais se aproxima mais do informacional, muito decorrente da ação dos atores burocráticos. Esse modelo, além de garantir uma maior autonomia funcional para o Legislativo, compreende a participação (sentido estratégico) como importante para gerar novos aportes informacionais e expertise. Por outro lado, a organização legislativa partidária se faz mais presente no Rio Grande do Sul, com maior predominância dos conflitos políticos e partidários e de suas ingerências no desenvolvimento institucional, dificultando a manutenção da participação institucionalizada.

De forma geral, o desenvolvimento da participação no parlamento se dá em meio a processos de disputa. Como demonstrado, três atores são essenciais para promover a agenda participativa nessa instituição: os servidores; os parlamentares; e a Mesa Diretora, principalmente, na figura do Presidente. Ademais, conflitos internos e entre cada um desses atores são observáveis em meio aos distintos projetos políticos e institucionais existentes. É perceptível a defesa por parte de alguns servidores, ou mesmo de determinados órgãos do legislativo, dos preceitos de promoção da participação institucionalizada, enquanto, em outros, essa defesa não ocorre. Além disso, há divergências também relacionadas ao modo como essa participação deve ocorrer em termos de seus desenhos e objetivos.

Esta tese não se debruçou sobre essas questões, embora reconheça a importância delas para uma agenda futura de pesquisa. Nossa proposta foi entender como e porque os legislativos subnacionais desenvolvem mais ou menos as inovações participativas, uma vez que acreditamos na importância de fomentar o engajamento participativo parlamentar como forma de fortalecer a representação política e a ação pública dos nossos representantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. (2019). Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, vol. 61, n.º2, pp.21–44.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. (2017). *Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional nas políticas das águas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

ABRUCIO, F. L. (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucited – Departamento de Ciência Política da USP.

ALMEIDA, A. (2016). A Política da Mudança Institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 24 a 28 de outubro.

ALMEIDA, A.; SANTOS, F. (2011). *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Editora Appris.

ALMEIDA, D. R. (2015). *Representação além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial.

ALSINA, V.; MARTÍ, J. L. (2018). The Birth of CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking. *Analyse & Kritik*, vol. 40, n.º 2, pp. 337–358.

AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AMORIM NETO, O. (2009). O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia. In: INÁCIO, M.;RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 105–131.

ANASTASIA, F. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.23–83.

ANASTASIA, F. (2009). Desenvolvimento Institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, M. C. de (org.). *A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pp. 47–54.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. (2010). *Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades*. Cadernos ASLEGIS, vol. 40, pp.33–54.

ANASTASIA, F.; NUNES, F. (2006). A Reforma da Representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *A Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG – PNUD, pp. 17–34.

ANASTASIA, F.; SANTOS, M. L. W. D. (2015). Reforma Política em Conjunturas Críticas: Percepções, preferências e comportamento dos legisladores brasileiros.

Trabalho Apresentado no Seminário “El Estudio de las Élités Políticas”. Universidade de Salamanca.

ANHEIER, H. K. (2017). Democracy Challenged. In: *The Governance Report 2017: Democracy Innovations, Participation, Legitimacy Indicators*. Hertie School of Governance: Oxford University Press, pp. 13–20.

ARAÚJO, C. E. L. (2017). Estado e Mercado, Continuidade e Mudança: a dualidade da política de saúde nos Governos FHC e Lula. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

ARNOLD, J. R. (2012). Parliaments and Citizens in Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, n.º 3–4, pp. 441–462.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS - ALMG (2004). Relatório - Desenvolvimento institucional da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais: 1988 a 1998.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS - ALMG (2009). Direcionamento Estratégica 2010-2020: Pesquisas Exploratórias, Relatório de Entrevistas.

AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, vol. 14, n.º1, junho, pp. 43–64.

AVRITZER, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press.

AVRITZER, L. (2017). *The Two Faces of Institutional Innovation: Promises and Limits of Democratic Participation in Latin America*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham & Northampton.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de (2013) (orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.

BAGGIA, F. (2014). Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre os dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (orgs.) *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Placido Editora, pp. 73–92.

BAGGIA, F. (2017). Governos de Esquerda e Participação na América Latina: um estudo das instituições participativas no Brasil e na Venezuela. Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

BALDWIN, N. D. J. (2005). The Origins and Development of Parliament. In: BALDWIN, N. D. J. (org.). *Parliament in the 21<sup>st</sup> Century*. London: Politico's Publishing, pp. 1–16.

BARBOSA, S. F. (2013). Sociedade Civil e Processo Legislativo: A Experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2012. Monografia – Bacharelado em Ciência Política: UnB. Brasília.

BARROS, A. T. de. (2015). O fim do tempo na tessitura do poder simbólico: passado, presente e futuro na efeméride dos 190 anos do parlamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*, n. 16, ano 9, pp.82–105

BARROS, A. T. de.; BERNARDES, C. B.; REHBEIN, M. (2016). Brazilian Parliament and digital engagement. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 22, n.º 4, pp. 540–558.

BARROS, A. T. de; MONTEIRO, A. R.; SANTOS, T. T. (2018). Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 26, pp.131–185.

BATISTA, José C. (2016). O Institucionalismo Histórico e a análise de políticas públicas: interpretando continuidades e mudanças. In: *As Políticas de Igualdade Racial nos Estados Unidos e no Brasil: origem, diferenças e similaridades*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): Belo Horizonte, pp. 23–47.

BEACH, D. (2017). Process-Tracing: Methods in Social Sciences. In: Oxford Research Encyclopaedia of Politics.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.

BEAUVAIS, E.; BAECHTIGER, A. (2016). Taking the Goals of Deliberation Seriously: A Differentiated View on Equality and Equity in Deliberative Designs and Processes. *Journal of Public Deliberation*, vol. 12, n.º 2.

BEETHAM, D. (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: a guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union (IPU).

BEETHAM, D. (2011). Do parliaments have a future? In: ALONSO, S.; KEANE, J.; MERKEL, W. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 124–143.

BENEVIDES, M. V. de M. (1994). Cidadania e Democracia. *Lua Nova*, n.º 33, pp. 5–16.

BENGTSSON, B.; HERTTING, N. (2014). Generalization by Mechanism: Thin Rationality and Ideal-Type Analysis in Case Study Research. *Philosophy of Social Sciences*, vol. 44, n.º6, pp.707–732.

BENGTSSON, B.; RUONAVAARA, H. (2011). Compare Process Tracing in Housing Studies. *International Journal of Housing Policy*, vol. 11, n.º 4, pp. 395–414.

BENGTSSON, B.; RUONAVAARA, H. (2017). Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison Structured and Focused. *Philosophy of Social Sciences*, vol. 47, n.º 1, pp. 44–66.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. (2015). Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. (orgs.). *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*, Cambridge University Press, pp. 3–37.

BERNARDES, C. B. (2013). Parlamentares x jornalistas: a dinâmica política das mídias legislativas da Câmara dos Deputados. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 28, n.º 3, pp. 663–689.

BERNARDES, C. B.; LESTON-BANDEIRA, C. (2016). Information vs Engagement in parliamentary websites - a case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n.º 59, pp. 91–107.

BERNARDES, C. B.; LOPEZ, V. A. (2015). Educação para Cidadania na Simulação Parlamentar: o caso do Programa "Deputado Por Um Dia" da ALRS. *E-legis*, n.º 16, pp. 79–95.

BRAGA, S. S.; MITOZO, I. B.; TADRA, J. (2016). As funções educativas dos E - Parlamentos: uma análise longitudinal do caso brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 46, n.º, pp. 1192–1215.

BRELÀZ, G. de; ALVES, Mário A. (2013). O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol.47, n.º. 4, pp.803–826.

BURNETT, E. C. (2004). *The Continental Congress - A Primary Source History of the Formation of America's New Government*. New York City: Rosen Pub Group.

BYNER, G. C. (2011). Organizações Públicas e Políticas Públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. *Administração Pública: Coletânea*. Editora UNESP – ENAP, pp. 315–332.

CAMPBELL, J. L. (2009). Institutional Reproduction and Change. In: MORGAN, G.; CAMPBELL, J. L.; CROUCH, C.; PEDERSEN, O. K.; WHITTEY, R. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, pp. 87–115.

CARLOMAGNO, M. C.; BRAGA, S. (2017). O staff parlamentar na Câmara dos Deputados brasileira: evidências e framework. Artigo apresentado no 9º Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

CERQUEIRA, K. C. (2016). Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 19, pp. 253–275.

COLLIER, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. SARTORI, G.; MORLINO, L. (orgs.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 51–80.

COLLIER, D. (2011a). Understanding Process-Tracing. *PS: Political Science & Politics*, vol. 44, n.º. 4, pp. 823–830.

COLLIER, D. (2011b). Teaching Process Tracing: Examples and Exercises. *PS: Political Science & Politics*, vol. 44, n.º. 4, pp. 1–15.

COLLIER, D.; MAHON, J. J. (1993). Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, vol. 87, n.º 4, pp. 845–855.

COTTA, M. (1998). Verbete: Parlamento. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 11ª Edição; Brasília: Editora UnB.

CUNHA, E. S. M. (2009). *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. (2017). Potencial do uso de *Process Tracing* na análise dos fenômenos políticos. Trabalho apresentado no 9º Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideu, 26 a 28 de julho.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. (2018). *Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidades*. Brasília: Enap.

DAGIN, M. T.; GOODSTEIN, J.; SCOTT, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, vol. 45, n.º 1, pp. 45–57.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo. Editora: Paz e Terra, pp. 13–92.

DALTON, R. J. (2008). Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *Political Studies*, vol. 56, pp. 76–98.

D’ÁVILA, M.; COMIM, D. O.; ARAGON, I. B. M.; ALVARES, T. (2017). A Representação Política das Mulheres nos Espaços de Poder: um breve panorama mundial, brasileiro e gaúcho. *Revista Estudos Legislativos*, ano 11, n.º 11, pp. 27–58.

DELLA PORTA, D.; FELICETTI, A. (2017). Democratic Innovations and Social Movements. In: *The Governance Report 2017: Democracy Innovations, Participation, Legitimacy Indicators*. Hertie School of Governance: Oxford University Press, pp. 127–142.

DIAS, M. R. (2002). *Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

DINIZ, S.; HEBLING, M. L.; COUTO, E. (2016). Iniciativas Populares e Participação Popular. Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP): Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro.

DRYZEK, J. S. (1996). The Informal Logic of Institutional Design. In: GOODIN, R. E. (ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, pp. 103–125.

DULCI, O. S. (2016). O Legislativo em dois tempos: a modernização da Assembleia mineira e seus antecedentes. SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.57–77.

ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (2017). A Typology of Democratic Innovations. Artigo apresentado na Annual Conference da Political Studies Association, 10 a 12 de abril, Glasgow.

ERCAN, S. A.; GAGNON, J. P. (2014). The Crisis of Democracy. Which Crisis? Which Democracy? *Democratic Theory*, vol. 1, n.º 2, pp. 1–10.

FALLETI, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, vol. 21, n. 5, pp. 455–462.

FALLETI, T. G.; LYNCH, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analyses. *Comparative Political Studies*, vol. 42, n.º 9, pp.1143–1166.

FALLETI, Tulia G.; MAHONEY, J. (2015). The Comparative Sequential Method. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Orgs.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 211–39.

FARIA, C. F. (2006). Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, vol. 12, n.º 12, pp. 378–406.

FARIA, C. F.; PETINELLI, V. S.; LINS, I. L. (2011). Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 7, pp. 249–284.

FARIA, C. F. S. de (2012). *O Parlamento Aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração de leis*. Centro de Documentação e Informação, Brasília: Edições Câmara dos Deputados.

FARIA, C.; REHBEIN, M. (2016). Open parliament policy applied to the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, pp. 1–21.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1995). Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 29, pp. 175–200.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). Congresso Doce, Executivo Amargo. *Insight Inteligência*, n.º 8, pp. 8–18.



FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2007). Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 147–198.

FIGUEIREDO, J. M. de; SARAIVA, J. V. M. (2016). *Relatório Práticas Participativas em Parlamentos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

FLEURY, S. J. F. (2009). A Participação da Sociedade no Planejamento Estadual: Avanços e Desafios. In: OLIVEIRA, M. C. de (org.). *A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pp. 31–46.

FOX, R. (2009). Engagement and Participation: What the Public Want and How our Politicians Need to Respond: Hansard Society. *Parliamentary Affairs*, vol. 62, nº4, pp. 673–685.

FUKS, M. (2010). *Mudança Institucional e opinião Pública: estimando efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002)*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4, pp. 257–282.

FUKS, M. (2016). Inovação Institucional e Opinião Pública: um estudo sobre a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Revista E-Legis*, nº 19, pp. 87–102.

FUNG, A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, nº 11, pp. 338–367.

FUNG, A. (2006). Democracy and the Policy Process. In: *Oxford Handbook of Public Policy*. REIN, M.; MORAN, M; GOODIN, R. E. (orgs.). New York: Oxford University Press, pp. 669–685.

FUNG, A. (2011). Reinventing Democracy in Latin America. *Perspectives on Politics*, vol. 9, nº4, pp.857–871.

GABRIEL, L. dos S. (2016). *Juventude, participação e proposição: a agenda da juventude e o Congresso Nacional*. Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política: Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro.

GEORGE, A.; BENNET, A. (2005). Process-Tracing and Historical Explanation. In: GEORGE, A; BENNET, A. (orgs.) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, pp. 205–232.

GRIFFITH, J.; LESTON-BANDEIRA, C. (2012). How are Parliaments using new media to engage with citizens? *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, nº 3–4, pp. 496–513.

GOZETTO, A. O. (2008). Movimentos Sociais e Grupos de Pressão: duas formas de ação coletiva. *Revista Brasileira de Marketing*, vol. 7, nº1, pp. 57–65.

GROHMANN, L. G. M. (2001). O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 113–161.

GROHMANN, L. G. M. (2006). A Polarização Política no RS e a Relação Executivo-Legislativo (1995-2001). *Revista Estudos Legislativos*, ano 2, n.º 2, pp.312–354.

HACKER, J.; PIERSON, P.; THELEN, K. (2015). Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K (eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.180–208.

HALL, P. A. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 129–139.

HALL, P. A. (2013). Tracing the Progress of Process Tracing. *European Political Science*, vol. 12, pp. 20–30.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. (2003). As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova*, n.º 58, pp.193–223.

HENDRIKS, C. M.; KAY, A. (2015). Connecting citizens to legislative deliberations: public engagement in committees. Artigo apresentado no Australian Political Studies Association (ASPA) Annual Conference – Canberra, 27 a 30 de setembro.

HENDRIKS, C. M.; LEES-MARSHMENT, J. (2019). Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite-Citizen Interaction. *Political Studies*, vol. 67, n.º 3, pp.597–617.

HOBSON, C. (2016). Democracy: Trap, Tragedy or Crisis? *Political Studies Review*, pp.1–8.

IMMERGUT, E. M. (2006a) Historical-institutionalism in Political Science and the Problem of Change. In: WIMMER, A.; KÖSSLER (eds.). *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Palgrave-Macmillan, pp. 237–259.

IMMERGUT, E. M (2006b). Institutional Constraints on Policy. In: GOODIN, R. E.; MORAN, M.; REIN, M. *The Oxford Handbook of Public Policy*.

INÁCIO, M. (2007). Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 199–236.

INÁCIO, M.; ANASTASIA, F.; SANTOS, F. (2016). O Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. In: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.33–56.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). *Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal*. Relatório de Pesquisa.

IPU – Informe Parlamentario Mundial (2012). *La Natureza cambiante de la representación parlamentaria*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

JEPPERSON, R. L. (1991). Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp.143–163.

JUDGE, D.; LESTON-BANDEIRA, C. (2017). The Institutional Representation of Parliament. *Political Studies*, pp. 1–19.

KING, A. (1976). *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n.º 1, pp. 11–36.

KINGDON, J. (2007). Como chega a hora de uma ideia; Juntando as Coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas - Coletânea*, vol. 1. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pp. 219–245.

KREHBIEL, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Michigan studies in political analysis.

KREHBIEL, K. (2004). Legislative Organization. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n.º 1, pp. 113–128.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007a). The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework. *Parliamentary Affairs*, vol. 60, n.º4, pp.655–674.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007b). Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament? *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, n.º 3, pp. 403–421.

LESTON-BANDEIRA, C. (2009). Parliamentary functions portrayed on European Parliaments' Websites. *Revista de Sociologia Política*, vol. 17, n.º 34, p.13–27.

LESTON-BANDEIRA, C. (2012). Parliaments' Endless Pursuit of Trust: Re-focusing on Symbolic Representation. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, n.º 3–4, pp.514–526.

LESTON-BANDEIRA, C. (2014). The Pursuit of Legitimacy as Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case. *Parliamentary Affairs*, vol. 67, n.º 2, pp. 437–457.

LESTON-BANDEIRA, C. (2016). Why symbolic representation frames parliamentary public engagement. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, n.º 2, pp.498–516.

LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. (2017). Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 23, n.º 4, pp.508–528.

LESTON-BANDEIRA, C.; WALKER, A. (2018). Parliament and Public Engagement. In: LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. (orgs.). *Exploring Parliament*. Oxford University Press, pp. 308–321.

LIEBERMAN, Robert C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n.º 4, pp. 697–712.

LIJPHART, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, vol. 65, pp. 682–693.

LIJPHART, A. (2003). *Modelos de Democracia: o desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LIMA, V. S. P. D. (2017). Politização da Burocracia no Poder Legislativo: uma análise de tendências na Câmara dos Deputados. Dissertação de Mestrado Profissional em Poder Legislativo - Centro de Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor, Câmara dos Deputados.

LONGLEY, L. D. (1996). Parliaments as changing institutions and as agents of regime change: Evolving perspectives and a new research framework. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 2, n.º 2, pp.21–43.

LONGLEY, L. D.; DAVIDSON, R. H. (1998). Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions. In: LONGLEY, L. D.; DAVIDSON, R. H. (eds.). *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass, pp. 1–20.

MACEDO, S. M. (2018). Deliberação e barganha nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

MAHONEY, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods & Research*, vol. 41, n.º 4, pp. 570–597.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (2003). Comparative Historical Analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (orgs.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, pp. 3–40.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 12–33.

MANIN, B. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Alianza Editorial (e-book).

MANIN, B. (2013). A Democracia do Público Reconsiderada. *Novos Estudos*, vol. 97, pp. 115–127.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (2006). Eleições e Representação. *Lua Nova*, vol. 67, pp. 105–138.

MARQUES, F. P. J. A. (2010). Internet, canais de participação e efeitos políticos: um estudo do Portal Câmara. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, vol. 12, n.º 2, pp.82–94.

MARTINS, C. O. C. (2012). *Processos Participativos nas Assembleias legislativas: estruturas, dinâmicas e limites*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MATOS, M.; MASCARELLO, L. (2016). Representação e responsabilização de gênero: a urgência da maior presença das mulheres. In: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp. 317 –338.

MELO, C. R. (2016). Dinâmica nacional e processos estaduais: uma análise dos partidos e do sistema partidário em Minas Gerais. In: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp.79–103.

MENDONÇA, R. F. (2013). Experimentos internacionais de participação: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Teoria & Sociedade*, n.º 21.1, pp. 11–35.

MENDONÇA, R. F. (2016). Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, vol. 10, n.º 2, pp. 1–21.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. (2012). *M. Relatório de Aprimoramento de Eventos da ALMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (2014a) Can the claim to foster the broad participation hinder deliberation? *Critical Policy Studies*, vol. 8, n.º 1, pp.78–100.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (2014b). A participação cidadã na Assembleia Legislativa de Minas Gerais: o potencial para um sistema participativo integrado. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (orgs.) *Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Placido Editora, pp.141–154.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. G. (2016). Dilemas de apropriação das TICs pela ALMG: uma análise sobre a percepção dos gestores. In: SILVA, S. P. da.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. *Democracia Digital, Comunicação Política e Redes: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital, pp.189–216.

MENICUCCI, T. M. G. (2007). *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

MERKEL, W. (2014). Is There a Crisis of Democracy? *Democratic Theory*; vol. 1, n.º 2, pp. 11–25.

MEZEY, M. (1979). *Comparative Legislatures*. Duke University Press.

MIGUEL, L. F. (2014). *Democracia e Representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.

MILL, J. S. (1978). *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva: exposição dos princípios da prova e dos métodos de investigação científica (seleção)*. In: Stuart Mill. Os Pensadores. São Paulo: Abril, pp.75–252.

MITOZO, I. B. (2014). O Portal e-Democracia e suas potencialidades: avanços e desafios de uma ferramenta de participação legislativa [Entrevista com Cristiano Ferri de Faria]. *Revista Compólitica*, vol. 2, n.º 4, pp. 185–203.

MITOZO, I. B. (2017). How can political systems influence post-electoral participation encouraged by parliaments? A case study of the Brazilian Chamber of Deputies' and the British House of Commons' projects. Trabalho apresentado na Political Studies Association (PSA) Annual Conference, Glasgow, 10 a 12 de abril.

MITOZO, I. B. (2018). E - participação nos parlamentos: desenvolvimento e uso de iniciativas pela Câmara dos Deputados Brasileira e pela *House of Commons* Britânica. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba.

MONTERO, M. G. (2017). El parlamento. In: S. PUIG; J. DELGADILLO; F. SÁCHEZ (orgs.). *Curso de Ciencia Política. Senado de la República del Mexico*, pp. 413–448.

MOREIRA, E. C. (2007). *De eleitor para deputado: “Eu confio em você como você confia no meu voto”*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Escola do Legislativo. Relatório do NEPEL.

MORGENSTERN, S.; NEGRI, J. (2009). Metas e Desafios do Estudo Comparativo de Legislativos. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 33–52.

MORLINO, L (1994). Problemas y opciones en la comparación. In: SARTORI, G.; MORLINO, L (orgs.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: AlianzaEditorial, pp. 13–28.

NASCIMENTO, E. O. do. (2010). Os Modelos da Organização Legislativa: Distributivo, Informacional e Partidário. *Revista Política Hoje*, vol. 9, n.º 2, pp. 366–397.

NASCIMENTO, E. O. do. (2012). O sistema de comissões brasileiro: elementos para uma agenda de pesquisa. *Teoria & Pesquisa*, vol. 21, n.º 2, pp.61–72.

NATALINO, E. (2016). O papel das Instituições e das ideias nas escolhas de políticas públicas. *Revista Estudos Legislativos*, ano 10, n. 10, pp. 88–115.

NETO, Eurico O. M (2015). *A Democracia Digital nos Parlamentos Latino-Americanos: Um Estudo sobre Ferramentas e Projetos de Democracia Digital nos Portais dos Órgãos Legislativos Nacionais Da América Latina*. Salvador: Dissertação de Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas – Universidade Federal da Bahia (UFBA).

NISBETT, N.; LESTON-BANDEIRA, C. (2018). Online Public Engagement: The Organisational Structure. Political Studies Association (PSA) Parliaments Group Conference, Belfast – Irlanda do Norte, 8 e 9 de novembro.

NORRIS, P. (1999). Introduction: The Growth of Critical Citizens? In: NORRIS, P (org.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, pp.1–30.

NORTON, P. (1990a). Parliaments: A framework for analysis. *West European Politics*, vol. 13, n.º 3, pp. 1–9.

NORTON, P. (1990b). Legislatures in Perspective. *West European Politics*, vol. 13, n.º 3, pp. 143–152.

NORTON, P. (2013). *Parliament in British Politics*. 2nd Edition. Hampshire: Palgrave Macmillan.

NOVECK, B. S. (2018). Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. *Analyse & Kritik*, vol. 40, n.º 2, pp. 359–380.

NUNES, F. (2009). Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006. Dissertação de Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

NUÑEZ, T. (2016). *Sociedade Civil, Política e Democracia: Experiências de Participação no Rio Grande do Sul (1989-2014)*. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre.

OFFE, C. (2017). On Democratic Innovations. *The Governance Report 2017: Democracy Innovations, Participation, Legitimacy Indicators*. Hertie School of Governance: Oxford University Press, pp. 21–24.

OLIVEIRA, A. N. C. de (2018a). Os Sistemas Partidários do Rio Grande do Sul: do Império à Nova República. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 25, pp.87–132.

OLIVEIRA, I. T. de. (2018b). O uso educacional das TICs e o fomento às práticas participativas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão Pública - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

OLIVEIRA, M. C. de (org.) (2009). *A Assembleia Legislativa e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

OLSEN, J.P. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 5, n.º 3, pp. 203–229.

PACKENHAM, R. A. (1970). Legislatures and Political Development. In: KORNBERG, A.; MUSOLF, L. D. (orgs.). *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham NC: Duke University Press, pp. 3–33.

PARANAGUÁ, M. C. (2010). Origem e função do Legislativo. Palestra proferida durante o Seminário Eleições 2010: Entendendo as Regras do Jogo. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

PATEMAN, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PATEMAN, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics: APSA Presidential Address*, vol. 10, n.º 1, pp. 7–19.

PEREIRA, A. R. (2001). Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós 1989. In: SANTOS, F. (org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 219–245.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 43, pp. 45–67.

PERISSINOTTO, R. (2013). Comparação, História e Interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, vol. 28, n.º83, pp. 151–165.

PETINELLI, V. S. (2019). Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais. *Dados*, vol. 62, n.º 1, pp. 1–40.

PETIT, S.; YONG, B. (2018). The Administrative Organization and Governance of Parliament. In: Leston-Bandeira, C.; THOMPSON, L. (orgs.). *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, pp. 24–32.

PIERSON, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analyses*. New Jersey: Princeton University Press.

PIRES, R. (org.) (2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, vol. 7, Ipea.

PIRES, R.; VAZ, A. (2012). Participação Social como Método de Governo? Ummapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais. *Texto para Discussão*, n.º 1707, IPEA.

PITKIN, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.



PITKIN, H. F. (2006). Representação: Palavras, Instituições e Ideias. *Lua Nova*, vol. 67, pp. 15–47.

PLOTKE, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations – An International Journal of Critical and Democratic Theory*; vol. 4, n.º 1, p. 19–34.

POGREBINSCHI, T. (2017). Democratic Innovations: Lessons from Beyond the West. *The Governance Report 2017: Democracy Innovations, Participation, Legitimacy Indicators*. Hertie School of Governance: Oxford University Press, pp.57–72.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. (2011). *Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional*. *Revista Dados*, vol. 54, nº3, pp. 259–305.

POLLAK, J. (2007). Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*, vol. 5, pp. 87–103.

POLSBY, N. W. (2004). *How Congress evolves: social bases of institutional change*. New York: Oxford University Press.

QUEIROZ, D. de A. (2012). Ouvidoria Pública como canal de comunicação para o fortalecimento da democracia representativa. *Revista de Políticas Públicas*, vol.2, n.º 2, pp.113–127.

QUINTÃO, T. T. (2015). Fala que eu te escuto? Ouvidorias Parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

QUINTÃO, T. T. (2019). Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, vol. 70, n.º2, pp. 297–324.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. (2018). Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, n.º 66, pp.125–143.

QUINTÃO, T. T.; FARIA, C. F. (2018). Parlamento e Inovações Participativas: potencialidades e limites para a inclusão política. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 26, n.º 2, pp. 60–92.

REZENDE, F. A. (2011). Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na Ciência Política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 6, pp. 297–337.

REZENDE, F. C. (2012). Da Exogeneidade ao Gradualismo: Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, n.º 78, pp. 113–130.

REZENDE, F. Modelos de Causação e o Pluralismo Inferencial na Ciência Política. Mimeo, 2015.

ROCHA, M. M. da. (2011). Representação, Informação e Deliberação no Processo Legislativo Estadual. Tese de Doutorado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

ROCHA, M. N. O. (2015). Mecanismos de Participação Política Online: o e-Cidadania. Monografia de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Comunicação Legislativa - Instituto Legislativo Brasileiro (ILB).

ROCHA, M. M. da; COSTA, A. (2012). *Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras*. Opinião Pública, vol. 18, n. 2, pp.278–308.

ROMÃO, Wagner de M. (2011). *Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política*. Lua Nova, vol. 84, pp.219–244.

RYLE, M. T. (1981). The Legislative Staff of the British House of Commons. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, n.º 4, pp. 497–519.

SANTOS, Fabiano (org.) (2001). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SANTOS, I. G. dos (2015). Agentes de Mudança, Contextos Política e Dinâmica Institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, M. L. W. D. (2006). As Teorias Positivas sobre a organização do legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife.

SARTORI, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, vol. 64, n.º 4, pp. 1033–1053.

SARTORI, G. (1994). Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (org.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 29–50.

SÁTYRO, N. D. G.; CUNHA, E. S. M. (2014). The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n.º 1, pp. 80–108.

SÁTYRO, N. D. G.; CUNHA, E. S. M. (2018). The transformative capacity of the Brazilian federal government in building social welfare bureaucracy in the municipalities. *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 52, n.º 3, pp. 363-385.

SCHUMPETER, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo e Cultura.

SELL, C. E. (2011). Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 5, pp. 139–166.

SHAW, M. (1998). Parliamentary Committees: A Global Perspective. In: LONGLEY, L. D.; DAVIDSON, R. H. (eds.). *The New Roles of Parliamentary Committees*. London: Frank Cass, pp. 225–251.

SHEPSLE, K. A. (1992). Congress Is a "They", Not an "It": Legislative Intent as Oxymoron. *International Review of Law and Economics*, vol. 12, pp.239–256.

SILAME, T.; NUNES, F. (2016). Critérios de recrutamento parlamentar em comissões estratégicas no processo legislativo estadual (1999-2008). In: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). *Política e Desenvolvimento Institucional no Legislativo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp. 205–237.

SCHMIDT, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'newinstitutionalism'. *European Political Science Review*, vol. 2, n.º 1, pp. 1–25.

SCHMIDT, V. A.; RADAELLI, C. M. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *Western European Politics*, vol. 27, n.º 2, pp. 183–2010.

SMITH, G. (2003). Toward deliberative institutions. In: SAWARD, M. (org.). *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*. London and New York: Routledge/ ECPR Studies in European Political Science, pp. 29–39.

SMITH, G. (2009). *Democratic Innovations: designing institutions for citizens*. Cambridge University Press.

SOUZA, L. A. M. (2013). *Afinal, o que é "vontade política"?* Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, 23 a 27 de setembro.

STIRBU, D. (2017). Public engagement in legislatures: a brief introduction of an emerging research agenda. Trabalho apresentado na Political Studies Association (PSA) Parliaments Conference, Edimburgo, Escócia, 16 e 17 de novembro.

STREECK, W. (2015). Epilogue: comparative-historical analysis: past, present, future. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Orgs.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 264–288.

TEIXEIRA, A. C.; TRINDADE, T. A. (2018). Participação e projetos políticos: os horizontes da democracia brasileira - Entrevista com Evelina Dagnino. *Idéias*, vol. 9, n.º 1, pp. 249–274.

THELEN, K. (2004) (org.). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

THOMPSON, L.; MCNULTY, T. (2018). Committe Scrutiny of Legislation. In: LESTON-BANDEIRA, C.; THOMPSON, L. (orgs.). *Exploring Parliament*. Oxford University Press, pp. 90–99.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembléias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, pp.193–217

TROMBKA, I. (2004). Ouvidoria Parlamentar: uma proposta para o Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n.º 166, pp. 151–162.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesse em políticas públicas. *Revista O&S*, v. 21, n.71, pp. 679–694.

WALKER, A. (2012). *A People's Parliament? Parliamentary Affairs*, vol. 65, n.º 1, pp. 270–280.

WALKER, A. (2017). *Parliaments and Public Engagement*. Guide to Parliaments: paper 9. Global Partners Governance.

WATTS, J. MACKAY, R.; HORTON, D; HALL, A.; DOUTHWAITE, B.; CHAMBERS, R; ACOSTA, A. (2003). Institutional Learning and Change: An Introduction. *ISNAR Discussion Paper*, n.º 3–10, pp. 1–19.

WEBER, M. (1997). Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: *Os Economistas*, São Paulo: Editora Nova Cultura.

WINZEN, T. (2011). Technical or Political? An Exploration of the Work of Officials in the Committees of the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 17, n.º 1, pp. 27–44.

WILLIAMSON, A.; FALLON, F. (2011). Transforming the Future Parliament through the Effective Use of Digital Media. Hansard Society. *Parliamentary Affairs*, vol. 64, n.º 4, pp. 781–792.

ZORGAL, G.; CARLOS, E. (2017). Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, n.º 64, pp.23–46.

## APÊNDICES

APÊNDICE 1- MULHERES ELEITAS OU QUE EXERCERAM MANDATO NA ALRS E NA ALMG POR PERÍODO<sup>218</sup>

Período	ALRS			ALMG		
	Deputadas eleitas ou exercício de mandato	Quantidade	%	Deputadas eleitas ou exercício de mandato	Quantidade	%
31/01/1991 – 31/01/1995	Jussara Cony; Antonia Regina Rossignollo	2	3,64	Elisa da Costa; Maria Elvira; Maria José Haueisen; Maria Olívia	4	5,19
31/01/1995 – 31/01/1999	Jussara Cony; Maria Augusta Feldman; Cecília Hypólito; Luciana Genro Maria do Carmo Bueno	5	9,09	Maria José Haueisen; Maria Olívia; Elbe Brandão; Isabel do Nascimento	4	5,19
31/01/1999 – 31/01/2003	Jussara Cony; Cecília Hypólito; Luciana Genro Maria do Carmo Bueno; Maria do Rosário Nunes; Iara Wortmann; Gilda Haack; Adriane Rodrigues	8	14,55	Elaine Matozinhos; Elbe Brandão; Maria José Haueisen; Maria Olívia; Maria Tereza Lara	5	6,49
31/01/2003 – 31/01/2007	Jussara Cony; Cecília Hypólito; Leila Fetter; Maria Helena Sartori; Floriza dos Santos; Miriam Marroni	6	10,91	Ana Maria Resende; Cecília Ferramenta; Elisa Costa; Jô Moraes; Lúcia Pacífico; Maria Olívia; Maria Tereza Lara; Vanessa Lucas; Elbe Brandão; Marília Campos; Maria José Haueisen	11	14,29
31/01/2007 – 31/01/2011	Leila Fetter; Stela Farias; Marisa Formolo; Silvana Covatti; Kelly Moraes; Zilá Breitenbach	6	10,91	Ana Maria Resende; Cecília Ferramenta; Elbe Brandão; Gláucia Brandão; Maria Tereza Lara; Rosângela Reis; Elisa Costa; Maria Lúcia Mendonça	8	10,39
31/01/2011 – 31/01/2015	Maria Helena Sartori; Miriam Marroni; Stela Farias; Marisa Formolo; Silvana Covatti; Zilá Breitenbach; Ana Affonso; Elisabete Felice; Neusa Kempfer; Juliana Brizola	10	18,18	Liza Prado; Luzia Ferreira; Maria Tereza Lara; Rosângela Reis; Ana Maria Resende	5	6,49

<sup>218</sup>Deve-se ressaltar que os dados acima estão sobre-estimados, uma vez que contabiliza toda vez que uma mulher exerceu o cargo de deputada estadual em algum período na legislatura, seja ela sendo eleita ao primeiro momento ou quando ela chegou a esse posto na condição de suplente. Ademais, também foi somado quando se trata de situações quando alguma deputada mulher pede afastamento do cargo eletivo para assumir alguma Secretaria, por exemplo, ou renuncia para assumir o posto de prefeita. Assim, esses dados por período, demonstrados nos quadros acima, retratam somas em diferentes momentos em mesma legislatura, tendo assim o número máximo de deputadas estaduais do gênero feminino. Por fim, salienta-se que, quanto ao último período (2019–2023), por ainda estar em curso no momento de escrita desta tese, o número de parlamentares mulheres é aquele que fora eleito no início da legislatura, não contabilizando deputadas que assumiram na condição de suplente após renúncia ou afastamento de algum deputado.

31/01/2015– 31/01/2019	Maria Helena Sartori; Juliana Brizola; Miriam Marroni; Stela Farias; Silvana Covatti; Zilá Breitenbach; Regina Becker; Liziane Bayer; Manuela d'Ávila; Any Ortiz	10	18,18	Arlete Magalhães; Celise Laviola; Geisa Teixeira; Ione Pinheiro; Marília Campos; Rosângela Reis; Cristina Corrêa	7	9,09
31/01/2019 – 31/01/2023	Any Ortiz; Fran Somensi; Franciane Bayer; Juliana Brizola; Kelly Moraes; Luciana Genro; Silvana Covatti; Sofia Cavedon; Zilá Breitenbach	9	16,36	Ana Paula Siqueira; Andréia de Jesus; Beatriz Cerqueira; Celise Laviola; Delegada Sheila; Ione Pinheiro; Laura Serrano; Leninha; Marília Campos; Rosângela Reis	10	12,99

Fontes: ALMG (2010); D'Ávila et al (2017); Matos, Mascarelo (2016); e Portais da Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul e da Assembleia legislativa de Minas Gerais

## APÊNDICE 2 - DEPUTADAS QUE ASSUMIRAM CARGOS NA MESA DIRETORA DA ALRS

Deputada	Cargo	Ano
Maria do Rosário	2º Vice-Presidente	2001
Maria do Rosário	2º Vice-Presidente	2002 <sup>219</sup>
Zilá Breitenbach	1º Vice-Presidente	2012
Marisa Formolo	1ª Secretária	2014
Silvana Covatti	1ª Secretária	2015
Liziane Bayer	4ª Secretária	2015
Silvana Covatti	Presidente	2016
Liziane Bayer	4ª Secretária	2016
Liziane Bayer	1º Vice-Presidente	2017
Juliana Brizola	1ª Secretária	2017
Zilá Breitenbach	1º Vice-Presidente	2019

Fonte: Memorial da Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul

<sup>219</sup> A Mesa eleita em 2001 permaneceu praticamente a mesma por dois anos (houve alterações no posto de 1º Vice-Presidente e de 2º e 3º Secretários), sendo mudada somente em 2003, presidida pelo Dep. Sérgio Zambiasi (PTB), por isso a Dep. Maria do Rosário (PT) ficou dois anos seguidos como 2º Vice-Presidente, diferentemente da composição anterior, que ficou apenas um ano sob a presidência do Dep. Otomar Vivian (PP). Mas, a partir de 2003, a composição da Mesa Diretora voltou a mudar anualmente.

### APÊNDICE 3 - COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA ALRS (ELEIÇÕES 1990–2014)

Partido	Eleições							Média
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	
PT	5 (9,1%)	6 (10,9%)	<b>12 (21,8%)</b>	13 (23,6%)	<b>10 (18,2%)</b>	14 (25,5%)	<b>11 (20%)</b>	10 (18,2%)
PPR/PPB/PP	<b>13 (23,6%)</b>	<b>13 (23,6%)</b>	<b>11 (20%)</b>	10 (18,2%)	<b>9 (16,4%)</b>	7 (12,7%)	7 (12,7%)	10 (18,2%)
PMDB/ MDB	<b>12 (21,%)</b>	<b>10 (18,2%)</b>	<b>10 (18,2%)</b>	9 (16,4%)	<b>9 (16,4%)</b>	8 (14,5%)	<b>8 (14,5%)</b>	9 (16,4%)
PDT	<b>13 (23,6%)</b>	9 (16,4%)	7 (12,7%)	7 (12,7%)	<b>7 (12,7%)</b>	7 (12,7%)	<b>8 (14,5%)</b>	8 (14,5%)
PTB	8 (14,5%)	<b>10 (18,2%)</b>	<b>10 (18,2%)</b>	6 (10,9%)	4 (7,3%)	6 (10,9%)	5 (9,1%)	7 (12,7%)
PSDB	0	1 (1,8%)	2 (3,6%)	3 (5,5%)	5 (9,1%)	5 (9,1%)	4 (7,3%)	3 (5,5%)
PSB	1 (1,8%)	3 (5,5%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)	2 (3,6%)	3 (5,5%)	3 (5,5%)	2 (3,6%)
PFL/DEM	2 (3,6%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)	1 (1,8%)	3 (5,5%)	1 (1,8%)	0	1 (1,8%)
PCdoB	1 (1,8%)	1 (1,8%)	0	1 (1,8%)	1 (1,8%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)	1 (1,8%)
PL/PR	0	1 (1,8%)	0	0	0	0	1 (1,8%)	0
PPS		0	0	3 (5,5%)	4 (7,3%)	2 (3,6%)	1 (1,8%)	2 (3,6%)
PRB					1 (1,8%)	1 (1,8%)	1 (1,8%)	1 (1,8%)
PPL							1 (1,8%)	1 (1,8%)
PV							1 (1,8%)	0
PSD							1 (1,8%)	1 (1,8%)
PSOL							1 (1,8%)	0
<b>Total</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	<b>55 (100%)</b>	

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

### APÊNDICE 4- COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA ALMG (ELEIÇÕES 1990–2014)

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**APÊNDICE 5- GOVERNADORES DO RIO GRANDE DO SUL E DE MINAS GERAIS**

Período	Governadores	
	Rio Grande do Sul	Minas Gerais
15/03/1991 – 01/01/1995	Alceu Collares (PDT)	Hélio Garcia (PTB)
01/01/1995 – 01/01/1999	Antônio Britto (PMDB)	Eduardo Azeredo (PSDB)
01/01/1999 – 01/01/2003	Olívio Dutra (PT)	Itamar Franco (PMDB)
01/01/2003 – 01/01/2007	Germano Rigotto (PMDB)	Aécio Neves (PSDB)
01/01/2007 – 01/01/2011	Yeda Crusius (PSDB)	Aécio Neves (PSDB) e Antônio Anastasia (PSDB) <sup>220</sup>
01/01/2011 – 01/01/2015	Tarso Genro (PT)	Antônio Anastasia (PSDB) e Alberto Pinto Coelho (PP) <sup>221</sup>
01/01/2015 – 01/01/2019	José Ivo Sartori (PMDB)	Fernando Pimentel (PT)
01/01/2019 – atual	Eduardo Leite (PSDB)	Romeu Zema (Novo)

Fonte: TSE.

<sup>220</sup> No dia 31/03/2010, o então governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB), renunciou ao seu mandato para concorrer às eleições de 2010 ao cargo de senador. Assim, o seu vice, Antônio Anastasia (PSDB), assumiu a governadoria até o fim do mandato.

<sup>221</sup> No dia 04/04/2014, o então governador de Minas, Antônio Anastasia (PSDB), renunciou ao seu mandato para concorrer às eleições de 2014 ao cargo de senador. A partir dessa data, o seu vice, Alberto Pinto Coelho (PP), assumiu como governador do estado.



**APÊNDICE 6 - PRESIDENTES DA ALRS (1991–2018)**

<b>Nº</b>	<b>Período</b>	<b>ALRS</b>
1	1991–1993	Cezar Schirmer (PMDB)
2	1993–1995	Carlos Renan Kurtz (PDT)
3	1995–1997	José Otaviano Germano (PPR/PPB)
4	1997–1998	João Luiz Vargas (PDT)
5	1998–1999	José Ivo Sartori (PMDB)
6	1999–2000	Paulo Odone Ribeiro (PMDB)
7	2000–2001	Otomar Vivian (PPB)
8	2001–2003	Sérgio Zambiasi (PTB)
9	2003–2004	Vilson Covatti (PPB/PP)
10	2004–2005	Carlos Eduardo Vieira da Cunha (PDT)
11	2005–2006	Iradir Pietroski (PTB)
12	2006–2006	Luiz Fernando Záchia (PMDB)
13	2007–2007	Fabiano Pereira (PT)*
14	2007–2008	Frederico Antunes (PP)
15	2008–2009	Alceu Moreira (PMDB)
16	2009–2010	Ivar Pavan (PT)
17	2010–2011	Giovani Cherini (PDT)
18	2011–2012	Adão Vilaverde (PT)
19	2012–2013	Alexandre Postal (PMDB)
20	2013–2014	Pedro Westphalen (PP)
21	2014–2015	Gilmar Sossella (PDT)
22	2015–2016	Edson Brum (PMDB)
23	2016–2017	Silvia Covatti (PP)
24	2017–2018	Edegar Pretto (PT)
25	2018–2019	Marlon Santos (PDT)

Fonte: Memorial da ALRS

**APÊNDICE 7 - PRESIDENTES DA ALMG (1991–2018)**

<b>Nº</b>	<b>Período</b>	<b>ALMG</b>
1	1991–1993	Romeu Queiroz (PRS)
2	1993–1995	José Ferraz (PRS)
3	1995–1997	Agostinho Patrús (PTB)
4	1997–1999	Romeu Queiroz (PTB)
5	1999–2001	Anderson Adatao (PL)
6	2001–2003	Antônio Júlio (PMDB)
7	2003–2005	Mauri Torres (PSDB)
	2005–2007	
8	2007–2009	Alberto Pinto Coelho (PP)
	2009–2011	
9	2011–2011	Doutor Vianna (DEM)*
10	2011–2013	Dinis Pinheiro (PP)
	2013–2015	
11	2015–2017	Adalclever Lopes (PMDB)
	2017–2019	

Fonte: Portal da ALMG