

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Ana Maria Corrêa Conegundes

**PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:
Construindo o Sistema Único de Assistência Social no Legislativo mineiro**

Belo Horizonte

2014

Ana Maria Corrêa Conegundes

PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:

Construindo o Sistema Único de Assistência Social no Legislativo mineiro

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha

Belo Horizonte

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C747p Conegundes, Ana Maria Corrêa
Participação no planejamento governamental: construindo o Sistema Único de Assistência Social no Legislativo mineiro / Ana Maria Corrêa Conegundes. Belo Horizonte, 2014.
186 f. : il.

Orientador: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - Participação popular. 2. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). 3. Poder legislativo. I. Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 342.536(815.1)

Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

Ana Maria Corrêa Conegundes

PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:

Construindo o Sistema Único de Assistência Social no Legislativo mineiro

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha (orientador) – PUC Minas

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas

Profa. Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha – Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 19 de novembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Escrever um trabalho acadêmico é daquelas atividades que não se faz sozinho. No decorrer de sua elaboração são inúmeras pessoas e subjetividades que contribuem e apoiam a sua produção com conhecimento, experiências, interrogações, vírgulas e pontos, compreensão e amizade. A todos que se fizeram presentes meu agradecimento profundo, especialmente ao professor Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha, meu orientador, agradeço à disponibilidade e o incentivo. Aos professores Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Lea Guimarães Souki e Alexandra Chacham que com suas observações e críticas enriqueceram esta pesquisa. As professoras Cristina Almeida Cunha Filgueiras e Eleonora Schettini Martins Cunha, que muito me honraram em compor a banca examinadora, agradeço as importantes contribuições e o estímulo para seguir em frente. Aos demais professores da pós-graduação pelo aprendizado e apoio. Aos funcionários do mestrado pela acolhida sempre atenciosa e aos meus colegas do curso agradeço pelo convívio e pelos questionamentos levantados durante esta jornada.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) agradeço pela concessão da bolsa, fundamental para assegurar o estudo e a conclusão do curso.

Aos colegas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais agradeço pelo aprendizado cotidiano e pela ousadia de sempre buscarem novas formas de se fazer política. Ao deputado André Quintão, que no exercício da representação política apostou na participação como forma de tornar o legislativo mais democrático, meu profundo agradecimento. Aos amigos do gabinete, agradeço pela solidariedade, especialmente a Rosilene Cristina Rocha pela competência e companheirismo, a Darklane Rodrigues pela inquietação e compromisso e aos estagiários José Ribeiro e Rhilker Junior pela disponibilidade e atenção. A Maria Regina Álvares Magalhães agradeço pelo conhecimento e inestimável contribuição para tornar a peça orçamentária mais permeável à participação. Aos consultores e assessores da Comissão de Participação Popular que, com muita presteza, disponibilizaram informações e tempo.

Aos meus familiares, um agradecimento muito especial. Ao meu pai, Manoel Conegundes, que em sua trajetória de vida e luta política me ensinou a valorizar os princípios da democracia e da ética e a minha mãe, Therezinha Chaves, que sempre me incentivou a buscar os meus ideais. Ao meu filho, João Victor, que mesmo na minha ausência sempre esteve presente, agradeço a paciência e a sabedoria.

RESUMO

Esta dissertação analisa a participação da sociedade na arena parlamentar, especialmente, o processo participativo de discussão das leis orçamentárias, instituído pela Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, e suas implicações para a Política de Assistência Social. Seu objetivo foi examinar a efetividade da instituição participativa considerando os atores envolvidos e as variáveis endógenas e exógenas ao processo participativo que incidem nos resultados alcançados para o Sistema Único de Assistência Social. Para tanto, foram analisados os processos ocorridos nos anos de 2003, 2005 e 2011 a partir da análise de documentos elaborados pelo Executivo que informam o planejamento governamental, a gestão e as deliberações da Política de Assistência Social. Do Poder Legislativo foram examinados os documentos que revelam o desenho institucional, o processo de tramitação das propostas populares e o posicionamento político dos atores envolvidos. Do ponto de vista teórico, buscou-se um diálogo entre as concepções culturalista e institucionalista no sentido de analisar tanto a influência das instituições como da sociedade para o sucesso de práticas participativas e o aperfeiçoamento da democracia. Concluiu-se, que os resultados alcançados pela Comissão de Participação Popular para a Política de Assistência Social são decorrentes de uma combinação e articulação de variáveis endógenas e exógenas ao processo participativo que fortalecem as propostas populares e influenciam os processos decisórios. Assim, conforme o contexto apresentado em cada ano em tela observou-se a relevância de aspectos como o desenho institucional, a participação qualificada e ativa dos atores da assistência social, a conexão com outras esferas participativas, o contexto político-institucional dos Governos Federal e Estadual e a natureza e a trajetória da assistência social. Todas essas variáveis permeadas pelo protagonismo da Assembleia de Minas, exercida pela presidência da Comissão de Participação Popular, na condução de todo processo participativo e de negociação com o Governo do Estado.

Palavras-chave: Participação. Poder Legislativo. Assistência Social. Efetividade instituição participativa.

ABSTRACT

This dissertation examines society's participation in the parliamentary arena, especially the participatory approach of discussion of budgetary laws, established by the Committee for Popular Participation of the Legislative Assembly of Minas Gerais, and its implications for Social Welfare Policy. Its goal was to examine the effectiveness of the participatory institution considering the actors involved as well as the endogenous and exogenous variables to the participatory process that affect the results achieved for the Unified Social Assistance System. For such purpose, we analyzed the processes occurring in the years 2003, 2005 and 2011 from the analysis of documents prepared by the Executive Branch, which informed government planning, management and the decisions of the Social Assistance Policy. From the Legislative Branch, documents that reveal the institutional design, the process of submission of popular proposals and the political positioning of the actors involved were examined. From a theoretical standpoint, we sought a dialogue between the culturalist and institutionalist conceptions in order to analyze both the influence of institutions as well as the society's to the success of participatory practices and improvement of democracy. It was concluded that the results achieved by the Committee for Popular Participation for the Social Welfare Policy are due to a combination and articulation of endogenous and exogenous variables to the participatory process which strengthen the popular proposals and influence the decision making processes. Thus, according to the context presented each year considered, we noted the relevance of aspects such as the institutional design, the qualified and active participation of the actors of social assistance, the connection with other participatory spheres, the political-institutional context of Federal and State Governments and the nature and trajectory of the Social Assistance Policy. All those variables permeated by the leadership of the Assembly of Minas Gerais, exerted by the chair of the Committee for Popular Participation, in the conduct of the whole participatory process and negotiating with the State Government.

Keywords: Participation. Legislative Branch. Social Assistance. Effectiveness participatory institution.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Porte dos municípios e a complexidade dos serviços da assistência social.....	63
QUADRO 2 - Instâncias de participação e atores da política de assistência social.....	68
QUADRO 3 - PPAG 2004-2007 – Objetivos prioritários e Projetos Estruturadores.....	91
QUADRO 4 - PPAG 2008-2011 - Área de resultado e Projetos Estruturadores.....	92
QUADRO 5 - PPAG 2012-2015 - Rede de Desenvolvimento Integrado e Projetos Estruturadores.....	94

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Valor das emendas populares.....	102
TABELA 2 - Emendas populares da assistência social segundo os proponentes.....	105
TABELA 3 - Emendas da assistência social em relação ao total das emendas populares.....	106

LISTA DE SIGLAS

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BSM - Plano Brasil sem Miséria

CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CAD ÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEAC - Centro de Apoio às Câmaras

CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CFFO - Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

CIB - Comissão Intergetores Bipartite

CINPE - Conselho de Informação e Pesquisa

CIT - Comissão Intergetores Tripartite

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

COGEMAS - Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CPP - Comissão de Participação Popular

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

CRP - Conselho Regional de Psicologia

CTIs - Comissões Técnicas Interinstitucionais

FDDCA – Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social

FECTIPA - Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente

FEM - Fundo de Erradicação da Miséria

FEVCAMG - Fórum Interinstitucional de Enfretamento à Violência Doméstica, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais

FMAS - Fórum Mineiro da Assistência Social

FMEI - Fórum Mineiro de Educação Infantil

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FONACEAS - Fórum Nacional de Conselhos Estaduais da Assistência Social

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social

GERAES - Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IGD SUAS - Índice de Gestão Descentralizada do SUAS

IP - Instituição Participativa

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NOB - Norma Operacional Básica

OP - Orçamento Participativo

PAS - Política de Assistência Social

PAS - Plano de Assistência Social

PMAS - Piso Mineiro de Assistência Social

PLE - Proposta de Ação Legislativa

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual de Ação

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAFI - Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TICs - Tecnologias da Informação e da Comunicação

URCMAS - União de Conselhos Municipais da Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO DEMOCRÁTICO..	18
2.1 Democracia participativa e deliberativa: novos mecanismos de participação política....	23
2.2 A participação política no Brasil e as instituições participativas.....	28
2.3 Instituições participativas e a efetividade nas políticas públicas: variáveis relevantes.....	32
2.4 Poder Legislativo e o tipo novo de instituições participativas: do papel homologatório ao protagonismo?.....	41
2.5 Políticas Públicas, ciclo orçamentário e Poder Legislativo.....	46
3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	51
3.1 Sistema de proteção social e a Constituição Federal de 1988: Política de Assistência Social na lógica da seguridade social.....	52
3.2 Política de Assistência Social e gestão descentralizada: avanços e retrocessos na agenda pública brasileira pós Constituição de 1988.....	56
3.3 Política de Assistência Social: novas bases para a gestão e para a oferta dos direitos socioassistenciais.....	61
3.3.1 <i>Sistema Único de Assistência Social, mecanismos de participação e atores relevantes.....</i>	66
3.3.2 <i>Financiamento do Sistema Único de Assistência Social.....</i>	69
3.3.3 <i>Sistema Único de Assistência Social e o papel dos estados.....</i>	72
4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS: COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS... 76	76
4.1 Desenvolvimento institucional e mecanismos de participação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.....	76
4.1.1 <i>Regimento Interno da ALMG e a participação institucionalizada no Legislativo mineiro.....</i>	80
4.2 Comissão de Participação Popular e instituição participativa: constituição e processo legislativo.....	84
4.2.1 <i>Comissão de Participação Popular e a discussão das leis orçamentárias</i>	87
4.2.2 <i>Leis orçamentárias e estratégia de planejamento do Governo de Minas.....</i>	90
4.2.3 <i>Fases do processo participativo de discussão das leis orçamentárias e variáveis relevantes.....</i>	95
5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DISCUSSÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS: ATORES, VARIÁVEIS RELEVANTES E RESULTADOS.....	102
5.1 Instâncias participativas do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais e a participação no processo de discussão das leis orçamentárias: atores relevantes e capacidade de atuação.....	107

5.2 Assistência Social como prioridade no planejamento governamental: discussão participativa do PPAG em 2003.....	112
5.2.1 <i>Contexto político e social dos governos federal e estadual: variáveis exógenas ao processo participativo</i>	120
5.3 Trajetória participativa da Política de Assistência Social e as novas responsabilidades do Estado para a implantação do SUAS.....	127
5.4. A erradicação da miséria e a Política de Assistência Social: prioridades governamentais na discussão do PPAG de 2011.....	134
5.4.1 <i>Erradicação da miséria e conexão de arenas participativas: mais recursos para a assistência social</i>	138
6 CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS.....	151
APÊNDICE A.....	166
APÊNDICE B.....	169

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende analisar a participação do cidadão na esfera legislativa e suas implicações no processo de construção da Política de Assistência Social em Minas Gerais. A participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas no Brasil se inicia com o processo de redemocratização, a partir da década de 80. Os Poderes Públicos, especialmente o Executivo e Legislativo, vêm introduzindo novas ferramentas de planejamento público e participação da sociedade nas esferas decisórias.

O Poder Executivo nas duas últimas décadas, sobretudo no âmbito do poder local, tem acumulado experiências democráticas por meio das chamadas instituições participativas (IPs), como o orçamento participativo, as conferências e os conselhos de políticas públicas. Do mesmo modo, algumas iniciativas no Parlamento brasileiro vêm promovendo inovações institucionais que facultam a participação do cidadão no poder de representação política. A criação de Comissões Permanentes de Legislação Participativa ou Participação Popular são alguns exemplos de mecanismos utilizados nas Casas Legislativas com o objetivo de estimular e ampliar a participação do cidadão no processo legislativo, estabelecendo um canal direto entre a sociedade civil organizada e o Parlamento.

Neste estudo será considerada a Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), criada em 2003, por iniciativa da Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), de oposição ao Governo do Estado, e aprovada pela Mesa Diretora presidida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido da situação e com a maior bancada da ALMG.

Desde a sua instalação, a CPP priorizou o debate do ciclo orçamentário com a sociedade civil, através da realização de audiências públicas, inaugurando o processo participativo de discussão e revisão das leis orçamentárias no âmbito da Assembleia de Minas. Experiência inédita que possibilita a inserção de emendas populares no planejamento governamental e na proposta orçamentária, a prática da CPP é a única existente dentre as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais do país, demonstrando o potencial da participação do cidadão nos espaços de representação política, com resultados significativos que aprimoram tanto as ações governamentais como o próprio processo participativo. Em dez anos de funcionamento, entre os anos de 2003 a 2012, foram aprovadas 1.106 emendas populares às leis orçamentárias,

mobilizando cerca de R\$128 milhões para as políticas públicas, sobretudo para as políticas sociais.

A discussão do presente trabalho é a incidência do processo participativo no planejamento governamental, no âmbito do Legislativo mineiro, e as implicações para a Política de Assistência Social. O problema central que se apresenta é o seguinte: quais as variáveis do processo participativo que incidem nos resultados da CPP, especialmente na implantação do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais?

O objetivo geral da pesquisa é verificar a efetividade dos resultados alcançados pela CPP para a Política de Assistência Social, buscando compreender o papel desempenhado pelo Legislativo, as conexões estabelecidas com o Poder Executivo e com os ativistas sociais e políticos. Torna-se relevante, ainda, compreender os fatores que incidem nos resultados, considerando que dimensões endógenas ou internas ao processo participativo e variáveis exógenas ou externas à participação interferem na efetividade das práticas participativas.

Neste estudo, serão examinados os processos participativos ocorridos em 2003, 2005 e 2011, tendo em vista a maximização dos resultados verificada nestes anos, com impactos substantivos para a Política de Assistência Social, seja pela aprovação de emendas populares que modificam sua concepção e seu status no interior do Governo do Estado, seja em função da ampliação de recursos e metas físicas para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Pretende-se analisar na pesquisa os três períodos descritos acima, buscando entender o papel desempenhado pelos diversos atores e as variáveis predominantes para a aprovação das emendas populares, verificando a efetividade desta instituição participativa.

A hipótese que norteia a pesquisa é que há um protagonismo do Legislativo, tanto com relação à iniciativa de compartilhar espaços decisórios com a sociedade civil, como na formatação do arranjo institucional, no subsídio técnico e no processo de negociação com o Executivo que, na maioria das vezes, envolve conflito de interesses entre os dois Poderes. De outra parte, a maximização dos resultados depende, sobretudo, das conexões estabelecidas com o Executivo e a aliança entre ativistas sociais e agentes públicos. Assim, consideram-se variáveis endógenas ao processo participativo, com incidência direta nos resultados da instituição participativa, a existência de liderança parlamentar comprometida com as práticas participativas e capacidade de vocalizar e negociar as preferências populares, a qualidade da participação e da articulação política dos ativistas sociais e o desenho institucional adotado pela Comissão de

Participação Popular.

Por outro lado, as variáveis exógenas são dimensões externas ao processo participativo que influenciam na efetividade das instituições participativas. Assim, considera-se nesta pesquisa o contexto político e social e o compromisso dos Governos Federal e Estadual frente à Política de Assistência Social e às leis orçamentárias como aspectos exógenos que devem ser examinados para se compreender a efetividade da Comissão de Participação Popular. Acredita-se, ainda, que a natureza e as características da Política de Assistência Social, no que diz respeito a sua organização em um sistema unificado e compartilhado entre os entes federados e seu potencial participativo, são variáveis exógenas que influenciam o processo participativo e seus resultados. No mesmo sentido, a conexão com outras esferas participativas, como a Conferência Estadual de Assistência Social e o Seminário Legislativo realizado pela Assembleia de Minas, são elementos que fortalecem a participação e incidem sobre os resultados da CPP.

Como metodologia, optou-se pela coleta de dados por meio da análise documental a partir da construção de um esquema analítico (APÊNDICE A) que permita responder os propósitos desta pesquisa, tendo como referência documentos públicos produzidos pelos Poderes Executivo e Legislativo. Com relação aos documentos do Governo buscou-se compreender o planejamento governamental e os compromissos assumidos com a Política de Assistência Social, pelas esferas Federal e Estadual, examinando como o processo participativo de discussão das leis orçamentárias, no âmbito do Legislativo mineiro, alterou e influenciou os propósitos governamentais. Para tanto, os documentos foram agrupados nas seguintes categorias:

- Documentos que informam o planejamento dos Governos Federal e Estadual, como os projetos de lei e as leis do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do Orçamento Anual (LOA), e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), no caso do Governo do Estado.
- Documentos relacionados à gestão da Política de Assistência Social, como as deliberações da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) relativas aos critérios e mecanismos de partilha dos recursos da assistência social.
- Documentos referentes aos compromissos compartilhados entre Governo e sociedade, como os anais das Conferências Estaduais de Assistência Social.

Quanto aos documentos do Legislativo, buscou-se avaliar o desenho institucional adotado, o conteúdo, a tramitação e o processo de negociação das propostas populares. Deste

modo, foram examinados todos os documentos que informam o arranjo institucional, como o Regimento Interno e as Deliberações da Mesa Diretora, cartilhas da CPP, programação das audiências públicas de discussão do PPAG e Revista do Legislativo. De igual forma, foi analisado o conteúdo de todas as propostas populares apresentadas para assistência social e identificados seus proponentes. Foram, ainda, utilizados os documentos que informam o posicionamento dos diversos atores participantes, como pronunciamentos dos parlamentares realizados no Plenário da Assembleia de Minas e notas taquigráficas das audiências públicas. Por fim, é importante mencionar que, como assessora parlamentar, participei da constituição da Comissão de Participação Popular e de todo processo de discussão do PPAG desde 2003. A atuação profissional no Parlamento mineiro possibilitou a vivência prática e a elaboração de relatórios técnicos de avaliação das audiências públicas da CPP e do planejamento governamental, também utilizados como fonte de dados nesta pesquisa.

Para desenvolver a argumentação, o trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo esta introdução. No capítulo dois, dedicado à discussão teórica e a revisão da literatura, pretende-se apresentar o debate da ciência política que discute a representação e a participação política em contextos democráticos, com foco na democracia participativa e deliberativa. A crescente participação da sociedade brasileira na vida pública, nas últimas décadas, com a inclusão e ampliação das instituições participativas no contexto do Estado, é analisada buscando a compreensão das variáveis que incidem sobre os resultados dos processos participativos. Tendo em vista a discussão das leis orçamentárias no Legislativo torna-se relevante abordar a estrutura do sistema político brasileiro, especialmente as inovações constitucionais e institucionais que informam o padrão das relações entre Legislativo, Executivo e sociedade na tramitação das leis orçamentárias, bem como a centralidade do ciclo orçamentário para a implementação das políticas públicas.

Uma vez que a pesquisa pretende examinar as implicações da participação para a Política de Assistência Social, o tema central do terceiro capítulo é a trajetória da assistência social e sua inscrição no campo da seguridade social. Será abordada a organização do Sistema Único de Assistência Social e os impactos para a gestão, o financiamento, as instâncias participativas e as responsabilidades dos estados na efetivação do sistema, aspectos diretamente relacionados com o processo de discussão das leis orçamentárias.

O quarto capítulo apresenta o desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa de

Minas Gerais e os mecanismos de participação da sociedade civil instituídos a partir da década de 90, com foco na constituição da Comissão de Participação Popular e na sua dinâmica de funcionamento. A experiência da CPP na discussão das leis orçamentárias, as implicações na Política de Assistência Social e as variáveis que incidem sobre o resultado da participação serão analisadas no capítulo cinco. Por fim, as conclusões sintetizam algumas respostas às inquietações que orientaram este estudo.

2 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

Neste capítulo, serão apresentadas algumas reflexões sobre a representação política instituída pela democracia liberal, buscando compreender seus limites frente às necessidades de aperfeiçoamento da ordem democrática. Para tanto será necessário discutir alguns conceitos teóricos encontrados na literatura que permitem o entendimento e ampliam a discussão sobre democracia. A participação do cidadão na esfera pública e a interlocução permanente entre Estado e sociedade são desafios que instigam a prática política e o debate da teoria democrática. Novos mecanismos de participação política que asseguram ao cidadão a participação nos processos de decisão política serão examinados, a partir das teorias da democracia participativa e deliberativa, buscando o diálogo entre as análises que consideram o papel desempenhado pelas instituições e pela sociedade no resultado das práticas participativas. Assim, será mobilizado um instrumental teórico que examine conceitos de democracia, representação, participação, deliberação, instituição e capital social para compreender como se dá o processo de participação no interior do poder de representação política e a relação entre os mecanismos de democracia representativa e de democracia direta neste contexto.

As experiências participativas vivenciadas pela sociedade brasileira, a formação e conceituação das instituições participativas e as variáveis relevantes que incidem em seus resultados e impactam nas políticas públicas serão tratadas na segunda e terceira seções. Em razão dos objetivos desta pesquisa de analisar a participação da sociedade na discussão das leis orçamentárias, no âmbito do Legislativo, torna-se imprescindível examinar o sistema político brasileiro, com ênfase nas conexões entre os Poderes Executivo e Legislativo. Argumenta-se na seção quatro que mecanismos de participação existentes no parlamento podem alterar a relação dos dois poderes e do Estado com a sociedade e ampliar os graus de *accountability* horizontal e vertical. A centralidade do planejamento e do orçamento para a implementação de políticas públicas e o papel do legislativo neste contexto serão objeto de análise na última seção.

Na trajetória da democracia liberal, a institucionalização da participação dos cidadãos na arena política enfrentou questões concernentes à teoria e à prática, sendo estabelecida através do instituto da representação política, do sufrágio universal e da competição partidária, garantindo os princípios democráticos da igualdade política e da soberania da maioria.

Segundo Macpherson (1978), os liberais utilitaristas do século XIX – Jeremias Bentham e James Mill - acreditavam ser o homem um maximizador de utilidades e de seu próprio prazer, movido pelo auto-interesse, o que caracterizava a sociedade como o *locus* de interesses conflitantes e do poder de uns sobre os demais. Deste modo, o Estado deveria proteger os cidadãos e suas propriedades dos governos opressores, estabelecendo franquias democráticas que garantissem o voto secreto, eleições periódicas e liberdade de imprensa. Embora defendessem o princípio da igualdade política, os utilitaristas apoiavam franquias democráticas diferenciadas e restritas, sob a alegação de poder excluir alguns quando seus interesses estão incluídos nos dos demais indivíduos. Na verdade, os utilitaristas receavam que a instituição do sufrágio universal possibilitasse à maioria da população, os pobres, o estabelecimento de governos classistas. Ainda segundo Macpherson, John Stuart Mill, em meados do século XIX, considerava o sistema democrático como uma possibilidade de o indivíduo desenvolver suas capacidades através da participação na vida política. Deste modo, o homem é considerado como um ser capaz de desenvolver suas potencialidades, e a sociedade e a política deveriam ser espaços genuínos de crescimento pessoal. Mill defendia, ainda, limites para a propriedade privada e acreditava na organização do processo produtivo através de cooperativas dos trabalhadores. No entanto, apesar de apoiar a igualdade política, propôs a utilização do voto plural – o eleitor poderia, de acordo com seu grau de instrução, votar mais de uma vez - também motivado pelo receio da instituição de governo classista baseado na tirania da maioria (MACPHERSON, 1978). Portanto, a luta em torno da participação do cidadão na ordem política esteve focalizada na representação política e suscitou ambiguidades teóricas e conflitos na vida prática.

No entanto, a preocupação dos teóricos liberais do século XIX quanto à universalização do sufrágio não se efetivou na medida em que a igualdade política – cada pessoa um voto e o voto tem igual valor – “não foi acompanhada de concomitante universalização do direito de vocalização de preferências” (ANASTASIA, 2002, p.34).

Entretanto, nesse momento, estava dada a conformação dos direitos políticos que garantiam a todos os cidadãos o direito de participar da vida política e do poder público. Constituiu, em conjunto com os direitos civis – igualdade jurídica e liberdades individuais, e os direitos sociais – garantia à proteção social e ao bem-estar de acordo com os padrões societários, o conceito de cidadania moderna proclamada por Marshall (1967).

Já a partir de meados do século XX, os limites da representação política e dos arranjos

institucionais adotados nas sociedades democráticas vêm à tona e suscitam o desafio de instituir mecanismos que propiciem a maximização da democracia, através do estabelecimento de novos instrumentos de participação. O distanciamento entre representantes e representados demonstra que a participação do cidadão, através dos arranjos institucionais da representação política, já não é suficiente para o aperfeiçoamento da ordem democrática. As “metamorfoses” sofridas pela representação, nos últimos dois séculos, com a introdução dos partidos políticos, do sufrágio universal e o crescente domínio da técnica na arena política foram interpretadas por vários analistas como uma crise da representação; porém, o que se configurou foi a constituição de uma nova forma de representação, adequada às novas exigências sociais, econômicas e políticas. Assim, para Bernard Manin (1995) a tão propalada crise de representação dos nossos dias, pode ser a emergência de outro formato de governo representativo. Novos mecanismos que garantem a efetiva participação do cidadão no processo democrático devem ser inseridos nas sociedades contemporâneas e, quem sabe, apontar para a possibilidade da emergência de uma nova forma de representação. Contudo, essa é uma questão polêmica, marcada por diferentes concepções de democracia das distintas vertentes teóricas.

Nesse contexto, as concepções elitista e pluralista, embora tenham sua matriz teórica baseada na compreensão procedimental da democracia, possuem abordagens diferenciadas quanto aos instrumentos que propiciem, assegurem e aperfeiçoem a ordem democrática.

A escola elitista define, de forma restrita, a democracia ao ato de escolher e autorizar os representantes, por meio da disputa política entre as elites para a conquista do poder, através do voto popular. Para Joseph Schumpeter, um dos expoentes da democracia representativa elitista, cabe aos cidadãos apenas participar do processo de escolha dos seus representantes como consumidores do mercado político. Os políticos oferecem os seus produtos e a democracia se organiza conforme os mecanismos do mercado, buscando o equilíbrio entre a procura e a oferta (MACPHERSON, 1978). Nesta ótica, a vida política é esvaziada à medida que o debate e as decisões políticas se concentram nas mãos das elites políticas que se encontram em competição, a participação do cidadão se restringe ao ato de votar, e a apatia política se torna um atributo desejável da democracia (SCHUMPETER, 1961).

Em contraposição aos argumentos elitista, a teoria pluralista defende que eleições e partidos políticos não garantem por si só o processo democrático e a representatividade política. A democracia está fundada no interior de uma sociedade pluralista, onde existem vários centros

de poder, representando interesses diferentes, e em processo contínuo de negociação e de disputa.

Robert Dahl, teórico pluralista, em “Um prefácio à teoria democrática”, nos remete para a construção de um “tipo ideal” de democracia, elencando oito condições passíveis de serem contrastadas com o mundo real e necessárias para propiciar a maximização da democracia ou graus diferenciados de *poliarquia*. Nesse trabalho, de 1956, Dahl já aponta que as condições básicas que caracterizam o período eleitoral e garantem a igualdade política – todos votam e o voto tem igual valor - e a soberania da maioria – vence a maioria - são insuficientes para garantir o processo democrático. Neste sentido, propõe outras condições, no período entre eleições, dentre as quais destacamos o direito a vocalização de preferências (condição quatro), a democratização da informação (condição cinco) e o controle público dos governantes pelos governados nos períodos entre as eleições (condição oito). Portanto, para essa vertente teórica, em sociedades complexas e plurais a participação do cidadão em todo processo político é condição vital para a eficácia da democracia e a efetividade da representação.

Assim, o debate da teoria democrática tem levantado o desafio de transformar a democracia em um jogo de múltiplas arenas sob um contexto decisório contínuo (ANASTASIA, 2002). Desta forma, analisar as inovações institucionais na arena legislativa pressupõe afirmar que a representação política “ganha efetividade se jogada como uma partida em múltiplas arenas” (ANASTASIA, 2002, p.38) e em contextos decisórios contínuos (SARTORI, 1994). Logo, a representação política não se constitui apenas na arena eleitoral, mas também no jogo parlamentar. É no Parlamento que os *principals* podem vocalizar suas preferências, monitorar os atos e omissões de seus agentes, e manter-se informados quanto às políticas escolhidas e os resultados obtidos, concretizando as condições quatro, cinco e oito da poliarquia de Dahl. Assim sendo, a atuação parlamentar do *agente*, quando influenciada e acompanhada pelos *principals*, propicia as condições de avaliação que irão incidir no processo de votação na arena eleitoral. Ademais, é na arena parlamentar que as ações dos representantes influenciam e determinam as políticas escolhidas e os resultados alcançados (ANASTASIA, 2002). Desta forma, a relação direta entre *agentes* e *principals* na arena parlamentar possibilita e amplia os graus de *accountability* vertical e *responsiveness* do Poder Legislativo.

Essa interação entre cidadãos e legisladores, ocorrida nos interstícios eleitorais, visa propiciar o aprimoramento do controle do Executivo pelo Legislativo. O desempenho adequado dos canais de participação direta na arena legislativa permite a redução da assimetria

informacional existente entre representantes e representados, e o maior controle dos últimos sobre os primeiros. Por conseguinte, a *accountability* vertical exercida nesse contexto, promove efeitos sobre os mecanismos horizontais à medida que o Legislativo, ao ser controlado pelos cidadãos, será mais pressionado e estimulado a operar como fiscalizador do Executivo (ANASTASIA; MELO, 2002).

Portanto, eleição livre, periódica e competitiva é um mecanismo importante na ordem democrática, pois apenas através do voto delegamos autoridade para governar. Além disso, as eleições, em princípio, garantem a igualdade política – cada pessoa um voto e cada voto tem igual valor - sendo, portanto, “os únicos mecanismos igualitários que estabelecem a legitimidade de um governo democrático” (PRZEWORSKI, 1998, p.16). Contudo, as eleições são um instrumento de agregação de preferências, não sendo possível aferir a intensidade das preferências dos eleitores nos diversos temas que envolvem as ações governamentais, à medida que o voto torna igual intensidades diferentes (SARTORI, 1994, p.301). Portanto, um único voto não dispõe da capacidade de informar aos governantes as diversas preferências do cidadão e suas intensidades. Além do mais, o momento eleitoral ocorre num contexto decisório descontínuo (SARTORI, 1994, p.299), envolvendo a utilização de recursos financeiros, humanos, disponibilidade de tempo, dentre outros, que são distribuídos de forma desigual entre os diversos atores da ação política. Portanto, a democracia não pode e não deve se restringir ao período eleitoral, pois o “voto – o governo da maioria – é apenas o árbitro final numa democracia” (PRZEWORSKI, 1994, p.30). Neste sentido, a efetividade da representação política deve ser aprofundada, nos interstícios eleitorais, a partir da incorporação de instrumentos de interlocução e participação política da sociedade na ordem democrática. Deste modo, é necessário e essencial instituir mecanismos de ação coletiva que possibilitem o controle público efetivo e a ampliação dos graus de *responsiveness* e *accountability*.

Um dos atributos desejáveis da democracia contemporânea se refere a *accountability*, como arranjo institucional de controle público dos governados sobre os governantes e enquanto variável importante no processo de *poliarquização* da ordem democrática (ANASTASIA; MELO, 2002). A *accountability* horizontal relaciona-se com o controle mútuo entre os poderes constituídos ou “*checks and balances*”, conforme denominado pela ciência política. Já os mecanismos verticais se referem ao controle exercido pelos cidadãos sobre os atos dos governantes, sendo eleições, referendos e plebiscitos exemplos clássicos. Por outro lado, a

accountability societária (O'DONNELL, 1998), protagonizada pelos segmentos sociais organizados, amplia o espaço público de participação da sociedade civil e de influência no sistema político.

Assim, a teoria e a prática democrática têm demonstrado que a eleição, embora seja um mecanismo essencial para constituir os governos e assegurar os processos democráticos, é um instrumento insuficiente para o efetivo exercício do controle dos governantes pela sociedade civil, o que nos remete para a discussão da relação entre representação e a necessária participação dos cidadãos.

2.1 Democracia participativa e deliberativa: novos mecanismos de participação política

Nos últimos vinte e cinco anos do século XX, novas experiências políticas, de caráter democratizante, vivenciadas por organizações e movimentos da sociedade civil enfatizaram a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas e valorizaram o poder local como possibilitador do desenvolvimento e aprofundamento do Estado democrático. “Democratizar a democracia” passou a ser colocado como um grande desafio, do ponto de vista teórico e da vivência prática, para solucionar os problemas decorrentes da centralização do Estado, contrapondo-se a idéia hegemônica da democracia liberal, em vigor a partir da segunda metade do século XX. Nesta concepção a democracia é entendida apenas como uma engenharia institucional capaz de estabelecer métodos para a constituição de governos, além de valorizar a apatia política, restringir a participação e a soberania ampliada (SANTOS; AVRITZER, 2002). Assim, a noção da representação da teoria liberal é questionada pelo debate das democracias participativa e deliberativa que reforçam as eleições como mecanismos fundamentais para a formação de governos, mas não as entendem como único instrumento que assegure a participação da sociedade no processo político, e se credenciam como alternativas para superar o caráter restritivo da democracia aos instrumentos eleitorais e buscar maior legitimidade às decisões públicas (LUCHMANN, 2007).

Neste contexto, a ideia da democracia participativa enfatiza a participação nos espaços de decisões públicas e compreende os cidadãos como sujeitos ativos do processo democrático, desenvolvendo virtudes cívicas e o sentimento de eficácia política. No texto *Participação e Teoria Democrática*, Carole Pateman, retoma o caráter pedagógico dos processos participativos no

desenvolvimento de princípios e faculdades humanas necessárias à sustentação da democracia, defendidos por Rousseau e Stuart Mill. Para a autora, a participação refere-se “à participação (igual) na tomada de decisões e igualdade política refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992, p.61).

Do mesmo modo, embora de outra vertente teórica, Macpherson (1978) defende de forma enfática a participação, apresentando o argumento que sociedades mais equânimes e humanas demandam processos participativos. Para o autor, existe um círculo vicioso entre desigualdades sociais e participação, à medida que para se reduzir as desigualdades é necessária à existência de sistemas participativos, e para que exista democracia participativa é necessário reduzir as desigualdades. O autor propõe a participação no nível local, por meio de um sistema piramidal com participação direta na base e delegação de autoridade a conselhos nos níveis subsequentes.

Por seu turno, a democracia deliberativa tem como pressuposto básico o procedimentalismo participativo, ou seja, as decisões políticas são legitimadas pelos procedimentos adotados pelos participantes que serão afetados pelas decisões tomadas (HABERMAS, 1997). A deliberação é fruto do processo do debate político das ideias e das razões, não se restringindo ao elemento quantitativo do voto, pressupondo a argumentação, a valorização do discurso, da persuasão e da autonomia. Assim, a deliberação está revestida de legitimidade à medida que se justifica a tomada de decisão em função das razões aceitas (COHEN, 2000), articulando-se processos decisórios aos resultados políticos. Como se pode notar, a teoria deliberativa preocupa-se com o processo e a qualidade da discussão e da interação que possibilitem a tomada de decisão. A decisão política, para ser qualificada, requer discussão e troca das razões existentes, implica debate, busca do convencimento e alteração de posições previamente definidas (CUNHA et al, 2011).

Para que os ideais deliberativos sejam possíveis e realizados, estudiosos defendem a constituição de fóruns deliberativos, caracterizados pela transferência de parcela do processo decisório, por parte do Estado, para espaços ampliados de participação. Estes espaços institucionais e de articulação e interação entre sociedade e Estado seriam capazes de "produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas" (CUNHA, 2007, p. 139).

Dentre os princípios da deliberação que fundamentam os fóruns e asseguram o caráter deliberativo enfatizados por Almeida e Cunha (2011), baseando-se em autores como Cohen,

Gutmann, Thompson, destacam-se: igualdade na participação (todos devem ter igual oportunidade para exercer o poder político ou influenciar aqueles que o têm) e igualdade na deliberação (todos têm a mesma oportunidade de apresentar as razões, e as regras são iguais para todos que participam); inclusão deliberativa (todas as razões e interesses daqueles que estão sujeitos às decisões devem ser consideradas); publicidade (todo processo deliberativo deve ser público e coletivo, desde o local de sua realização até os procedimentos utilizados, as discussões e as decisões tomadas); razoabilidade/reciprocidade (as razões devem ser compreendidas, consideradas e compartilhadas por todos e deve haver respeito e reconhecimento mútuo entre os participantes) (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Deste modo, interessa analisar a literatura relacionada à participação, utilizando-se tanto da perspectiva institucionalista que atribui ao desenho institucional o sucesso dos processos participativos como a abordagem da cultura política que confere à sociedade e ao seu capital social o potencial para o desenvolvimento da participação e da democracia.

A abordagem culturalista da teoria democrática parte do princípio que os aspectos sociais e culturais importam na prática política e influenciam o desempenho institucional. O estudo de Putnam (2006) sobre a institucionalização de governos regionais na Itália conclui que o bom desempenho institucional está correlacionado com a existência de uma comunidade cívica. A participação em prol dos interesses públicos, a igualdade política caracterizada por padrão de interação horizontal e recíproco, e as relações de confiança são atributos da comunidade cívica que geram melhor desempenho institucional.

Todos esses atributos fazem parte de um círculo virtuoso que reforça a comunidade e o sentimento cívicos. A confiança é um elemento básico que promove as regras de reciprocidade e o associativismo horizontal que, por sua vez, possibilitam o engajamento cívico e fortalecem a confiança social e acumulam capital social. Para Putnam, quanto mais cívica for uma comunidade maior o interesse pelas questões públicas, maiores as condições para a consolidação democrática e para o estabelecimento de processos de controle público.

Vários estudiosos da cultura política têm afirmado que as relações de confiança, institucional e interpessoal, desempenham papel fundamental no desenvolvimento do capital social (PUTNAM, 2006) e das instituições políticas democráticas (ALMOND; VERBA, 1965), garantindo, através de um público confiante, a sustentabilidade do regime democrático. A ação coletiva e a capacidade organizativa são construídas a partir do princípio básico da confiabilidade

(POWER; GONZÁLES, 2003).

Do mesmo modo, para Almond e Verba (1965) uma instituição política participativa requer uma cultura também participativa, uma vez que a cultura é a base da democracia. Assim sendo, uma cultura submissa gera um círculo vicioso no qual a desconfiança política e a falta de disponibilidade para participar determinam pouca influência na agenda política e no estabelecimento de instituições mais permeáveis à participação.

Por seu turno, as vertentes teóricas institucionalistas defendem a centralidade das instituições como instâncias que importam e definem os resultados do processo democrático. Deste modo, as regras que determinam e normatizam o funcionamento das instituições interferem diretamente em seu resultado e configuram-se como variável endógena ao processo participativo. O desenho institucional adotado é uma escolha política que amplia ou mesmo restringe os mecanismos de participação e o grau de democratização das relações estabelecidas entre os atores sociais e políticos. (BORBA, 2011). Ele é determinante para o desenvolvimento de práticas participativas em função do poder de intervenção do Estado e sua capacidade em estabelecer e definir interações sociais.

Assim, instituições públicas apresentam um potencial tanto para mobilizar a sociedade, como para desmotivar a sua participação, possibilitando o desenvolvimento ou o esvaziamento de seus recursos sociais, da ação coletiva e do capital social. Para alguns teóricos como Jonathan Fox, o sucesso e o desenvolvimento das iniciativas coletivas são atribuídos à liderança institucional exercida por elites políticas reformistas comprometidas com as práticas participativas (ABU-EL-HAJ, 1999). Neste sentido, instituições públicas clientelistas e autoritárias não possibilitam a emergência e a difusão de experiências bem sucedidas de mobilização coletiva, destruindo o potencial horizontal das relações sociais e, conseqüentemente, o capital social (ABU-EL-HAJ 1999; ROCHA, 2012).

Em que pesem as diferenças analíticas das concepções culturalista e institucionalista, ambas as abordagens estabelecem uma relação de causalidade entre instituições e cultura política, dificultando um entendimento mais abrangente que possibilite relacionar e analisar as influências recíprocas do desenho institucional e da cultura política de uma sociedade no desenvolvimento de práticas participativas e no aprofundamento da democracia (ABU-EL-HAJ 1999; ROCHA, 2012). Deste modo, pretende-se nesta pesquisa buscar um diálogo entre os dois enfoques no sentido de analisar o papel desempenhado tanto pelas instituições públicas como pela sociedade

no processo participativo de discussão das leis orçamentárias no âmbito do Legislativo.

Os autores Leonardo Avritzer e Brian Wampler (2004) sustentam que, no Brasil, práticas participativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, a partir de meados da década de 70, foram efetivas e possibilitaram mudanças e inovações institucionais em resposta às demandas sociais. Estas experiências participativas exigiram a articulação e aliança entre atores da sociedade civil e agentes públicos e partidários comprometidos com os princípios participativos no sentido de “impulsionar a institucionalização de sistemas de produção de decisão que ofereçam oportunidades para cidadãos deliberarem sobre os resultados das políticas públicas” (AVRITZER; WAMPLER, 2004, p.215). Para os autores, a utilização do conceito de públicos participativos, compreendido como “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (AVRITZER; WAMPLER, 2004, p.215), permite superar uma divisão conceitual e possibilita a conexão entre as correntes teóricas institucionalistas e da sociedade civil.

Neste sentido, compreende-se que a democracia de “alta intensidade” implica uma relação diferenciada entre Estado e sociedade, baseada na constituição e ampliação de uma nova gramática social e política, que considere os elementos culturais e a diversidade da sociedade, bem como a inserção de novos atores sociais na esfera política e novos temas na agenda governamental. Santos e Avritzer (2002), ao estudarem processos de transição ou ampliação democrática vivenciados em alguns países do Sul, concluem que as experiências participativas, originárias de práticas societárias implantadas pelos movimentos sociais, propiciam a constituição de uma gramática social mais inclusiva e democrática. Deste modo, a ampliação da participação política possibilita uma combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa, numa relação de complementaridade. Esta concepção implica “uma decisão da sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.76).

Assim, novas experiências de caráter democrático surgem no Brasil, especialmente na década de 1990, como formas diferenciadas de participação, denominadas instituições híbridas, “uma vez que envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p.16). Estas práticas participativas e o novo padrão de

interação entre Estado e sociedade civil serão apresentados na próxima seção.

2.2 A participação política no Brasil e as instituições participativas

A ampla experiência da participação política vivenciada pela sociedade civil brasileira, nas últimas quatro décadas, sobretudo a partir dos anos 90 do século XX, possibilitou profundas reflexões e extensa produção no campo teórico. Nesta seção, num primeiro momento e de forma sucinta, serão abordados os mecanismos e a dinâmica da participação social no decorrer deste período. Na sequência será discutido o conceito de instituições participativas e apresentados os diferentes momentos da literatura e suas preocupações mais relevantes.

A emergência de movimentos populares nas grandes cidades brasileiras, a partir de meados dos anos de 1970, especialmente as associações comunitárias, marca um período de proliferação de organizações associativas, contrapondo-se ao baixo associativismo que caracterizava a sociedade brasileira até então. Em plena vigência do regime autoritário, os novos movimentos estabelecem uma "relação de autonomia e dependência em relação ao Estado, que se expressava na maneira como os atores da sociedade civil realizavam demandas por bens públicos, mas também defendiam a autonomia das suas organizações em relação ao Estado" (AVRIZTER, 2010, p.11). Os primeiros estudos sobre participação social indicam a existência de uma pauta de reivindicações baseadas nos direitos de cidadania e a forte influência da Igreja Católica ao estimular a participação política, principalmente por meio das pastorais e das comunidades eclesiais de base. Outra tendência estudada em alguns movimentos refere-se ao caráter associativo e mais horizontal das relações estabelecidas entre os atores sociais no sentido de democratizar decisões internas e enfrentar práticas clientelistas e hierárquicas comuns ao exercício do poder. (AVRIZTER, 2004, 2010). Deste modo, com o processo de redemocratização, surge uma sociedade civil mais articulada e ativa, com sentimento democrático e caráter popular, refletindo diretamente no processo de discussão da reforma da Constituição Federal, ocorrido na segunda metade da década de 1980 (AVRIZTER, 2007).

Já na discussão da Assembleia Nacional Constituinte a participação da sociedade civil foi assegurada por meio da inserção de emendas populares na nova Carta Constitucional. A chamada Constituição Cidadã assegurou em vários artigos a participação política do cidadão para aprimorar a representação e as relações entre Estado e sociedade. Logo no artigo 1º, parágrafo

único, segundo o qual o "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (BRASIL, 2004) é assegurada a combinação da democracia representativa com mecanismos de participação cidadã. No capítulo dos direitos políticos, a soberania popular é garantida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto e por meio do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular.

A Constituição de 1988 previu, ainda, com relação à gestão das políticas públicas, a participação da sociedade nos espaços de deliberação e formulação das políticas sociais, especialmente na saúde, na assistência social e nos direitos da criança e do adolescente. Assim, toda a legislação que regulamentou a Constituição de 1988, como as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, a Lei de Diretrizes e Base da Educação, os Estatutos da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Cidade e, mais recentemente, o Estatuto da Juventude estabeleceram a participação da sociedade como estratégia para a implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Desta forma, a partir da década de 1990, a participação política no Brasil intensificou-se com a introdução de várias experiências participativas inovadoras que conformam uma arquitetura institucional complexa. Novas ferramentas de planejamento público e participação da sociedade nas esferas decisórias tornaram-se relevantes, dentre elas destacam-se os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, as conferências de políticas públicas e os orçamentos participativos. Estes mecanismos foram impulsionados pela Constituição Federal de 1988 que possibilitou inovações institucionais e conceituais no âmbito das políticas públicas e na relação entre Estado e sociedade civil.

Os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos são espaços públicos de formulação, avaliação e fiscalização das ações governamentais e da execução das políticas sociais setoriais. Em geral, são criados por exigência legal conforme as normas e o desenho institucional adotado pelas políticas públicas a que estão relacionados. Normalmente, têm composição paritária entre sociedade civil e Estado e caráter deliberativo. A natureza pública e deliberativa desta inovação introduz uma nova dinâmica na relação entre Estado e sociedade civil permeada por regras institucionais e interesses diferenciados e até antagônicos.

Do mesmo modo, as conferências são espaços públicos de participação, constituindo-se como esferas de deliberação ou consulta, especialmente com relação à definição de diretrizes, princípios, estratégias e prioridades de ação, cumprindo um importante papel ao avaliar as

políticas setoriais, canalizar demandas e influenciar a formação da agenda pública. De modo geral, integram a estrutura institucionalizada das políticas sociais, sendo reguladas por normas legais e atos administrativos, constituindo-se como uma das etapas do processo participativo. São organizadas por comissões designadas para tal fim, e se realizam com periodicidade regular no âmbito municipal, estadual e federal conforme normatização da área temática.

Já o orçamento participativo (OP) é uma prática participativa de iniciativa do Executivo destinada a priorizar a alocação dos recursos orçamentários em determinados bens e serviços públicos, de acordo com as deliberações da população envolvida na discussão. Geralmente, participam cidadãos moradores de regiões mais pobres e sua estrutura de funcionamento depende diretamente da disposição dos agentes públicos em compartilhar processos decisórios com a sociedade civil.

Nos últimos vinte anos, estas práticas participativas se expandiram com ampla diversificação de formatos e desenhos, tornando o Brasil referência internacional em processos participativos. Para se ter uma dimensão da extensão destes mecanismos, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2009, revelam uma enorme capilaridade dos conselhos nos municípios brasileiros nas diversas políticas públicas. A quase totalidade dos municípios possuem conselhos nas políticas de assistência social (99,3%) e de saúde (97,3%). Já em relação aos conselhos nas áreas dos direitos da criança e do adolescente, da educação e do meio ambiente, este percentual é de 91,4%, 79,1% e 56,1%, respectivamente. Do mesmo modo, entre os anos de 1988 a 2010 foram realizadas 94 conferências nacionais nas mais diversas áreas e milhares de conferências municipais e estaduais (FARIA; LINS; PETINELLI, 2011).

Estas formas participativas materializadas em diferenciados desenhos institucionais promovem resultados diversos, tanto com relação a sua capacidade de democratizar as relações sociais e políticas, como na produção de políticas públicas. A diversidade destas instituições será aqui compreendida a partir da utilização do conceito de instituições participativas (IPs) “como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Em outro trabalho, Avritzer (2009, p.8) conceitua as IPs como instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para os

quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade.

Do mesmo modo, ao comparar as características dos diferentes mecanismos participativos, Cortes (2011) conceitua as IPs como espaços institucionais diferenciados que integram a gestão pública, normatizados por instrumentos legais como leis, resoluções, decretos ou portarias. São abertas à participação direta dos cidadãos e/ou por representação no processo de deliberação de políticas públicas de forma regular e contínua no período entre as eleições. A autora, ao classificar as IPs, inclui os mecanismos de participação individual relativos às sugestões e críticas aos serviços e bens públicos como mais um tipo de instituição participativa, além daquelas já mencionadas.

Neste sentido, estas instituições, em seus diversos formatos, são parte integrante da complexa engenharia institucional e se configuram como "enxertos" na estrutura estatal, permitindo que a participação incida sobre a decisão, implementação e monitoramento das políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010; WAMPLER, 2011).

No decorrer das últimas três décadas, produziu-se extensa literatura sobre instituições participativas, com abordagens e análises motivadas pelos crescentes desafios apresentados em seu desenvolvimento, podendo classificá-la em três momentos distintos. Na primeira fase, considerada como laudatória, os pesquisadores têm como objeto de estudo a análise da implantação e crescente ampliação das inovações institucionais e o seu caráter de cunho democratizante. Neste momento, o centro das investigações esteve voltado para a importância da participação direta do cidadão nas decisões governamentais como estratégia para o aprendizado político e, conseqüentemente, para o fortalecimento e consolidação da democracia (VAZ, 2011).

No segundo momento, os estudos concentram esforços para analisar os problemas enfrentados na implantação e no funcionamento das IPs, desafiando os princípios democráticos valorizados na primeira fase. Há uma crítica com relação ao descompasso existente entre os ideais da participação e as práticas existentes. No terceiro e atual momento, o foco analítico está voltado para a qualificação das IPs, buscando compreender os diversos fatores que incidem sobre os resultados e afetam o caráter das instituições. Os pesquisadores buscam compreender se resultados efetivos são alcançados pelas IPs, quais são esses resultados e quais os fatores e condições que incidem sobre eles (SILVA, Fábio, 2011; VAZ, 2011; SILVA, Marcelo, 2011). Assim, duas dimensões permeiam a discussão da efetividade das IPs, tanto o debate sobre a qualidade do processo e sua efetividade deliberativa, como os impactos produzidos nas políticas

públicas a partir dos resultados produzidos pelas IPs.

É esta perspectiva de análise que se pretende discutir na próxima seção, visando identificar as variáveis que incidem nos processos participativos. Serão apresentados alguns campos de análise conforme as ênfases atribuídas pelos autores, buscando uma visão multidimensional (CUNHA et al, 2011). Parte-se da premissa que dimensões externas ou exógenas à participação, assim como aquelas internas ou endógenas ao processo participativo interferem nos resultados e na efetividade das IPs.

2.3 Instituições participativas e a efetividade nas políticas públicas: variáveis relevantes

As inovações institucionais ocorridas no Brasil, a partir do processo de redemocratização, são marcadas pela diversidade de desenhos e práticas participativas. As IPs estão presentes em vários espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, promovendo formas diferenciadas de participação política do cidadão nas decisões governamentais. Estão, ainda, vinculadas a várias políticas públicas a partir de estratégias diferenciadas quanto à sua organização e relação com o sistema federativo, aos mecanismos de financiamento e aos instrumentos de participação. Do mesmo modo, as IPs estão presentes nos diversos níveis de governo, em que pese à predominância, num primeiro momento, no poder local, tornando a estrutura política e a arquitetura institucional brasileira complexas.

Para Avritzer (2008), os diferentes desenhos participativos de IPs são definidos pela forma como a participação é organizada, como o Estado se relaciona com a participação e se existe ou não legislação que determine a sua implementação. Assim, o autor classifica as IPs como: desenho de baixo para cima, referentes aos orçamentos participativos (OPs); desenho de partilha de poder, como os conselhos de políticas públicas e, por último, o desenho de ratificação pública, exemplificado pelos planos diretores municipais. O caráter democratizante das IPs e a capacidade de produzir efeitos nas políticas públicas são estabelecidos pela forma como se interagem e articulam "o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos"(AVRITZER, 2008, p. 47).

De acordo com Avritzer (2008), o desenho participativo de baixo para cima possui alto grau de democratização uma vez que a participação é aberta a quem se interessa. A institucionalização da participação se dá de baixo para cima, como a eleição de delegados que

ocorre nos OPs. Por outro lado, o grau de dependência do poder político é elevado uma vez que não existe nenhuma imposição legal para sua implantação. Quanto ao desenho de partilha de poder, entre sociedade e Estado, em que pese à limitação do número de participantes reduzindo seu caráter democratizante, por outro lado existe maior independência em relação ao sistema político, já que a legislação prevê a sua instalação. Deste modo, um contexto com forte organização da sociedade aliado às exigências legais pode produzir ambientes participativos. Já o desenho de ratificação pública, os graus de democratização como de dependência do poder político são baixos. A participação ocorre apenas para referendar processos decisórios precedentes e a legislação impõe a utilização de mecanismos participativos. Assim, em um ambiente hostil à participação e com frágil organização da sociedade, este desenho pode ser o mais adequado para superar o conservadorismo.

Neste sentido, a tipologia das instituições participativas é definida a partir do seu potencial de democratização e de seus efeitos sobre as políticas públicas, estabelecidos conforme o contexto no qual as IPs estão inseridas. Ao analisar o orçamento participativo, instituído em 1989 em Porto Alegre, diversos autores buscam compreender os fatores que incidem e são relevantes para o sucesso da prática participativa e as possibilidades da sua implantação em outros contextos. Assim, são enfatizados elementos como comprometimento político dos governos locais, associativismo, capacidade distributiva, administrativa e de investimento (AVRIZTER, 2003; MARQUETTI, 2003; NAVARRO, 2003; SILVA, 2003; WAMPLER, 2003).

Do mesmo modo, ao adotar a perspectiva contextual de avaliação das IPs, Silva (Marcelo, 2011) chama atenção para o fato que as IPs não podem ser consideradas, por si só, como causa na produção de resultados sem que seja considerado o contexto na qual atuam. As condicionantes político-institucionais incidem diretamente sobre os processos e os resultados das IPs sendo fundamentais para o sucesso dos processos participativos. Tilly e Goodin citados por Silva (Marcelo, 2011, p.235) afirmam que "em resposta a cada grande questão da ciência política, nós respondemos: depende. Respostas válidas dependem do contexto em que os processos políticos em estudo ocorrem".

Deste modo, para analisá-las torna-se imprescindível avaliar o contexto social, econômico e político que as permeiam e os atores participantes, buscando identificar interesses e motivações para a utilização da prática participativa como estratégia na produção de políticas públicas

(AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2011). Assim, a avaliação efetiva das IPs deve considerar como os "diversos atores politicamente relevantes em cada contexto se relacionam com tais instituições" (SILVA, Marcelo, 2011, p.235) e "qual a posição que as IPs ocupam na relação com outras esferas (institucionalizadas ou não) nas quais se desenvolve o processo de produção e implementação das políticas públicas" (SILVA, Marcelo, 2011, p.236).

Dentre as condicionantes político-institucionais, Silva (Marcelo, 2011) destaca quatro dimensões que importam nos processos e resultados das IPs. A capacidade de atuação dos diversos atores e a relação que estabelecem com as IPs, seus repertórios e as estratégias utilizadas são considerados fatores importantes na definição do tipo de espaço que as IPs representam. Assim, se a IP é um espaço central para os atores e estes são estratégicos para as políticas públicas, as IPs constituem-se em espaços de deliberação. No outro extremo, tanto as IPs como os atores não ocupam papel estratégico para a política pública, sendo a IP um espaço periférico. As IPs ainda podem constituir como espaço de legitimação ou de contestação. No primeiro caso, os atores são importantes para a política pública, mas a IP não ocupa um lugar de destaque. Já o segundo tipo, os participantes não são atores centrais para a política pública, mas a IP é um locus importante para os atores. Assim, os resultados das IPs estão diretamente relacionados com o comportamento político, motivações e expectativas dos atores envolvidos. (TATAGIBA, 2011; SILVA, Fabio, 2011).

Outra condicionante estratégica para analisar os resultados das IPs é compreender o papel desempenhado pelas instituições na constituição da política pública. Assim, o momento do ciclo de produção e implementação das políticas públicas que as IPs atuam é fundamental para avaliar a importância da participação para a política pública. Variáveis próprias do processo participativo são destacadas como dimensões importantes para a efetividade das instituições participativas. O desenho institucional que rege o funcionamento das IPs e a estrutura necessária para assegurar o seu desempenho e os resultados são levantados como estratégicos para proceder à análise de sua efetividade (SILVA, Marcelo, 2011).

Já Wampler (2011), ao discutir os conselhos de políticas públicas, propõe a análise contextual, do ponto de vista político, social e econômico, a partir do exame cuidadoso de três aspectos. O primeiro diz respeito à configuração da sociedade civil na política pública, ou seja, mapear as organizações da sociedade civil buscando identificar sua história, interesses e motivações e avaliar como sua dinâmica interfere nas IPs. A segunda dimensão se refere às

relações inter-conselhos à medida que decisões tomadas em um conselho podem repercutir em outros. Por fim, os interesses políticos que movem os atores governamentais a participarem devem ser compreendidos quando se pretende analisar as IPs.

Os autores que adotam a análise institucionalista apresentam outras variáveis que devem ser consideradas ao examinar a efetividade das instituições participativas. O estudo das variáveis institucionais é essencial para analisar as IPs à medida que as regras estabelecem graus diferenciados de formalização, democratização e representação (FARIA; RIBEIRO, 2010), e incidem na "efetividade, na equidade e na extensão da participação" (CUNHA et al, 2011, p.307). Assim, por meio da análise documental é possível examinar o grau de formalização das IPs, com relação ao tempo de existência, presença de estrutura organizacional e frequência de reuniões.

Já o caráter participativo e democratizante das IPs pode ser analisado a partir da sua composição e do processo decisório. Assim, a pluralidade dos atores participantes, a proporcionalidade entre Estado e sociedade civil, a distribuição e alternância do poder entre os diversos atores e a existência de comissões e câmaras temáticas são variáveis que incidem diretamente no processo de decisão e nos resultados. Do mesmo modo, as regras do processo decisório como definição de pauta de discussão, condições para alterá-la, forma de realizar o debate e recursos disponíveis; condução das mesas de trabalho e dos processos de votação; poder de voz e voto, prerrogativas da presidência são cruciais para avaliar os impactos das variáveis institucionais sobre as práticas participativas.

Quanto ao grau de representação, a avaliação deve ter como parâmetro as regras que informam os mecanismos de definição dos segmentos que compõem as IPs, a existência da pluralidade e a extensão da representação. No entanto, não há consenso na literatura sobre a representatividade política nas instituições participativas. Questões referentes à legitimidade dos atores para deliberarem assuntos públicos em nome da sociedade civil e a relação da representação nos espaços de participação são levantadas como dimensões que merecem ser aprofundadas analiticamente (VAZ, 2011). Alguns autores defendem que instituições participativas, como conselhos de políticas públicas, não são a expressão da democracia participativa, mas configuram-se como mecanismos da democracia representativa (ABERS; KECK, 2007). Outros advogam a existência de uma representação por afinidade na qual os atores da sociedade civil não representam os cidadãos e nem por eles foram autorizados, mas há uma representação de temas e sua legitimidade relaciona-se a um "vínculo simultâneo entre os atores

sociais, temas e instituições capazes de agregá-los" (AVRIZTER, 2007, p. 445). Por fim, a posição que a IP ocupa na organização governamental e sua capacidade política e técnica em atuar e sustentar as decisões tomadas são também relevantes na análise de seus resultados (FARIA; RIBEIRO, 2011; SILVA, 2011; VAZ, 2011; CUNHA et al, 2011).

Pela matriz institucionalista, ainda, é possível examinar as motivações que levam os ativistas a participar. As configurações de uma instituição participativa, tanto com relação a seu formato como aos resultados que produzem, definem oportunidades políticas capazes de selecionar o público participativo. Segundo Borba (2011), "se as instituições delimitam as possibilidades de ação através da demarcação de um horizonte, elas também definem oportunidades da participação para os atores sociais" (2011, p.68). Assim, para esta vertente as motivações que incidem sobre as práticas participativas são decorrentes das possibilidades geradas pelas instituições, em contraposição ao enfoque teórico que enfatiza o capital social e as virtudes associativas da sociedade civil.

Para Borba (2011), a motivação que os ativistas têm para participar é um fator que permite atrair públicos distintos. O autor, citando Huntington e Nelson, afirma que a participação política pode ser considerada como uma participação de natureza autônoma ou mobilizada. No primeiro tipo de participação, o cidadão, por si só, decide participar para influenciar as ações governamentais. Neste caso, o campo institucional é regulamentado por lei, sendo um tipo próximo à participação existente nos conselhos de políticas públicas. Já a participação mobilizada, o indivíduo é incentivado a participar pela liderança por diversos motivos como lealdade, medo, respeito ou a possibilidade de conquistar algum benefício. Aqui a institucionalidade é dependente da vontade política dos governantes, sendo bem exemplificado pelos OPs.

Ainda segundo o autor, outros fatores que definem as possibilidades de participação e o perfil do público são os bens produzidos pela decisão política e as regras do processo decisório. Assim, instituições produzem bens públicos ou seletivos. Os primeiros são caracterizados como bens que não são apropriados individualmente e não dependem da contribuição individual para serem alcançados. Já os bens seletivos são apropriados por um público específico e compensam o esforço utilizado para sua conquista. Por seu turno, as regras do processo decisório baseadas em uma estrutura organizacional descentralizada e territorializada no espaço local possibilitam a participação mais ampliada dos cidadãos. Por outro lado, estruturas decisórias mais centralizadas

baseadas na representação da sociedade civil, por meio de entidades e organizações, reduzem as possibilidades de participação. Assim sendo, no OP os benefícios são predominantemente seletivos, uma vez que os recursos são disputados por várias regiões da cidade, e as decisões são tomadas de forma descentralizada com ampla participação. Já nos conselhos de políticas públicas, há predominância na produção de bens públicos, a estrutura das decisões é centralizada por meio da representação, implicando na redução do espaço participativo (BORBA, 2011).

Quando se pretende discutir a efetividade das instituições participativas na produção das políticas públicas outras variáveis exógenas ao processo participativo são apontadas como relevantes. A trajetória da política pública no que diz respeito ao desenho e relação com o federalismo, a estrutura organizativa e de gestão, os mecanismos de financiamento e de indução, e a permeabilidade à participação são elementos que incidem diretamente sobre o funcionamento das IPs e em seus resultados (SILVA, Fábio, 2011; CUNHA et al, 2011). Do mesmo modo, a capacidade administrativa do poder público interfere diretamente sobre a efetividade das instituições participativas à medida que a implantação das suas decisões requer a existência de condições e recursos materiais, humanos, financeiros, orçamentários e políticos (CUNHA et al, 2011).

A literatura sobre participação social tem destacado a importância do projeto político dos governos para a efetivação das IPs. Alguns estudos demonstram que os municípios com gestões governamentais formadas por coligações partidárias e partidos políticos que se identificam com processos participativos tendem ao melhor aprofundamento dos espaços democráticos, propiciando resultados mais positivos das instituições (FARIA, 2003). Ao analisar o incentivo dos governos locais para a implantação de IPs, nos últimos doze anos, Pires e Vaz (2010) criaram um índice de participação baseado nos critérios de densidade (quantidade de IPs existentes e sua evolução), diversidade (variedade de políticas públicas que possuem IPs), durabilidade (tempo de existência das IPs com vigência continuada) e deliberação (processos de tomada de decisão e interação). Com este indicador, conhecido como os 4Ds da participação, os autores identificaram como o projeto político de um governo pode implantar e ampliar práticas participativas ou reduzi-las e enfraquecê-las.

No entanto, apenas a disposição e compromissos políticos dos governos locais não são suficientes para que as IPs tenham um bom funcionamento com resultados positivos. É necessário que a outra ponta desta relação esteja sintonizada com as práticas participativas. Neste

sentido, as características associativas da sociedade são importantes fatores que devem ser considerados na avaliação das IPs. Alguns estudos apontam a importância da “confluência entre as expectativas dos atores sociais e políticos que compartilham projetos políticos participativos e formam uma *policy community*” (CUNHA et al, 2011, p. 311), conforme definido por Kingdon (1995). Formada pela articulação de profissionais que atuam nas políticas públicas e são comprometidos com estruturas participativas e lideranças populares, a *policy community* é decisiva para influir no sucesso dos processos participativos (CUNHA et al, 2011; CORTES, 2002).

A qualidade dos processos deliberativos e a sua incidência nos resultados das IPs têm sido objeto de estudos recentes sobre participação política. Para esta vertente analítica, a efetividade da deliberação e a capacidade de gerar resultados positivos nas políticas públicas são possibilitadas pela aplicação dos princípios da teoria democrática deliberativa.

Para Almeida e Cunha (2011), a qualidade da deliberação é uma dimensão analítica que deve ser examinada a partir da efetividade deliberativa. Esta é compreendida como a

capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública [...] expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p.113).

No entanto, as autoras consideram que para se alcançar os ideais da efetividade deliberativa, além das variáveis internas próprias do processo deliberativo como o desenho institucional, outras variáveis exógenas, como o projeto político do governo e o associativismo local, influenciam os resultados deliberativos. Ademais, apontam alguns desafios para a análise da qualidade da deliberação a partir da existência de lacunas que interferem diretamente na operacionalização do modelo deliberacionista e necessitam ser problematizadas como: quem institui e quem participa da deliberação; a existência de desigualdades no processo deliberativo e a disposição e condições para superá-las; tipos de interesses e de política que estão em jogo; e, por último, o grau de conflito existente no espaço deliberativo e os resultados que são esperados. Embora esta pesquisa não tenha como objeto de análise a qualidade da deliberação, a teoria deliberacionista traz importantes contribuições para analisar a articulação dos processos participativos internos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com outras arenas do debate público e os impactos produzidos nas políticas públicas.

Dentre os teóricos deliberacionistas tem ganhado força o entendimento que em sociedades complexas a deliberação pública só pode ocorrer dentro de um contexto político mais amplo, constituindo-se como um dos momentos do processo democrático, a partir da noção de sistema deliberativo. Essa visão ampliada torna-se relevante para compreender a dinâmica participativa no âmbito do legislativo mineiro e os resultados alcançados na Política de Assistência Social, objeto de análise desta pesquisa.

Utilizando-se da ideia de deliberação democrática, Mansbridge (1999, 2007) considera o *sistema deliberativo* como a articulação de arenas formais e informais, que envolve cidadãos e atores políticos, e possibilita melhor compreensão das necessidades individuais e coletivas e contribui para o processo deliberativo. Para a autora, no conceito de deliberação está embutido o autointeresse e o conflito. Assim, o objetivo da deliberação é esclarecer o conflito e “tentar conformá-lo e não mais buscar o consenso em torno do bem comum” (FARIA, 2012). Do mesmo modo, Goddin (2008) defende que a deliberação ocorra em um *sistema sequenciado de momentos deliberativos*, a exemplo do que ocorre nos parlamentos com a dinâmica das deliberações distribuídas entre as comissões e o plenário. Assim, cada momento deliberativo pode oferecer e acumular condições contribuindo para a deliberação em escala maior. Os diferentes momentos são permeados por conflitos, possuem funções e regras próprias e requerem, além da troca de razões, a negociação e a barganha. No mesmo sentido, o *modelo integrado de deliberação* defendido por Carolyn Hendriks (2006) envolve diferentes esferas discursivas, que podem ser formais, informais e mistas, promovidas pelo Estado ou pela sociedade civil. Cada esfera conta com a presença de diversos atores e com formas de comunicação variadas que comportam o questionamento, a contestação, a negociação e até o consenso (FARIA, 2012, p.68).

No estudo sobre os eventos participativos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Mendonça e Cunha (2012) defendem uma visão ampliada dos sistemas deliberativos. Para eles, o “cruzamento de arenas discursivas” torna-se central e condição imprescindível para que ocorra o processo deliberativo. Assim, a “complexidade do processo deliberativo demanda a articulação de uma rede discursiva que ganha concretude em diferentes espaços, cada qual com contribuições distintas à deliberação” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 155). Nesse sentido, deve-se dizer que a deliberação não é circunscrita a um único e específico espaço, mas é um processo de diálogo amplo que envolve momentos, espaços, atores e discursos distintos que se estruturam de forma sequencial possibilitando a troca de diferentes contribuições e interações. Pressupõe a articulação

de arenas e a conexão entre o debate público dos cidadãos com os atores que tomam as decisões políticas permitindo o cruzamento de discursos e a circulação de fluxos comunicativos. O chamado sistema participativo integrado

envolve diferentes atores dispersos no tempo e no espaço, em várias arenas e ao longo de vários meses. Nele, a lógica sistêmica se manifesta, e a qualidade da participação não reside nos atributos de cada arena isolada, mas na estruturação sequencial de um processo que permite o aprimoramento da participação e gera oportunidades para diferentes tipos de contribuições (MENDONÇA; CUNHA, 2012b, p. 68).

Ao analisar os processos de participação existentes na Assembleia de Minas, os autores chamam atenção para três elementos que devem ser considerados para que haja a articulação dos processos participativos internos com a esfera pública mais ampla. O primeiro aspecto apontado diz respeito à seleção dos participantes como mecanismo que deve se estruturar de forma sistemática visando assegurar a participação de múltiplos discursos que conectem com o debate público mais amplo. O segundo elemento que propicia a conexão entre as diversas arenas é a adoção de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) e, por último, a articulação com os meios de comunicação é apontada como uma estratégia que possibilita maior visibilidade às práticas participativas facilitando a articulação e o cruzamento das arenas discursivas. (MENDONÇA; CUNHA, 2012a)

A noção de sistema integrado de participação e deliberação é também utilizada por Faria, Linz e Petinelli (2011) para analisar as Conferências de Assistência Social e de Políticas para as Mulheres, realizadas em 2009. As autoras, ao examinarem o formato institucional das Conferências, concluíram que existe nestas arenas uma combinação de espaços com regras diferenciadas que permitem tanto a participação mais ampliada como aqueles que propiciam o processo deliberativo, constituindo-se como sistemas sequenciados e integrados nos diversos níveis de governo.

Para os propósitos desta pesquisa, importa analisar a instituição participativa nos processos de discussão das leis orçamentárias ocorrida no âmbito do parlamento mineiro. Para tanto, torna-se imprescindível discutir o papel atribuído ao Legislativo e suas conexões com o Executivo dentro do sistema político brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, o que será abordado na próxima seção.

2.4 Poder Legislativo e o tipo novo de instituições participativas: do papel homologatório ao protagonismo?

Esta seção apresenta em linhas gerais as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no plano federal buscando compreender as implicações das regras constitucionais no âmbito do parlamento estadual e as variáveis que incidem sobre o desempenho do legislativo no contexto dos estados.

O modelo institucional adotado no Brasil e suas consequências para a afirmação da recente democracia brasileira são objeto de estudo de extensa literatura da Ciência Política. Dentre as análises existentes, destacamos a vertente que atribui duas características centrais no arranjo institucional que asseguram a governabilidade e a estabilidade política das instituições democráticas. A primeira característica refere-se à preponderância do Poder Executivo sob o Legislativo por meio de mecanismos constitucionais de concentração de poder que se verificam nas prerrogativas legislativas do Executivo e conferem poder de agenda ao presidente da República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A Constituição Federal de 1988 ampliou as funções do Executivo, em comparação à Constituição de 1946 e manteve várias atribuições legislativas desempenhadas, por este Poder, durante o regime militar, embora em alguns casos, tenha limitado suas atribuições. Assim, as prerrogativas do Executivo em legislar matérias orçamentárias e tributárias, a edição de medida provisória com força de lei, a elaboração de leis delegadas e o poder de solicitar urgência ao Congresso Nacional para apreciação dos projetos de sua autoria são alguns dispositivos do atual sistema político brasileiro que asseguram a concentração de poder e "transfere o poder de propor" ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 148).

Tais dispositivos constitucionais outorgam ao Executivo a capacidade de influenciar e determinar a pauta de discussão e o regime de tramitação das proposições legislativas de seu interesse, o que denota seu poder de controlar a agenda do Legislativo. As leis de iniciativa do Executivo são predominantes no interior da Câmara dos Deputados, geralmente tramitando em curto espaço de tempo e com elevado índice de aprovação, em detrimento dos projetos de iniciativa do legislativo. Segundo estudo realizado por Figueiredo e Limongi (2007), no período de 1988 a 2007, 83,3% das leis sancionadas são de iniciativa do Executivo.

A segunda característica do modelo institucional refere-se ao poder atribuído aos líderes

partidários que imprimem uma disciplina a seus pares no interior do Congresso Nacional. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado pós Constituição de 88, confere poderes decisórios e concentra atribuições aos líderes, possibilitando a centralização dos trabalhos legislativos, bem como, a assimetria de informações e de direitos parlamentares a favor das lideranças partidárias.

O chamado colégio de líderes, que reúne todas as lideranças da casa legislativa, é um órgão deliberativo que dentre as suas prerrogativas tem o poder de definir a pauta e o regime de tramitação das ações legislativas. É no recurso da tramitação urgente, que o colégio de líderes determina aquelas proposições que devem ser aprovadas de forma ágil, esvaziando a discussão e as atribuições conferidas às comissões permanentes.

As comissões integram a estrutura do legislativo, são compostas por um grupo de parlamentares, com a função de analisar o mérito das proposições, conforme sua especialidade, orientando as votações no Plenário. Os presidentes das comissões são indicados pelos líderes partidários e designados pela Mesa Diretora. A escolha dos membros da comissão vincula-se diretamente a importância da comissão na tramitação das proposições no interior do legislativo, bem como, o alcance de suas decisões na imagem pública dos partidos. De acordo com Santos (2002), o nível de especialização dos parlamentares é um fator determinante na escolha para as comissões, sendo que a preocupação com a lealdade partidária “é balanceada pela necessidade de conhecimento especializado nas políticas públicas” (SANTOS, 2002, p.251).

Os presidentes das comissões, em conjunto com os líderes, gozam de prerrogativas e direitos parlamentares que os colocam em situação privilegiada em relação aos demais parlamentares, controlando relevantes recursos materiais e políticos necessários para o exercício do poder. Desta forma, constituem a elite parlamentar denominada, pela literatura, como líderes de coalizão.

A dinâmica do arranjo institucional não confere ao parlamentar o poder de influir no processo legislativo e atuar de forma individual. Sua atuação está orientada pela ação partidária, sob o comando do líder partidário. Portanto, a disciplina partidária é decorrente do quadro institucional centralizado nas decisões das lideranças partidárias. Dentre as atribuições exercidas pelo líder, destaca-se a representação do partido junto ao Executivo, sendo o elo entre os interesses da bancada e do Governo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), tal arranjo institucional corrobora a

preponderância do Executivo sob o Legislativo, e as duas características do sistema político permitem que a interlocução entre os dois poderes e o processo de negociação sejam mais ágeis e previsíveis, garantindo a dinâmica e a estrutura do presidencialismo brasileiro. Do mesmo modo, Anastasia e Melo (2002) afirmam que quanto maior a concentração de poder no interior do Legislativo menor a possibilidade de controlar os atos do Executivo. Por um lado, o Poder Executivo detêm o poder de agenda, determinando e influenciando no processo legislativo, e por outro lado, o Legislativo é um grande colaborador do Executivo, reduzindo o seu papel de fiscalizador e a *accountability* horizontal. Neste sentido, no arranjo institucional brasileiro, o controle do Executivo ocorre nos momentos em que o "alarme de incêndio" é acionado pela sociedade não se constituindo como uma tarefa rotineira e sistemática do Legislativo (ANASTASIA; MELO, 2012).

Do mesmo modo, a *accountability* vertical torna-se limitada diante do descompasso existente entre o sistema eleitoral e a organização do sistema parlamentar. O primeiro sistema está centrado na pessoa do representante, seja em função do sistema de lista aberto que privilegia o voto na pessoa do candidato em detrimento do programa do partido político, seja pela previsão da coligação eleitoral na qual o eleitor pode votar em um candidato e eleger outro. Já o sistema representativo tem sua organização instituída a partir da lógica partidária dificultando a atuação individual do parlamentar. Assim, o eleitor vota na pessoa do candidato, mas, caso eleito, sua atuação é pautada pelos interesses do partido político.

Trazendo a discussão para o plano estadual e apoiando-se no argumento da preponderância do Executivo sob o Legislativo, Fernando Abrúcio (1998), em estudo realizado entre 1991 a 1994, adota o conceito do "ultrapresidencialismo estadual". Segundo o autor, os governos estaduais exercem forte influência e controle dos demais poderes e dominam a frágil estrutura política do parlamento estadual. Os "barões da federação" formam coalizões que tornam difícil o exercício do controle institucional e o contrapeso ao Poder Executivo. Assim, as Assembleias Legislativas constituem-se apenas como um espaço homologatório dos atos do Executivo. Este "pacto homologatório" entre o Executivo e o Legislativo é estabelecido a partir da troca de favores: parlamentares são cooptados por meio da distribuição de recursos e aprovam as matérias do Executivo, por outro lado, abrem mão do papel fiscalizador e não monitoram as decisões governamentais e as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo do Estado.

O livro "O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência", organizado por

Santos (2001), apresenta estudos de seis legislativos¹ estaduais no período de 1995 a 1998, com o objetivo de testar a hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” e analisar a relação entre o arranjo nacional, estudado por Figueiredo e Limongi, e sua reprodução no âmbito dos Legislativos estaduais. Como o próprio título menciona, existem convergências e diversidades, não só entre os legislativos estaduais, como entre estes e o plano nacional revelando como “instituições semelhantes em contextos diversos podem produzir resultados diferentes” (SANTOS, 2001, p.11). O legislativo mineiro é analisado por Anastasia (2001) que aponta peculiaridades em sua organização interna e nos mecanismos de interlocução com a sociedade, diferindo-o das demais Assembleias Legislativas.

No texto "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais", Anastasia (2001) argumenta que para compreender a relação existente entre Executivo, Legislativo e cidadãos é necessário considerar a combinação das variáveis internas, como as inovações institucionais e as regras regimentais, e as variáveis externas à organização legislativa como "à natureza do regime político, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no plano estadual e ao grau de competição eleitoral" (ANASTASIA, 2001, p. 24).

A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, assegura algumas prerrogativas legislativas ao Executivo, como a elaboração de Lei Delegada, veto a projetos de lei, solicitação de regime de urgência de votação, mantendo o poder de agenda e de veto do Executivo. No entanto, não prevê o instituto da medida provisória, conforme determina a Constituição Federal para o presidente da República. A autora argumenta que as inovações institucionais em curso no Legislativo mineiro contrabalanceiam a preponderância legislativa do Executivo. Para ela, as inovações institucionais "afetam as relações entre agentes e *principals* e incidem positivamente sobre os graus de *responsiveness* e de *accountability*" da Assembleia diante dos cidadãos (ANASTASIA, 2001, p. 25).

Dentre as inovações institucionais da Assembleia de Minas, a autora chama atenção para aquelas que incorporam a participação do cidadão no espaço legislativo, a serem discutidas no capítulo quatro desta pesquisa, alterando as relações de poder, os procedimentos legislativos e a distribuição dos recursos entre os atores relevantes. Ao discutir as mudanças ocorridas na organização legislativa, a autora afirma que longe de ser uma realidade atual as mudanças

¹ Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

indicam uma tendência com fortes possibilidades de o parlamento mineiro aprimorar o trabalho legislativo e maximizar a democracia em seu interior. Esta é uma tendência observada no Brasil e no mundo, conforme estudo sobre perspectivas e inovações no parlamento, indicando o pluralismo de mecanismos de interlocução e de interação face a face entre legislativo e sociedade civil que estão sendo implantados (ANASTASIA; INÁCIO; SANTOS, 2010).

Com outro referencial analítico, Wampler (2011) argumenta que a submissão do Poder Legislativo ao Executivo e a falta de incentivos que o primeiro oferece aos cidadãos afasta a sociedade desta arena política. Segundo o autor, as instituições participativas são alternativas de interlocução entre o Estado e a sociedade diante da fragilidade dos sistemas de representação e partidário existentes no Brasil. Assim,

o Poder Legislativo poderia ser uma via potencial através da qual os cidadãos e os líderes da comunidade poderiam pressionar as suas pretensões sobre os funcionários do governo, mas, devido à sua fragilidade institucional e à força avassaladora do Executivo, há poucos incentivos para que lideranças comunitárias busquem o Poder Legislativo para defender mudanças políticas. Na ausência de um processo legislativo que canaliza as demandas cidadãs em resultados políticos, a governança participativa preenche o vazio (WAMPER, 2011, p.152).

No entanto, argumenta-se nesta pesquisa que os instrumentos de participação da sociedade existentes no interior do parlamento podem desenvolver mecanismos que alterem o padrão de relação existente entre Legislativo e Executivo, conferindo-lhe o exercício da *accountability* e um maior protagonismo. Assim, considera-se a participação na esfera legislativa como um tipo novo de IP em função do lócus da participação ocorrer na arena representativa e não no espaço do Poder Executivo, como acontece com os conselhos de políticas públicas e com Orçamento Participativo. Este espaço de participação, não estabelecido por força da lei, introduz novos elementos na teoria política como a interação direta entre representantes e representados. Nos capítulos quatro e cinco pretende-se apresentar como a incidência dos processos participativos na discussão das leis orçamentárias repercute no padrão de relacionamento entre os dois Poderes e entre o Estado e a sociedade, e pode implicar em alterações nos graus de *accountability* horizontal e vertical.

Tendo em vista os propósitos desta pesquisa em examinar a efetividade da participação no processo de discussão das leis orçamentárias no interior do legislativo e os resultados para a Política de Assistência Social em Minas Gerais torna-se imprescindível discutir a centralidade do ciclo orçamentário na formulação e implementação de políticas públicas e o papel desempenhado pelos Poderes Legislativo e Executivo neste contexto, tendo em vista o arranjo institucional do

sistema político brasileiro. Esta discussão será abordada na próxima seção destacando a importância do planejamento público de médio prazo e seu alinhamento às leis orçamentárias com vistas a materializar as prioridades governamentais em um sistema integrado de planejamento e orçamento.

2.5 Políticas Públicas, ciclo orçamentário e Poder Legislativo

A implementação de políticas públicas envolve um conjunto complexo de decisões políticas que determinam escolhas técnicas e prioridades de investimentos necessárias para atender demandas por bens e serviços públicos. A efetividade da agenda governamental só é possível quando as decisões tomadas estão devidamente acompanhadas das condições materiais que possibilitam a sua concretização.

É no financiamento e na alocação de recursos que o planejamento governamental e a formulação de políticas públicas ganha materialidade e condições efetivas para sua implementação. Vale lembrar que a discussão das fontes de financiamento e a compatibilização das receitas com as despesas previstas são centrais na definição da agenda, evidenciando as estratégias construídas para mobilizar recursos e viabilizar as ações governamentais. De acordo com Sanches a alocação de recursos deve ser entendida

não como uma atividade formal, mas como o pleno exercício da capacidade de estabelecer decisões e providências que viabilizem a prestação de serviços, a ampliação no nível de atendimento a determinadas clientelas, a realização de empreendimentos e a solução de problemas, imediatos ou futuros, com grande efetividade na produção de resultados e na aplicação dos recursos públicos (SANCHES, 1996, p.2).

Nesse sentido, deve-se dizer que a lei orçamentária é o espaço público de disputa política no qual as prioridades governamentais estão postas traduzindo os diversos interesses que motivam as determinações políticas. Nas palavras de Sanches (2006, p.187), o orçamento é um instrumento político por "estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado".

Nesta acepção, a alocação de recurso é objeto de disputa e conflito dos mais diversos interesses e a sua elaboração está revestida de profundo processo de discussão técnica e política, envolvendo vários atores e transformando decisões governamentais em políticas públicas. Por

outro lado, a peça orçamentária está condicionada por um engessamento prévio definido por dispositivos constitucionais e normas infraconstitucionais que determinam a vinculação de percentuais da receita para determinadas políticas públicas e segmentos. Assim, o orçamento estadual deve destinar 12% e 25% da sua arrecadação para as políticas de saúde e educação, respectivamente. Por sua vez, não pode ultrapassar o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para o pagamento de pessoal, sendo 49% para as despesas de pessoal do Poder Executivo, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido, a margem do orçamento passível de negociação torna-se restrita, tornando a disputa pela alocação de recursos mais acirrada e mais difícil de ser solucionada e acomodada entre os diversos interesses. Do mesmo modo, discutir o orçamento com a participação da sociedade civil implica em ampliar os conflitos e o jogo de interesses, considerando que instâncias participativas têm interesses contraditórios e até concorrentes.

A política de alocação de recursos e a consequente distribuição de poderes entre o Legislativo e o Executivo são questões relacionadas ao sistema político e ao arranjo institucional adotado e foram tratadas de forma distinta pelas Constituições do Brasil.

Tomando-se como referência a Constituição Federal de 1946, que alicerça os fundamentos da democracia brasileira, e a Constituição de Minas Gerais de 1947, e comparando-as com os dispositivos da Carta Constitucional de 1988 e da Constituição mineira de 1989, percebe-se que, no primeiro período, o Congresso Nacional e a Assembleia Legislativa detinham maiores poderes nas matérias orçamentárias, em que pese nos dois momentos, a prerrogativa da iniciativa ser do Poder Executivo. Um dos dispositivos que assegurava tais poderes refere-se à possibilidade dos congressistas criarem novas despesas mediante antecipação da receita ou aplicação de saldo. Para Santos (2007), o poder atribuído ao Legislativo no processo orçamentário, entre 1946 a 1964, revela uma estratégia política de defesa do Congresso "contra a possível adoção por parte do Executivo de agendas decisórias indesejadas e não negociadas" (SANTOS, 2007, p.42). No entanto, para Core (1992), observa-se neste período um excessivo poder do legislativo de emendar o orçamento que acabava por mutilar totalmente a proposta originária do Executivo.

Já no período autoritário, instalado em 1964, o Legislativo passa a exercer papel homologatório, inclusive na política alocativa. A Constituição Federal de 1988 altera este quadro possibilitando ao Legislativo intervir nos processos de formulação, implementação e

acompanhamento das políticas públicas. Dentre os mecanismos que asseguram a participação do Legislativo nos diversos processos constitutivos das políticas públicas destaca-se o seu papel no planejamento governamental e na alocação de recursos, restabelecendo, inclusive, suas funções nas matérias orçamentárias. Cumpre assinalar que as emendas parlamentares, a partir de 1988, só podem ser provenientes de anulação de despesa, excetuando-se aquelas relativas ao pagamento de pessoal, transferências constitucionais e serviços da dívida. Em que pese às medidas adotadas para evitar o caráter permissivo de emendar o orçamento, previstos na Constituição de 1946, nas atuais Cartas Constitucionais do Brasil e de Minas Gerais existe a possibilidade da revisão da receita mediante o dispositivo de correção de erros e omissões. Este expediente, utilizado pelo Legislativo para rever a receita, abre espaço para o jogo político entre Executivo e Legislativo, no qual o primeiro subestima a receita e o segundo superestima-a. Por um lado, esta estratégia política possibilita que os parlamentares ampliem recursos do orçamento para as suas bases eleitorais. Já o Executivo subestima a receita tendo em vista a necessidade do cumprimento da meta fiscal e o exercício do controle político para a liberação dos recursos do orçamento aprovado. Assim, justifica-se o bloqueio dos recursos em função da elevação da receita proposta pelo Legislativo, deixando os parlamentares sob o controle político do Executivo (SOUZA, 2008; MENDES, 2008).

Tendo em vista, o arranjo institucional adotado no Brasil com concentração de poderes nas mãos do presidente da República e dos líderes partidários, as emendas parlamentares ao orçamento constituem-se como incentivos para a cooperação entre os Poderes. Deste modo, a discussão das leis orçamentárias ganha centralidade para a estabilidade política do chamado presidencialismo de coalizão.

A Constituição de 1988 estabelece, ainda, instrumentos de planejamento público com o objetivo de introduzir mecanismos de gestão estratégica de médio e curto prazo que orientem a administração pública e a execução de políticas públicas. A primeira inovação instituída refere-se à introdução do planejamento no ciclo orçamentário, entendido como um "conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo" (SANCHES, 2006, p.187). Assim, o legislador incluiu o planejamento no capítulo referente às finanças públicas e criou o instituto do Plano Plurianual (PPA), como instrumento legal de iniciativa do Executivo. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas do Estado para um período de quatro anos, e cumpre o papel de planejar as ações governamentais e as políticas

públicas e definir os investimentos prioritários. Além disso, o constituinte previu que o PPA é o orientador de todo ciclo orçamentário, promovendo o alinhamento de todas as peças orçamentárias que devem ser compatíveis com o planejamento plurianual.

Outra novidade é a instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com a função de orientar e definir as diretrizes para a elaboração do orçamento anual. A LDO é um instrumento anual que define as prioridades e metas da administração pública e articula o PPA ao orçamento. Com a tramitação da LDO no parlamento, o Legislativo passa a elaborar o orçamento, participando de todo o processo do ciclo orçamentário, o que amplia seus poderes nas matérias orçamentárias. Por último, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve seguir os parâmetros estabelecidos pelo PPA e LDO. A LOA fixa as receitas e estabelece as despesas da administração pública e é composta pelos orçamentos fiscal, de investimentos de empresas estatais e de seguridade social. Assim, o constituinte propôs um sistema integrado de planejamento e orçamento, que articula as leis Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA), previsto igualmente na Constituição de Minas Gerais de 1989. Além disso, a Constituição mineira instituiu a Lei do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) como instrumento de planejamento público que orienta a formulação das leis orçamentárias, o que será abordado no capítulo 4.

No entanto, a tradição da administração pública e as características do arranjo institucional do sistema político brasileiro têm privilegiado o debate do orçamento em detrimento do planejamento de médio e longo prazo (MATTA, 1998; LICHTLER, 2003; MENDES, 2008). Para Mendes (2008, p.9), a racionalidade do planejamento fica em segundo plano uma vez que na discussão do orçamento o Executivo "prioriza o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, executa o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento". O contingenciamento de verbas utilizado pelo Executivo é, ainda, apontado pelo autor, como um instrumento importante que, além de assegurar o cumprimento das metas fiscais, possibilita a negociação política para a liberação de recursos conforme adesão parlamentar e apoio político ao Executivo. Assim, em que pese à introdução do planejamento de médio prazo no ciclo orçamentário, proposto pela Constituição de 1988, observa-se que na prática política a LOA é

a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via

PPA. O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA) (MENDES, 2008, p.10).

Tendo em vista a discussão apresentada nesta seção, pretende-se no presente estudo argumentar que, por meio de um arranjo que estabeleça conexões entre o Legislativo e o Executivo permeado por uma instituição participativa, pode ser alterado o padrão de tramitação das leis orçamentárias, possibilitando um alinhamento da discussão do planejamento de médio prazo com o orçamento anual. Este tema será abordado no capítulo quatro.

No entanto, antes de examinar o processo participativo de discussão das leis orçamentárias instituído pela Comissão de Participação Popular da Assembleia de Minas, faz-se necessário percorrer a trajetória da Política de Assistência Social no Brasil com o intuito de compreender a gestão, o financiamento e os mecanismos de participação previstos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tema do próximo capítulo. Pretende-se nesta abordagem verificar as implicações da organização da Política de Assistência Social na esfera estadual identificando as responsabilidades do Governo do Estado e os reflexos no financiamento, na elaboração e discussão das leis orçamentárias.

3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política de Assistência Social, no Brasil, percorreu um longo caminho com mudanças substantivas referentes à sua concepção, ao marco regulatório e a sua estrutura institucional, demarcando três períodos de sua trajetória que registram a transição do campo da filantropia para o campo dos direitos sociais. Torna-se relevante apresentar esta discussão no âmbito desta pesquisa em razão da incidência do formato institucional da política pública sobre os processos participativos bem como as implicações da participação na construção da Política de Assistência Social em Minas Gerais.

Num primeiro período, entre a década de 1930 aos anos de 1980, a assistência social não se configura como política pública de Estado sendo reconhecida pelo caráter filantrópico, assistencialista e voluntarista de suas ações desenvolvidas, predominantemente, por entidades da sociedade civil subvencionadas com recursos públicos. A presença do Estado na assistência social é notadamente residual e complementar às iniciativas da sociedade, traduzidas em um conjunto de ações fragmentadas e superpostas, desenvolvidas com recursos escassos e pulverizados nos diversos órgãos estatais. O segundo momento, de 1988 até 2003, representa uma ruptura em seu marco regulatório à medida que a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, inscrevem a assistência social como direito de cidadania e política de proteção social não contributiva. Entretanto, os significativos avanços do ponto de vista da regulamentação e da implantação de requisitos institucionais para a oferta dos serviços socioassistenciais, ampliando a capilaridade da assistência social no país, não foram devidamente acompanhados de medidas práticas de gestão, coordenação, financiamento e execução da política. Este momento foi marcado por restrições econômicas e ajustes fiscais comprometendo os investimentos sociais. Neste sentido, as ações governamentais foram direcionadas por critérios restritivos e focalizados em situações específicas perdendo a dimensão da materialização da assistência social como política pública.

O terceiro período, de 2003 até os dias atuais, a assistência social vem rompendo com sua trajetória e se impondo como política pública e direito social reclamável. Desde a deliberação da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, passando pela aprovação da Política Nacional de

Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB), passos largos foram dados no sentido de construir, consolidar e efetivar uma nova concepção da proteção social no Brasil. A organização da assistência social em níveis de proteção social e de forma territorializada, o reordenamento institucional, a definição mais precisa das competências dos níveis de governo, a ampliação dos recursos para o financiamento e o fortalecimento da participação da sociedade civil no controle social da assistência social foram decisivos para a conquista destes avanços.

Este capítulo pretende apresentar, em linhas gerais, a trajetória da assistência social apresentando os impactos da implantação da Política Nacional nos níveis subnacionais buscando compreender o papel desempenhado pela esfera estadual e pelas instâncias de participação na formulação e implantação da assistência social em Minas Gerais. Na primeira seção será abordado o modelo de proteção social adotado no país e as mudanças ocorridas na Constituição Federal de 1988 para que a assistência social integrasse os direitos sociais na lógica da seguridade social. Os avanços e retrocessos do processo de implementação e descentralização da assistência social, ocorridos na década de 1990, serão tratados na segunda seção. Já a concepção e o escopo da Política de Assistência Social e as orientações normativas aprovadas, a partir de 2004, serão discutidas na terceira seção, tendo como foco as diretrizes para a gestão, os mecanismos de participação e o financiamento do SUAS. A quarta seção apresenta as responsabilidades atribuídas aos Governos estaduais frente à perspectiva de compartilhamento da gestão entre os entes federados.

3.1 Sistema de proteção social e a Constituição Federal de 1988: Política de Assistência Social na lógica da seguridade social

É no processo de industrialização e na emergente sociedade capitalista que a proteção social pública surge para minimizar os riscos e as desigualdades sociais provenientes das novas relações de trabalho assalariadas. Como resposta do Estado aos conflitos e lutas sociais por igualdade de direitos, a proteção social é definida como "um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais" (JACCOUD, 2009, p.58).

Inicialmente, o sistema de proteção social brasileiro organizado, a partir da década de 30, sob a égide do seguro social, tem como princípio norteador a garantia de renda aos trabalhadores

que se encontram em situação de risco por motivo de velhice, doença, invalidez ou morte. O sistema sob a lógica do corporativismo e da chamada "cidadania regulada" (SANTOS, 1979) tinha como pilar de sustentação a contribuição direta dos trabalhadores para as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) e, posteriormente, aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) por meio da cotização obrigatória a qual beneficiava apenas aqueles que se encontravam no mercado formal de trabalho. Ainda, neste período, a regulamentação da legislação trabalhista, em 1943, garante direitos básicos aos trabalhadores como jornada de trabalho, repouso remunerado, férias e décimo terceiro salário. Dessa maneira, o acesso à proteção social é assegurado para aqueles que conquistaram, por mérito, uma posição ocupacional na cadeia produtiva, denominada por vários autores como modelo "meritocrático-conservador". Para os demais cidadãos, desempregados ou vinculados ao mercado informal de trabalho, restava apenas a proteção social baseada na filantropia e benemerência da sociedade civil subsidiada pelo Estado brasileiro. Neste sentido, vários autores chamam atenção para o caráter dual e seletivo do sistema de proteção social adotado no Brasil, entre as décadas de 1930 a 1980, e sua capacidade de reproduzir as desigualdades existentes no interior da sociedade, reforçando a estratificação social. De um lado os trabalhadores formais têm assegurados os direitos trabalhistas com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e os direitos sociais, por meio do seguro social. Por outro lado, parcela significativa da população brasileira, que não se encontra inserida no mercado formal de trabalho, não encontra no Estado uma política de proteção social capaz de minimizar os riscos sociais, tornando-se usuária da filantropia da sociedade, regulada e incentivada pelo Estado (JACCOUD, 2009; YASBECK, 2010).

É neste contexto, que a assistência social configura-se como ação caritativa e voluntarista organizando-se a partir de ações não estatais, desenvolvidas por instituições de caridade e financiadas pelo poder público, para atender aqueles cidadãos que demandavam proteção social, mas se encontravam a margem do mercado de trabalho e da garantia dos direitos sociais. No período do Estado Novo (1937-1945) cria-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) como aparatos estatais de abrangência nacional voltados para o desenvolvimento das ações governamentais de assistência social. O CNSS tinha como

objetivo regular e organizar o repasse de recursos públicos, sob a forma de subvenção social², para entidades beneficentes privadas, regulamentando a filantropia desenvolvida pela sociedade. Em razão disso, é transferida para a sociedade a responsabilidade de prestar os serviços sociais à população pobre cabendo às entidades assistenciais definirem o público, o tipo e a forma de atendimento. Já a LBA, inicialmente, criada para prestar assistência social às famílias dos expedicionários, posteriormente, desenvolve ações no campo da assistência para determinados segmentos sociais, como a maternidade, a infância, pessoa com deficiência e idoso, sob a condução das primeiras damas, estimulando o voluntariado feminino e a criação de instituições de caridade públicas e privadas. Assim, no decorrer de cinco décadas a LBA foi o sustentáculo estatal da assistência social, tendo como base predominante de atuação a celebração de convênios com entidades filantrópicas e beneficentes da sociedade sem, no entanto, possibilitar o deslocamento das ações privadas para o âmbito do Estado.

O modelo da assistência social, adotado no Brasil neste período, baseado nos princípios da filantropia e benemerência, correlacionava os problemas sociais com os "desvios" e dificuldades individuais dos chamados despossuídos. Estes segmentos para acessarem os serviços sociais eram considerados como "não cidadão", configurando a denominada "cidadania invertida" (SPOSATI; FALCÃO; TEIXEIRA, 1995). Nesta condição, as ações assistenciais eram imediatistas, individualizadas e pontuais permeadas por concepções de natureza religiosa e mediadas por critérios de seletividade da pobreza. Soma-se a isto a pulverização, a fragmentação e a sobreposição de ações e de programas desarticulados de assistência social, reforçando uma cultura tuteladora e de caráter assistencialista.

É na década de 1980, na esteira da crescente organização dos movimentos sociais e do processo de redemocratização do país, que a concepção da proteção social vai se alargando e conquistando um novo significado. Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 novas bases para a organização social e política do Brasil foram estabelecidas, introduzindo mudanças significativas no sistema de proteção social e nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil e entre os diversos níveis de governo. O princípio da universalização dos direitos sociais, inscrevendo-os como dever do Estado e direito de todos os cidadãos, rompe

² Subvenção Social "é uma modalidade de transferência de recursos financeiros públicos, para organizações, governamentais e não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de custeio" (BRASIL, 2014 a).

radicalmente com o caráter de bem-estar e com a concepção de "cidadania regulada" (SANTOS, 1979), afiançadora apenas dos segmentos sociais que se encontram no mercado de trabalho formal. Pelo exposto, os dispositivos constitucionais redesenham "o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo "meritocrático-conservador", no qual foi inicialmente inspirado, e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado" (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p.30).

O modelo da proteção social, adotado no país a partir da Constituição de 1988, prevê a articulação e integração das políticas de previdência, saúde e assistência social constituindo-se o conceito de seguridade social como "um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados por um modelo econômico excludente e pela perversa distribuição de renda do país" (CASTRO, RIBEIRO; 2009, p.28). Dentre os objetivos da seguridade social, que denotam seu caráter inovador, destacam-se o caráter universal da cobertura e do atendimento; a equivalência de benefícios e serviços para as populações urbanas e rurais; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; o caráter democrático e descentralizado da administração, com a participação de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 2004). No entanto, em que pese os significativos avanços no sistema de proteção social brasileiro, a partir da Constituição de 1988, Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) chamam atenção para a utilização de princípios diferenciados referentes à cobertura da seguridade social, mantendo características do modelo "meritocrático-conservador", mas ao mesmo tempo apontando para um caráter mais universalista das políticas sociais.

Dessa maneira, embora a Constituição de 1988 reafirme o caráter contributivo da previdência social, reconhece a aposentadoria para os trabalhadores rurais e vincula o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais ao salário mínimo. Com relação à Política de Saúde é assegurado o seu caráter universal, não contributivo e igualitário a toda população brasileira. A Constituição Federal estabelece a sua organização em um sistema único, descentralizado, com atendimento integral e participação da comunidade, cabendo à iniciativa privada papel complementar à execução do atendimento pelo Estado.

Já a assistência social passa a ser considerada como política pública, não contributiva, de responsabilidade do Estado e financiada pelo orçamento da seguridade social. É instituída como

direito social a ser prestada a quem dela necessitar, garantindo, inclusive, o benefício de prestação continuada (BPC) como mecanismo de transferência de renda a todo idoso e pessoa com deficiência que possuem insuficiência de renda para assegurar o seu próprio sustento. O BPC é um benefício individual e mensal, no valor de um salário mínimo, transferido diretamente ao beneficiário que tiver uma renda per capita familiar inferior a 1/4 do salário mínimo. A diretriz básica de organização da assistência social é a descentralização político-administrativa, responsabilizando à União pela coordenação geral, cabendo aos estados e municípios à coordenação e execução dos programas, que poderão ser implementados em parceria com entidades de assistência social. Nota-se, entretanto, que as entidades deixam de exercer função central na execução da política passando a ter caráter complementar às ações do poder público. Outra diretriz estratégica, na estruturação da assistência social como política pública, refere-se à participação da sociedade civil na formulação da política e no controle das ações governamentais em todos os níveis. Assim, ao inscrever a assistência social no campo dos direitos e da seguridade social e superar o caráter filantrópico e assistencialista da trajetória da assistência social no Brasil, a Constituição Federal "operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual" (SPOSATI, 2009, p.13).

No entanto, em que pese os avanços dos direitos sociais conquistados pela sociedade brasileira na Carta Magna, o processo de regulamentação de seus dispositivos encontrou forte resistência dos setores conservadores. A implantação pelo Executivo foi permeada por retrocessos e avanços, conforme a orientação do governo central, sobretudo, o seu alinhamento com o cenário mundial que apontava para uma economia global baseada nos princípios do neoliberalismo. É o que abordaremos na próxima seção.

3.2 Política de Assistência Social e gestão descentralizada: avanços e retrocessos na agenda pública brasileira pós Constituição de 1988

A Constituição de 1988 inscreve, em seus artigos 203 e 204, a assistência social no campo dos direitos sociais, constituindo-se política pública não contributiva, integrante do sistema de seguridade social brasileiro, devendo se organizar em um sistema descentralizado e participativo.

Além disto, o novo arranjo federativo, instituído pela Constituição de 1988, atribuiu aos municípios o *status* de ente federado, preservando o princípio da autonomia política e fiscal, possibilitando uma ruptura com a centralidade administrativa e financeira do Estado no Poder Executivo federal, praticada no Brasil desde a instalação do regime autoritário em 1964. Ademais, a Carta Magna estabeleceu competências comuns e concorrentes aos entes federados, possibilitando o compartilhamento de funções entre os níveis de governo, denominado pela literatura de federalismo cooperativo. Do mesmo modo, foram introduzidos dispositivos que garantem a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e no controle público das políticas sociais, regulamentados pela legislação infraconstitucional por meio do instituto dos conselhos deliberativos e paritários.

É nesta perspectiva do federalismo brasileiro, que o sistema de proteção social se configura, a partir de um processo de descentralização diversificado e intenso, iniciado na década de 1990, possibilitando mudanças políticas e institucionais significativas. Assim, as relações hierárquicas e verticais baseadas na centralização do poder político, próprias do regime militar, foram gradativamente substituídas por uma dinâmica que considera a autonomia dos entes federados. Neste sentido, legislações infraconstitucionais regulamentaram o processo de descentralização em cada uma das políticas sociais com a definição de responsabilidades e funções de cada ente federado no que diz respeito à gestão, ao financiamento e ao controle social, exigindo o desenvolvimento de capacidades políticas, institucionais e administrativas dos níveis subnacionais.

No entanto, os estados e municípios brasileiros estão longe de se apresentarem de forma uniforme. Saltam aos nossos olhos as disparidades existentes, constatada tanto na forma como são assegurados os direitos de cidadania, como por indicadores econômicos, sociais e demográficos, que retratam uma desigualdade ampla não só entre as regiões brasileiras, como também no interior de cada uma das regiões e nos próprios estados. Estes elementos interferem diretamente na capacidade institucional dos governos em assumirem novas atribuições decorrentes do processo de descentralização em curso, no Brasil, desde a Constituição de 1988.

Há um consenso na literatura que não é possível dar o mesmo tratamento a realidades locais tão distintas. Para Mendoza (2004), conhecer as condições institucionais dos governos subnacionais pode ser um fator determinante para o sucesso ou não do processo de descentralização. A descentralização para ser exitosa deve incorporar duas características a

“diferenciación en el ritmo de su implementación y diferenciación en los instrumentos para su promoción” (MENDONZA, 2004, p.780). Portanto, discutir a capacidade institucional do poder local torna-se condição *sine qua non* para o compartilhamento de atribuições entre os entes federados e a efetividade da descentralização, com a implantação de políticas públicas que, de fato, respondam às demandas sociais.

Pelo exposto, para que haja o processo de descentralização é necessário contar com a adesão das unidades subnacionais, considerando, sobretudo, as desigualdades regionais e as frágeis estruturas administrativas, políticas e financeiras da maioria dos municípios brasileiros.

Assim, para Arretche (1999), estratégias de indução bem definidas e delineadas pelo governo central são decisivas no processo de descentralização, podendo, inclusive, compensar as dificuldades decorrentes das condições estruturais dos governos locais e dos requisitos institucionais das políticas públicas. A autora argumenta que apesar da importância destes fatores, estes não se constituem em variáveis definitivas no processo de descentralização. Assim, construir mecanismos que incentivem os municípios aderirem à municipalização da gestão de políticas sociais, possibilitando minimizar custos e maximizar benefícios, é o caminho apontado para a descentralização efetiva. Do mesmo modo, Jaccoud (2009) afirma que as relações entre as esferas de governo "dependem do desenvolvimento de padrões negociados e cooperativos, assim como de eficientes instrumentos de incentivos e de coordenação, para conseguir fazer frente aos grandes desafios da oferta de prestação social no país" (JACCOUD, 2009, p. 77).

Neste sentido, a partir da promulgação da Constituição Federal, a assistência social vem se organizando no sentido de implementar os dispositivos constitucionais buscando romper e superar as práticas assistencialistas, paternalistas e clientelistas que historicamente colocavam a assistência social no campo da filantropia e da benemerência. No entanto, este processo foi marcado por retrocessos e obstáculos de natureza política, econômica, conceitual e institucional, vivenciados predominantemente na década de 1990.

Do ponto de vista do marco legal, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal foi vetada integralmente pelo Governo Collor e aprovada em 1993, pelo Presidente Itamar Franco. A LOAS dispõe sobre a organização do sistema descentralizado e participativo, estabelecendo competências aos entes federados, destacando a coordenação geral para o âmbito federal e a execução da política pelos estados e municípios. Além disso, determina como condição para o financiamento da assistência social, a

criação de fundos públicos para gerenciar os recursos orçamentários e financeiros, a elaboração de planos como instrumento de planejamento e a implantação de conselhos deliberativos para a efetivação da participação e o exercício do controle social, em cada esfera de governo. Prevê, ainda, o comando único das ações assistenciais gerenciadas por órgão responsável pelo planejamento, implantação, execução e avaliação da assistência social, visando coibir a fragmentação e a superposição das ações e otimizar recursos e iniciativas. Classifica as ações da assistência social em benefícios continuados e eventuais, serviços de ação continuada, programas e projetos de combate à pobreza. Pelo exposto, o arcabouço legal demanda um reordenamento institucional e um novo marco conceitual necessário para estabelecer relações intergovernamentais compartilhadas imprescindíveis para colocar em prática a Política de Assistência Social.

Ainda na década de 1990, foram editadas as Normas Operacionais Básicas (NOB) nº 1 e 2, nos anos de 1997 e 1998, respectivamente, que reafirmaram os princípios da LOAS, ampliaram as competências dos entes federados, definiram níveis de gestão. Igualmente foram estabelecidos mecanismos de financiamento com transferência de recursos de forma automática e regular para os serviços de assistência social. Além disso, foram ampliadas as atribuições dos conselhos e instituídas as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB), instâncias de articulação federativa envolvendo os gestores dos três níveis de governo, inicialmente de caráter consultivo e, posteriormente, como espaço deliberativo e de pactuação sobre a operacionalização da gestão, conforme descrito na seção 3.3.1. No entanto, não foram delimitadas as responsabilidades de cada ente federado, mantendo competências concorrentes, o que dificulta a responsabilização dos entes e o controle social. Ademais, manteve-se na prática a lógica convencional do financiamento para os serviços socioassistenciais, ou seja, a transferência de recursos não ocorre de forma automática, mas negociada entre os entes federados por meio da celebração de convênios. Do ponto de vista administrativo, este instrumento é pernicioso para a implementação da política pública uma vez que exige apresentação de uma extensa documentação, tornado o processo extremamente burocrático e com tramitação demorada. Além disso, o convênio tem que ser renovado conforme o prazo de execução impedindo a continuidade das ações. Do mesmo modo, subtrai a autonomia do ente federado na definição dos seus gastos já que previamente são determinados os itens de despesas permitidos pelo convênio. Do ponto de vista político, a lógica convencional repercute de forma negativa na relação intergovernamental, uma

vez que o município estabelece uma relação de dependência política com a esfera federal (LIMA, 2004).

Assim, a imprecisão do conceito de assistência social e suas competências, aliada a falta de regras claras necessárias para a formatação de um desenho institucional que atendesse as necessidades do sistema descentralizado e participativo, dificultaram, sobremaneira, a implantação dos dispositivos da Constituição Federal e da LOAS (LIMA, 2004).

Do ponto de vista político e econômico, a adoção pelo Governo brasileiro da reforma fiscal, com redução dos gastos públicos e ajuste econômico, impôs um corte significativo nas políticas sociais, minimizando o papel do Estado na garantia e na oferta dos direitos sociais, conforme preconizava o chamado “Consenso de Washington”. Assim, o Governo Fernando Henrique Cardoso realizou a reforma do Estado com a extinção de órgãos públicos e a dispersão das ações de assistência social em diversos Ministérios e criou o Programa "Comunidade Solidária", como estratégia de governo para o combate à fome e à pobreza. Tratava-se de um conjunto de programas e projetos sociais a serem executados de forma descentralizada, envolvendo ações emergenciais e imediatas destinadas às populações mais vulneráveis. De caráter comunitário, atendimento focalizado, seletivo e baseando-se no princípio da solidariedade, o programa pretendia articular os três níveis de governo e a sociedade civil, deslocando a sua execução para as organizações não governamentais. Deste modo, o Programa fragilizou a concepção da assistência social como política pública e direito social, conquistada com o novo marco legal, possibilitando o esvaziamento de sua estrutura institucional, o paralelismo de ações e o estímulo ao terceiro setor.

Portanto, a descentralização deflagrada, neste período, caracterizou-se por um processo uniforme de transferência de responsabilidades sem considerar as capacidades institucionais e as diferenças políticas, econômicas, demográficas e sociais dos entes federados, não sendo definidos mecanismos indutores e nem estabelecidas estratégias para sua efetiva implementação. Desta forma, os mecanismos utilizados aproximaram a assistência social de uma “ausência de política de descentralização, uma vez que seu processo de implantação é recente e seu desenho operacional é marcado por contradições internas, as quais permitem amplo espaço de manobra aos interesses contrários à municipalização” (ARRETCHE, 1999, p. 121).

A deliberação da implantação do Sistema Único de Assistências Social (SUAS), descentralizado e participativo, ocorrida na IV Conferência Nacional de Assistência Social,

realizada em dezembro de 2003, foi um marco para a construção da assistência social como política pública. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em fevereiro de 2004, assumiu a tarefa de criar as condições políticas, institucionais e financeiras necessárias para sua efetivação e o cumprimento da deliberação. Neste sentido, a elaboração e aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ainda em 2004, e da primeira NOB do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, foram passos decisivos para a implantação do SUAS. A partir destas regulações, foi possível implementar uma nova concepção da Política de Assistência Social, redesenhando a organização da gestão e da provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais. Este tema será discutido na próxima seção tendo em vista a constituição de um sistema federativo com implicações expressivas para a implantação da assistência social e elaboração das leis orçamentárias no âmbito estadual, objeto desta investigação.

3.3 Política de Assistência Social: novas bases para a gestão e para a oferta dos direitos socioassistenciais

A Política Nacional de Assistência Social, elaborada pelo MDS e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 15 de outubro de 2004, tem como perspectiva a implantação do SUAS sob a ótica do sistema de proteção social e a materialização das diretrizes estabelecidas na LOAS e na Constituição Federal (BRASIL, 2004), propondo o alinhamento entre a concepção, a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social. Do mesmo modo, a NOB/SUAS, aprovada em 15 de julho de 2005, pelo CNAS, disciplina a gestão e o financiamento do sistema, regulamentando os instrumentos de gestão, as instâncias de articulação, pactuação e deliberação. Institui, ainda, requisitos, responsabilidades e incentivos para habilitação dos municípios nos níveis de gestão inicial, básica e plena.

A nova regulamentação da assistência social inova ao compreender a assistência social, como política pública de proteção social que garante ao cidadão a segurança de sobrevivência, de acolhida e de convívio familiar, por meio da oferta de serviços socioassistenciais de proteção básica e especial, de média e alta complexidade, com centralidade na família. A proteção social básica tem como objetivo prevenir as situações de risco, decorrentes da "pobreza, privação [...] e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social [...]" (BRASIL,

2004). Os serviços vinculados à proteção básica serão executados em unidade pública estatal denominada Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Já proteção social especial destina-se às famílias que se encontram com seus direitos violados e vivenciam situações de risco social e pessoal. Os serviços de média complexidade são ofertados para aquelas famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco, mas os vínculos familiares e comunitários se encontram mantidos. Os serviços de orientação e convívio sociofamiliar e comunitário são desenvolvidas nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), considerados também unidade pública estatal. Já a proteção especial de alta complexidade é voltada para aqueles indivíduos com direitos violados cujos vínculos familiares e comunitários encontram-se fragilizados ou rompidos.

Uma inovação importante que modifica a concepção da assistência social diz respeito à centralidade da família nas ações socioassistenciais, rompendo com a segmentação histórica da assistência social em grupos vulneráveis, como criança e adolescente, idoso e pessoa com deficiência. Parte-se do princípio que a família é um sujeito coletivo, portador de direitos, núcleo básico e estruturador das relações sociais e da reprodução social, demandando proteção do Estado. Assim, os serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social, previstos na LOAS e na PNAS, devem ser organizados e estruturados a partir da matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é o elemento central da proteção social, visando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Entende-se por serviços, aqueles de natureza continuada voltados para a melhoria da qualidade de vida da população, executados conforme os níveis de proteção social, exigindo o financiamento regular e automático. Os benefícios se dividem em prestação continuada e eventuais. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõe a proteção básica e destina-se aos idosos e pessoas com deficiência que não têm condições de prover sua subsistência, prevendo o repasse direto de um salário mínimo mensal ao beneficiário. Já os benefícios eventuais são destinados às situações temporárias de vulnerabilidade e a transferência de renda constitui o repasse direto de recursos aos beneficiários visando o acesso à renda e o combate à pobreza. Já os programas e projetos são considerados ações não continuadas e complementares aos benefícios e serviços (BRASIL, 2004).

Do ponto de vista da organização da gestão, a PNAS afirma o papel central do Estado brasileiro na implantação e execução da Política de Assistência Social, tendo a primazia em sua condução. As entidades beneficentes de assistência social que, historicamente, assumiram a

execução dos serviços, passam a compor a rede pública do SUAS, mas de forma complementar. Cabe ao Estado à estruturação e organização do sistema, a execução da política e a constituição de uma rede regulada e unificada em todo território nacional, que articule o público e o privado sem fins lucrativos, e assegure o caráter público da assistência social.

Para isto, a PNAS e a NOB SUAS propõem a implantação de instrumentos de gestão como os sistemas de informação, monitoramento e avaliação, imprescindíveis para a implementação e a gestão eficiente da política pública. Reforçam, ainda, o caráter do planejamento da política por meio do Plano de Assistência Social (PAS) e do seu orçamento alinhado às leis orçamentárias da administração pública: PPAG, LDO e LOA. Do mesmo modo, prevê os Relatórios de Gestão como instrumento de avaliação dos resultados e da aplicação dos recursos a serem aprovados pelos Conselhos de Assistência Social.

Além disso, considera a importância dos recursos humanos para a oferta qualificada das ações socioassistenciais diante dos imensos desafios colocados no processo de descentralização, participação e gestão do SUAS, descrita na Norma Operacional Básica específica para recursos humanos e gestão do trabalho.

Ressalta-se, ainda, o comando único das ações pelo poder público, prevendo a descentralização, a articulação e a gestão compartilhada entre os entes federados. A PNAS reconhece a diversidade e a desigualdade socioterritorial existente no Brasil e introduz a conjugação de mecanismos indutores de descentralização com o recorte da territorialização. Deste modo, considera os municípios segundo o seu porte demográfico tendo em vista que territórios com maior densidade populacional apresentam uma estrutura econômica e social muito diversificada e demandam a existência de uma rede de proteção social e a oferta de serviços socioassistenciais de natureza mais complexa (Quadro 1). Classifica-se, portanto, os municípios como de pequeno porte 1 e 2, médio, grande porte e metrópole.

Quadro 1- Porte dos municípios e a complexidade dos serviços da assistência social

Porte municípios	População	Complexidade dos serviços
Pequeno porte 1	Até 20.000 sendo 45% em área rural	rede simplificada de proteção básica
Pequeno porte 2	20.001 a 50.000 sendo 30% em área rural	rede simplificada de proteção básica
Médio porte	50.001 a 100.000	rede mais ampla de proteção básica, podendo demandar a proteção especial local ou regional
Grande porte	101.000 a 900.000	rede ampla de proteção básica e especial

Metrópole	Acima de 900.000	rede ampla de proteção básica e especial
-----------	------------------	--

Fonte: elaborado pela autora a partir da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004)

Portanto, diante das profundas desigualdades territoriais, econômicas e sociais existentes no país, mecanismos de descentralização e participação exigem coordenação nacional eficiente e sensível aos desafios apresentados para que as esferas subnacionais adquiram capacidades institucionais e financeiras necessárias para a implantação da rede de proteção social em todo território brasileiro. Assim, os mecanismos de participação e o financiamento, que serão abordados nas próximas seções, tornam-se elementos centrais na implantação do sistema de proteção social, sendo o seu entendimento essencial para os propósitos da presente investigação.

A implantação do SUAS e a ampliação da cobertura dos serviços em todo território nacional exigiu a normatização de mecanismos que possibilitassem o aprimoramento da gestão visando a qualificação dos serviços (BRASIL, 2010). Desta forma, justificou-se a elaboração da NOB/2012 com o intuito de fornecer condições legais e propiciar a implantação de instrumentos de gestão absolutamente necessários para a consolidação do sistema. Dentre as inovações apresentadas na NOB 2012 e considerando os objetivos desta pesquisa, é oportuno destacar aquelas referentes ao planejamento e acompanhamento da Política de Assistência Social. A NOB/2012 apresenta um conjunto de instrumentos articulados e integrados, alinhados a mecanismos de planejamento e de deliberação já existentes, construindo um ciclo contínuo de gestão da Política de Assistência Social. Assim, o Plano de Assistência Social (PAS), já previsto na LOAS, é o eixo estruturador e estratégico do planejamento tendo como finalidade central organizar, regular e nortear a execução da PNAS, a partir da realização de diagnóstico socioterritorial. O Plano será elaborado, em todas as esferas de Governo, a cada quatro anos, no mesmo período do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), visando assegurar que as ações previstas para a assistência social sejam contempladas no ciclo orçamentário. Deste modo, a vinculação do período de elaboração do Plano de Assistência Social em consonância com o PPAG é um esforço no sentido de integrar o escopo das propostas setoriais ao planejamento geral da administração pública e possibilitar melhores condições para assegurar recursos orçamentários e financeiros para a assistência social. A NOB/2012 determina, ainda, que o Plano de Assistência Social além de conter todos os quesitos necessários ao planejamento governamental, deve contemplar as deliberações das Conferências e as metas nacionais e estaduais de aprimoramento

do SUAS, demonstrando a preocupação em articular os diferentes mecanismos de planejamento e deliberação das ações da assistência social. Portanto, a NOB 2012 reforça a prática já existente em Minas Gerais que, por meio de mecanismos participativos, permite a conexão da Conferência Estadual com os poderes Legislativo e Executivo no momento de discussão e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, tema que será abordado no capítulo 5.

Em que pese os avanços na concepção e na regulamentação da Assistência Social como política pública de proteção social, ocorrida nos últimos dez anos, a expansão considerável de sua rede de atendimento não foi devidamente acompanhada pela qualidade dos serviços prestados. A trajetória filantrópica da assistência social, a baixa capacidade institucional dos entes federados para a provisão dos serviços socioassistenciais e o insuficiente financiamento são temas recorrentes e grandes desafios para a consolidação do SUAS.

Tradicionalmente no Brasil, a gerência da proteção social ficou a cargo do voluntariado e do primeiro damismo. Recursos humanos com baixa capacidade técnica, condições precárias de trabalho e baixa remuneração são elementos constantes na realidade dos trabalhadores da assistência social. Alinhada às condições técnicas, o caráter imediatista das questões sociais dificulta a construção de uma cultura de planejamento governamental com a previsão de objetivos e metas e o estabelecimento de procedimentos administrativos, indicadores de processo e de resultados. Assim, as questões referentes ao planejamento e orçamento públicos sempre foram secundários na atuação profissional e no gerenciamento da proteção social, constituindo-se apenas como mecanismos necessários para o cumprimento de dispositivos burocráticos. Da mesma forma, tradicionalmente no Estado brasileiro, os serviços sociais ocuparam um espaço de subordinação às estruturas administrativas, especialmente, em relação às demais políticas públicas e às áreas financeiras e contábeis, ficando sempre com os menores recursos orçamentários, financeiros, administrativos e técnicos. Por outro lado, a capacidade estatal dos entes federados se encontra em um contexto complexo do ponto de vista econômico, político e institucional, no qual as limitações financeiras e a capacidade de investimento muito restrita constituem-se como grandes obstáculos para o desenvolvimento institucional. A frágil capacidade dos municípios exige o uso intensivo de mão de obra qualificada e recursos informacionais disponíveis. Desta forma, a construção de estratégias políticas para a efetivação da política de recursos humanos adequada às novas exigências do SUAS torna-se imperativa para qualificar a gestão e os serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

Na próxima seção, serão discutidas as diretrizes da assistência social referentes aos mecanismos de participação. A organização da Política de Assistência Social se estrutura numa engenharia institucional participativa complexa envolvendo diversos atores tornando-a permeável aos processos participativos mais amplos, com implicações significativas para a discussão das leis orçamentárias na Assembleia de Minas. Compreender o funcionamento desta estrutura e o papel exercido por cada um dos atores é fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

3.3.1 Sistema Único de Assistência Social, mecanismos de participação e atores relevantes

Na esteira do processo de redemocratização do Estado brasileiro, o novo marco constitucional de 1988, além de considerar a assistência social como política de Estado vinculada a seguridade social, instituindo-se como direito do cidadão, possibilitou, junto com outros dispositivos constitucionais, a implementação e a institucionalização de canais participativos que garantiram a configuração de um novo arranjo institucional do Estado, permeado pela participação da sociedade civil em seu interior. Dentre as diretrizes definidas para a assistência social, a Constituição Federal, em seu artigo 204, estabelece que as ações governamentais da assistência social sejam desenvolvidas com a “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2004), conferindo ao cidadão o direito à participação.

Este dispositivo exigiu a construção de uma nova engenharia institucional que propõe a democratização da gestão, definida na legislação infraconstitucional e nos regulamentos da gestão da assistência social, criando instâncias participativas de deliberação, pactuação e de articulação. Implanta-se, assim, um sistema participativo complexo que envolve entidades, usuários, trabalhadores e gestores em diversos espaços da assistência social.

A instância deliberativa do SUAS é constituída pelos Conselhos e Conferências. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em seu artigo 6º, assegura que a assistência social será organizada em um sistema descentralizado e participativo, constituído por entidades e organizações de assistência social e por um “conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área” (BRASIL, 1993). Estas instâncias têm caráter permanente, são de composição paritária entre governo e sociedade civil devendo assegurar a representatividade das entidades e organizações da assistência social, dos usuários e dos

trabalhadores. Devem estar organizadas em todos os níveis de governo por meio dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional os quais têm a competência de exercer o controle social na formulação, deliberação e monitoramento da Política de Assistência Social. Assim sendo, destacam-se como atribuições dos Conselhos; aprovar a Política de Assistência Social e o seu orçamento, regular a gestão e fiscalizar a sua execução. O efetivo funcionamento dos conselhos junto com a instituição dos fundos públicos e a elaboração dos planos da assistência social são condições, definidas pela LOAS, para o financiamento da assistência social mediante repasse de recursos da União para os níveis subnacionais.

Do mesmo modo, a Conferência é instância máxima de deliberação e participação, envolvendo representantes governamentais e não governamentais (trabalhadores, entidades e usuários) para avaliar e definir diretrizes para a assistência social. Deve ser realizada pelos três níveis de Governo, de forma ordinária, de quatro em quatro anos, ou extraordinariamente, conforme estabelece as normativas da assistência social, sendo convocadas pelos respectivos conselhos. Até o momento, foram realizadas nove Conferências Nacionais, nos anos de 1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013. Em Minas Gerais, somam 10 Conferências Estaduais, incluindo o ano de 1999, quando não foi realizado o encontro no âmbito nacional.

Quanto às instâncias de pactuação da Política de Assistência Social foram instituídas a partir da NOB nº 2, de 1998, as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB) como espaço público estratégico de discussão e deliberação sobre os aspectos relativos à gestão da assistência social. É uma instância de relação intergovernamental que possibilita a articulação e interlocução dos três níveis de governo, na qual as decisões são tomadas a partir de consensos construídos no processo de discussão e não por meio de votação. Em termos mais apropriados, só se pactua quando há consenso entre os gestores. A CIT e a CIB são compostas pelos representantes dos órgãos governamentais no âmbito nacional e estadual e pelas instâncias de articulação política dos gestores municipais e estaduais, respectivamente.

A CIT atua no âmbito federal, negociando e pactuando todos os aspectos operacionais da gestão do SUAS que envolvem desde as estratégias para a implantação das ações socioassistenciais, o estabelecimento dos instrumentos de implementação e regulação, os critérios de transferência de recursos para as instâncias subnacionais até as metas a serem cumpridas por cada ente federado. É composta por representantes dos gestores das três esferas de governo, sendo o MDS, no âmbito federal, o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência

Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS) representando, respectivamente, os estados e os municípios. Do mesmo modo, a CIB atua no âmbito estadual e reúne os representantes do Governo do Estado e os representantes dos municípios, por meio do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (COGEMAS), estabelecendo critérios de representatividade de acordo com o porte dos municípios.

As orientações normativas, ainda, preveem a existência de espaços de articulação política instituídos conforme o nível de organização e demanda dos diversos segmentos que compreendem a Política de Assistência Social. Assim, os conselheiros podem se articular por meio das Uniões de Conselhos Municipais (URCMAS), a exemplo do que ocorre em Minas Gerais, e pelo o Fórum de Conselhos Estaduais (FONACEAS) existente no âmbito nacional. Do mesmo modo, existem fóruns de trabalhadores e Colegiados de Gestores (COGEMAS, CONGEMAS, FONSEAS) bem como os fóruns de discussão e defesa da assistência social, com participação aberta a organizações governamentais e não governamentais que agregam os ativistas da área, como o Fórum Mineiro da Assistência Social (FMAS).

Quadro 2 - Instâncias de participação e atores da Política de Assistência Social

Instância de participação	Atores envolvidos	Âmbito de atuação	Caráter da instância
Conferência	Representantes dos governos e da sociedade civil (usuários, trabalhadores, entidades e organizações)	Federal, estadual e municipal	Deliberação
Conselhos de Assistência Social	Representantes dos governos e da sociedade civil (usuários, trabalhadores, entidades e organizações)	Federal, estadual e municipal	Deliberação
Comissão Intergestores Tripartite - CIT	Representantes do MDS, FONSEAS e do CONGEMAS	Federal	Pactuação
Comissão Intergestores Bipartite - CIB	Representantes do Governo Estadual e do COGEMAS	Estadual	Pactuação
União de Conselhos Municipais de Assistência Social - URCMAS	Conselheiros municipais	Regional e Estadual	Articulação
Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social - FONACEAS	Conselheiros estaduais	Federal e Estadual	Articulação
Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social - COGEMAS	Gestores municipais	Estadual	Articulação
Colegiado Nacional de Gestores Municipais da	Gestores municipais	Federal	Articulação

Assistência Social - CONGEMAS			
Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social - FONSEAS	Gestores estaduais	Federal	Articulação
Fóruns de Assistência Social	Conselheiros, trabalhadores, ativistas e organizações não governamentais e governamentais	Federal, estadual e municipal	Articulação
Fórum dos trabalhadores do SUAS	Trabalhadores públicos e das entidades vinculadas ao SUAS	Federal, estadual e municipal	Articulação

Fonte: elaborado pela autora a partir da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (BRASIL, 2005)

Portanto, a engenharia institucional da assistência social tem como pilar a democratização da política pública e a constituição de um sistema participativo com a perspectiva de abrir, ampliar e integrar os espaços de participação da sociedade civil e dos diversos atores da assistência social na formulação, na implementação e no controle público do SUAS. O protagonismo dos diversos atores que atuam na Política de Assistência Social, alinhados com o dispositivo constitucional que determina a participação da sociedade civil na organização da política, são mecanismos essenciais que diferenciam as bases conceituais e operacionais de construção e efetivação do SUAS. A participação nas diversas instâncias de deliberação, pactuação e articulação da assistência social representa o eixo central de estruturação da política, tornando-a permeável aos processos participativos existentes em outras esferas. Esta característica marcante do seu desenho institucional incide positivamente na presença de diversos atores da assistência social no debate participativo das leis orçamentárias no legislativo mineiro, objeto de discussão desta pesquisa.

3.3.2 Financiamento do Sistema Único de Assistência Social

As mudanças ocorridas na assistência social com vistas a efetivar a construção do Sistema Único de Assistência Social demandaram a organização de um novo modelo de financiamento. A PNAS estabeleceu diretrizes gerais para o financiamento da assistência social alinhadas às novas exigências e atribuições do SUAS, possibilitando que os avanços na concepção e organização da assistência social fossem devidamente acompanhados pela gestão financeira. Nesta seção serão apresentadas as inovações com relação aos critérios do cofinanciamento e mecanismos de transferência de recursos entre os entes federados tendo em vista que a discussão do

financiamento repercute diretamente na elaboração e na execução das leis orçamentárias e na implementação do SUAS.

O desenho proposto pela PNAS e, afirmado na NOB SUAS, tem como princípio a gestão compartilhada e o cofinanciamento da política pactuado entre as três esferas de governo, rompendo com as práticas de financiamento utilizadas até então, possibilitando alterações substantivas relativas aos critérios utilizados para a definição da partilha e do volume dos recursos, assim como, às condições e mecanismos para a sua transferência.

Para definição dos critérios e valores que serão repassados para os entes subnacionais, considera-se como parâmetro básico o porte dos municípios, as diferenças socioterritoriais e regionais e a complexidade dos níveis de proteção social, tendo como referência a divisão mais equitativa dos recursos, conforme estabelece a LOAS em seu art. 18. Em razão disso, rompe-se com a prática tradicional do cálculo do repasse de recursos baseado na série histórica, ou seja, tendo como referência os valores repassados ao longo do tempo pela extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA). Assim, o critério de partilha baseado em dados técnicos e indicadores sociais, pactuado na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tem como fator determinante as necessidades e demandas da população e não a capacidade instalada, tornando a partilha dos recursos mais justa e a sua gestão mais transparente e permeável ao controle social.

Assim, para o cofinanciamento da proteção básica, sempre que ocorre expansão dos recursos federais, é utilizado o “Índice SUAS”. Este indicador é calculado, anualmente, priorizando aqueles "municípios com maior proporção de população vulnerável (taxa de pobreza), menor capacidade de investimento (receita corrente líquida per capita) e menor investimento do Governo Federal na Proteção Social Básica (recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para a Proteção Social Básica per capita)" (TAVARES, 2009, p. 235). Já o cofinanciamento da proteção especial requer critérios técnicos compatíveis com a complexidade dos serviços, considerando a incidência de situações de vulnerabilidade como trabalho infantil e abuso e exploração sexual, alinhados a fatores que podem agravar a situação de violação de direitos como municípios com grande incidência de atividades econômicas insalubres e situados à beira de rodovias, dentre outros. Além do cofinanciamento dos serviços, o Governo Federal instituiu, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para o aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família, incentivando a boa gestão municipal e estadual. Do mesmo

modo, foi implantado o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD SUAS), por meio da Lei n.º 12.435/2011, com a finalidade de incentivar a qualificação da gestão no SUAS.

A NOB SUAS recomenda, ainda, que o cofinanciamento dos Estados para os municípios deve seguir a mesma dinâmica do âmbito federal e ser pactuado pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e aprovada pelo Conselho Estadual. Já os municípios devem estabelecer critérios de partilha para a rede de serviços existente em seu território.

No que diz respeito à transferência do recurso, a instância básica é o fundo de assistência social, existente em cada esfera de governo, o qual deve assegurar para os serviços socioassistenciais o repasse de recursos de forma automática e regular, no modelo transferência direta “fundo a fundo”. Desta forma, rompe-se com o modelo convenial que exigia uma tramitação burocrática demorada, com consequências perniciosas para a continuidade dos serviços, além de impor uma relação de dependência política dos níveis subnacionais ao Governo central e do poder local ao estadual. Os serviços socioassistenciais são cofinanciados por meio dos pisos de proteção social conforme a complexidade dos serviços, garantindo a continuidade das ações. Os pisos são mecanismos de transferência de recursos que contemplam o custo dos serviços socioassistenciais substituindo a modalidade *per capita*, que considera o número de atendidos e não as necessidades da oferta do serviço.

Já para os programas e projetos da assistência social, a PNAS e a NOB SUAS, preveem o financiamento por meio do fundo de assistência social, porém com prazo de tempo previamente definido e sistemática de convênios informatizada. Para os benefícios socioassistenciais ficam assegurados a transferência direta dos recursos aos cidadãos.

Diante do exposto, a gestão financeira do SUAS tem centralidade nos fundos de assistência social, os quais devem se constituir como unidade orçamentária, vinculada ao órgão gestor da assistência social. Nos fundos devem ser alocados todos os recursos destinados às ações finalísticas da Política de Assistência Social, contando com recursos próprios de todas as esferas de governo, além dos recursos cofinanciados pelos entes federados. Além das condições mencionadas acima para a efetivação da transferência de recursos federais, são ainda exigidos os seguintes requisitos: habilitação dos municípios em um dos níveis de gestão; comprovação da execução orçamentária e financeira aprovada pelos respectivos conselhos; aprovação do Relatório Anual de Gestão pelos Conselhos Municipais e do Distrito Federal e do Plano de Assistência Social pelo Conselho Estadual; a efetiva instituição e funcionamento do Conselho,

Plano e Fundo de Assistência Social, conforme determina o art. 30 da LOAS; e alimentação dos dados do SUAS-Web³.

Na próxima seção serão apresentadas as competências do Governo do Estado com relação à coordenação da política estadual e ao cofinanciamento dos municípios. Cumpre assinalar que esta abordagem torna-se relevante, para a presente pesquisa, tendo em vista que a discussão participativa das leis orçamentárias no âmbito da Comissão de Participação Popular incidiu diretamente nas atribuições do Governo estadual com relação à Política de Assistência Social e ao seu financiamento.

3.3.3 Sistema Único de Assistência Social e o papel dos estados

As competências atribuídas aos entes federados para a implantação da assistência social foram, inicialmente, estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social. A LOAS define, em seu artigo 13, como competências para a esfera estadual o apoio técnico e financeiro aos consórcios municipais e as ações de enfrentamento à pobreza de âmbito local e regional; o cofinanciamento dos benefícios eventuais e a oferta de serviços regionais e atendimento as ações emergenciais, em conjunto, com os municípios. No entanto, as responsabilidades de cada ente federado não foram devidamente delimitadas pelas Normas Operacionais Básicas de 1997 e 1998, dificultando o processo de responsabilização de cada nível de governo na gestão e implantação da Política de Assistência Social.

Por sua vez, a PNAS e a NOB SUAS propõem uma organização cooperativa no sentido de estabelecer uma gestão compartilhada e articulada entre os entes federados que otimize recursos e enfrente as enormes desigualdades regionais. Dessa maneira, ampliam a competência do âmbito estadual, estabelecem incentivos, requisitos e responsabilidades quanto à coordenação, ao apoio técnico e ao financiamento.

Quanto à coordenação, cabe à esfera estadual organizar o sistema estadual de assistência social; as ações regionalizadas da proteção especial; o sistema de informação, monitoramento e

³ SUASWeb “ é o sistema de funcionalidades específico para a gestão do SUAS, e compreende informações sobre plano de ação (planejamento das ações cofinanciadas); demonstrativo sintético de execução físico-financeira (prestação de contas); consulta a dados financeiros (contas correntes, saldos e repasses) e consulta a base cadastral dos beneficiários do BPC”(BRASIL, 2014).

avaliação das ações estaduais e regionais; a política de acompanhamento e avaliação da rede conveniada; a política de recursos humanos e os programas continuados de capacitação; a realização de diagnóstico e elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, assim como, a manutenção do banco de dados atualizado; a gerência dos recursos dos municípios não habilitados; a revisão do BPC; e a manutenção das secretarias executivas da CIB e do CEAS. Já o apoio técnico aos municípios é definido para a estruturação dos sistemas municipais; a implantação dos CRAS e a oferta de serviços regionalizados (BRASIL, 2005).

No âmbito do financiamento, os estados são responsáveis pelo cofinanciamento da proteção básica, progressivamente pactuada, com relação ao apoio técnico, à capacitação e ao sistema de informação, monitoramento e avaliação; pelas ações regionalizadas da proteção especial de média e alta complexidade e pelos consórcios intermunicipais; pelos benefícios eventuais; projetos de inclusão produtiva; e capacitação de gestores, trabalhadores, conselheiros e prestadores de serviço (BRASIL, 2005).

Em que pese os avanços significativos no sistema de financiamento da assistência social, alterando substantivamente as formas de financiamento, os critérios de partilha e os mecanismos de transferência de recursos, são notórios os desafios para que a corresponsabilidade dos entes federados se concretize no financiamento. Um dos grandes avanços da NOB SUAS diz respeito ao cofinanciamento por meio dos pisos de proteção social, tendo como referência as competências e responsabilidades de cada nível de governo. No entanto, a definição do piso compartilhado entre as três esferas de governo e a sua regulamentação, determinando percentuais para cada nível governamental, não se efetivou. Deste modo, os pisos refletem apenas o cofinanciamento do âmbito federal, dificultando a lógica da partilha das responsabilidades financeiras entre as esferas de governo (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012).

Estudo sobre o cofinanciamento da Política de Assistência Social em âmbito nacional, realizado por Mesquita, Martins e Cruz (2012), a partir de dados da pesquisa MUNIC/IBGE de 2009, revelam que os municípios respondem por 77% dos recursos destinados a assistência social. Os recursos de âmbito federal correspondem a 19% e os recursos estaduais somam apenas 4%. Os dados deixam claro que o investimento dos Governos estaduais na Política de Assistência Social é bastante residual frente aos recursos disponibilizados pelos municípios. Esta realidade adquire uma peculiaridade à medida que quanto maior o porte populacional dos municípios, maior o cofinanciamento do Governo estadual, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. Assim, 72%

e 63% dos municípios com mais de 100 mil e 500 mil habitantes, respectivamente, contam com o cofinanciamento estadual. Estes dados revelam uma distorção do cofinanciamento estadual tendo em vista a baixa capacidade econômica e administrativa dos municípios de menor porte que demandam maior apoio técnico e financeiro das esferas estaduais.

Outros dados da MUNIC retratam que, a despeito do repasse automático e regular previsto nas normas, as esferas estaduais privilegiam a relação convenial, sugerindo a manutenção de conveniências políticas e financeiras em detrimento do “comprometimento com o custeio continuado das ações e serviços” (MESQUITA, MARTINS, CRUZ, 2012, p.43). Assim, 34% dos recursos estaduais são repassados por meio de convênio, 33% dos investimentos das esferas estaduais são transferidos pelas modalidades de convênio e “fundo a fundo”, e outros 33% são repassados apenas pelo mecanismo “fundo a fundo”.

Para se ter uma ideia da importância do compartilhamento das responsabilidades financeiras e do cofinanciamento dos municípios pelas demais esferas governamentais, em Minas Gerais os recursos próprios do Governo do Estado para a assistência social, entre 2005 a 2012, foram destinados, especialmente, para as ações de cofinanciamento das despesas de investimento e custeio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Convém ressaltar que embora este financiamento não seja de competência da esfera estadual, a iniciativa repercutiu diretamente nos resultados da implementação do SUAS no estado, traduzidos no rápido processo de implantação dos equipamentos públicos da proteção básica. A título de exemplo, em apenas três anos de implantação do SUAS, já existiam em Minas Gerais 522 CRAS em 406 municípios cofinanciados pelas esferas federal e estadual. Ao analisarem o processo de implementação do sistema em Minas Gerais, Costa e Palotti (2011) afirmam que o cofinanciamento dos equipamentos, pelos governos federal e estadual, foi uma mecanismo indutor estratégico e fundamental para o processo de descentralização da assistência social.

Em razão dos objetivos desta pesquisa, convém destacar que o financiamento da assistência social é, necessariamente, objeto das leis orçamentárias aprovadas pelo Legislativo. Em Minas Gerais, esse debate foi permeado pela discussão participativa das leis orçamentárias, instituída pela Comissão de Participação Popular. Por esse motivo, no capítulo 5 será examinada a relação entre a prática participativa existente no parlamento mineiro e a implantação do SUAS, apresentando as mudanças ocorridas no planejamento governamental, os recursos incluídos no orçamento da assistência social e as variáveis relevantes que incidem nesta dinâmica. Antes,

porém, para contextualizar o espaço de interlocução com a sociedade existente no interior da Assembleia de Minas, o capítulo 4 analisará o processo participativo de discussão das leis orçamentarias com vistas a compreender sua dinâmica interna e os mecanismos que asseguram a efetividade da Comissão de Participação Popular.

4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS: COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Este capítulo pretende analisar os mecanismos de participação da sociedade civil implantados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), especialmente a instituição da Comissão de Participação Popular (CPP), buscando avaliar as variáveis institucionais relevantes que incidem sobre os resultados da participação da sociedade no debate das leis orçamentárias. Para tanto, num primeiro momento, pretende-se apresentar a trajetória do desenvolvimento institucional ocorrido na Assembleia de Minas nos últimos 30 anos e as implicações da participação do cidadão no espaço de representação política, sintetizados no Regimento Interno da ALMG e na dinâmica de funcionamento do legislativo mineiro. Posteriormente, será discutida a constituição da CPP e os reflexos da incorporação da sociedade civil no processo legislativo de tramitação das leis orçamentárias, buscando compreender o ambiente interno e as variáveis endógenas ao processo participativo que podem incidir de forma positiva nos resultados da CPP.

4.1 Desenvolvimento institucional e mecanismos de participação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) promoveu, nas três últimas décadas, reformas substantivas que alteraram o seu padrão de funcionamento e a relação estabelecida com a sociedade civil. O resultado das eleições de 1986, com índice de renovação de aproximadamente 65% das cadeiras parlamentares, repercutiu no interior do legislativo mineiro como manifestação da crise de legitimidade e de desgaste, vivenciada pela instituição, diante da população mineira. Embora similar ao índice médio de 63% registrado nas demais Assembleias Legislativas, esta leitura, confirmada por pesquisas de opinião, provocou a introdução de mudanças e inovações institucionais relevantes tanto em sua organização interna como nos aspectos que informam os mecanismos de participação da sociedade em seu interior (ANASTASIA, 2001; MADUREIRA, 2009).

Desde o início dos anos de 1980, sinais de desgaste político do parlamento já eram identificados, decorrentes dos anos do regime autoritário no qual o Legislativo cumpriu um papel

homologatório e manteve-se distante da sociedade. A Assembleia de Minas buscou modernizar sua estrutura e criou o Conselho de Informação e Pesquisa (CINPE), órgão responsável pela informatização da Casa que se constituiu no embrião do processo de mudança ocorrido no Legislativo mineiro. Já a partir de 1986, a ALMG inicia os preparativos para a realização da Assembleia Constituinte demandando nova estrutura organizacional e novos arranjos que possibilitassem sua aproximação com sociedade. Assim, são realizados debates com especialistas, audiências públicas regionais e temáticas que originaram mais de 10 mil sugestões para a nova Constituição mineira, promulgada em 21 de setembro de 1989 (OLIVEIRA, 2009). No mesmo ano, foi instituído na estrutura organizacional da ALMG o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, com a função de “propor as diretrizes do processo de inovação e de reestruturação interna da Casa, coordenando a criação e a implementação das novas formas de interlocução com a sociedade civil” (ANASTASIA, 2001, p.32) sendo responsável por mudanças significativas que conformaram o processo de desenvolvimento institucional da Assembleia de Minas.

Do ponto de vista da modernização administrativa foi realizada uma reforma que incluiu a implantação do plano de carreiras, realização de concurso público para contratação de funcionários do quadro permanente e o investimento em capacitação continuada do seu corpo técnico. Para tanto, foi criada, em 1992, a Escola do Legislativo que, além da profissionalização dos servidores da Assembleia de Minas e atividades de formação para os deputados e seus gabinetes, contribui com a capacitação dos legislativos municipais e com a formação técnica e política para à comunidade de modo geral, ofertando, inclusive, curso de pós-graduação sobre poder público, especialmente o Legislativo. A ALMG investiu, ainda, na criação do Sistema de Apoio à Atividade Parlamentar que disponibiliza vários bancos de dados necessários para a atividade legislativa. Nos dias atuais, os deputados da Casa contam com o apoio de um corpo técnico especializado e com recursos informacionais que agilizam e qualificam a atividade legislativa.

A preocupação em democratizar a informação demandou a reestruturação do Departamento de Comunicação Social com vistas a estabelecer diálogo permanente com os públicos interno e externo. Foram instituídos novos veículos de comunicação como TV Assembleia, informativos internos e Revista do Legislativo. Ainda foi estruturado o Centro de Atendimento ao Cidadão responsável por veicular as informações dos trabalhos realizados pela ALMG e atender as solicitações do público externo.

Quanto à interlocução da ALMG com a sociedade, a partir da discussão da Constituição mineira com vários segmentos sociais, foi sugerida a realização de eventos institucionais para subsidiar os trabalhos legislativos. Neste sentido, foi estruturada a Gerência de Projetos Institucionais incumbida de coordenar a organização e mobilização dos Seminários Legislativos e os Fóruns Técnicos. Estes eventos, criados em 1991, propiciam a interlocução da Assembleia Legislativa com a sociedade civil, através da discussão de temas relevantes, abrindo espaço para a construção de proposições e elaboração de documentos sobre as ações legislativas condizentes com o tema em questão. São *loci* institucionais nos quais os cidadãos podem vocalizar suas preferências e influir sobre a agenda política do Poder Legislativo.

O Seminário Legislativo é considerado o evento institucional de maior porte da Assembleia de Minas. Tem por objetivo aprofundar a discussão de temas de interesse público possibilitando a expressão das diversas opiniões existentes na sociedade visando subsidiar a produção legislativa. Incorporado no Regimento Interno da ALMG em 1997, a iniciativa de sua proposição geralmente é encaminhada pelos parlamentares, por meio de requerimento ao Presidente da ALMG, cabendo à Mesa Diretora sua aprovação. O processo de organização do Seminário compreende várias fases e se estende por vários meses. Na fase preparatória as entidades e órgãos públicos, afetos ao tema a ser debatido, são convidados a participar de todo o processo de organização do evento, definindo a estrutura e o regulamento; o tema e os subtemas a serem discutidos; decidindo os palestrantes, debatedores e a composição da comissão de representação, responsável em monitorar os desdobramentos das propostas do evento. Ainda nesta fase, e com a participação das entidades parceiras, é constituída as Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs), responsáveis pela elaboração de um documento de propostas a ser apreciado nos eventos regionais. A segunda fase compreende a interiorização do Seminário com a realização de encontros em diversas cidades, geralmente priorizando um município em cada macrorregião do Estado. Num primeiro momento, ocorre a abertura política seguida de palestra sobre o tema geral do evento. Posteriormente, são formados grupos de trabalho que discutem e votam as propostas produzidas pelas CTIs. Ao final do encontro procede-se a eleição de representantes da região para participarem da etapa final em Belo Horizonte. A última fase do Seminário, realizada na sede da ALMG, ocorre normalmente durante três dias com palestras, grupos de trabalho e plenária final para votação das propostas prioritárias e eleição da comissão de representação, que tem por objetivo acompanhar e monitorar os desdobramentos do evento. O

documento final, com as propostas do Seminário, é entregue ao Presidente da ALMG para as devidas providências, gerando impactos na agenda do legislativo como a elaboração e aprovação de projetos de lei, criação de frentes parlamentares e de comissões permanentes na Assembleia de Minas.

Até o momento, foram realizados 21 Seminários Legislativos (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.82)⁴ que resultaram em iniciativas como a instalação das comissões permanentes de Turismo e de Minas e Energia e a criação de Frentes Parlamentares como a de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Cabe destacar que a produção legislativa oriunda dos seminários é de extrema relevância na medida em que normatiza e regula políticas públicas da maior importância para o desenvolvimento do Estado, como por exemplo: as Políticas Estaduais de Desenvolvimento Agrícola, de Desenvolvimento Rural, de Recursos Hídricos, de Saneamento Básico, de Habitação, de Turismo e de Resíduos Sólidos, dentre outras.

Do mesmo modo, o Fórum Técnico está previsto no Regimento Interno da ALMG, desde 1997, visando à interlocução com a sociedade organizada para subsidiar o processo legislativo. Geralmente os Fóruns Técnicos promovem estudos de temas diversos cujo grau de especificidade requer a participação de especialistas. No entanto, o seu formato é muito similar ao Seminário Legislativo, envolvendo entidades da sociedade civil em sua organização, contando com reuniões preparatórias, regionais e etapa final, bem como a aprovação de documento final. Segundo o Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG, a distinção entre eles é o peso político e a escala. Enquanto o Seminário Legislativo é um evento de grande porte, os "Fóruns tendem a ter um processo de interiorização mais restrito e envolvem, em geral, um número menor de pessoas [...] com uma discussão mais técnica, focada e especializada" (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.89). Até o momento foram realizados 44 Fóruns Técnicos⁵.

A Assembleia de Minas conta, ainda, em sua estrutura com o Centro de Apoio às Câmaras (CEAC) com o propósito de promover a inter-relação e a troca de experiência entre as câmaras municipais e o parlamento estadual. Ademais, em 2003, foi instalada a Ouvidoria Parlamentar, importante instrumento de diálogo com a sociedade que possibilita ao cidadão encaminhar reclamações, denúncias e sugestões referentes ao funcionamento do legislativo. No entanto,

⁴ Dado apresentado no Relatório Aprimoramento de eventos da ALMG e atualizado em março de 2014 a partir de informações do site da ALMG (MENDONÇA; CUNHA, 2012 b).

⁵ Dado apresentado no Relatório Aprimoramento de eventos da ALMG e atualizado em março de 2014 a partir de informações do site da ALMG (MENDONÇA; CUNHA, 2012 b).

desde sua instalação, observa-se que este mecanismo é pouco utilizado pela sociedade, que quando o faz, em sua maioria, refere-se a outros poderes como o Executivo estadual ou municipal (OLIVEIRA, Fabiana, 2009).

Como se pode notar, o desenvolvimento institucional ocorrido, a partir da década de 1990, na Assembleia de Minas repercutiu na organização e nos procedimentos legislativos, no aprimoramento dos mecanismos informacionais e de comunicação, no apoio técnico à atividade parlamentar refletindo positivamente no funcionamento da instituição e na relação com a sociedade civil. Em síntese, as inovações institucionais contribuíram para a adoção de mecanismos regimentais de interlocução com a sociedade civil ampliando as possibilidades para o efetivo exercício do controle público no processo legislativo nos interstícios eleitorais, tema abordado na próxima seção.

4.1.1 Regimento Interno da ALMG e a participação institucionalizada no Legislativo mineiro

Nesta seção serão apresentadas as inovações institucionais ocorridas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo como referência as novas regras e dinâmicas, incorporadas no Regimento Interno, que facultam a participação da sociedade no processo legislativo. No decorrer da década de 1990, importantes modificações regimentais foram efetuadas garantindo canais de participação direta da sociedade civil no processo legislativo na Assembleia de Minas. Esta discussão torna-se central à medida que as variáveis institucionais são essenciais para analisar as IPs tendo em vista que as regras estabelecem graus diferenciados de formalização, democratização e representação e incidem na efetividade dos processos participativos (FARIA; RIBEIRO, 2010; CUNHA et al, 2011). Ademais, a introdução de novos atores na arena parlamentar incide na interação entre representantes e representados e repercute na vocalização das preferências dos cidadãos possibilitando a ampliação dos graus de *accountability* vertical e *responsiveness* do Poder Legislativo (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA; MELO, 2002).

Com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, a revisão do Regimento Interno da ALMG tornou-se imprescindível para adequar as regras e as dinâmicas legislativas aos princípios do Estado democrático, tornando-o mais permeável aos debates públicos e aos processos participativos. O último Regimento aprovado em 1976 guardava em sua essência o caráter

homologatório do Legislativo imposto sob a égide do período autoritário. Nesse sentido, nos anos de 1990 e 1997, importantes modificações no Regimento Interno da ALMG foram efetuadas, garantindo canais de participação direta da sociedade civil no processo legislativo.

O Regimento Interno, aprovado por meio da Resolução nº 5.065, de 31 de maio de 1990, facultou ao cidadão a prerrogativa de legislar, através do projeto de lei de iniciativa popular, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, que de forma inovadora instituiu a participação da sociedade no poder público e na formulação e no controle das políticas públicas. No entanto, apesar do Regimento incorporar o cidadão na esfera do legislativo, por outro lado, dificultou a sua participação. As normas constitucionais e regimentais determinam que o projeto de lei deva ser “subscrito por no mínimo dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas” (MINAS GERAIS, 2005; 2013) sendo no máximo vinte e cinco por cento das assinaturas de eleitores da capital mineira. Ademais, o Regimento limita, em cinco, o número de projetos de lei de iniciativa popular que poderão ser apresentados em cada Sessão Legislativa Ordinária e, em vinte minutos, o prazo para o uso da palavra nas comissões ou no plenário para a defesa da proposta pelo signatário da proposição. O Regimento Interno, aprovado em 1997, mantém todos esses dispositivos, ampliando apenas o prazo de sessenta minutos para o signatário do projeto de iniciativa popular desenvolver sua defesa. Após 25 anos da promulgação da Constituição Estadual e de 26 anos da Constituição Federal, nenhuma proposição legislativa de iniciativa popular tramitou na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Na Câmara dos Deputados, até o momento, apenas quatro projetos de autoria popular foram aprovados⁶, demonstrando um alcance limitado da iniciativa popular de lei.

Outro mecanismo de incorporação do cidadão na arena legislativa foi à introdução, no Regimento de 1990, das audiências públicas. Trata-se de regulamentação da Constituição Estadual de 1989, que assegura dentre as competências das comissões a realização de audiência pública nas regiões do Estado para subsidiar o processo legislativo. Já o Regimento instituído pela Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, amplia os objetivos e a participação nas audiências, incluindo o debate de assuntos de interesse público e facultando a participação do

⁶ Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135 de 4 de junho de 2010); Lei que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124 de 16 de junho de 2005); Lei que torna a compra de votos crime passível de cassação da candidatura ou do mandato (Lei 8.940 de 28 de setembro 1999); Lei que dispõe sobre crimes hediondos (Lei 8.930 de 7 de setembro de 1994).

cidadão. Neste sentido, as audiências públicas são reuniões das comissões permanentes da ALMG, abertas à participação da sociedade civil, para discutir matérias legislativas em tramitação ou de interesse público com o objetivo de aprimorar os trabalhos legislativos.

Do mesmo modo, as mudanças regimentais introduzem a realização de audiências públicas regionais como mecanismo de participação popular na definição de políticas públicas, sobretudo na elaboração da lei orçamentária. Em 1993, a Assembleia de Minas inicia o projeto das audiências regionalizadas constatando-se nos debates a importância da discussão da lei orçamentária junto aos municípios e à população do estado, demandando novo marco regulatório. Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 12, de 1º de setembro de 1994, disciplinou as audiências públicas regionais, com a participação da sociedade civil e dos poderes públicos de âmbito local, para apresentação e priorização de propostas a serem incorporadas na lei orçamentária (FLEURY, 2009). Entre 1993 a 1999, ocorreram 69 audiências regionais com formatos e dinâmicas diversos. Entretanto, em que pese a importância das audiências para ampliar a interlocução entre o poder público e a sociedade, possibilitando maior conhecimento das demandas regionais e fortalecendo a participação como instrumento primordial na elaboração do orçamento, a experiência não se revelou exitosa. Fatores como o baixo índice de aproveitamento das propostas diante do enorme volume de demandas apresentadas e a não concretização pelo Executivo estadual das propostas aprovadas criaram um clima de frustração e desmobilização dos segmentos envolvidos. Somando-se a isto, os debates não levavam em conta o planejamento e o desenvolvimento regional, tornando-se muitas vezes mero rateio e disputa de recursos entre os municípios. Segundo Oliveira, "revelou-se ineficaz o método de aprovar propostas para inclusão no Orçamento sem condicioná-las aos projetos de planejamento governamental" (OLIVEIRA, Myriam, 2009, p. 17). Diante de tais dificuldades e do desgaste político e institucional sofrido pela ALMG neste processo, as audiências públicas regionais foram suspensas a partir de 1999 (OLIVEIRA, Myriam, 2009).

Ademais, as mudanças regimentais que facultam a participação do cidadão no interior do legislativo incluem, ainda, o instituto da petição⁷, que confere ao cidadão à possibilidade de

⁷ Petição: "formulação escrita de reclamação, pedido ou requerimento, endereçada a autoridade administrativa ou ao poder público, a fim de que se exponha alguma pretensão, se faça algum pedido ou se dê alguma sugestão" (MINAS GERAIS, 1997).

apresentar solicitação ao poder público, e representação popular⁸ contra abusos cometidos por autoridades, instrumentos estes fundamentais para que os governados possam controlar os atos e omissões dos governantes.

Outra inovação que permitiu a participação do cidadão no interior do poder de representação política, contemplada pelo Regimento Interno de 1997, é a instituição dos Seminários Legislativos e Fóruns Técnicos, apresentados na seção anterior, desenvolvidos pela ALMG, desde 1991, em parceria com entidades da sociedade civil para subsidiar propostas legislativas referentes às políticas públicas.

Em síntese, os Regimentos Internos de 1990 e 1997 apresentaram inovações importantes quanto à participação do cidadão no processo legislativo incluindo mudanças substantivas que informam a incorporação de atores sociais no processo legislativo, propiciando o controle público das ações dos governantes. Neste sentido, houve alterações significativas como a inclusão dos cidadãos como proponentes de projetos de lei, de petições e representações populares. As audiências de comissões, a partir do Regimento de 1990, passam a ter caráter efetivamente público, podendo, inclusive, serem propostas pelas entidades interessadas. Do mesmo modo, o Regimento de 1997 propiciou uma mudança inédita, ao incluir um título específico sobre a participação da sociedade civil no interior da dinâmica legislativa, englobando os eventos institucionais como mecanismos de interlocução e participação dos cidadãos na arena parlamentar.

Todas essas inovações institucionais e regimentais de interlocução com sociedade, ocorridas na década de 1990, indicam como o processo de aprendizagem de experiências participativas pretéritas, exitosas ou não, contribuíram para a ampliação da participação do cidadão no legislativo mineiro, tornando-o um espaço sensível para a implantação da Comissão de Participação Popular (CPP). A próxima seção apresenta uma breve síntese da constituição da CPP e o seu papel no Legislativo mineiro.

⁸ Representação popular: “direito que cabe ao cidadão de se dirigir aos poderes públicos para reclamar contra abusos de autoridades e promover a responsabilidade delas” (MINAS GERAIS, 1997).

4.2 Comissão de Participação Popular e instituição participativa: constituição e processo legislativo

Esta seção pretende apresentar o processo de institucionalização da Comissão de Participação Popular (CPP) no interior da Assembleia de Minas considerando a configuração partidária existente no parlamento mineiro e tendo como referência o conceito de instituição participativa (IP). Pretende-se examinar as mudanças institucionais ocorridas com a implantação da CPP, sobretudo, a instituição de processos participativos nos trâmites legislativos.

A criação da Comissão de Participação Popular foi uma iniciativa da Bancada⁹ do Partido dos Trabalhadores (PT), aprovada pela Mesa Diretora presidida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A conformação partidária no interior da Assembleia de Minas retrata a polarização existente no âmbito nacional entre o PT, partido conectado com a esquerda brasileira, e o PSDB, vinculado aos ideais de centro-direita. Registra-se que o PT é uma referência partidária com relação à participação política dos cidadãos no Estado, sobretudo a partir de 1988, quando vence as eleições em importantes cidades do Brasil e implementa formas de gestão participativa, como o Orçamento Participativo. No entanto, cabe destacar que no interior do partido existem entendimentos diferenciados quanto à percepção e importância das práticas participativas no processo democrático que incidem diretamente nas concepções de Estado e sociedade, nas disputas internas partidárias e no formato da gestão pública a ser adotada.

No Legislativo mineiro, o Governo do Estado de Minas Gerais, desde 2003 sob o comando do PSDB, constituiu uma ampla base aliada, contando com a participação da maioria dos partidos políticos representados na Assembleia de Minas. Para se ter uma ideia, nas três últimas Legislaturas, nos períodos de 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014, o menor número de parlamentares vinculados a base do Executivo Estadual foi de 56 deputados no universo de 77 parlamentares da Assembleia Legislativa. Por sua vez, o Bloco¹⁰ de oposição, no mesmo período, não ultrapassou 21 parlamentares, na maioria das vezes, liderada pelo PT que sempre se

⁹ Bancada é o agrupamento organizado de, no mínimo, 5 deputados de uma mesma representação partidária (MINAS GERAIS, 1997)

¹⁰ Bloco parlamentar é constituído por partidos políticos aliados, com o mínimo de 16 parlamentares, sob a mesma liderança, formado a cada sessão legislativa (ano legislativo) (MINAS GERAIS, 1997)

apresentou como a maior bancada de oposição. Na atual Legislatura, o Bloco de oposição “Minas Sem Censura” é constituído pelo PT e pelos Partidos do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Republicano Brasileiro (PRB).

A despeito da polarização e das disputas partidárias entre PT e PSDB no interior da Assembleia de Minas, a Comissão de Participação Popular foi criada em maio de 2003 e, desde então, a sua presidência é exercida por parlamentares do PT, conforme acordo político estabelecido entre os líderes partidários para a composição proporcional das comissões.

Criada através da Resolução nº 5.212/2003 e regulamentada pela Deliberação 2.333/2003 da Mesa Diretora, a Comissão de Participação Popular, de caráter permanente, é composta por cinco deputados efetivos e cinco suplentes. Tem como objetivo ampliar a participação direta do cidadão nos trabalhos legislativos, tendo as seguintes atribuições:

- I - receber propostas de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento;
- II - realizar consulta pública sobre assunto de relevante interesse público;
- III - promover estudos, pesquisas e debates sobre assunto de relevante interesse público;
- IV - apreciar sugestão popular para aprimoramento dos trabalhos legislativos;
- V - acompanhar a tramitação das proposições originadas de proposta de ação legislativa, exercendo as prerrogativas de autor da proposição.

Portanto, através da Comissão, qualquer entidade da sociedade civil, que esteja legalmente constituída, com exceção de partidos políticos que estejam representados na ALMG, pode exercer as prerrogativas parlamentares como apresentar projeto de lei e emenda a projeto de lei em tramitação, solicitar audiência pública, consulta popular e requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e autoridades. Além disso, o primeiro signatário da proposição legislativa, ou aquele que este indicar, pode fazer uso da palavra para discutir o projeto de lei no Plenário e nas comissões, por até 60 minutos. Segundo a Deliberação nº 2.333, a entidade, no ato da apresentação da proposta deve anexar o estatuto da entidade e a ata da eleição da diretoria, devidamente registrados nos órgãos competentes. Deste modo, a CPP é um canal facilitador da participação direta do cidadão na arena parlamentar à medida que não exige um número elevado de signatários, como ocorre nos projetos de iniciativa popular de lei, que no caso da Constituição Estadual, determina dez mil assinaturas para assegurar a tramitação de proposições legislativas da sociedade civil.

A sugestão popular apresentada pela sociedade civil é transformada em Proposta de Ação Legislativa (PLE) e distribuída a um deputado relator, membro da comissão, para emitir o parecer pela rejeição ou acolhimento da matéria, para posterior apreciação da CPP. O parecer do relator recebe assessoramento direto da Gerência-Geral de Consultoria Temática¹¹, setor da ALMG responsável em auxiliar as Comissões e os parlamentares no processo legislativo por meio de suporte técnico especializado. A PLE sendo aprovada pela CPP tramita normalmente na Assembleia, da mesma forma que as demais ações legislativas de iniciativa do Executivo e dos deputados. As proposições são distribuídas para apreciação das comissões de mérito e, posteriormente, são discutidas e votadas no plenário final. Ademais, a entidade proponente tem o direito de ocupar a tribuna por 60 minutos para defender sua proposta durante realização de audiência pública e no plenário. Portanto, apoiando-se no conceito de instituição participativa utilizado por Avrizter (2008; 2009) e Cortes (2011), podemos definir a CPP como um canal institucionalizado de participação da sociedade civil no âmbito do Legislativo que interage com agentes públicos e partidários, regida pelos procedimentos do parlamento mineiro, possibilitando a incorporação do cidadão e de entidades da sociedade civil como atores relevantes na arena parlamentar. Constitui-se, portanto, uma instituição participativa de tipo novo, uma vez que a participação ocorre no espaço de representação política, permeada pela articulação de mecanismos de participação e de representação, estabelecida numa relação de complementaridade entre o Poder Legislativo e a sociedade civil. É parte integrante da estrutura legislativa, normatizada por meio de resoluções, com um desenho institucional que assegura seu funcionamento regular e contínuo no período entre as eleições, possibilitando a interação direta entre representantes e representados e a incidência em processos deliberativos das políticas públicas e na alocação de recursos, tema a ser apresentado na próxima seção.

¹¹Nos termos da Resolução nº 5.086, de 31 de agosto de 1990, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Gerência-Geral de Consultoria Temática é órgão técnico, composto por servidores efetivos, responsável por prestar assessoramento e consultoria temática às Comissões e aos Deputados no processo legislativo e nos procedimentos político-parlamentares; desenvolver programas de pesquisa e realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa e às manifestações político-parlamentares; elaborar instruções legislativas e minutas de pareceres, de forma articulada com a Área de Apoio às Comissões; elaborar proposições e outros documentos parlamentares.

4.2.1 Comissão de Participação Popular e a discussão das leis orçamentárias

A CPP introduziu uma inovação institucional ao estabelecer no artigo 11 da Deliberação 2.333/2003, que regulamenta sua organização e funcionamento, que as leis orçamentárias (PPAG, LDO e LOA) serão discutidas com a sociedade civil, por meio de audiências públicas da CPP, realizadas no prazo máximo de 30 dias, após o recebimento pela Assembleia dos referidos projetos de lei. Este dispositivo, que permite a participação do cidadão na discussão do planejamento e orçamento do Estado, torna a experiência da Assembleia de Minas inédita no Brasil. Assim, além da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), responsável pela análise do mérito do orçamento e do PPAG, a CPP integra o trâmite legislativo das leis orçamentárias, cumprindo papel relevante na discussão e na incidência de emendas populares ao ciclo orçamentário, objeto de estudo desta pesquisa.

O novo instituto do ciclo orçamentário, definido pela Constituição Federal de 1988, formado pelas leis Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) traz em sua concepção um novo arranjo institucional para o planejamento público das ações do Estado. O PPAG constitui-se num instrumento de planejamento das ações governamentais de médio prazo. Contém as diretrizes, os objetivos, as ações e as metas físicas da administração pública para os quatro anos subsequentes à sua aprovação, identificando os recursos necessários para sua implementação. Assim, o PPAG é a base para a elaboração do orçamento anual, sendo possível identificar as prioridades do governo e monitorar a execução das políticas públicas. Já a LDO, elaborada e aprovada anualmente, define as diretrizes que orientarão a elaboração do orçamento público e os critérios para alocação dos recursos orçamentários. Determina a organização do orçamento e a receita necessária, tendo em vista as ações programáticas aprovadas no PPAG. Estabelece, ainda, a organização das prestações de contas quadrimestrais do Executivo e do Legislativo. Do mesmo modo, a LOA é uma legislação anual que prevê as receitas, autoriza a realização das despesas e especifica a fonte dos recursos e sua destinação. É o planejamento concreto das diretrizes detalhadas no PPAG.

No caso da Constituição Mineira de 1989, ainda foi instituído o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), lei estadual de iniciativa do Executivo. O PMDI é um instrumento de planejamento do desenvolvimento econômico e social do Estado que tem por finalidade estabelecer objetivos, estratégias e indicadores de longo prazo e definir a visão de

futuro e as diretrizes gerais que orientam a formulação das demais leis orçamentárias. Segundo os dispositivos constitucionais tanto o PPAG como a LOA devem ser formulados em consonância com o PMDI. O primeiro PMDI, elaborado na gestão do Governador Itamar Franco (PMDB), para o período de 2000-2003 teve como diretriz o desenvolvimento sustentável. A partir de 2003, já no Governo do PSDB, foram aprovados pela Assembleia de Minas os PMDIs dos períodos 2003-2020 (Lei nº 15.032, de 2004), 2007 a 2023 (Lei nº 17.007, de 2007), 2011 a 2030 (Lei nº 20.008, de 2012).

Com relação à tramitação, o processo das leis orçamentárias se difere das demais proposições ordinárias, embora o quórum exigido para deliberação seja de maioria simples. De acordo com os textos constitucionais e com o Regimento Interno da ALMG, o Poder Executivo estadual possui a prerrogativa de iniciar o processo legislativo orçamentário, sendo responsável pela elaboração das leis orçamentárias que serão enviadas para apreciação da Assembleia Legislativa. Os projetos de leis orçamentárias são encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), responsável pela apreciação dos projetos e das emendas parlamentares e pela emissão de parecer no prazo de 60 dias. Para a discussão e votação do parecer, a CFFO é constituída de forma ampliada, contado com a participação de dois membros de cada comissão permanente existente na Assembleia, além dos seus membros. Após sua aprovação, o parecer é encaminhado para publicação e incluído na ordem do dia para discussão e votação em turno único. Aprovado no plenário, os projetos seguem para a Comissão de Redação para a redação final das proposições. Além destes procedimentos especiais, as leis orçamentárias têm preferência na discussão e votação em detrimento às demais proposições, excetuando-se proposta de emenda à Constituição. Do mesmo modo, só pode ser interrompido e encerrado os trabalhos legislativos para o recesso parlamentar depois de aprovado o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em julho, e com a aprovação do projeto da Lei Orçamentária Anual, em dezembro.

Além do mais, as leis orçamentárias não podem tramitar em regime de urgência¹², que prevê a redução pela metade dos prazos regimentais de tramitação, e nem ser objeto de Lei Delegada, lei elaborada pelo Executivo por delegação do Legislativo, mediante Resolução da

¹²Regime de urgência: “procedimento adotado por solicitação do Chefe do Executivo, para projeto de sua autoria, ou a requerimento de parlamentar, em que todos os prazos regimentais para tramitação de uma proposição legislativa são reduzidos pela metade” (MINAS GERAIS, 1997).

Assembleia de Minas. Vale lembrar que as emendas parlamentares apresentadas ao projeto de lei do orçamento só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o PPAG e a LDO e não podem aumentar os gastos e nem criar novas despesas. Assim sendo, ao propor emendas ao orçamento, os legisladores deverão indicar as despesas que serão anuladas, sendo inadmissíveis aquelas que incidem sobre pagamento de pessoal e encargos, serviço da dívida e transferência tributária constitucional para município (MINAS GERAIS; 2005, 2013).

Com a criação da CPP, o processo de tramitação dos projetos de leis orçamentárias tornou-se mais complexo, exigindo outra dinâmica, com estrutura operacional e técnica própria, compatível com a realização de debate público que envolve a participação da sociedade civil, o que será apresentado na seção 4.2.3. Com o novo arranjo institucional as propostas populares apresentadas nas audiências e acatadas pela CPP, são encaminhadas, sob forma de emendas, à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) para a devida tramitação. Assim sendo, é facultada ao cidadão sua participação no planejamento das ações governamentais, no estabelecimento de prioridades e na definição da alocação dos recursos públicos.

Inaugura-se, assim, novo processo de discussão e votação das leis orçamentárias incorporando à participação da sociedade civil no trâmite legislativo. Neste sentido, a CPP priorizou em sua pauta o debate público do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) alterando o padrão de tramitação das leis orçamentárias e possibilitando um alinhamento da discussão do planejamento de médio prazo com o orçamento anual. Na próxima seção será apresentada a estratégia de planejamento utilizada pelo Governo do Estado na elaboração do PPAG. Justifica-se tal abordagem à medida que a elaboração das leis orçamentárias é de iniciativa do Executivo, pautando o trabalho do legislativo conforme as prioridades estabelecidas no planejamento governamental. Neste sentido, torna-se central compreender a lógica do planejamento adotada pelo Executivo buscando compreender como a participação da sociedade civil na discussão do PPAG incide na estrutura e no conteúdo das peças orçamentárias apresentadas pelo Executivo. Em seguida, serão apresentadas as fases que compõem o processo participativo do debate do planejamento governamental no âmbito da CPP.

4.2.2 Leis orçamentárias e estratégia de planejamento do Governo de Minas

Esta seção apresenta uma breve síntese do formato das peças orçamentárias elaboradas pelo Executivo, tendo em vista sua centralidade na dinâmica da discussão participativa dos projetos de leis orçamentárias no interior do Legislativo mineiro. A estratégia de gestão adotada pelo Governo do Estado, a partir de 2003, teve como pressuposto a valorização do planejamento governamental de médio e longo prazo e o seu alinhamento com o orçamento anual, integrando o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei Orçamentária Anual. Importa destacar que nos últimos três governos, 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014, sob o comando do PSDB, o planejamento figurou como um instrumento de gestão necessário para articular a visão de futuro e os objetivos estratégicos, contidos no PMDI, com os programas prioritários do Governo, contemplados no PPAG e na LOA.

O PMDI, plano estratégico de longo prazo, elaborado para os períodos de 2003-2020, 2007-2023 e 2011-2030, tem como perspectiva e visão de futuro "Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver", retratando a continuidade do projeto político do PSDB, a frente do Governo do Estado desde 2003. A partir dos objetivos estratégicos para superar os desafios e alcançar o desenvolvimento socioeconômico do Estado, delineados no PMDI, são definidas as ações prioritárias do governo materializadas no PPAG por meio da carteira de projetos estruturadores, denominada Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES). Os projetos estruturadores são organizados em um conjunto de ações concretas com metas físicas, financeiras, objetivos mensuráveis e resultados esperados com vistas a "transformar em realidade a visão de futuro" (MINAS GERAIS, 2004, p.30), explicitando as prioridades governamentais. Em razão disso, exigem um esforço concentrado e diferenciado de acompanhamento e gerenciamento intensivo, a cargo da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEPLAG), com detalhamento de planos e metas, priorização de recursos financeiros e gerência própria. Vale lembrar que, o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão entre 2003-2006, responsável pela condução da estratégia governamental de gestão, foi eleito vice-governador na gestão de 2007-2010 e Governador em 2011-2014. Desta forma, a essência do modelo de gestão e planejamento adotado em 2003 não sofreu descontinuidade, tendo apenas medidas corretivas e de

aperfeiçoamento. A elaboração do PPAG 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 seguiu a mesma dinâmica e metodologia tendo como horizonte a visão de futuro prevista no PMDI.

Deste modo, o PPAG 2004-2007, encaminhado para a apreciação do Legislativo em 2003, apresentava 10 objetivos estratégicos do governo, previstos no PMDI 2003-2020, estruturados na Carteira de Projetos Estruturadores contendo inicialmente 30 programas prioritários. Como se pode observar no Quadro 3, com a discussão participativa do PPAG na ALMG, o projeto de lei foi aprovado com a incorporação de uma emenda popular incluindo o projeto estruturador relacionado à Política de Assistência Social, totalizando 31 programas estruturadores, tema discutido no Capítulo 5.

Quadro 3 – PPAG 2004-2007 – Objetivos prioritários e Projetos Estruturadores

OBJETIVO PRIORITÁRIO	PROJETOS ESTRUTURADORES
Melhoria e ampliação dos serviços públicos	Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas ¹³
	Lares Geraes
	Universalização e melhoria do Ensino Médio
	Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental
	Regionalização da Assistência à Saúde
	Saúde em Casa
	Corredor Cultural Praça da Liberdade
	Minas sem Fome
Melhoria da Segurança Pública	Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais
Provisão de infra-estrutura com ênfase na malha rodoviária e no saneamento básico	Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento
	Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro
	Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da RMBH
	Plataforma Logística e de Comércio Exterior da RMBH
	Potencialização da Logística do Triângulo-Alto Paranaíba
	Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios
	100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais
	Oferta de Gás Natural
Meio Ambiente permeando a atuação do Governo	Saneamento Básico: mais Saúde para Todos
	Gestão Ambiental MG Século XXI
Contribuição para a geração de empregos	Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
	Centros Públicos de Promoção do Trabalho: uma Estratégia para o Primeiro Emprego
Fomento Inovador ao Desenvolvimento Econômico	Estrada Real
	Empresa Mineira Competitiva
	Agrominas: Agregação de Valor e Diversificação do Café
	Arranjos Produtivos Locais

¹³ Projeto estruturador incluído na carteira de programas prioritários do Governo Estadual por meio de emenda da Comissão de Participação Popular.

Redução das Desigualdades Regionais	Projeto Jaíba
	Inclusão Digital
Choque de Gestão	Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública
	Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais
	Modernização da Receita Estadual
Viabilização de Novas Formas de Financiamento dos Empreendimentos Públicos	Unidade Parceria Público-Privada – MG
Consolidação da liderança política de Minas no Contexto Nacional	–

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS, 2003.

Já a revisão do PMDI para o período de 2007-2023, intitulado “Estado para Resultados” propõe como estratégia para o desenvolvimento de longo prazo do Estado de Minas Gerais a organização dos objetivos do Governo em 11 áreas de resultados, desdobradas no PPAG 2008-2011, em 54 programas prioritários, conforme demonstrado no Quadro 4. As áreas de resultados traduzem os desafios a serem superados e “onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade vigente” (MINAS GERAIS; 2007, p.27).

Quadro 4 - PPAG 2008-2011 - Área de resultado e Projetos Estruturadores

ÁREA DE RESULTADO	PROJETOS ESTRUTURADORES
Educação de Qualidade	Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas
	Escola em Tempo Integral
	Desempenho e Qualificação de Professores
	Novos Padrões de Gestão e Atendimento da Educação Básica
Protagonismo Juvenil	Centro da Juventude de Minas Gerais
	Poupança Jovem
	PROMÉDIO - Melhoria da Qualidade e Eficiência do Ensino Médio
	Ensino Médio Profissionalizante
	Minas Olímpica
Investimento e Valor Agregado da Produção	Promoção e atração de investimentos estratégicos e desenvolvimento das cadeias produtivas das empresas âncoras
	Inserção Competitiva das Empresas Mineiras no Mercado Internacional
	Descomplicar - Melhoria do Ambiente de Negócios
	Oferta de Gás Natural
	Cresce Minas - Oferta e Distribuição de Energia Elétrica
	Parcerias para Provisão de Serviços de Interesse Público
Inovação, Tecnologia e Qualidade	Rede de Inovação Tecnológica
	Certifica Minas
	Arranjos Produtivos em Biotecnologia, Biocombustíveis, Microeletrônica e Software
	Rede de Formação Profissional Orientada pelo Mercado
Desenvolvimento do Norte de	Desenvolvimento da Produção Local e Acesso a Mercados

Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	Promoção de Investimentos e Inserção Regional (inclusive Agronegócio)
	Aceleração da Aprendizagem no Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce
Logística de Integração e Desenvolvimento	ProMG Pleno
	Potencialização da Infra-Estrutura Logística da Fronteira Agroindustrial.
	Programa de Aumento da Capacidade e Segurança dos Corredores de Transporte
Redes de Cidades e Serviços	Destinos Turísticos Estratégicos
	RMBH
	Minas Avança
	ProAcesso
	Circuitos Culturais de Minas Gerais
Vida Saudável	Vida no Vale - Copanor
	Saúde em Casa
	Viva Vida
	Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos
Defesa Social	Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social
	Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social
	Expansão e Modernização do Sistema Prisional
	Atendimento às Medidas Socioeducativas
	Prevenção Social da Criminalidade
	Escola Viva, Comunidade Ativa
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	Projeto Travessia:
	Lares Geraes
	Minas sem Fome
	Implantação do SUAS
	Universalização do Acesso à Energia Elétrica no Campo
Qualidade Ambiental	Revitalização do Rio das Velhas – Meta 2010
	Conservação do Cerrado e Recuperação da Mata Atlântica
	Resíduos Sólidos
	Consolidação da Gestão de Recursos Hídricos em Bacias Hidrográficas
Qualidade Fiscal	Eficiência Tributária e Simplificação
	Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial
	Modernização da Gestão Fiscal
Qualidade e Inovação na Gestão Pública	Centro Administrativo
	Choques Setoriais de Gestão

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS, 2007.

Finalmente, o Plano Plurianual elaborado para o período de 2012-2015 está estruturado a partir do conceito de “Estado aberto e em rede”, que propõe a articulação e a participação da sociedade civil na priorização e no acompanhamento da estratégia de governo. Os objetivos e as estratégias de longo prazo, previstas no PMDI 2011-2030, estão organizados em 11 Redes de Desenvolvimento Integrado¹⁴ que visam à integração e a cooperação entre os diversos níveis de

¹⁴ Rede de desenvolvimento: “São arranjos que estimulam e proporcionam um comportamento (em rede) cooperativo entre agentes governamentais e entre várias instituições, orientados para solução de problemas específicos ou para capturar oportunidades relevantes em um determinado período no tempo. As Redes de Desenvolvimento são

governo, instituições públicas e privadas. Como se pode observar no Quadro 5, os 31 programas estruturadores figuram como prioridade do Governo com foco nos resultados, alinhados às Redes de Desenvolvimento.

Quadro 5 – PPAG 2012-2015 - Rede de Desenvolvimento Integrado e Projetos estruturadores

REDE DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO	PROJETOS ESTRUTURADORES
Rede de Atenção em Saúde	Redes integradas de serviços de saúde
	Saneamento para todos
	Saúde em casa
	Saúde integrada
Rede de Cidades	Cidades: espaços de integração
	Copa do Mundo 2014
Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação	Tecnologia e inovação rumo à economia do conhecimento
Rede de Defesa e Segurança	Aliança pela vida
	Gestão integrada de defesa social
	Infraestrutura de defesa social
	Minas mais segura
Rede de Desenvolvimento Econômico sustentável	Energia para o desenvolvimento
	Investimento competitivo para o fortalecimento e diversificação da economia mineira
	Qualidade ambiental
Rede de Desenvolvimento Rural	Sustentabilidade e infraestrutura no campo
Rede de Desenvolvimento Social e Proteção	Assistência Social e Direitos Humanos
	Cultivar, nutrir e educar
	Desenvolvimento social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas
	Jovens mineiros protagonistas
	Travessia
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	Educação para crescer
	Melhor emprego
	Pró-escola
Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz	Cidade Administrativa
	Descomplicar – Minas Inova
	Governo Eficiente
Rede de Identidade Mineira	Mobilização para o Desenvolvimento Mineiro
	Avança Minas Olímpica
	Circuitos Culturais de Minas Gerais
Rede de Infraestrutura	Destino Minas
	Minas Logística

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS, 2011.

organizadas para concentrar esforços funcionais do Governo em função de resultados finalísticos, objetivos estratégicos e estratégias comuns” (MINAS GERAIS, 2011).

Como se depreende, para efetivar o debate das leis orçamentárias com a participação da sociedade civil, no âmbito do Legislativo, as audiências públicas da CPP foram organizadas a partir do formato do projeto de lei do PPAG elaborado pelo Executivo, assegurando a discussão das prioridades governamentais a partir da apresentação de todos os projetos estruturadores. A dinâmica utilizada pela CPP e as fases do processo participativo de discussão do planejamento governamental serão temas da próxima seção.

4.2 Fases do processo participativo de discussão das leis orçamentárias: variáveis relevantes

Nesta seção serão analisados o desenho institucional, os procedimentos utilizados e as fases de discussão das leis orçamentárias adotados pela Comissão de Participação Popular. Pretende-se nesta abordagem compreender como as variáveis endógenas ao processo participativo, relativas aos aspectos institucionais, podem incidir na efetividade da instituição participativa. Serão examinadas a estrutura institucional e organizacional da CPP, as regras que norteiam a participação da sociedade e o processo decisório, relacionando-as com o grau de formalização, democratização e representação do processo participativo instituído pela Comissão de Participação Popular.

A CPP, desde a sua instalação, priorizou em sua pauta o debate público das leis orçamentárias, inaugurando o processo participativo de discussão do PPAG e da LOA por meio da realização de audiências públicas para a apresentação de propostas populares. Em dez anos de funcionamento, a Comissão realizou 33 audiências públicas para a discussão e revisão das leis orçamentárias envolvendo 7 regiões¹⁵ do Estado, contando com a participação de cerca de mais de 8.000 pessoas entre lideranças sociais e políticas, trabalhadores, gestores, entidades sociais, sindicatos, conselhos e fóruns de políticas públicas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014d).

As audiências públicas são regulares, acontecendo todos os anos no período compreendido entre a segunda quinzena de outubro até os primeiros dez dias do mês de novembro, integrando o calendário institucional de eventos da Assembleia de Minas. Deste modo, a sua realização requer uma estrutura organizacional complexa e diferenciada das

¹⁵Foram realizadas audiências públicas nas seguintes regiões: Jequitinhonha, Norte, Mata, Sul, Triângulo, Centro-Oeste, Alto Paranaíba.

audiências públicas realizadas pelas demais comissões da ALMG. Em primeiro lugar, a sua organização demanda o envolvimento de vários setores da Assembleia de Minas, como Comunicação, Relações Públicas, Projetos Institucionais, Apoio às Comissões, Consultoria Temática e Secretaria Geral da Mesa. Do mesmo modo, os resultados e desdobramentos das audiências públicas, a partir da entrada das propostas de ação legislativa (PLEs) no processo legislativo, demandam uma tramitação complexa exigindo procedimentos diferenciados e um arranjo institucional específico.

A Resolução 5.212, de 9 de maio de 2003, da Mesa Diretora da ALMG que altera o Regimento Interno e cria a Comissão de Participação Popular, define como matéria de sua competência “a proposta de ação legislativa encaminhada à Assembleia; a realização de consulta pública sobre assunto de relevante interesse e a sugestão popular visando aprimorar os trabalhos parlamentares” (MINAS GERAIS, 2013). Todavia, é a Deliberação 2.333, de 4 de junho de 2003, que regulamenta o funcionamento da CPP, que estabelece a realização de audiência pública para debater os projetos de leis orçamentárias, no prazo de 30 dias após o recebimento pela ALMG. Assegura-se, ainda, que as propostas oriundas das audiências poderão ser apresentadas à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) sob a forma de emenda. Diante do exposto, é possível afirmar que estas normas são essenciais para garantir a formalização do novo instituto, no entanto, resente-se que o Regimento Interno não faça menção a realização de audiências com a sociedade para a discussão das leis orçamentárias. É o Regimento que determina o funcionamento da Assembleia, podendo ser alterado apenas por meio de projeto de resolução da Mesa Diretora, que quando aprovado e promulgado tem eficácia de lei ordinária. Somando-se às normas, a regularidade das audiências e a articulação de uma estrutura organizacional são elementos que indicam a formalização do debate público das leis orçamentárias no interior da Assembleia de Minas.

Ante o exposto, o processo participativo de discussão das leis orçamentárias encontra-se formalizado no interior do Legislativo mineiro tanto pelas regras estabelecidas como pela prática existente desde a sua instituição. A formalidade possibilita a regularidade das discussões e o reconhecimento da CPP como espaço efetivo para o debate das leis orçamentárias, expresso no elevado número de propostas populares que são apresentadas e aprovadas ano a ano¹⁶. Além

¹⁶De 2003 a 2012 foram aprovadas 1.106 emendas populares às leis orçamentárias (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013).

disso, é notório o reconhecimento da importância política da CPP no fortalecimento da participação da sociedade civil na Assembleia de Minas, tanto pelo conjunto dos parlamentares que se manifestam em pronunciamentos no Plenário, como pelo corpo técnico da ALMG na elaboração de artigos e trabalhos acadêmicos sobre o legislativo (FLEURY, 2009; MAGALHÃES, 2009; OLIVEIRA, Myriam; 2009; OLIVEIRA, Fabiana, 2006, 2009). Vale lembrar que o planejamento de longo prazo da Assembleia de Minas, traduzido no documento “Direcionamento Estratégico - Assembleia 2020” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013), elenca dentre os quatro objetivos finalísticos da instituição, a ampliação e o aprimoramento da participação da sociedade nas atividades legislativas.

Com relação às regras que informam os mecanismos de participação da sociedade e o grau de democratização da CPP, é importante destacar que todo cidadão que esteja presente nas audiências públicas pode apresentar sugestões que irão tramitar como proposta de ação legislativa (PLE), podendo ser transformadas em emenda popular às leis orçamentárias, como, por exemplo, as que instituíram a revisão e o monitoramento anual do PPAG. Destaca-se, aqui, o potencial inovador deste procedimento à medida que possibilita a participação direta do cidadão, diferindo dos demais mecanismos participativos, adotados pela própria CPP, que institui a possibilidade de apresentação de proposta de ação legislativa apenas por entidade legalmente constituída. Este mecanismo confere à IP um caráter democrático e plural aproximando-se do desenho participativo de baixo para cima, conforme classificação definida por Avritzer (2008).

Embora, desde a instalação da CPP tenha ocorrido modificações no arranjo institucional, a estrutura básica de tramitação das sugestões populares apresenta três fases de discussão e votação, com a participação dos Poderes Legislativo, Executivo e da sociedade civil, envolvendo vários interesses, muitas vezes divergentes.

O primeiro momento caracteriza-se pela publicização e discussão dos projetos prioritários do Governo e pela interlocução dos poderes Legislativo e Executivo com a sociedade civil, por meio da realização de audiências públicas, coordenadas pelos parlamentares. Trata-se de um momento estritamente aberto à participação da sociedade civil sendo notório o seu cunho democratizante uma vez que sua composição possibilita a participação direta dos cidadãos, bem como de representantes de entidades da sociedade civil, sem estabelecer nenhuma exigência ou critério seletivo de participação. Deste modo, fica assegurada a pluralidade dos participantes, materializada na diversidade de atores participantes como indígenas, catadores de material

reciclável, população de rua, servidores públicos, artistas e produtores culturais, quilombolas, segmentos que defendem os direitos das crianças, adolescentes e idosos, gestores municipais, prefeitos e vereadores, trabalhadores, militantes e conselheiros de políticas públicas, dentre outros. Quanto à representatividade das entidades, pode ser considerada como uma representação de temas, segundo conceito de Avritzer (2007), na qual a legitimidade dos atores da sociedade civil se encontra exatamente no vínculo e na afinidade existente entre atores, temas e instituições.

Quanto ao conteúdo, as audiências são organizadas segundo as áreas estratégicas e prioritárias do Governo, conforme estrutura do planejamento governamental prevista no projeto de lei do PPAG. Assim, todos os projetos estruturadores do Governo são discutidos utilizando-se da seguinte dinâmica: após a abertura dos trabalhos pelo parlamentar, os gerentes dos projetos prioritários, apresentam o escopo do programa e as metas físicas e financeiras previstas no projeto de lei do PPAG, bem como os objetivos alcançados e a execução orçamentária realizada até aquele momento. Em seguida a palavra é franqueada, estabelecendo um diálogo entre cidadãos, legisladores e gestores públicos. Trata-se de um espaço, no qual segmentos da sociedade civil apresentam uma agenda aos atores políticos, debatem a execução de políticas públicas e fiscalizam a efetividade das ações governamentais, vocalizando suas preferências. Neste momento, é comum a articulação e aproximação entre a sociedade civil e parlamentares, notadamente, os de oposição ao Governo do Estado, no sentido de estabelecer alianças para reforçar demandas, cobrar posicionamentos, questionar a execução de políticas públicas e buscar a soluções para eventuais problemas. No decorrer das audiências, a sociedade apresenta, por escrito em formulário próprio, as sugestões populares aos projetos de leis orçamentárias. Registra-se, nesta fase, a presença da Consultoria Temática da ALMG que além de subsidiar tecnicamente o parlamentar assessorando-o nas questões pertinentes à área em discussão, cumpre o papel de auxiliar os cidadãos na elaboração de propostas, quando necessário. Após a realização da audiência, as sugestões populares são cadastradas pelos consultores da ALMG no Sistema do Plano Plurianual – Propostas Populares¹⁷, transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs) e publicadas no Diário do Legislativo. A PLE é um procedimento previsto no artigo 289, do Regimento Interno da ALMG, que faculta a entidade da sociedade civil apresentar sugestões ao parlamento por meio da Comissão de Participação Popular (MINAS GERAIS, 2013). No

¹⁷Sistema de informática da ALMG para a tramitação das leis orçamentárias que reúne as propostas populares, emendas parlamentares e emendas da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

entanto, nas audiências públicas de discussão das leis orçamentárias as sugestões apresentadas, tanto por entidades da sociedade civil como pelos cidadãos, são transformadas em PLEs, garantindo assim a tramitação de todas as propostas populares apresentadas. É importante destacar que as audiências públicas podem ser realizadas no interior do Estado, sendo as regiões e cidades escolhidas conforme indicação política dos parlamentares. Em cada audiência regionalizada são definidos, pela ALMG e pelo Governo do Estado, os projetos estruturadores que serão apresentados e debatidos conforme as características socioeconômicas da região. Assim, por exemplo, no Vale do Jequitinhonha são discutidos projetos referentes à convivência com a seca e a erradicação da miséria. No entanto, não existe nenhum impedimento para que os participantes apresentem sugestões e levantem questionamentos referentes a outros projetos que não estejam na pauta. Já na capital mineira, todos os projetos estruturadores do PPAG são discutidos nas audiências públicas. Estas são organizadas por área temática, sendo precedidas por uma abertura política no Plenário da ALMG, na qual o Governo do Estado apresenta os dados gerais do orçamento e o balanço da execução orçamentária do ano em vigor.

A segunda fase de discussão é o espaço de negociar e articular a entrada das sugestões populares na pauta legislativa. É um momento de debate e deliberação coletiva sobre o posicionamento da CPP com relação ao acolhimento da proposta popular. Requer compreensão técnica e avaliação política, envolvendo de um lado parlamentares, assessoria e consultores da ALMG e, de outro lado, representantes do Governo do Estado e técnicos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Ressalta-se que, a partir de 2006, os deputados relatores dos projetos de lei do Orçamento e do PPAG, parlamentares da base governista, passam a integrar este momento de negociação. Esta modificação é justificada pela reação da base do Governo que considera a CPP como um espaço privilegiado para a alocação de emendas ao orçamento. Apesar de não estar previsto no Regimento Interno da Assembleia de Minas, este espaço tornou-se uma prática legítima que busca antecipar a negociação dos projetos de lei do PPAG e da LOA, com os atores do Legislativo e do Executivo, possibilitando que as deliberações da CPP sejam acatadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), aprovadas pelo conjunto de parlamentares e sancionadas e executadas pelo Governo do Estado. Destaca-se, neste espaço, a participação ativa e propositiva das burocracias do Legislativo e do Executivo no sentido de qualificarem a discussão com pareceres e dados técnicos que subsidiam as decisões da CPP.

Inicialmente todas as PLEs são analisadas e recebem sugestão de parecer elaborada pela Consultoria Temática. Nas reuniões colegiadas cada PLE é apreciada e discutida, de forma aprofundada, levando em conta o mérito e a pertinência da proposta, o impacto financeiro e orçamentário e as implicações nas ações governamentais. Neste momento, o posicionamento do Legislativo e do Executivo é explicitado, abre-se o debate para a troca de argumentos, havendo conflito de interesses, busca-se a construção de decisões consensuadas, ou, em última instância, defini-se pelo posicionamento do presidente da CPP. Na conclusão da discussão, delibera-se o parecer da CPP pela rejeição ou pelo acolhimento das PLEs na forma de requerimento a órgãos públicos, projeto de lei, realização de audiência pública ou emenda às leis orçamentárias.

Na última fase de discussão, as propostas da sociedade civil estão incorporadas no processo legislativo e são votadas pela CPP, sendo que aquelas que forem rejeitadas ou transformadas em requerimento seguem o percurso de tramitação das proposições legislativas de iniciativa do Parlamento. Já aquelas acolhidas como emendas às leis orçamentárias são encaminhadas para apreciação da CFFO e, posterior, votação em plenário. Embora, este momento, seja exclusivo do ritual legislativo, com a presença apenas dos parlamentares, é aqui que se materializa a incorporação do cidadão no processo legislativo, transformando propostas populares em emendas à legislação (MAGALHÃES, 2009).

Concluindo, a CPP inaugurou processo participativo de debate, elaboração, monitoramento e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental e da Lei Orçamentária Anual, estendendo à sociedade civil a prerrogativa parlamentar de apresentar emendas que podem ser incorporadas às leis orçamentárias e ao planejamento das ações governamentais. Registra-se ainda que, enquanto instituição participativa inserida no Poder Legislativo, a dinâmica estabelecida confere à CPP duas características típicas. A primeira refere-se ao fato que o *locus* da participação ocorre no interior do espaço de representação política, possibilitando a complementaridade entre a democracia representativa e a participativa. Implica no compartilhamento de processos decisórios entre legisladores e cidadãos, possibilitando que prerrogativas parlamentares possam ser exercidas pela sociedade civil. Como decorrência da instituição da IP no interior do espaço de representação e do objetivo da CPP em discutir e aprovar as leis orçamentárias com a participação do cidadão, a interlocução entre os Poderes Legislativo e Executivo e a sociedade civil ocorre de forma simultânea e a negociação entre os dois poderes é estabelecida no decorrer do processo participativo. Esta característica da dinâmica

da CPP, ao valorizar a participação da sociedade, fortalece o caráter representativo do parlamento junto ao Executivo. Em geral, nos processos participativos existentes no Executivo, o diálogo entre os poderes e a sociedade não ocorre desta forma. No Orçamento Participativo, por exemplo, o primeiro momento é de interlocução entre o Executivo e a sociedade civil. Concluído este procedimento e definidas as prioridades de investimentos, o projeto do orçamento é encaminhado ao legislativo para apreciação e aprovação, ocasião que é estabelecida a negociação entre o Governo e o Parlamento.

Cumprе assinalar, ainda, que esta experiência participativa é inédita no Brasil. No universo de 12 Assembleias Legislativas¹⁸ e 36 Câmaras Municipais que contam com a existência de Comissão de Legislação Participativa, a CPP é a única comissão que discute o ciclo orçamentário de forma participativa com repercussão concreta nas leis orçamentárias por meio de emendas populares. O próximo capítulo discutirá a atuação da Comissão de Participação Popular e as implicações do processo participativo na Política de Assistência Social.

¹⁸ Assembleias Legislativas dos Estados do Amazonas, Acre, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

5 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DISCUSSÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS: ATORES, VARIÁVEIS RELEVANTES E RESULTADOS

As implicações do processo participativo, no âmbito do Legislativo mineiro, na construção da Política de Assistência Social em Minas Gerais serão analisadas, neste capítulo, para compreender as variáveis relevantes que incidiram nos resultados alcançados entre 2003 a 2012, considerando o contexto no qual a Comissão de Participação Popular atua e as condicionantes político-institucionais. Num primeiro momento, serão apresentados alguns resultados alcançados pela assistência social buscando entender a sua relevância tanto no âmbito do processo participativo como para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Em seguida, serão apresentados os diversos atores da assistência social em Minas Gerais e as motivações e interesses que os levaram a participarem da discussão das leis orçamentárias. Por fim, serão analisadas as variáveis relevantes que incidiram no processo participativo e nos resultados da assistência social, nos anos de 2003, 2005 e 2011, tendo em vista a relevância das propostas aprovadas para a implantação do SUAS nestes anos.

Desde a instalação da Comissão de Participação Popular e a instituição da discussão participativa das leis orçamentárias, a assistência social alcançou um peso significativo dentre as emendas populares aprovadas ao orçamento do Estado. Se considerarmos apenas os valores financeiros que foram acrescidos às políticas públicas, dentre as 1.106 propostas populares aprovadas ao PPAG e à LOA no período de 2003 a 2012, totalizando R\$128,7 milhões em valores não corrigidos, cerca de 21,5% foi destinado para a assistência social. Observa-se, ainda, que em três anos este valor foi superior a 30%, chegando a representar, nos anos de 2005 e 2011, cerca de 50% dos recursos aprovados (Tabela 1).

Tabela 1 – Valor das emendas populares (valores não corrigidos)

Ano	Valor emendas populares (A)	Valor emendas da Assistência Social (B)	% Assistência Social (B/A)
2003	4.450.000,00	1.000.000,00	22,47
2004	4.500.000,00	1.645.500,00	36,56
2005	7.500.000,00	4.495.000,00	59,93
2006	4.000.000,00	1.300.000,00	32,50

2007	9.630.382,00	2.450.000,00	25,44
2008	11.520.000,00	1.700.000,00	14,75
2009	14.171.000,00	1.290.000,00	9,10
2010	20.700.000,00	910.000,00	4,39
2011	25.543.636,00	12.713.636,00	49,77
2012	26.444.016,00	420.000,00	1,58
Total	128.759.028,00	27.924.136,00	21,68

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Relatório Gerencial das propostas de ação legislativa (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014a)

Vale destacar a relevância destes dados quando consideramos que nas audiências públicas da CPP foram discutidos todos os projetos prioritários do Governo do Estado, abrangendo diversas políticas como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico, logística, segurança alimentar, habitação, dentre outras, envolvendo uma diversidade de interesses e demandas sociais. Convém ressaltar, ainda, que no decorrer destes anos cerca de 8.000 pessoas¹⁹ participaram das audiências públicas, envolvendo lideranças políticas, gestores públicos, trabalhadores, sindicatos, entidades da sociedade civil e de categoria profissional, conselhos e fóruns de políticas públicas.

Como se pode notar, no universo amplo de discussão das políticas públicas ocorrida nas audiências da CPP, contando com a participação de diversos atores e segmentos sociais, a assistência social alcançou percentuais significativos de aprovação de emendas populares às leis orçamentárias. Quais são as variáveis internas e externas ao processo participativo que devem ser consideradas para compreender a relevância da assistência social no âmbito da participação no Poder Legislativo? Este capítulo pretende levantar questões que busquem responder a essa inquietação.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à importância das emendas populares, aprovadas no Legislativo mineiro, para a implantação do SUAS em Minas Gerais. Em primeiro plano, é importante registrar que a trajetória da assistência social como política pública é muito recente em nosso país, tendo a Constituição Federal de 1988 estabelecido as diretrizes necessárias para estruturar sua organização, conforme discorrido no Capítulo 3. Por sua vez, em Minas

¹⁹Dado fornecido pela Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a partir do cadastro de inscrições. Cabe destacar que este dado deve ser lido como estimativa tendo em vista que a inscrição não é uma exigência formal para a participação nas audiências públicas. Além disso, nos anos de 2006, 2008, 2009 e 2010 não existem dados disponibilizados pela ALMG.

Gerais, observa-se que as diversas gestões do Governo do Estado, a partir da década de 1990, não priorizaram a Política de Assistência Social reservando a mesma um espaço residual. Os recursos orçamentários e financeiros, destinados à execução da política, sempre foram insignificantes em relação ao orçamento total do Estado e ao grave quadro de desigualdades regionais e sociais que caracterizam Minas Gerais. A título de exemplo, em 2003, os recursos destinados ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) correspondiam a 13 milhões ou a 0,07% do orçamento do Estado. De 2003 a 2013, o crescimento do orçamento do SUAS foi de 426%, alcançando 68,4 milhões em 2013²⁰. Registre-se, ainda, que 27,9 milhões alocados no FEAS correspondem a recursos provenientes das emendas populares aprovadas pelo legislativo mineiro, o que denota a importância do processo participativo para a implantação do SUAS. No entanto, cabe ressaltar que embora o aumento seja significativo, a capacidade institucional e os recursos financeiros ainda são insuficientes frente às graves demandas sociais existentes.

Diante do exposto, é possível afirmar que os recursos financeiros aprovados para a assistência social, por meio de emendas populares, além de impactarem positivamente na implantação do SUAS, revelam uma importância e um peso significativo da assistência social e dos atores desta política no processo participativo das leis orçamentárias.

Convém ressaltar que foram levantados os proponentes das emendas aprovadas para o SUAS, observando o primeiro signatário das propostas e os segmentos os quais estão vinculados, sendo identificados atores ligados à assistência social, aos movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente e da população de rua. Da assistência social, observa-se a participação ativa do Fórum Mineiro da Assistência Social (FMAS), do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS) e do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Do movimento de defesa dos segmentos infanto-juvenis destaca-se a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDDCA) e os Fóruns de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil (FECTIPA), de Enfrentamento à Violência Doméstica, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (FEVCAMG) e o Fórum Mineiro de Educação Infantil (FMEI). Já o movimento da população de rua apresentou propostas para o SUAS por meio da Pastoral de Rua e do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e da População de Rua. Na

²⁰ Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI-MG apurados pela Assessoria da Minoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Tabela 2, observa-se que as propostas apresentadas pelos atores envolvidos diretamente na Política de Assistência Social representam 22,7 milhões ou 81,4% do total de recursos das emendas populares alocados na assistência social, ao passo que as emendas propostas pelos movimentos da criança e do adolescente e da população de rua tiveram impacto de 17,6% e 0,8%, respectivamente, no total dos recursos aprovados para a assistência social, demonstrando a relevância dos primeiros atores para o SUAS.

**Tabela 2 - Emendas populares da assistência social segundo os proponentes
(valores não corrigidos)**

Ano	Segmentos assistência social	Movimento criança e adolescente	Movimento população de rua	Valor emendas/ ano
2003	1.000.000,00	-	-	1.000.000,00
2004	935.500,00	710.000,00	-	1.645.500,00
2005	3.860.000,00	635.000,00	-	4.495.000,00
2006	600.000,00	700.000,00	-	1.300.000,00
2007	2.050.000,00	400.000,00	-	2.450.000,00
2008	850.000,00	850.000,00	-	1.700.000,00
2009	-	1.140.000,00	150.000,00	1.290.000,00
2010	310.000,00	500.000,00	100.000,00	910.000,00
2011	12.713.636,00	-	-	12.713.636,00
2012	420.000,00	-	-	420.000,00
Total	22.739.136,00	4.935.000,00	250.000,00	27.924.136,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados referentes à Tramitação de Projetos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014g)

Cumprе assinalar que, para efeito da análise, serão consideradas apenas as emendas apresentadas pelos segmentos da assistência social, tendo em vista a centralidade destes atores para o Sistema Único da Assistência Social, tema que será discutido na seção 5.1. Na Tabela 3 é possível verificar o impacto das propostas deste segmento no valor total das emendas populares aprovadas. Observa-se que o percentual das emendas da assistência social, apresentadas pelos proponentes mencionados acima, em relação ao total das emendas populares aprovadas é pouco superior àquelas sugeridas apenas pelos atores vinculados diretamente à Política de Assistência Social. Verifica-se que em quatro anos (2003, 2005, 2007 e 2011) as propostas defendidas pelos atores do SUAS alcançaram um índice superior a 20% do total das emendas aprovadas. Chama atenção, ainda, os anos de 2005 e 2011, quando este patamar atinge cerca de 50%.

Tabela 3 – Percentual das emendas da assistência social e das emendas propostas pelos atores da assistência social em relação ao total das emendas populares aprovadas (valores não corrigidos)

Ano	Emendas populares aprovadas (A)	Emendas da Assistência Social (B) aprovadas	% das emendas Assistência Social em relação emendas populares (B/A)	Emendas propostas pelos atores da assistência social (C)	% emendas propostas pelos atores assistência social em relação emendas populares (C/A)
2003	4.450.000,00	1.000.000,00	22,47	1.000.000,00	22,47
2004	4.500.000,00	1.645.500,00	36,56	935.500,00	20,78
2005	7.500.000,00	4.495.000,00	59,93	3.860.000,00	51,46
2006	4.000.000,00	1.300.000,00	32,5	600.000,00	15,00
2007	9.630.382,00	2.450.000,00	25,44	2.050.000,00	21,28
2008	11.520.000,00	1.700.000,00	14,75	850.000,00	7,37
2009	14.171.000,00	1.290.000,00	9,10	-	-
2010	20.700.000,00	910.000,00	4,39	310.000,00	1,49
2011	25.543.636,00	12.713.636,00	49,77	12.713.636,00	49,77
2012	26.444.016,00	420.000,00	1,58	420.000,00	1,58
Total	128.759.028,00	27.924.136,00	21,68	22.739.136,00	17,66

Fonte: elaboração própria com base nos dados referentes à Tramitação de Projetos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014g)

Registre-se, ainda, que além de considerar a importância do impacto financeiro das emendas da assistência social sobre o total aprovado pela Assembleia de Minas, foi analisado o conteúdo das propostas (APÊNDICE B) utilizando como critérios as implicações das emendas na organização e estruturação do SUAS e no papel a ser exercido pelo governo na gestão do sistema estadual. Deste modo, foram identificados como mais relevantes às propostas aprovadas nos anos de 2003, 2005 e 2011, quando foi alocado o maior volume de recursos e incorporadas emendas substantivas que alteraram as responsabilidades do Governo do Estado e o status da assistência social no interior do Poder Executivo.

De forma breve e para concluir, em 2003 a emenda aprovada elevou a Política de Assistência Social ao patamar de projeto estruturador do Executivo estadual, assegurando sua execução como projeto prioritário do governo. Já as propostas apresentadas em 2005 ampliam os recursos da esfera estadual para o custeio da proteção social básica nos municípios, alterando o papel do Estado no cofinanciamento da assistência social. Finalmente, em 2011 é assegurada a universalização do cofinanciamento estadual. Nas próximas seções serão apresentados estes resultados buscando entender o papel desempenhado pelos diversos atores e as variáveis

relevantes que incidiram sobre a aprovação e a execução das emendas populares. Antes, porém, serão elencados os atores da Política de Assistência Social que participaram das audiências públicas realizadas pela Comissão de Participação Popular.

5.1 Instâncias participativas do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais e a participação no processo de discussão das leis orçamentárias: atores relevantes e capacidade de atuação

O papel e o comportamento político dos atores envolvidos nos processos participativos, sua capacidade de atuação, seus interesses e expectativas são variáveis que incidem diretamente nos resultados das instituições participativas (SILVA, Fabio, 2011; SILVA, Marcelo, 2011). Por outro lado, o formato e os resultados de uma instituição participativa (IP) são elementos que selecionam os atores e definem o perfil do público participativo (BORBA, 2011). Esta seção apresenta uma breve síntese dos atores da assistência social que participam do processo de discussão das leis orçamentárias, buscando identificar as motivações para o exercício de práticas participativas como estratégia para o desenvolvimento de políticas públicas (AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2011).

No desenho institucional adotado pela Política de Assistência Social destaca-se, dentre as suas características, a permeabilidade à participação de diversos atores na elaboração e implementação do SUAS. O caráter democratizante das instâncias de deliberação, pactuação e articulação, existentes na Assistência Social, promove a participação de diferentes atores em um sistema articulado e interligado que possibilita a interação de diversos espaços, momentos, discursos e com contribuições diferenciadas, conforme apresentado no Capítulo 3 (Quadro 2). São usuários; trabalhadores públicos e das organizações não governamentais; ativistas sociais e gestores federal, estaduais e municipais; entidades da sociedade civil e conselheiros nos três níveis de governo. Esta particularidade da Política de Assistência Social incide positivamente no funcionamento da instituição participativa e em seus resultados, conforme afirmam Silva (Fábio, 2011) e Cunha (et al, 2011), uma vez que a participação é um dos princípios que sustenta a organização e estruturação do SUAS. Em Minas Gerais, este sistema participativo é constituído pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), Colegiado de Gestores Municipais de

Assistência Social (COGEMAS), Fórum Mineiro da Assistência Social (FMAS) e União de Conselhos Municipais da Assistência Social (URCMAS).

O CEAS, instância deliberativa e colegiada da Política Estadual, é composto paritariamente por representantes do Governo do Estado, indicados pelo Governador, e entidades da sociedade civil, eleitas na Conferência Estadual de Assistência Social. A mesa diretora do Conselho é escolhida anualmente entre seus pares, sendo o cargo de presidente ocupado de forma alternada pelos segmentos que o constituem. Criado pela Lei Estadual 12.262, de 23/07/1996, o CEAS iniciou suas atividades em julho de 1997 e, desde então, mantém funcionamento regular, com reuniões mensais, registradas em ata, sendo suas deliberações publicizadas nos órgãos oficiais do Governo do Estado.

Dentre as prerrogativas do Conselho, encontra-se a apreciação da proposta do orçamento elaborada pelo órgão gestor, o acompanhamento da execução orçamentária e financeira e a aprovação da prestação de contas ao final de cada exercício fiscal. Pelo exposto, a discussão participativa do orçamento pela Assembleia de Minas, torna-se espaço relevante para o Conselho quando este não vê suas demandas orçamentárias e financeiras contempladas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). Assim, a discussão participativa das leis orçamentárias na Assembleia de Minas, configura-se como um momento em que a pauta da assistência social, defendida principalmente pelos conselheiros da sociedade civil e do representante dos gestores municipais no CEAS, ganha peso político com condições favoráveis de negociação com o núcleo central do Governo Estadual. Conforme analisa Silva (2011), quando a IP é um espaço central para atores considerados estratégicos, a instituição participativa adquire um significado importante na produção da política pública.

Já o Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS) é uma entidade civil de direito privado que congrega os gestores municipais com o objetivo de articular ações referentes à defesa da Assistência Social e representar os interesses dos municípios junto às autoridades competentes. Portanto, é uma entidade da sociedade civil que representa os agentes governamentais vinculados à assistência social do nível local, constituindo-se como um espaço de articulação política, de formação e troca de informações. A diretoria do COGEMAS é eleita pelos gestores municipais para um mandato de 2 anos. Desde 2005, o COGEMAS é presidido por gestores de prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), demarcando um campo de oposição e questionamento à Política de Assistência Social adotada pelo Governo estadual do

PSDB. Nestes anos, o Colegiado exerceu um papel de destaque no processo de consolidação do SUAS no Estado, conquistando legitimidade frente aos demais atores.

O COGEMAS ocupa dois espaços institucionais que permitem a negociação e o diálogo com o Governo do Estado. O primeiro é enquanto membro do CEAS, cujas funções foram mencionadas acima. A outra instância é a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), constituída pelos representantes dos gestores municipais, eleitos em reunião do COGEMAS conforme o porte populacional dos municípios, e pelos representantes do gestor estadual, indicados pelo Governo do Estado. A CIB reúne-se mensalmente e é responsável pela pactuação e negociação dos aspectos operacionais que envolvem a gestão do sistema, os quais são transformados em resoluções e publicados no Diário Oficial do Estado. Destaca-se entre as suas funções, a pactuação dos critérios de partilha dos recursos entre os municípios. Entretanto, não é de sua competência a política de alocação dos recursos públicos. Desse modo, participar das audiências públicas de discussão das leis orçamentárias, realizadas pela CPP, torna-se estratégico para os gestores municipais apresentarem as demandas relativas ao cofinanciamento do SUAS pelo Governo do Estado, constituindo-se como um espaço central de interlocução entre o nível local e a esfera estadual.

O Fórum Mineiro da Assistência Social (FMAS) foi criado em 1993, por trabalhadores e ativistas sociais, com o objetivo de inserir a assistência social na agenda governamental, articulando sua implantação no estado. Enquanto espaço de debate público da assistência social, o Fórum é uma instância de articulação política sem constituir-se formalmente como associação ou entidade civil. Com papel político destacado e legitimado pelas demais instâncias participativas, o FMAS articulava os demais atores da assistência social, contribuindo sobremaneira para implantação dos conselhos, fundos e planos municipais no decorrer da década de 1990. Encabeçou, ainda, lutas importantes para a assistência social, como a extinção da verba de subvenção social destinada às entidades sociais pelos parlamentares mineiros por critérios político-eleitorais. Além disso, o FMAS articulou as primeiras eleições da sociedade civil para o CEAS e a participação dos diversos segmentos sociais nesta instância (CRUS; SELLOS, 2002). O Fórum esteve atuante até 2011, inicialmente com o apoio institucional do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) e, mais recentemente, do Conselho Regional de Psicologia (CRP), os quais indicavam uma coordenação colegiada. Embora notadamente reconhecido pelo importante papel desempenhado, o FMAS não ocupou nenhum espaço institucional no interior da Política de

Assistência Social. Desta forma, a prática participativa de discussão das leis orçamentárias no âmbito do Legislativo mineiro tornou-se para o FMAS um espaço importante de atuação política e articulação dos diversos atores e demandas da assistência social visando alcançar resultados efetivos para a consolidação do SUAS.

A primeira União de Conselhos Municipais de Assistência Social foi criada em 2000, no Vale do Aço, seguida da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com o objetivo de fortalecer a participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais. Com reuniões periódicas e itinerantes, realizadas a cada mês em um município da RMBH, a URCMA promove discussões com especialistas sobre temas relacionados à gestão e ao controle social, constituindo-se como espaço de formação, articulação política e promoção de trocas de experiências. A coordenação da União da RMBH é assumida, anualmente, por 4 municípios, com a atribuição de organizar as reuniões e executar os encaminhamentos necessários. Ainda, em 2003, foi instituída a União de Conselhos da Zona da Mata, articulando cerca de 130 municípios na região de Juiz de Fora. Cabe mencionar, que o CEAS assumiu como uma de suas atribuições o assessoramento aos Conselhos Municipais, estimulando a sua organização e articulação. Deste modo, recentemente houve uma expansão das Uniões de Conselhos, totalizando 17 URCMAS em Minas Gerais, segundo dados do CEAS.

A URCMA, embora considerada como instância de participação do SUAS, não ocupa nenhum espaço institucional na Política de Assistência Social que possibilite a interlocução de forma sistemática e contínua com o Governo Estadual. Desse modo, as audiências de discussão das leis orçamentárias representam, para esse segmento, uma oportunidade concreta para que as demandas referentes à alocação de recursos possam ser discutidas e negociadas com o Governo do Estado.

Cumprе assinalar, ainda, que a discussão das leis orçamentárias é um espaço de disputa dos mais diversos interesses exigindo uma capacidade técnica e política dos atores envolvidos. Observa-se que dentre os atores da assistência social existem aqueles que representam agentes governamentais embora estejam organizados em entidade civil como é o caso do COGEMAS ou a representação governamental do CEAS. Esta característica pode trazer para o âmbito da CPP o debate e o conflito de interesses diferenciados, como exemplo, entre trabalhadores e gestores ou entre conselheiros e gestores, tornando o processo de negociação mais complexo e desafiador. Cabe mencionar que os atores, comprometidos com a Política da Assistência Social, que

participam das audiências de discussão das leis orçamentárias apresentam propostas altamente qualificadas e sintonizadas com as demandas do SUAS. A capacidade de atuação desses atores incide positivamente nos processos de negociação entre a CPP e o Governo do Estado, possibilitando a aprovação de emendas populares significativas para a assistência social, tema a ser discutido nas próximas seções.

Como se pode notar, a participação dos atores é motivada pelas oportunidades e possibilidades geradas pela instituição (BORBA, 2011). Outra variável relevante para analisar a participação dos atores nas instituições participativas relaciona-se com o momento da política pública em que a IP atua, ou melhor, o papel desempenhado pela IP na constituição da política pública (SILVA, Marcelo, 2011). Em virtude dessas considerações, deve-se dizer que as diversas instâncias participativas do SUAS são motivadas a participar do processo de discussão das leis orçamentárias, realizado pela CPP, pela expectativa de discutir a alocação dos recursos públicos para a assistência social. Segundo Borba (2011), é a chamada participação mobilizada que motiva os atores a participar diante da possibilidade de conquistar algum benefício público. Como se observa, o momento que a CPP atua, como instituição participativa, é estratégico no ciclo de produção da Política de Assistência Social uma vez que as políticas públicas ganham materialidade e se efetivam a partir da alocação de recursos orçamentários e financeiros.

Desde 2003, estes segmentos vinculados à Política de Assistência Social, participam do processo de discussão das leis orçamentárias estaduais no âmbito da Assembleia Legislativa e apresentam propostas para efetivação do SUAS em Minas Gerais. No decorrer destes anos, foram aprovadas várias emendas populares às leis orçamentárias, tanto aquelas com impacto orçamentário e financeiro, como outras de conteúdo que alteram finalidade de programas e metas físicas do PPAG. Neste período, cabe destacar os processos ocorridos nos anos de 2003, 2005 e 2011, quando foram incorporadas emendas populares substantivas para viabilizar a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ampliar os recursos financeiros para sua efetivação. Na próxima seção será analisado o processo participativo ocorrido no ano de 2003.

5.2 Assistência Social como prioridade no planejamento governamental: discussão participativa do PPAG em 2003

No ano de 2003, a Comissão de Participação Popular aprovou, dentre as emendas populares, a inclusão da assistência social como projeto estruturador do Governo do Estado. A proposta aprovada da assistência social totalizou R\$1.000.000,00 representando 22,47% do total das emendas populares aprovadas. Nesta seção serão consideradas as variáveis endógenas que incidiram no processo participativo e influenciaram os resultados da CPP, especialmente, da assistência social. Assim, propõe-se examinar o desenho institucional adotado pelo Legislativo mineiro com ênfase nos arranjos que permitem a conexão com o Executivo, as estratégias de mobilização do público participativo e as decisões políticas e técnicas necessárias para a incorporação das sugestões populares nos trâmites legislativos.

Tão logo a Comissão de Participação Popular (CPP) foi instalada, em maio de 2003, a discussão das leis orçamentárias entrou na pauta dos debates da Assembleia de Minas. Neste momento, por exigência constitucional, tanto o Governo Federal como o Estadual deveriam elaborar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), planejamento das ações governamentais para os próximos quatro anos de gestão, encaminhando-os aos respectivos Legislativos para aprovação.

A escolha do desenho institucional, a ser adotado pela CPP, para implementar o debate participativo das leis orçamentárias, ocupou espaço central nas discussões internas da Assembleia de Minas, tendo em vista a preocupação em instituir um processo que de fato ampliasse a participação no interior do processo legislativo com resultados efetivos para a sociedade civil. A experiência não exitosa das audiências públicas regionais realizadas pela ALMG, na década de 1990, deixou alguns setores internos da Assembleia receosos e desacreditados com processos participativos na elaboração do orçamento no âmbito do Legislativo. O número amplo de propostas apresentadas e não acolhidas e a não execução por parte do Executivo das emendas ao orçamento foram algumas limitações deste processo, gerando um descrédito e um esvaziamento do espaço participativo. Deste modo, superar estas dificuldades era o desafio que se apresentava para a CPP alcançar os objetivos propostos e a primeira medida era estabelecer um diálogo com o Executivo no sentido de torná-lo responsivo ao processo participativo.

Desta forma, o Governo do Estado foi convidado a integrar a iniciativa da Comissão de Participação Popular de ampliar os espaços de participação da sociedade na ALMG, especialmente, no debate do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O Governo do Estado, por meio do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, se prontificou a estabelecer uma parceria com a Assembleia de Minas e participar das audiências públicas para apresentar o plano governamental, bem como, contribuir com as negociações necessárias para a aprovação das propostas populares ao orçamento. É oportuno destacar que as posições político partidárias, de oposição do PT ao Governo estadual do PSDB, não foram um impedimento para a efetivação da parceria entre os poderes Executivo e Legislativo. Neste momento, houve um “diálogo construtivo²¹” e uma confluência dos interesses políticos, articulando-se dois instrumentos fundamentais para a efetivação de políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade: o planejamento e a participação²². Ao Governo interessava a publicização do seu planejamento por meio de amplo debate com a sociedade, conferindo maior legitimidade às suas prioridades. Já para a CPP, a participação no processo das leis orçamentárias, além de ampliar o espaço participativo do cidadão no interior da Assembleia de Minas, é a oportunidade para aprimorar e incluir políticas públicas que não estejam no horizonte das ações governamentais. O presidente da Comissão, Deputado André Quintão (PT)²³, em pronunciamento no Plenário da ALMG no dia 18 de setembro, afirma que “não queremos simplesmente legitimar planos, mas, apresentar, com a voz da sociedade organizada, sugestões de aperfeiçoamento e de correção de rumos e novas ideias”. Em outro discurso, realizado no dia 02 de outubro enfatiza “queremos aprovar emendas ao orçamento e aperfeiçoar os planos do Governo, talvez até, em alguns casos, rever diretrizes, o que faz parte do processo democrático. Estamos fazendo audiência não para homologar o que veio do Executivo. O próprio Executivo espera a contribuição autônoma e soberana desta Assembleia” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

²¹Pronunciamento do Presidente da CPP no Plenário da ALMG no dia 18 de setembro de 2003 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

²²Pronunciamento do Presidente da CPP, no dia 02/10/03, por ocasião da abertura das audiências públicas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

²³Deputado André Quintão (PT) é assistente social e sociólogo com atuação parlamentar na área social, especialmente no fortalecimento de políticas sociais e de práticas participativas no interior do legislativo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014b).

A organização das audiências públicas foi realizada conjuntamente pela Assembleia de Minas, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), instituições públicas e entidades sociais²⁴. O formato das audiências teve como referência a estrutura do PPAG sendo assegurada a discussão de todos os projetos estruturadores previstos no plano. Foi realizada uma audiência pública no interior do Estado, na cidade de Araçuaí, Vale do Jequitinhonha, e quatro encontros em Belo Horizonte. Cabe destacar que a escolha de Araçuaí para sediar a primeira audiência pública regionalizada de discussão das leis orçamentárias baseou-se na avaliação que o Jequitinhonha, além de ser a região que apresenta os piores indicadores econômicos e sociais de Minas Gerais, encontra-se à margem das decisões políticas e dos processos participativos existentes no nível central.

A primeira reunião ocorreu no dia 02 de outubro com a apresentação geral do PPAG e PMDI pelo Secretário de Estado, Antônio Anastasia, e o Subsecretário de Estado de Planejamento e Orçamento, Tadeu Barreto. As demais audiências ocorreram durante todo o dia, tendo uma palestra pela manhã sobre temas gerais previstos no Plano como: Desenvolvimento Econômico (09/10/03), Desenvolvimento Social (16/10/03), Modernização Administrativa e Gestão (16/10/03) e Desenvolvimento Econômico e Social dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (24/10/03, em Araçuaí). No período da tarde, eram constituídos grupos de trabalho para debater os projetos estruturadores e apresentação de propostas pela sociedade.

Esta estratégia mostrou-se acertada e efetiva à medida que possibilitou um compromisso prévio do Governo do Estado com a participação da sociedade civil nos debates do planejamento estratégico das ações governamentais, envolvendo os Secretários de Estado e os gerentes dos projetos estruturadores. Este espaço se constituiu como oportunidade de interlocução direta da sociedade civil com o poder público. No debate da primeira audiência pública, a sociedade já manifestou e questionou algumas lacunas existentes no plano elaborado pelo Governo do Estado, como nas áreas da assistência social, educação infantil, políticas afirmativas para afrodescendentes e transporte urbano, mostrando a força dos setores organizados²⁵. Na avaliação

²⁴Não existem registros na ALMG das entidades que participaram da organização do evento. No entanto, o Deputado André Quintão (PT) em pronunciamento realizado no Plenário da Assembleia, no dia 18 de setembro de 2003, mencionou as seguintes instituições: “UFMG, Ação Social Arquidiocesana, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais, CDL, entidades vinculadas aos servidores públicos” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERIAS, 2014e)

²⁵Pronunciamento do Presidente da CPP, realizado no dia 02/10/03, avaliando a primeira audiência pública do PPAG (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

do presidente da Comissão, proferida em discurso no Plenário da ALMG no dia 02 de outubro, as propostas levantadas são plausíveis, legítimas e passíveis de serem aprovadas como emendas, revelando a convergência entre propostas populares e a capacidade do parlamentar em vocalizar as preferências manifestadas. Deste modo, a liderança institucional comprometida com a prática participativa reforça a ação coletiva e o capital social potencializando a mobilização e a possibilidade de maior efetividade do processo participativo (ABU-EL-HAJ 1999; ROCHA, 2012).

Outro aspecto central do desenho institucional diz respeito à seleção do público e as estratégias de mobilização. Na discussão das leis orçamentárias foram empregadas as práticas comumente adotadas pela Assembleia de Minas, a saber: envio de convites para entidades que constam no banco de dados da instituição, divulgação na internet, TV Assembleia e outros meios de comunicação como o rádio, no caso de audiências no interior do Estado e, por último, a mobilização política realizada pelo gabinete do parlamentar (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p.212). Dentro destes procedimentos foi adotada a estratégia de concentrar a mobilização nos segmentos sociais sensíveis à discussão do planejamento e do financiamento de políticas públicas e já envolvidos com a temática em questão. Deste modo, conselhos setoriais, movimentos sociais, entidades de defesa de direitos, fóruns de articulação de políticas públicas foram destacados conforme os temas a serem discutidos nas audiências públicas, tornando a participação plural, especialmente nos setores vinculados às políticas sociais. Outro recorte importante na seleção foi assegurar a presença de movimentos e ativistas sociais cujas pautas não são priorizadas na agenda governamental, bem como, aqueles setores que não estabelecem canal direto de interlocução com o Executivo. Pretendia-se, assim, criar no interior do Legislativo um espaço de audiência que possibilitasse aos segmentos até então invisíveis ao poder público manifestar e efetivar suas demandas referentes ao planejamento público. Assim, os segmentos vinculados à assistência social, criança e adolescente, segurança alimentar, movimento cultural, afroascendentes e comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas, dentre outros, fizeram-se presentes nas reuniões, participando dos debates e apresentando sugestões. A estratégia de mobilização exigiu a retaguarda dos movimentos, os quais foram capazes de desdobrar e incentivar a participação em seus espaços, tendo em vista a importância atribuída ao planejamento das ações governamentais.

Também se fizeram presentes prefeituras e câmaras municipais, que consideram a discussão do PPAG um instrumento importante de captação de recursos para o poder local. No total participaram mais de 700 pessoas e 237 entidades.

Os dados registrados pela Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial da ALMG identificam o segmento e a área de atuação dos autores das propostas legislativas. As 203 propostas apresentadas foram sugeridas por 115 autores, de forma individual ou conjunta. A maioria das proposições originou-se da sociedade civil vinculada às organizações não governamentais e aos movimentos sociais (31,3%); 11,3% dos autores vinculavam-se aos sindicatos, federações e conselhos regionais; 6,1% dos proponentes eram indivíduos sem filiações institucionais. As instituições públicas contribuíram com 27% do total de proponentes, sendo que os órgãos municipais lideraram esse grupo (20,9%). Esses dados sugerem que a estratégia adotada pela organização do evento alcançou os resultados esperados mobilizando públicos participativos que buscam nestes espaços a promoção e a efetividade de suas preferências políticas (AVRITZER; WAMPLER, 2004).

É interessante observar que a participação direta do cidadão é assegurada, sem mediação de qualquer entidade social e critério seletivo. Essa característica pode potencializar a pluralidade do público participativo, embora não exista nenhuma estratégia específica para mobilizar o chamado “cidadão comum”. No entanto, parece certo afirmar que, a opção em priorizar o público envolvido com as políticas públicas permite uma participação mais ativa e vigorosa.

Além da estratégia de seleção do público, convém ressaltar que os resultados produzidos pela instituição participativa motivam a participação e permitem atrair públicos conforme as oportunidades políticas que são geradas pela IP (BORBA, 2011). Nesse sentido, deve-se dizer que a possibilidade da CPP incidir na política de alocação de recursos é uma motivação para a participação, principalmente, daqueles segmentos que não têm as suas demandas contempladas no projeto das leis orçamentárias, elaborado pelo Executivo.

Destaca-se, ainda, no desenho institucional a condução dada pela CPP para que as sugestões populares sejam transformadas em Proposta de Ação Legislativa (PLE). Todas as PLEs apresentadas recebem parecer técnico para subsidiar a votação da Comissão. A orientação política do presidente da CPP, aos consultores da ALMG para a elaboração do parecer, é dar respostas concretas às demandas apresentadas, valorizando a participação política e assegurando a efetividade ao processo participativo. Assim, existe um empenho da CPP em considerar e acatar

todas as propostas populares, seja como requerimento para a realização de audiência pública ou pedido de providências e informações aos órgãos públicos, seja como emenda às leis orçamentárias. Só são rejeitadas as propostas que não são pertinentes ao PPAG e a LOA ou que não tenham outro encaminhamento possível dentro do processo legislativo. Aquelas propostas que têm impacto financeiro, que modificam o escopo de ações existentes ou criam ações novas no PPAG e na LOA exigem um nível de negociação mais intenso e profundo, tendo a CPP o papel estratégico de coordenar os debates junto à SEPLAG, à liderança do governo na ALMG, à Secretaria Geral da Mesa Diretora da ALMG e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Destaca-se aqui a relevância da capacidade política e técnica da CPP em acolher as mais diversas sugestões populares e transformá-las em emendas às leis orçamentárias, negociando-as com vários atores que se movem por diversos interesses. Segundo Faria e Ribeiro (2011), Silva (2011), Vaz (2011) e Cunha (2011) este potencial incide nos resultados e deve ser considerado quando se avalia a efetividade da instituição participativa. Convém ponderar que na condução do processo de negociação, é imprescindível a aprovação de emendas populares que possibilitem um impacto positivo nas políticas públicas e assegurem um resultado significativo à participação popular, motivando à participação e evitando o descrédito ocorrido nas audiências públicas regionais realizadas, na década de 1990, pela Assembleia de Minas.

Desta forma, do total de 203 propostas populares apresentadas à Comissão de Participação Popular da ALMG, 107 foram acolhidas e desdobradas em 180 proposições, sendo que 32 foram incorporadas ao PPAG, gerando 23 emendas ao orçamento de 2004. Uma das emendas populares aprovadas se refere à criação do Projeto Estruturador nº 31 - "*Inclusão Social das Famílias Vulnerabilizadas*" - elevando em 1 milhão o orçamento para 2004. Tal emenda fortalece a Política de Assistência Social no Estado e foi apresentada pelo Fórum Mineiro de Assistência Social (FMAS), em articulação com vários atores e militantes da referida política. Instituir a merenda escolar no ensino médio e a inclusão do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PROSAN) ao projeto *Minas sem Fome*, foram outras importantes emendas aprovadas que afetam positivamente as políticas sociais. Foi, ainda, garantido em lei, que o PPAG seja revisto e monitorado, anualmente, através da realização de audiências públicas. A sociedade deverá acompanhar a execução do PPAG, propondo adequações ao plano e emendas ao orçamento. Portanto, a participação deverá ser contínua e sistemática, contando com

instrumentos de análise para avaliar os indicadores de resultados e a execução orçamentária dos projetos estruturadores, possibilitando a transparência das ações públicas, a legitimação e o fortalecimento da participação da sociedade. Desta forma, o cidadão exerce a *accountability*, num contexto decisório contínuo, e se qualifica cada vez mais para o processo de discussão das leis orçamentárias.

Portanto, o arranjo institucional permitiu que o debate público influenciasse a decisão política dos parlamentares e do Governo, oferecendo subsídios que justificassem a incorporação de emendas populares ao projeto de lei elaborado pelo Governo do Estado e apreciado pelos legisladores. Neste sentido, a votação final levou em conta a legitimidade do processo participativo baseada na mobilização social de um público significativo e na apresentação de proposições qualificadas e com consistência técnica.

Vale lembrar que a participação qualificada e organizada da sociedade civil, especialmente os segmentos vinculados à assistência social, é outra variável endógena ao processo participativo, que incidiu de forma decisiva na aprovação das emendas populares em 2003. A participação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), da União de Conselhos Municipais da RMBH (URCMA/RMBH) e do Fórum Mineiro de Assistência Social (FMAS) de forma articulada e com foco em questões substantivas foi estratégica para o êxito deste segmento. A disponibilização dos dados referentes aos projetos de leis do PPAG e do orçamento, fornecida pelo presidente da CPP, possibilitou o conhecimento prévio das peças orçamentárias e a articulação de uma única proposta: inserir a assistência social como projeto estruturador conferindo-lhe o status de política pública prioritária do Governo do Estado. Interessante observar que a partir da experiência ocorrida em 2003, a Assembleia instituiu cursos sobre planejamento e orçamento governamental, oferecidos pela Escola do Legislativo ao público em geral. Do mesmo modo, o mandato do presidente da CPP promovia debates com alguns segmentos para apresentar a execução orçamentária e a proposta do PPAG referente a políticas públicas específicas.

Além dos resultados concretos de intervenção no PPAG e na LOA, o processo participativo fomentou a necessidade de monitorar e avaliar o planejamento das ações governamentais. Sintonizado com esta perspectiva, o deputado André Quintão (PT), no momento da abertura das audiências públicas apontou a necessidade de se criar mecanismos de acompanhar o plano de ação do governo, enfatizando sua importância como função precípua do Legislativo.

Em seu discurso afirmou que “é importante que o plano (PPAG) não fique no papel e que as metas sejam traduzidas na vida concreta do cidadão. A participação popular também é importante, pois é o elemento de acompanhamento, de avaliação, de revisão e de pressão, a fim de criar condições para que o plano altere a vida das pessoas. Estamos iniciando um processo que não se esgota com a votação do plano, pelo contrário, estamos construindo uma parceria coletiva de monitoramento dos planos a serem aprovados por esta Casa” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERIAS, 2014e)

Alinhados com esta visão, os segmentos sociais vinculados com as políticas públicas de assistência social, segurança alimentar e de atendimento à criança e ao adolescente iniciaram o monitoramento da execução do orçamento. Tendo como referência os relatórios trimestrais, elaborados pelo mandato do presidente da CPP, a partir das informações geradas pelo Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAFI), estes segmentos tiveram condições de desempenhar um papel proativo junto ao Governo do Estado e aos conselhos setoriais de políticas públicas no sentido de ampliar o controle público e a *accountability* das ações governamentais.

O arranjo institucional adotado priorizando a parceria com o Governo do Estado na formatação das audiências públicas aliado às estratégias de seleção e mobilização do público, e as condições técnicas e políticas da ALMG, especialmente, no processo de análise das propostas populares são fatores que incidem nos resultados e na efetividade da CPP. Portanto, o desenho institucional é uma escolha política que amplia ou restringe a participação influenciando diretamente no sucesso da prática participativa (SILVA, Marcelo, 2011; BORBA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2010; CUNHA et al, 2011). Por outro lado, a participação qualificada dos atores da assistência social revela o potencial do capital social no desenvolvimento de práticas participativas e democráticas influenciando nos resultados positivos da Comissão de Participação Popular. Assim, nas palavras de Avritzer (2008, p. 47), a articulação entre “o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos” são variáveis que devem ser consideradas na produção de efeitos das instituições participativas nas políticas públicas. Pelo exposto, pode-se dizer que tanto o desenho institucional adotado pela Assembleia de Minas como o papel desempenhado pela sociedade civil no processo participativo de discussão das leis orçamentárias no âmbito do Legislativo mineiro exercem influências recíprocas nos resultados da Comissão de Participação Popular (ABU-EL-HAJ 1999; ROCHA, 2012). Ademais, a constituição e a prática da Comissão de Participação Popular demonstram como o

compromisso político da liderança institucional com as práticas participativas é uma variável endógena que incide positivamente nos resultados da IP (PIRES; VAZ, 2010; FARIA, 2003; CUNHA et al, 2011).

5.2.1 - Contexto político e social dos governos federal e estadual: variáveis exógenas ao processo participativo

As variáveis exógenas ao processo participativo de discussão das leis orçamentárias, serão discutidas nesta seção, tendo como referência o contexto político dos Governos Federal e Estadual com relação ao Plano Plurianual de Ação Governamental e à Política de Assistência Social no ano de 2003. Esta abordagem é imprescindível à medida que instituições participativas, por si só, não são garantidoras de resultados efetivos sem que se considere o contexto na qual atuam. É inegável que examinar a efetividade das IPs na produção de políticas públicas exige analisar a interação existente com as demais esferas governamentais que desenvolvem políticas públicas (SILVA, Marcelo, 2011).

Em outras palavras, considerando a importância do contexto político-institucional como variável exógena que incide nos resultados da CPP, em primeiro plano pretende-se analisar a relação do PPA do Governo Federal com a Política de Assistência Social e com os resultados da Conferência Nacional, buscando compreender em que medida o cenário federal pode influenciar as decisões políticas e as práticas participativas no âmbito do Estado. Num segundo momento, será analisada a realização da Conferência Estadual de Assistência Social e os desdobramentos de suas deliberações no Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais tendo em vista a discussão participativa das leis orçamentárias no âmbito do Legislativo. Pretende-se com esta abordagem compreender a relação do espaço participativo da Conferência com a Comissão de Participação Popular, analisando as implicações das deliberações das Conferências nos resultados da CPP. Vale lembrar que as Conferências são instâncias máximas de deliberação e participação da Política de Assistência Social, envolvendo representantes governamentais e não governamentais com o objetivo de avaliar e definir diretrizes para a assistência social.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, elaborado pelo primeiro governo do Presidente Lula, foi discutido previamente com a sociedade civil em 27 “Fóruns de Participação Social do PPA” realizados nos 26 Estados e no Distrito Federal, com a participação de 2.170 organizações,

dentre sindicatos e federações patronais e dos trabalhadores, movimentos sociais, entidades não governamentais e instituições científicas e religiosas. A mensagem do Presidente da República, encaminhando o projeto de lei para a aprovação do Congresso Nacional, em 28 de agosto de 2003, reforça o caráter participativo e democrático da elaboração do plano governamental. O Fórum realizado em Minas Gerais contou com a participação efetiva da Comissão de Participação Popular, que realizou previamente na Assembleia de Minas, um encontro entre gestores federais, técnicos do planejamento e entidades sociais com o objetivo de subsidiar a participação da sociedade civil na discussão do PPA federal.

Por outro lado, o planejamento federal elegeu três megaobjetivos para alcançar sua estratégia de desenvolvimento: “inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia” (BRASIL, 2003). Estes objetivos se desdobram em 30 desafios com 374 programas e cerca de 4.300 ações. Dentre os desafios apresentados, figura-se o “acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência social)” (BRASIL, 2003). No âmbito da assistência social, a iniciativa prioritária proposta é a criação dos Núcleos de Atendimento Integral à Família articulando e potencializando a rede de proteção social voltada para crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O objetivo dos núcleos é “instituir um espaço de referência da assistência social nos municípios e comunidades carentes, que vai servir como organizador da demanda e da oferta dos serviços de assistência social tendo como referência a família” (BRASIL, 2003). Diante do exposto, é possível afirmar que o planejamento estratégico do governo Lula, além de definir como prioridade de atuação a inclusão social e a redução das desigualdades sociais, definiu a assistência social como umas das estratégias para alcançar tal objetivo.

Outras iniciativas importantes do primeiro ano do Governo Lula, que refletem a priorização de políticas públicas inclusivas e revelam uma gestão com forte viés social foi a criação do Bolsa Família, programa social que unificou e expandiu todas as ações de transferência de renda, tornando-se o carro chefe das políticas sociais de combate à fome, bem como a instituição do Ministério de Assistência Social. No mesmo sentido, a convocação da Conferência Extraordinária da Assistência Social torna-se uma estratégia adequada para discutir as novas diretrizes que garantam os direitos sociais e a efetivação das propostas elencadas no

PPA 2004-2007. Deste modo, a “IV Conferência Nacional foi organizada para se tornar o momento culminante de um amplo processo de debate, avaliação e proposição desencadeado pelas conferências municipais e estaduais, com o objetivo de deliberar e apontar os rumos da Política de Assistência Social no País (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014)

Realizada no período de 07 a 10 de dezembro de 2003, com o tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – Loas 10 anos”, a IV Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu num momento político de grande entusiasmo por parte dos segmentos que atuam neste setor tendo em vista as primeiras iniciativas do Governo Lula e a sinalização positiva das propostas contidas no PPA. Contando com 1035 participantes, a deliberação estruturante da Conferência foi a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Como novo ordenamento político-institucional, o “SUAS teve suas bases lançadas durante a Conferência tendo sido amplamente discutido entre os participantes que o reconhecem como uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social” (MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003, p.23).

Como se pode notar, as diretrizes previstas no PPA 2004-2007 fortaleceram o papel da Política de Assistência Social na promoção da inclusão social e na redução das desigualdades sociais. É certo que ao estar inserida no planejamento governamental, a assistência social conquistou o reconhecimento como política pública, repercutindo positivamente nas articulações dos diversos atores que atuam em defesa da assistência social e nas deliberações da Conferência Nacional.

Por outro lado, o contexto político para a assistência social em Minas Gerais não se apresentou de forma tão favorável como no âmbito federal. Com o tema “Avaliação dos 10 anos da LOAS: Avanços e Desafios”, a V Conferência Estadual de Assistência Social ocorreu no período de 28 a 30 de agosto, com a participação de 776 pessoas. Precedida pelas Conferências Municipais, além de 9 Fóruns Regionais que mobilizaram cerca de 2.500 participantes, as conferências possibilitaram a articulação e a organização dos diversos atores da política em torno de duas questões básicas: garantir o cumprimento das deliberações da Conferência, incorporando-as ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) do Governo do Estado, e reorganizar a

assistência social com vistas a implantar um sistema descentralizado e participativo (CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003).

Nestes termos, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), responsável pela organização da Conferência, teve a preocupação de realizá-la antes do Governo do Estado enviar à Assembleia de Minas o projeto de lei do PPAG, para aprovação (CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003). Este posicionamento foi reiterado, logo na mesa de abertura da Conferência, pelo Fórum Mineiro de Assistência Social (FMAS) que manifestou a importância de “estabelecer estratégias factíveis para enfrentar os desafios, apontar para o gestor estadual a urgência e a necessidade de contemplar as deliberações desta Conferência no PPAG e ampliar o volume de recursos, de forma a garantir o cofinanciamento dos planos municipais de assistência social” (CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; 2003, p.31). Dentre as deliberações aprovadas na Conferência Estadual destacam-se em primeiro e segundo lugar: “garantir o cumprimento das deliberações das Conferências” contemplando-as nos planejamentos governamentais e “definir a Política de Assistência Social do Estado, reordenar programas com novas metodologias, construir, de fato, um sistema descentralizado e participativo de assistência social” (CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; 2003, p. 63).

Em que pese os esforços da Conferência Estadual para incluir as deliberações no PPAG, a assistência social não foi incorporada no planejamento governamental. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) para o período de 2003-2020, planejamento de longo prazo responsável em “fornecer orientações e indicações para a concepção, seleção e priorização de projetos estruturadores e subsidiar a elaboração do PPAG 2004-2007” (MINAS GERAIS, 2003, p.5), não contempla a assistência social enquanto política pública. Elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), sob a coordenação geral do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, o PMDI elegeu três opções estratégicas para “fazer de Minas o melhor estado para se viver”: promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e recuperar o vigor político de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2003, p.84). Estas opções se desdobram em dez objetivos prioritários sendo que o objetivo que se refere às políticas sociais não menciona a assistência social: “melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação” (MINAS GERAIS, 2003, p.88). Cabe, ainda, trazer à baila que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,

instituído pelo artigo 231 da Constituição Estadual, assegura a participação da sociedade civil em sua composição. Entretanto, a Lei nº 10.628, de 16/01/1992, que regulamenta a sua composição²⁶ garante, sobretudo, a presença de representantes dos órgãos públicos, fundações e empresas estatais, entidades empresariais e patronais, instituições de ensino, com participação minoritária de centrais sindicais e sindicatos de trabalhadores e total ausência de setores populares. O Governador, Aécio Neves (PSDB), na Mensagem nº64/2003 enviada à Assembleia Legislativa, afirma que o CDES é amplamente representado pelas organizações da sociedade civil, “conferindo ao PMDI legitimidade para propor as aspirações da sociedade mineira e as estratégias para alcançá-las” (MINAS GERAIS, 2003, p.1). A escolha política de elaborar o PMDI, apenas com a colaboração do CDES, revela pouca disposição do Executivo em estabelecer um processo mais democrático, envolvendo amplo diálogo com os setores populares da sociedade civil e buscando a construção de um plano que atenda aos interesses mais gerais da população. Parece certo que, no momento que o Governo Federal promove uma discussão participativa do PPA em todo país, a proposta da CPP em discutir as leis orçamentárias de forma participativa torna-se estratégica para o Governo do Estado. Era a possibilidade de dar um tom mais participativo e popular ao plano governamental e ser mais permeável às propostas de segmentos sociais até então excluídos dos processos decisórios.

Como desdobramento do PMDI, o PPAG foi constituído por 30 projetos estruturadores, vinculados à Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES) contando com priorização de recursos e gerenciamento intensivo, traduzindo a principal estratégia do Governo de Minas para alcançar a visão de futuro proposta pelo PMDI. No entanto, dentre os 30 projetos estruturadores previstos no projeto de lei do PPAG, enviado pelo Governo estadual para

²⁶Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Secretários de Estado, Assembleia Legislativa, Associação Mineira de Municípios, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais, Associação Comercial de Minas, Federação das Associações Comerciais, Industriais, Agropecuárias e de Serviços do Estado de Minas Gerais, Centro Empresarial de Minas Gerais, Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, Coordenação Intersindical dos Trabalhadores no Serviço Público Estadual, Federação das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais, Federação das Empresas de Transportes Rodoviários de Passageiros do Estado de Minas Gerais, Central Única dos Trabalhadores, Social Democracia Sindical, Força Sindical/MG, Confederação Geral dos Trabalhadores, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, Companhia Energética de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de MG, Fundação Estadual do Meio Ambiente, Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais, Instituto de Desenvolvimento Industrial de MG, UEMG, UFMG, Cidadãos Livremente Designados pelo Governador do Estado.

apreciação da ALMG, não existia nenhum projeto vinculado à Política de Assistência Social. Embora o Governo do Estado tenha apresentado dentre seus programas prioritários o Projeto Minas sem Fome revelando uma preocupação com a agenda nacional de combate à fome, proposta pelo governo Lula, na área da assistência social não aconteceu o mesmo. Pelo contrário, tão logo foi criado pelo Governo Federal o programa Bolsa Família, o Governador Aécio Neves (PSDB) suspendeu o repasse de recursos ao Bolsa Familiar para a Educação, criado pela lei estadual nº 14.314, de 19/06/2002. Tal programa garantia transferência de renda às famílias em situação de vulnerabilidade social, com filhos entre 7 e 14 anos matriculados na escola, priorizando os moradores dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas. Esta iniciativa repercutiu de forma negativa obrigando o Executivo estadual a declinar de tal decisão e negociar com o Governo Federal a incorporação destas famílias ao programa federal. Pelo que foi exposto, pode-se dizer que provavelmente a proposta original do Governo Aécio Neves (PSDB) revela pouco investimento na Política de Assistência Social e na inclusão de setores sociais que se encontram a margem da sociedade.

Deste modo, na primeira audiência pública realizada pela CPP para apresentação das linhas gerais do Plano Plurianual de Ação Governamental, o segmento vinculado à assistência social manifestou de forma contundente as lacunas existentes no projeto de lei do PPAG e a omissão do Governo do Estado frente a esta política pública e às deliberações da V Conferência Estadual. O presidente da CPP, em pronunciamento²⁷ no plenário da ALMG, afirma que “em primeiro lugar, a assistência social realizou talvez uma das maiores Conferências do Estado, com a participação de centenas de delegados. Hoje, houve unanimidade. O Subsecretário Tadeu Barreto percebeu a força social que busca incorporar a assistência social às prioridades do Estado de Minas Gerais” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e). Esta manifestação demonstra a importância das características associativas e organizacionais da sociedade civil para influir os resultados e a efetividade da IP, conforme atesta Cortez (2002) e Cunha (et al, 2011). Além disso, revela a validade do cruzamento das diversas arenas discursivas no sentido de formar um sistema integrado de participação para somar esforços, qualificar o debate e fortalecer as propostas populares no interior dos Poderes Legislativo e Executivo, nos termos utilizados por Mendonça e Cunha (2012). Do mesmo modo, evidencia mais uma vez, a

²⁷Pronunciamento do Presidente da CPP, no dia 02/10/03, avaliando a primeira audiência pública do PPAG (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

capacidade da liderança institucional vocalizar as preferências populares, revelando o alinhamento técnico-político existente entre os segmentos da assistência social e o presidente da Comissão. Torna-se visível, ainda, a formação de uma “*policy community*” na qual atores sociais e políticos comprometidos com a participação estão articulados com vistas a somar esforços para influir e alcançar bons resultados na produção de políticas públicas (CUNHA; et al, 2011; CORTES, 2002).

Nesta acepção, a proposta apresentada pelos segmentos vinculados à assistência social na discussão participativa do PPAG na Assembleia de Minas, negociada pela CPP, junto à SEPLAG, representa um avanço na proposta do Executivo. O projeto de lei, aprovado no Plenário da ALMG, no dia 09 de dezembro de 2003, integra o projeto estruturador 31 - Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, ao objetivo prioritário “melhoria e ampliação dos serviços públicos”. Constituído de 24 atividades, o projeto tem por objetivo “desenvolver ações centralizadas na família que promovam a inclusão dos destinatários da assistência social, garantindo-lhes o acesso a bens e serviços sociais básicos, com qualidade” (MINAS GERAIS, 2004, p.63). Pretende-se com a execução do programa, dentre outros, gerar os seguintes benefícios: “impacto relevante no IDH estadual e possibilidade de reversão do círculo vicioso da pobreza, com ações intersetoriais, focalizadas nas famílias vulnerabilizadas” (MINAS GERAIS, 2004, p.63). Nestes termos, o processo participativo das leis orçamentárias ocorrido no âmbito do Legislativo conferiu ao planejamento governamental um viés mais social e inclusivo e uma feição mais popular e participativa.

Em resumo, conforme enfatiza Silva (Marcelo, 2011) os resultados do processo participativo não podem ser atribuídos à existência por si só da instituição participativa sem que se considere o contexto na qual atua e os atores que nela participam. Necessariamente a efetividade de seus resultados relaciona-se com multidimensionalidade de interesses e motivações de instituições, atores sociais e políticos construídos a partir de um determinado contexto político-institucional, com capacidade associativa da sociedade civil, potencializados por um desenho institucional que favorece e incentiva a participação.

5.3 Trajetória participativa da Política de Assistência Social e as novas responsabilidades do Estado para a implantação do SUAS

Nesta seção será apresentado o processo de revisão do PPAG 2003-2007 e discussão da proposta orçamentária, ocorrido na Assembleia de Minas em 2005, tendo como referência as variáveis endógenas e exógenas que incidem nos resultados da Comissão de Participação Popular. Num primeiro momento, serão discutidas as variáveis referentes ao arranjo institucional tendo em vista a percepção que o desenho institucional adotado é um dos elementos que refletem no sucesso das práticas participativas (AVRIZTER, 2008; SILVA, Marcelo, 2011; BORBA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2010; CUNHA et al, 2011).

Em seguida, será abordado o contexto dos processos políticos, especialmente, o momento vivenciado pela assistência social no Brasil na construção do sistema descentralizado e participativo tendo como foco os desdobramentos das deliberações da Conferência Estadual e as implicações na participação dos atores da assistência social nas audiências públicas realizadas pela CPP. Considera-se que a trajetória da política pública relativa à gestão, as relações federalistas, aos mecanismos de participação e de financiamento são aspectos relevantes que influenciam na dinâmica das IPs e em seus resultados (SILVA, Fábio, 2011; CUNHA et al, 2011).

O processo de discussão das leis orçamentárias, conduzido pela CPP em 2005, tinha como objetivo debater a proposta de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental para o exercício de 2006, buscando avaliar a sua execução até aquele momento e sugerir alterações e novas propostas.

O desenho institucional adotado foi o mesmo utilizado em 2003. Manteve-se a parceria com o Executivo na realização das audiências públicas e no processo de negociação das emendas populares, e a seleção dos participantes obedeceu ao critério da participação aberta a todo cidadão seguindo as mesmas estratégias de mobilização. No entanto, houve maior investimento por parte da instituição no que diz respeito à divulgação, com a inserção de propaganda nos grandes veículos da imprensa escrita de Minas Gerais.

Realizadas em Belo Horizonte, nos dias 25 e 26 de outubro, as audiências públicas discutiram todos os projetos estruturadores do Governo do Estado com a presença dos gestores

públicos e a participação de cerca de 600 pessoas e 200 entidades²⁸. No total foram apresentadas 214 propostas, sendo incluídas 34 emendas ao PPAG e 40 ao orçamento, com impacto financeiro de R\$7.500.000,00 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2013). As propostas apresentadas pelos segmentos vinculados a assistência social somaram um valor de R\$3.860.000,00 representando 51,4% do total aprovado de emendas populares.

Duas importantes iniciativas foram introduzidas pela Assembleia de Minas no sentido de democratizar o acesso às informações e possibilitar o acompanhamento da execução das leis orçamentárias. Uma ação foi a realização de reunião preparatória para a discussão da revisão do PPAG, com entidades da sociedade civil, visando apresentar a experiência da discussão participativa do orçamento realizada pela ALMG, o processo de revisão e avaliação do PPAG e os procedimentos utilizados pelo Governo Estadual para o gerenciamento dos projetos estruturadores. Outra iniciativa, empreendida pela Escola do Legislativo da Assembleia de Minas, foi a capacitação das câmaras municipais, tendo em vista ser o ano de 2005 o período para as administrações municipais apresentarem o seu planejamento governamental. Desta forma, iniciativas legislativas de destaque, no âmbito da Assembleia mineira, podem repercutir de forma positiva nos legislativos municipais.

Uma mudança ocorrida foi a composição da Comissão de Participação Popular, designada no início de 2005, quando da instalação da Terceira Sessão Legislativa Ordinária, conforme prevê o artigo 106 do Regimento Interno da ALMG (MINAS GERAIS, 2013). Constituída de forma a assegurar a representação proporcional das bancadas e blocos parlamentares (art. 98 do Regimento Interno), a presidência da comissão permaneceu com o Partido dos Trabalhadores, sendo exercida pela Deputada Maria Tereza Lara²⁹. É importante mencionar, ainda, que o Deputado André Quintão (PT), responsável pela idealização e condução da participação da sociedade civil nos debates das leis orçamentárias foi escolhido para liderar o Bloco de oposição ao Governo do Estado, composta pelo PT e PCdo B. No entanto, permaneceu como membro efetivo da Comissão e participou ativamente do processo de negociação das propostas populares junto à SEPLAG.

²⁸Dados fornecidos pela Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

²⁹Deputada Maria Tereza Lara é pedagoga com atuação parlamentar voltada para a promoção da igualdade racial, apoio aos movimentos de defesa mulher e da pessoa com deficiência (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014b).

Como Líder da oposição na ALMG e responsável em acompanhar as ações prioritárias do Executivo, o Deputado André Quintão (PT) assume uma postura crítica com relação ao pouco investimento na área social e à baixa execução orçamentária dos projetos estruturadores do Governo estadual. Em alguns pronunciamentos afirma que é imprescindível haver um “choque social” nas iniciativas do Executivo, em referência ao propalado choque de gestão anunciado como prioridade administrativa do Governo de Minas. Dentre os exemplos mencionados, cita a Política de Assistência Social, na qual o Governo do Estado aplica apenas 0,2% do seu orçamento³⁰. Ressalta, ainda, que no momento que o Governo Federal organiza a gestão e amplia os seus investimentos, a proposta orçamentária para o SUAS em 2006 prevê redução de recursos. Do mesmo modo, a presidente da Comissão reforça a importância do processo participativo, sobretudo para ampliar os investimentos nas políticas sociais inclusivas³¹.

Por último, convém ressaltar que os resultados da CPP implicaram em mudanças no arranjo institucional, a partir de 2006, em função do entendimento de alguns parlamentares da base do Governo que a CPP detinha o poder de incluir no orçamento um montante de recursos bem superior àqueles destinados para as emendas parlamentares individuais. Segundo reportagem do Jornal Estado de Minas, do dia 21 de novembro de 2005, intitulada Comissão é motivo de críticas e ciúmes, a CPP “ganhou força e tornou-se motivo de desavenças entre parlamentares da base de governo e integrantes da oposição. Valorizada pelo Executivo, a CPP tem conseguido aprovar e executar diversas emendas orçamentárias, principalmente na área da assistência social” (PEDROSA, 2005). Em razão disso, os parlamentares da base governista, relatores dos projetos de lei do PPAG e do Orçamento, passaram a acompanhar as negociações das propostas populares com o Poder Executivo, integrando a segunda fase de tramitação das propostas populares, descrita na seção 4.2.3.

Quanto às variáveis exógenas que incidem nos resultados da CPP, cumpre destacar o contexto político da assistência social no processo de elaboração e implementação do sistema descentralizado e participativo. Conforme analisado no capítulo 3, a partir de 2003, quando foi deliberada a implantação do SUAS, na IV Conferência Nacional, a assistência social vivenciou

³⁰Pronunciamento do Líder da Oposição realizado no Plenário da ALMG nos dias 04 e 13 de outubro de 2005 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

³¹Pronunciamento da Presidente da Comissão de Participação Popular, Deputada Maria Tereza Lara (PT), no dia 25 de outubro de 2005 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

um momento vigoroso de organização e normatização da gestão e de mobilização dos diferentes atores. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, sob a coordenação do Ministro Patrus Ananias, impulsionou a implantação do SUAS com regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005. A aprovação destas normas, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foi precedida de amplo debate e mobilização nacional, realizados por meio de encontros e seminários com as instâncias de deliberação, pactuação e articulação da assistência social até consultas públicas na internet. As discussões envolveram gestores, conselheiros, trabalhadores e conselhos de classe, instituições de ensino, entidades sociais e de defesa de direitos.

É na esteira do processo de construção coletiva e participativa do SUAS que ocorre a VI Conferência Estadual de Assistência Social, no período de 15 a 17 de setembro, com a participação expressiva de 1200 pessoas, entre delegados, convidados e observadores. Com o tema “Plano 10: estratégias e metas para a implantação do SUAS”, a Conferência deliberou metas de curto, médio e longo prazo necessárias para a efetivação do sistema em Minas Gerais. Dentre as metas de curto prazo aprovadas destacam-se por ordem de prioridade: cofinanciamento da proteção social básica; qualificação para gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviço; alocação de recursos próprios do Estado no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) alcançando 5% do orçamento total; assessoramento técnico e financeiro aos municípios; criação de consórcios municipais para implantação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) assegurando o cofinanciamento do Estado.

Dentre as propostas aprovadas, o cofinanciamento da proteção social básica para o custeio das despesas dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), foi defendido de forma vigorosa no plenário da Conferência, na presença do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, que participou do evento na condição de palestrante. Esta deliberação é estruturante para o SUAS à medida que as despesas correntes ou de custeio³² têm um impacto

³²Despesa corrente: “despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

significativo no orçamento dos municípios, gerando dificuldades para a manutenção dos serviços ou até mesmo impedindo a adesão dos municípios ao SUAS.

Registre-se, ainda, que antes da realização da Conferência Estadual, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), em reunião da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), assumiu o compromisso de cofinanciar a proteção social básica com relação às despesas de capital³³. Nesse sentido foi destinado, ainda em 2005, R\$3.000.000,00 para a aquisição de equipamentos para os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Ressalta-se que, pelas normas vigentes naquele período, não era responsabilidade dos Governos estaduais o cofinanciamento da proteção social básica.

Os critérios de repasse dos recursos foram pactuados pela CIB e publicizados pela Resolução nº13/2005, de 8 de setembro de 2005. Deste modo, em 2005, 142 municípios, abrangendo 170 CRAS, receberam cerca de R\$20.000,00 para aquisição de material permanente. Em que pese a importância de dotar os municípios com equipamentos necessários para o desenvolvimento das atividades do CRAS, o recurso destinado à despesa de capital é repassado uma única vez, não possuindo caráter contínuo. Esta era a proposta do Executivo estadual para a assistência social: financiar o CRAS em uma única vez deixando a despesa corrente para a manutenção contínua dos equipamentos a cargo do cofinanciamento do Governo Federal e dos municípios. Nota-se que, o financiamento de equipamentos é mais visível para a população do que o custeio de atividades cotidianas, possibilitando maior repercussão política. Além disso, conforme analisam Costa e Palotti (2011), a estratégia de cofinanciamento adotada pelo Governo do Estado em 2005 e 2006, caracteriza-se por um “financiamento fragmentado e pulverizado, com efeito limitado sobre a reestruturação do espaço físico dos equipamentos” (2011, p. 227).

A partir das deliberações da Conferência Estadual, os segmentos vinculados ao SUAS se mobilizaram e articularam a apresentação das propostas nas audiências públicas de discussão das leis orçamentárias no âmbito do legislativo. A bem da verdade, os projetos de lei nº 2.687 e nº 2.688 que dispõem sobre o orçamento e o PPAG, encaminhado pelo Governo do Estado para apreciação da ALMG, não contemplavam os recursos pactuados na CIB. Ademais, a proposta

³³Despesa de capital: “despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

orçamentária para 2006 previa um decréscimo de recursos equivalente a 11%, com relação ao crédito autorizado³⁴ em 2005. Outro dado relevante refere-se à execução orçamentária insatisfatória do projeto estruturador “Inclusão social de famílias vulnerabilizadas”. Até o dia 30 de setembro de 2005, foram executados apenas 34,9% do seu orçamento, sendo que do total de 25 ações que compõem o programa, 08 registravam um índice inferior a 20% e 09 ações alcançaram o patamar entre 20% a 50% de execução³⁵. Os poucos recursos financeiros do SUAS, previstos no orçamento de 2006, aliado às deliberações da Conferência Estadual e ao momento da afirmação da assistência social como política pública, no cenário federal, foram decisivos para a ampla mobilização dos diversos atores na discussão das leis orçamentárias no âmbito da CPP.

Nesse sentido, deve-se dizer que houve uma participação articulada e qualificada do segmento da assistência social nas audiências públicas refletindo positivamente na aprovação das emendas populares. Dentre as sugestões aprovadas destaca-se a alocação das atividades do projeto estruturador 31- Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o ordenamento das ações em proteção básica e especial, conforme determinação da NOB/SUAS. Esta emenda possibilita e amplia o exercício do controle público da assistência social à medida que todas as ações que compõem o FEAS são objeto de fiscalização do Conselho Estadual.

Do mesmo modo, foi contemplada a inclusão de ações novas destinadas à implantação dos Centros Regionais Especializados de Assistência Social (CREAS) e programas de inclusão produtiva. Ainda foi assegurada a manutenção de recursos para as atividades de capacitação de recursos humanos e sistema de informação, monitoramento e avaliação. No total foram assegurados R\$3.860.000,00 ou 51,4% do total dos recursos das emendas populares, representando o maior percentual alcançado pela assistência social na discussão participativa das leis orçamentárias.

Em que pese a importância de todas estas emendas para o reordenamento da assistência social como política pública em Minas Gerais, destaca-se como fundamental a emenda que alocou R\$3.000.000,00 para o cofinanciamento das despesas correntes dos CRAS. Inaugura-se,

³⁴Crédito autorizado: refere-se ao crédito inicial aprovado pelo Legislativo somando as suplementações ou diminuindo as anulações realizadas pelo Executivo no decorrer do exercício fiscal.

³⁵ Dados contidos no relatório da execução orçamentária da assistência social elaborado pelo mandato do deputado André Quintão (PT), a partir das informações do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAFI).

assim, o cofinanciamento, pelo Governo do Estado, do custeio da proteção básica, de forma continuada, modificando substantivamente a proposta original da SEDESE pactuada pela CIB. Ademais, esta proposição inova a Norma Operacional Básica do SUAS com relação as responsabilidades definidas para a esfera estadual. Instituiu-se, assim, o embrião do Piso Mineiro de Assistência Social, que será tema da próxima seção.

Para concluir, vale lembrar que o desenho institucional em 2005 seguiu as mesmas diretrizes adotadas em 2003. A alternância da presidência da CPP não impactou nos resultados da Comissão e na capacidade dos deputados em vocalizar as preferências dos atores da assistência social. Convém ressaltar que o ex-presidente da CPP, participou, como membro efetivo da Comissão, do processo de negociação das emendas populares junto ao Governo do Estado. Além disso, o compromisso demonstrado pela presidente da CPP com a prática participativa³⁶ reforça a importância do papel da liderança institucional para influir no sucesso das instituições participativas (ABU-EL-HAJ, 1999; FARIA, 2003;).

Registra-se, ainda, que as variáveis exógenas ao processo participativo, referentes ao contexto e a trajetória da assistência social e de seus atores, foram centrais para os resultados da CPP, em 2005 (SILVA, Fábio, 2011; CUNHA et al, 2011). As mudanças no cenário nacional decorrentes da implantação do SUAS (SILVA, Marcelo, 2011) aliadas à capacidade associativa e organizacional dos atores da Política de Assistência Social (CUNHA et al, 2011) impulsionaram e fortaleceram as demandas apresentadas no parlamento mineiro por este segmento. A intensa mobilização em prol do SUAS, ocorrida nos últimos anos, sobretudo em 2005 por ocasião da Conferência Estadual refletiu na participação da assistência social no processo de revisão do PPAG na Assembleia de Minas. A força da participação dos atores da assistência social na discussão das leis orçamentárias estava respaldada pelas inovações da Política Nacional de Assistência Social, pelas deliberações da Conferência Estadual e por uma crítica contundente ao desempenho do Governo do Estado na implantação do SUAS. As sugestões populares qualificadas, mediadas e legitimadas por uma mobilização social ocorrida em espaços distintos, e vocalizadas pelos parlamentares, encontraram no interior do legislativo condições políticas favoráveis para serem acolhidas pela Assembleia de Minas. Mais uma vez a articulação das arenas participativas em um sistema interativo e sequencial de discursos demonstra a importância

³⁶Pronunciamento da Presidente da Comissão de Participação Popular, Deputada Maria Tereza (PT), no dia 25 de outubro de 2005 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014e).

das conexões entre diversas arenas para potencializar a efetividade das instituições participativas (MENDONÇA; CUNHA, 2012)

5.4. A erradicação da miséria e a Política de Assistência Social: prioridades governamentais na discussão do PPAG de 2011

Nesta seção será examinado o contexto do planejamento governamental elaborado em 2011, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para o período 2012 a 2015 e os impactos nos resultados da Comissão de Participação Popular. Nesse sentido, serão apresentados os compromissos e prioridades sociais assumidos pelos Governos Federal e Estadual, traduzidos em seus PPAs e as implicações para a Política de Assistência Social. Convém ressaltar a relevância de se discutir as diretrizes nacionais à medida que a organização do Sistema Único da Assistência Social baseia-se no compartilhamento de competências entre os entes federados, cabendo à esfera nacional, dentre as suas atribuições, o estabelecimento de diretrizes que orientem a execução da Política de Assistência Social pelas esferas subnacionais.

Pretende-se, ainda, analisar como as prioridades sociais incorporadas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) são desdobradas no PPAG do Governo do Estado, especialmente em relação à Política de Assistência Social. Nesse sentido, deve-se dizer que o contexto político de elaboração dos Planos Plurianuais e os reflexos das prioridades sociais na trajetória da assistência social são variáveis exógenas ao processo participativo que incidem nos resultados da Comissão de Participação Popular e, em razão disso, serão analisados nesta seção.

O primeiro ano do governo da Presidente Dilma Rousseff (PT)³⁷ impôs novos desafios para a agenda política das ações governamentais. Logo em seu discurso de posse, a presidente assumiu o compromisso de erradicar a pobreza extrema no país e promover o crescimento com distribuição de renda, dando continuidade às conquistas obtidas no Governo Lula, especialmente a mobilidade social de parcela expressiva da população brasileira³⁸.

³⁷A Presidente Dilma Rousseff foi eleita em 2010, para o mandato de 2011 a 2014, com o propósito de aprofundar e avançar as políticas públicas adotadas pelo Governo do Presidente Lula. Dentre as prioridades sociais apresentadas no programa de governo destaca-se “erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades”.

³⁸Discurso de posse, proferido no dia 01 de janeiro de 2011.

A superação da miséria e a inclusão social tornaram-se centrais e objetivo comum de diversas políticas sociais do Governo Federal, articuladas no Plano Brasil sem Miséria (BSM). Lançado no dia 02 de junho, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano se estrutura em três eixos de atuação voltados para a garantia da renda, a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos como educação, saúde e assistência social. O BSM integra 22 ministérios sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), envolvendo a parceria com os estados e municípios. Tendo como estratégia principal a busca ativa dos segmentos sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade social e não são atendidos pela rede de proteção social³⁹, o Plano propõe a identificação destes setores por meio de ações intersetoriais envolvendo as políticas públicas. Nesta perspectiva, o SUAS adquire papel relevante diante da sua expressiva capilaridade em todo território brasileiro. Dados de 2012 revelam que o SUAS está presente em 5.552 municípios, com mais de 25, 2 milhões de famílias referenciadas, 7.884 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2.216 Centros Especializados de Referência de Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2013, p33). Tendo em vista a centralidade da assistência social na superação da miséria, cabe ao SUAS, no âmbito local, coordenar a gestão do BSM, do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁴⁰ (CAD ÚNICO) e a busca ativa. As equipes do CRAS são responsáveis por realizar a busca ativa, cadastrar as famílias, identificando necessidades, riscos, vulnerabilidades e potencialidades, acompanhando-as para acessar os direitos sociais e os serviços públicos. Deste modo, a assistência social é abordada, no PPA 2012-2015 – “Plano mais Brasil” do Governo Federal, como um dos macrodesafios, junto com a saúde e a previdência social, e o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) figura dentre os programas temáticos da área social.

No cenário estadual, a elaboração do PMDI sob a coordenação do Governador de Minas, Antonio Anastasia (PSDB), tem como pilar a “Gestão para a Cidadania” por meio da parceria e

³⁹Entende-se como rede de proteção social a “oferta de direitos sociais básicos e de oportunidades para inclusão produtiva abrangendo as políticas de garantia de renda (Bolsa Família, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada, Previdência Social), de acesso a serviços (assistência social, saúde, educação, energia, água, segurança alimentar e nutricional, entre outras) e de trabalho e renda (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

⁴⁰Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

participação da sociedade civil na priorização e acompanhamento da implementação das ações governamentais. Para tanto propõe como estratégia de desenvolvimento a intersectorialidade, a cooperação e a integração entre as instituições e agentes públicos e sociais (MINAS GERAIS, 2011), organizando o planejamento governamental em 11 Redes de Desenvolvimento Integrado⁴¹ conforme Quadro 5, apresentado no Capítulo 4. Dentre os 10 desafios apontados para se alcançar a visão de futuro de “fazer de Minas o melhor estado para se viver”, a redução da pobreza e das desigualdades figura-se como o primeiro grande desafio, desdobrando-se na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção. Apresentam-se como objetivos estratégicos: “erradicar a miséria em Minas Gerais; romper o ciclo da pobreza e reduzir a desigualdade social; aumentar as expectativas dos jovens quanto ao futuro e o protagonismo destes na sociedade; promover os direitos humanos dos grupos historicamente discriminados; ampliar e efetivar o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente” (MINAS GERAIS, 2011). Para os propósitos desta pesquisa, destaca-se dentre as estratégias apontadas para alcançar tais objetivos à consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 100% dos municípios mineiros. Em que pese o avanço do PMDI em elencar a assistência social como política pública relevante para a superação da miséria, a proposta do PPAG 2012-2015 não materializava de forma consistente esta estratégia. O projeto de lei nº 2.520/2011 que dispõe sobre o planejamento governamental para os próximos 4 anos, encaminhado para apreciação da Assembleia de Minas, apresentava o programa estruturador “Assistência Social e Direitos Humanos” constituído por 8 ações no valor de 32,7 milhões, sendo apenas uma ação vinculada ao SUAS e as demais referentes ao Sistema Estadual de Direitos Humanos. O objetivo da única ação era a implantação do Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS) e a universalização do cofinanciamento estadual aos municípios mineiros, com previsão de 25,6 milhões para 2012. As demais ações da assistência social estavam compreendidas no programa associado⁴² “Gestão do Sistema Único de

⁴¹ Rede de desenvolvimento: “São arranjos que estimulam e proporcionam um comportamento (em rede) cooperativo entre agentes governamentais e entre várias instituições, orientados para solução de problemas específicos ou para capturar oportunidades relevantes em um determinado período no tempo. As Redes de Desenvolvimento são organizadas para concentrar esforços funcionais do Governo em função de resultados finalísticos, objetivos estratégicos e estratégias comuns” (MINAS GERAIS, 2014).

⁴² Os programas associados “representam os programas dotados de colaboração sinérgica com os programas estruturadores, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos do PMDI, e, conseqüentemente, da visão de futuro que o informa. Desse modo, esses programas, embora não constituam o fulcro das maiores apostas do governo, devem perseguir, tanto quanto os primeiros, os resultados finalísticos estabelecidos no âmbito de cada Rede de Desenvolvimento” (MINAS GERAIS, 2014).

Assistência Social”, com cinco ações referentes à proteção básica e especial, monitoramento e avaliação, qualificação de recursos humanos e gestão do Conselho Estadual de Assistência Social, totalizando 19 milhões para 2012. Portanto, somados os programas, estruturador e associado, a Assistência Social tem previsão financeira de R\$ 44,6 milhões para 2012.

Vale lembrar que a proposta referente ao cofinanciamento das despesas de custeio para a proteção básica foi incluída no orçamento por meio de emenda popular apresentada em 2005, conforme descrito na seção 5.3. Nos anos subsequentes esta emenda foi mantida, ampliando gradativamente os recursos, passando de 3 milhões em 2005 para mais de 8 milhões em 2010. Em 29 de dezembro de 2010, por meio da Resolução nº 459/2010 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), o Governo do Estado institui o Piso Mineiro de Assistência Social (PMAS), com o objetivo de cofinanciar os municípios com recursos destinados ao custeio dos serviços socioassistenciais e benefícios eventuais. O valor do Piso Mineiro de Assistência Social é calculado de acordo com o número de famílias incluídas no CadÚnico, com o valor de R\$ 1,80 por família cadastrada nos primeiros quatro anos, ampliando para R\$2,20, a partir de 2015. O Governo do Estado optou pelo escalonamento anual dos municípios, sendo atendidos 214 municípios em 2011. Segundo a proposta do PPAG 2012-2015, apenas em 2014 a totalidade dos municípios mineiros receberiam os recursos previstos no PMAS.

Em que pese o avanço do cofinanciamento da Política de Assistência Social por meio do Piso Mineiro, a proposta apresentada no PPAG 2012-2015 enfraquece o SUAS visto que restringe a Política de Assistência Social a uma única ação com status de prioridade governamental, alocando as demais ações em programa associado. Diante do exposto, torna-se claro que o objetivo central da Política de Assistência Social fica circunscrito ao repasse de recursos aos municípios sem considerar as ações como um todo. A bem da verdade, as ações de cofinanciamento da proteção básica e especial, a qualificação dos recursos humanos, o sistema de monitoramento e avaliação e a gestão do Conselho de Assistência Social, componentes do programa associado, são imprescindíveis para efetivação do apoio técnico e financeiro aos municípios e para o aprimoramento do SUAS. Do mesmo modo, a execução das ações regionalizadas de proteção especial é essencial para o fortalecimento do sistema. Nestes termos, a consolidação do SUAS, prevista como objetivo estratégico do PMDI, só é possível a partir da articulação de todas as ações da assistência social em um único projeto, exigindo gerenciamento e monitoramento específico, comum apenas aos programas estruturadores.

Por outro lado, o desafio da redução da pobreza e das desigualdades, apresentado no PMDI para que “Minas seja o melhor Estado para se viver”, exige do Governo do Estado um maior investimento na proteção social. Para exemplificar, a Rede de Desenvolvimento Social e Proteção detém apenas 2,44% dos recursos destinados às Redes de Desenvolvimento Integrado, com meta financeira prevista de R\$391 milhões em 2012 (MINAS GERAIS, 2011).

5.4.1 Erradicação da miséria e conexão de arenas participativas: mais recursos para a assistência social

As repercussões do contexto político-institucional na agenda do Legislativo serão examinadas nesta seção, buscando identificar as modificações ocorridas no processo participativo de discussão das leis orçamentárias, a partir da realização do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. Serão apresentadas as alterações no arranjo institucional que possibilitaram a conexão das diversas arenas participativas, existentes na Assembleia de Minas, e permitiram o fortalecimento da participação e a incidência nas leis orçamentárias, especialmente, na Política de Assistência Social. Em razão disso, argumenta-se que a agenda política e social voltada para a erradicação da miséria pautada pelo Governo Federal, aliada à perspectiva do Governo Estadual em responder positivamente às demandas sociais, fortaleceu a participação da sociedade no âmbito do Legislativo e contribuiu positivamente para a efetividade dos resultados da Comissão de Participação Popular.

A Assembleia de Minas inicia a 17ª Legislatura com a perspectiva de alinhar sua pauta aos debates sobre a erradicação da miséria. Com o objetivo de discutir as diretrizes do Plano Brasil sem Miséria e as propostas do Governo estadual para superar a pobreza e as desigualdades regionais e sociais, a ALMG realizou nos dias 09 e 10 de junho o Ciclo de Debates “Estratégias para a Superação da Pobreza” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014a), com mesas temáticas seguidas de debates. Contando com a parceria de 42 entidades em sua organização, a discussão tinha como perspectiva subsidiar a revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 (PPAG). A iniciativa do evento foi do Deputado André Quintão (PT), eleito presidente da CPP, para o biênio 2011 a 2013. Como coordenador do Ciclo e com a intenção de desdobrar o debate em todas as regiões do Estado, o parlamentar foi coautor do requerimento

para a realização do “Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade”, assinado também pelos deputados Dalmo Ribeiro, João Leite, Rômulo Viegas, do PSDB, e pela deputada Luzia Ferreira, do Partido Popular Socialista (PPS).

Com o propósito de avaliar as políticas públicas de erradicação da pobreza desenvolvidas pelo Estado; propor ações para a superação da miséria e das desigualdades regionais e sociais; e subsidiar a discussão e elaboração das leis orçamentárias, o Seminário mobilizou 85 entidades da sociedade civil em sua organização, cerca de 350 municípios mineiros e 4.000 pessoas. Nos 12 encontros realizados nas macrorregiões⁴³ do estado, ocorridos entre os dias 05 de setembro a 10 de outubro, foram apresentadas 445 propostas. A consulta pública pelo site da ALMG recebeu mais 172 sugestões. Ao todo foram 617 propostas que foram votadas e priorizadas na etapa final, ocorrida em Belo Horizonte entre os dias 24 a 26 de outubro, com a presença de representantes das regiões e novos participantes.

O documento final do Seminário contém 84 propostas para a superação da miséria, contemplando as diversas políticas públicas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014b), destacando-se a política de combate ao crack; erradicação do analfabetismo e ampliação da rede de escolas famílias agrícolas; efetivação do Bolsa Reciclagem, garantindo recursos para as associações e cooperativas de catadores de material reciclável por serviços ambientais; alimentação escolar oriunda da produção da agricultura familiar, dentre outras. A proposta mais votada no Seminário foi a universalização do Piso Mineiro de Assistência Social assegurando aos 853 municípios o repasse de R\$ 55, 4 milhões. O objetivo é fortalecer o SUAS e ampliar o cofinanciamento do Estado, proporcionando aos municípios melhores condições para realizarem a “busca ativa” das famílias em situação de pobreza extrema, inserido-as nos programas de transferência de renda, inclusão produtiva, apoio à agricultura familiar, entre outros do Plano Brasil Sem Miséria.

Tendo em vista o objetivo do Seminário Legislativo de incidir sobre a elaboração do PPAG e da LOA, o documento final foi enviado para análise técnica em conjunto com as sugestões populares originadas das audiências públicas do PPAG 2012-2015. As propostas pertinentes ao PPAG foram transformadas em proposta de ação legislativa tendo como autoria o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. Esta dinâmica possibilitou a conexão de dois

⁴³Os encontros regionais foram realizados nas cidades de Ribeirão das Neves, Araçuaí, Governador Valadares, Patos de Minas, Paracatu, Montes Claros, Sete Lagoas, Uberlândia, Divinópolis, Pouso Alegre, Muriaé, Teófilo Otoni.

espaços de participação existentes na ALMG, delineando um sistema integrado participativo (MENDONÇA CUNHA, 2012). Essa inovação no arranjo interno da Assembleia de Minas, embora não seja uma prática sistemática e estruturada, indica a possibilidade de construir uma nova estratégia para aperfeiçoar os mecanismos de participação. Num processo longo e complexo, o sistema envolveu os mais diferenciados atores atuando em espaços participativos distintos integrados por um processo sequencial que fortaleceu as propostas populares e otimizou os espaços participativos com resultados efetivos para as políticas públicas.

Na avaliação do presidente da CPP e coordenador do Seminário, a integração dos diversos espaços de participação além de produzir propostas concretas nas leis orçamentárias, “criou condições favoráveis para a aprovação de projetos que tramitaram na ALMG em 2011 e que foram definidos como prioridades durante o evento” (MINAS GERAIS, 2012, p.16). Dentre eles destaca a criação do Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), o Bolsa Reciclagem e a Proposta de Emenda à Constituição que inclui a erradicação da pobreza e das desigualdades regionais entre os objetivos prioritários do Estado.

Por outro lado, as audiências públicas de discussão das leis orçamentárias, em 2011, ganham centralidade na pauta legislativa tendo em vista o debate do planejamento governamental para os próximos quatro anos de gestão, materializado no PPAG e as diretrizes de longo prazo, propostas no PMDI, para o período de 2012-2030.

Do ponto de vista do desenho institucional, a ALMG inaugurou um novo formato das audiências públicas, até então coordenadas pela Comissão de Participação Popular, estendendo esta prerrogativa para as demais comissões permanentes. Dessa forma, as redes de desenvolvimento integrado e os projetos estruturadores foram agrupados conforme o mérito das comissões permanentes da Assembleia de Minas, sendo formados 11 grupos de discussão. Outra inovação proposta, porém com pouca aderência por parte dos parlamentares, foi a participação dos presidentes das comissões na etapa de negociação das sugestões populares com o Poder Executivo. A introdução destas medidas foi impulsionada pela avaliação positiva dos processos participativos do PPAG e a sua repercussão no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. O êxito da experiência participativa deve ser incorporada pelo conjunto dos parlamentares e disseminada em todas as comissões da ALMG, tornando o processo mais institucionalizado e fortalecendo o papel fiscalizador do Poder Legislativo.

Nesta edição das audiências públicas, a participação da sociedade civil foi inferior ao constatado nos anos anteriores contando com a presença de 278 pessoas⁴⁴. A redução da participação do público quando comparado com os anos anteriores pode ser associada a duas hipóteses. O primeiro deve-se ao fato da proximidade da realização das audiências públicas de discussão do planejamento governamental com o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, tornando mais difícil a participação do público. O segundo fator relaciona-se à alteração no desenho institucional das audiências públicas das leis orçamentárias. Como a coordenação das audiências ficou a cargo da presidência de cada comissão permanente e o envolvimento dos parlamentares com o planejamento governamental é distinto, as estratégias de mobilização do público se diferenciaram conforme o interesse de cada parlamentar.

No resultado final das audiências públicas do PPAG foram apresentadas 399 sugestões populares, gerando 199 propostas de ação legislativas (PLEs). Destas, 123 ou 61,8% foram oriundas do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade e 76 PLEs ou 38,2% originárias das audiências públicas de discussão do PPAG. É importante ressaltar que 86 PLEs propostas pelo Seminário foram de autoria exclusiva deste evento e 37 propostas tiveram a autoria compartilhada com as audiências públicas do PPAG. No resultado final, 176 PLEs foram aprovadas, gerando 81 emendas ao PPAG e 25 à LOA, totalizando R\$ 25.543.636,00 (MAGALHÃES; MOREIRA; REIS, 2012).

Estes dados revelam o potencial do Seminário Legislativo na produção de propostas vinculadas às leis orçamentárias e uma redução das sugestões populares originadas das audiências públicas quando comparadas com os anos anteriores. Novamente, torna-se relevante pesquisar os impactos das alterações do desenho institucional no processo participativo. No entanto, esta discussão demanda uma investigação específica que possibilite compreender a relação entre as alterações no desenho institucional, ocorridas a partir de 2011, e as repercussões na participação do público e nos resultados do processo participativo, que poderão ser objeto de outra pesquisa.

Para a assistência social foram aprovadas duas emendas populares às leis orçamentárias. A primeira de autoria exclusiva do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, e a mais votada nesta arena, diz respeito à universalização do Piso Mineiro de Assistência Social. É

⁴⁴ Dados da Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial da ALMG.

possível afirmar que os atores vinculados assistência social participaram ativamente do Seminário, seja na comissão organizadora, seja na Comissão Técnica Interinstitucional⁴⁵ (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014b) contribuindo, inclusive, com a formulação das propostas discutidas nos encontros regionais. A proposta altera a meta física elevando de 214 municípios, que recebiam os recursos em 2011, para 822 municípios, em 2012, ampliando os recursos em R\$11.713.636,00, totalizando R\$36,7 milhões para o Piso Mineiro. Em 2013, todos os 853 municípios receberão os recursos do piso na ordem de R\$48,1 milhões. A segunda proposta, apresentada tanto no Seminário Legislativo como nas audiências públicas, refere-se à destinação de recursos para aquisição de equipamentos para os CRAS e CREAS com o aporte de R\$1.000.000,00. Em suma, para a assistência social foi destinado R\$12,7 milhões, correspondendo a 49,77% do total dos recursos das emendas populares aprovadas nas leis orçamentárias.

Convém mencionar que o Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), projeto de lei de autoria do Executivo, que prevê taxação adicional em bebidas alcoólicas, cigarros e armas para custear programas sociais de combate à miséria, com arrecadação prevista de R\$172 milhões, foi estratégico para negociação das propostas populares. Com tramitação simultânea aos projetos das leis orçamentárias e tendo como relator o presidente da CPP, o parecer da relatoria incluiu dentre as finalidades do FEM “promover a proteção social por meio de serviços e benefícios socioassistenciais no âmbito da Política de Assistência Social” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014c), prevendo recursos para assegurar a universalização do Piso Mineiro. Nesse sentido, deve-se dizer que houve uma conexão entre a pauta legislativa de erradicação da miséria e as propostas populares, permeada por um ambiente político favorável à participação da sociedade no interior do Legislativo mineiro.

Neste ano de 2011, parece certo afirmar que não houve uma conexão mais estratégica entre a Conferência de Assistência Social e a discussão das leis orçamentárias no âmbito da CPP. A IX Conferência Estadual de Assistência Social, realizada entre os dias 20 a 22 de outubro de 2011, com tema central “Consolidar o SUAS e valorizar os trabalhadores”, contou com a participação de 895 pessoas. Já os 19 encontros regionais, ocorreram entre os dias 15 de agosto a 27 de

⁴⁵Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs) são grupos de discussão formados por representantes de entidades da sociedade civil, de órgãos públicos, da área acadêmica, e por técnicos ou especialistas nos temas definidos, responsáveis por elaborar um relatório de propostas de âmbito estadual a serem discutidas nos encontros regionais do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014f).

setembro, envolvendo 1600 pessoas. Observa-se que o período de realização das Conferências coincide com as datas que ocorreram o Seminário Legislativo e as audiências públicas do PPAG, sugerindo uma superposição de agendas o que pode ocasionar uma dificuldade na articulação política dos dois espaços participativos. Dentre as deliberações da Conferência, a universalização do Piso Mineiro de Assistência Social figura como sétima prioridade para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS. Por outro lado, no eixo de avaliação da implantação do SUAS foi recorrente o reconhecimento da importância do Piso Mineiro tanto no reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais como na gestão do trabalho e na erradicação da extrema pobreza.

Em síntese, em 2011, o cenário político dos governos federal e estadual com relação às prioridades governamentais e a atuação nas políticas públicas foram centrais na definição da pauta do legislativo mineiro e nos resultados do processo participativo realizado pela CPP. Do mesmo modo, a articulação das propostas do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade com as leis orçamentárias demonstrou a importância de conectar os espaços participativos para maximizar a efetividade das instituições participativas. Cumpre assinalar que, os resultados da CPP foram potencializados pelo bom desempenho do Seminário Legislativo que articulou o contexto político amplo com a pauta legislativa e a participação popular.

6 CONCLUSÃO

A ampla participação política vivenciada pela sociedade brasileira nas últimas décadas e a intensificação de práticas participativas, sobretudo, a partir da década de 1990, aliada aos princípios democráticos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, propiciaram a criação de novos mecanismos participativos e uma complexa arquitetura institucional nos processos de produção e implementação de políticas públicas. As instituições participativas introduziram um novo padrão de interação entre a sociedade civil e o Estado, permitindo uma relação de complementaridade entre participação e representação. Com objetivos e formatos variados e os mais diversos atores envolvidos, é certo que as instituições participativas produziram resultados diferenciados tanto na produção de políticas públicas como na capacidade de democratizar as relações sociais e políticas. Estudos mais recentes sobre as práticas participativas têm priorizado a discussão da efetividade das IPs no sentido de avaliar a importância dos resultados alcançados pela ação participativa e os fatores que incidem sobre os mesmos.

Dentre as várias iniciativas participativas que articulam atores sociais e agentes públicos num processo de compartilhamento de decisões políticas, destaca-se a experiência da Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Instituída em 2003, a CPP introduziu a discussão das leis orçamentárias de forma participativa, modificando os trâmites legislativos com incidência no planejamento governamental. A particularidade da experiência ocorrida no parlamento mineiro, autorizando o processo participativo na discussão das leis orçamentárias, especialmente, na elaboração e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), indica uma tendência e um potencial da Assembleia de Minas em aperfeiçoar sua organização legislativa e as práticas democráticas, buscando fortalecer os canais institucionalizados de participação da sociedade civil em seu interior.

Desde sua instalação, a CPP tem acumulado experiências inovadoras que demonstram o potencial da participação do cidadão nos espaços de representação política, apresentando resultados significativos que aprimoram tanto o planejamento das ações governamentais como o próprio processo participativo, afetando positivamente as políticas públicas. De 2003 a 2012, a Comissão de Participação Popular aprovou em média mais de 100 emendas populares ao ano, totalizando 1.106 emendas ao PPAG e à Lei Orçamentária Anual, com implicações significativas, sobretudo para a assistência social. Para além dos importantes resultados numéricos, cabe

destacar a inclusão no PPAG, por meio de emenda popular, de novo projeto estruturador de cunho social e a inserção das audiências públicas de revisão anual e de monitoramento do planejamento, mecanismos cruciais para o aprimoramento contínuo das peças orçamentárias.

Com a compreensão que os resultados alcançados pela Comissão de Participação Popular são possibilitados por uma conjunção de fatores, a pesquisa buscou relacionar tantos os aspectos institucionais como aqueles referentes à cultura política. Nesta perspectiva, e com uma visão multidimensional foram identificadas as variáveis que incidem nos resultados alcançados pela CPP e as implicações para a Política de Assistência Social nos anos de 2003, 2005 e 2011, articulando tanto as dimensões internas ou endógenas à participação como as variáveis externas ou exógenas ao processo participativo.

Com relação aos fatores endógenos ao processo participativo é notória a importância das variáveis institucionais, especialmente, o desenho institucional e as normas que definem a estrutura necessária para o funcionamento da CPP. Assim, dentre as regras e a estrutura organizacional que asseguram a tramitação das propostas populares no interior do Legislativo convém ressaltar a parceria com o Executivo na realização das audiências públicas possibilitando um compromisso prévio do Governo do Estado com a prática participativa. De igual forma, o processo decisório e de negociação das propostas populares, baseado em análise técnica e política, envolvendo vários atores do Legislativo e do Executivo é estratégico para legitimar o processo participativo e garantir resultados efetivos. A regularidade das audiências públicas de discussão do PPAG e as regras que norteiam o funcionamento da comissão no que diz respeito à participação da sociedade são elementos centrais que informam o grau de formalização e democratização da CPP. Convém destacar, ainda, que as estratégias de seleção do público participante com foco nos segmentos que atuam nas políticas públicas possibilita uma participação qualificada e mais ativa.

Com relação à participação dos atores sociais é importante considerar dois enfoques analíticos distintos, mas complementares, que se relacionam com as variáveis endógenas e exógenas ao processo participativo. Por um lado, o resultado produzido pela instituição participativa é um fator importante que define o perfil do público participante. Nesta concepção institucionalista, os atores são motivados a participar diante dos resultados gerados pela instituição participativa. No caso da CPP, a incidência na política de alocação de recursos, especialmente, no planejamento governamental e no orçamento público são oportunidades que

incentivam à participação. De outra parte e considerando as variáveis exógenas, a participação é possibilitada pelo caráter associativo dos atores e pelas características participativas que permeiam a trajetória da assistência social, influenciando positivamente na presença de diversos atores no debate participativo das leis orçamentárias no legislativo mineiro. Ainda é relevante considerar como os atores sociais relacionam com as instituições participativas. Nesse sentido, deve-se dizer que os atores estratégicos da assistência social participam do processo de discussão das leis orçamentárias no âmbito do Legislativo, quando este espaço é central para efetivar a alocação de recursos e alterar o planejamento para a assistência social. O momento que a CPP atua no ciclo da política pública é a última oportunidade que os atores têm para incidir nas leis orçamentárias que vigorarão no ano seguinte.

Outras variáveis endógenas que incidem diretamente sobre os resultados da CPP relacionam-se com o conteúdo das propostas populares apresentadas e o nível de mobilização e pressão exercida no decorrer do processo participativo pelos atores da assistência social. Por outro lado, a característica associativista da sociedade civil e o desenvolvimento da Política de Assistência Social são variáveis exógenas ao processo participativo que estimulam uma participação qualificada, articulada e mobilizada dos atores da assistência social na discussão das leis orçamentárias.

Por fim, dentre as variáveis endógenas é essencial considerar o compromisso da liderança parlamentar com as práticas participativas e sua capacidade de vocalizar as preferências populares. Acrescente-se, ainda, a capacidade política da presidência da CPP de conduzir o processo de negociação com os diversos atores do Legislativo e com o Poder Executivo transformando as sugestões populares em emendas às leis orçamentárias. Nesse sentido, o projeto político das lideranças institucionais identificadas com experiências participativas é um fator que potencializa e amplia os espaços democráticos e participativos, contribuindo para os resultados da Comissão de Participação Popular. Ademais, a aliança entre atores da assistência social e as lideranças institucionais que defendem práticas participativas possibilitou a formação da chamada *policy community*, articulando esforços e estratégias para influir no processo participativo e alcançar resultados positivos para a Política de Assistência Social.

Do ponto de vista das variáveis exógenas ao processo participativo é imprescindível considerar o contexto no qual atuam as instituições participativas e as condicionantes político-institucionais como fatores que incidem nos resultados das IPS. Em razão disso, o contexto

político dos Governos Federal e Estadual, suas implicações no planejamento governamental e nas prioridades sociais, e os reflexos na Política de Assistência Social são variáveis que refletem nos resultados da CPP. Relacionadas a estes fatores, figura-se a natureza e a trajetória da Política de Assistência Social que impacta diretamente nas relações federativas e no compartilhamento de competências entre os entes federados, na forma organizativa e participativa dos atores da assistência social e nos mecanismos de financiamento e gestão da política pública. Por sua vez, o “cruzamento das arenas discursivas”, traduzido como a articulação e integração dos diversos espaços de participação existentes no Legislativo mineiro e sua conexão com esferas mais amplas, influencia os resultados da CPP. A transformação das deliberações das Conferências Estaduais de Assistência Social em propostas populares no âmbito da Comissão de Participação Popular é uma articulação que potencializa e legitima as propostas populares, facilita o processo de negociação e fortalece as decisões políticas para a aprovação das emendas populares.

Em virtude dessas considerações, é possível concluir que a combinação das variáveis endógenas e exógenas ao processo participativo e a forma como elas se articulam são aspectos que influenciam o sucesso das práticas participativas. Vale lembrar que nos anos pesquisados percebe-se a prevalência de algumas variáveis conforme o contexto de cada ano estudado.

Como se pode notar, em 2003, o desenho institucional e a necessidade de legitimar o processo participativo, a participação ativa dos atores e a conexão com as deliberações da Conferência Estadual de Assistência Social contribuíram de forma decisiva para os resultados da CPP. Da mesma forma, o contexto político dos Governos foi central para a aprovação das propostas da assistência social. O Governo Federal priorizou a inclusão social na agenda política e inseriu a assistência social na pauta governamental ao passo que na esfera estadual os programas sociais não ocuparam um lugar de destaque no planejamento das ações governamentais. A ausência de propostas sociais mais efetivas possibilitou um cenário político favorável para a aprovação do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas dentre os projetos prioritários do Governo Estadual.

No ano de 2005, a trajetória participativa da assistência social e as inovações ocorridas com a implantação do SUAS no desenho e organização da Política de Assistência Social possibilitaram um alto nível de mobilização e articulação entre os diversos atores sociais e a construção de propostas populares qualificadas e pertinentes às exigências do atual momento. A participação significativa dos atores e as importantes deliberações registradas na Conferência

Estadual foram desdobradas e integradas na discussão participativa das leis orçamentárias na CPP, fortalecendo a aprovação das propostas da assistência social.

Em 2011, o contexto político dos Governos foi estratégico para a atuação e os resultados da Comissão de Participação Popular. O Governo Federal inseriu na agenda nacional a erradicação da miséria como uma medida civilizatória e inadiável para o desenvolvimento do país com repercussão nas prioridades do Governo do Estado e na agenda do Legislativo mineiro. Convém ressaltar que, assim como em 2003, este era o primeiro ano dos Governos, momento de apresentar uma agenda positiva para a sociedade e de elaborar o planejamento governamental para os próximos quatro anos. No âmbito da CPP, a alteração do desenho institucional, conectando outras arenas participativas existentes na ALMG com a discussão das leis orçamentárias refletiu positivamente nas propostas da assistência social e nos resultados da CPP.

Observa-se nos três anos em estudo, o protagonismo exercido pela presidência da CPP na condução do processo participativo e de negociação das propostas populares com o Governo do Estado revelando a importância da aliança entre agentes públicos e os atores sociais para o sucesso das práticas participativas.

Além da incidência nos resultados das políticas públicas, o debate das leis orçamentárias no âmbito da CPP provocou alterações no padrão de discussão das matérias orçamentárias e nas relações estabelecidas entre os Poderes Legislativo e Executivo e entre o Estado e a sociedade. Em primeiro lugar, o arranjo institucional de discussão das leis orçamentárias, com foco no PPAG, introduziu na pauta legislativa a discussão do plano governamental possibilitando o necessário alinhamento do planejamento de médio prazo com o orçamento anual.

Por sua vez, a incorporação da sociedade civil no debate do planejamento das ações governamentais e na definição da alocação dos recursos públicos produziu impactos na relação estabelecida entre representantes e representados e, conseqüentemente, afetou os graus de *responsiveness* e de *accountability* no Legislativo. Os cidadãos ao vocalizarem suas preferências na arena parlamentar introduziram modificações substanciais na relação estabelecida com os parlamentares, com implicações na agenda do Executivo no sentido de priorizar políticas públicas e ações a serem executadas pelo Governo do Estado. Estas alterações conferiram maior protagonismo ao Legislativo mineiro diante do Poder Executivo. Assim, o exercício da *accountability* vertical possibilita, também, o melhor desempenho do controle do Legislativo sobre o Executivo, ou seja, incide positivamente sobre o controle horizontal dos governantes.

O modelo adotado pela ALMG de revisão anual do PPAG produziu efeitos importantes como o monitoramento da execução orçamentária das políticas públicas, por parte da CPP e de alguns movimentos sociais, e exigiu a formação e capacitação dos diversos atores. Essa iniciativa possibilitou a redução da assimetria informacional existente entre os agentes públicos e a sociedade e permitiu o exercício mais qualificado da participação política. A cada ano percebe-se maior apropriação dos instrumentos da gestão pública pela diversos segmentos sociais e apresentação de propostas populares comprometidas com as políticas públicas. Pode-se, inclusive, afirmar que a maioria das sugestões apresentadas é inovadora e não está presente no planejamento prévio elaborado pelo governo, o que atesta a importância da incorporação das demandas sociais e o aprimoramento do planejamento público no processo de discussão do PPAG.

Observa-se, desde 2003, que as propostas populares relacionam-se com políticas públicas voltadas para o enfrentamento à pobreza como implantação de serviços de proteção social, combate à fome e promoção da segurança alimentar, estímulo à agricultura familiar, educação infantil e rural, alimentação e transporte escolar, erradicação do trabalho infantil e combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, geração de renda por meio da inclusão produtiva, apoio aos quilombolas, indígenas e mulheres. Depreende-se disso, que os movimentos sociais afetos a essas questões, que historicamente estiveram à margem das decisões governamentais, encontram nesse espaço uma oportunidade para influírem no processo de tomada de decisão, vocalizarem suas demandas e incluí-las na agenda pública, o que reforça o caráter democratizante desse processo.

Dessa forma, o debate público do PPAG abriu possibilidades e perspectivas para o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos na relação estabelecida entre o Executivo, Legislativo e sociedade, exigindo um processo de escuta e negociação intensos. As audiências públicas constituem um espaço que proporciona a aproximação da sociedade ao Estado e permite a expressão das preferências, aprimorando a interlocução entre os diversos atores. Torna-se, portanto, um espaço de discussão e negociação da agenda governamental.

Por fim, o planejamento público e a participação da sociedade nas decisões governamentais são ferramentas cada vez mais utilizadas e necessárias para o aprimoramento da democracia, o dinamismo da gestão e a implementação de políticas públicas. Promover e desenvolver a *accountability*, possibilitar a priorização de ações que promovam a equidade e

buscar maior eficiência do Estado na execução das políticas públicas são objetivos que devem ser perseguidos e efetivados pelas práticas participativas. Os avanços alcançados para a implantação do Sistema Único de Assistência Social pelo debate público das leis orçamentárias, no âmbito do Legislativo mineiro, demonstram como instituições participativas podem ser efetivas para a consolidação de políticas públicas. Esta foi a contribuição da Comissão de Participação Popular para a Política de Assistência Social em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: SEMINÁRIO NACIONAL, MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis, Anais..., 2007. Mimeografado.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Imprensa: São Paulo, Hucitec, USP, Departamento de Ciência Política, 1998.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. "O debate em torno do capital social: uma revisão crítica". Bib, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1º semestre, 1999.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 129-174.
- ALMEIDA, D. R; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade o Brasil. In: PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS (Org.). Controle público e democracia. Belo Horizonte: UFMG, v. 6, 2009. p. 88-114.
- ALMEIDA, D. R; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.109-123.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S. The Civic Culture. Boston: Little Brown, 1965.
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org). O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 23-83.
- ANASTASIA, Fátima. "Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo", In: Cadernos de Ciências Sociais, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 31-46, dezembro, 2002.
- ANASTASIA, Fátima. "Federação e Relações Intergovernamentais, In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- ANASTASIA, Fátima. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, Myriam Costa de (org). A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas: eventos institucionais 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 47-54.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado; NUNES, Felipe. De lá para cá. As

condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAËZ, Manuel Alcántara. (Org). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. Cadernos Aslegis, v. 40, p. 33-54, 2010.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magda; SANTOS, Fabiano. Parlamento na atualidade: tendências de mudança e inovações. Revista do Legislativo. v.43. Belo Horizonte: ALMG. 2010, p. 130 a 151.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: ABRÚCIO, Fernando (org). O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002.

ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e NUNES, Felipe. Associativismo Civil e Participação Política na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 157-169.

ARRETCHE, Martha. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n.40, p. 111-141, jul. 1999.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Cartilha da Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte. 2003.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. A Participação Popular no PPAG desde 2003. Disponível em:

http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/participacao.html. Acesso em: 27 abr. 2014a.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Conheça os deputados. Disponível em: http://www.almg.gov.br/deputados/conheca_deputados/index.html. Acesso em: 29 abr. 2014b.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Ciclo de Debates Estratégias para Superação da Pobreza. Disponível em:

http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2011/ciclo_superacao/index.html. Acesso em: 30 abril 2014c.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Monitoramento das Ações do Planejamento do Estado. Disponível em:

<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/monitoramento.html?tagNivel1=199&tagAtual=10271>. Acesso em: 16 jul. 2014d.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Pronunciamentos. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/pronunciamentos/index.html>. Acesso em: 14 fev. 2014e.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. Disponível em: http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2011/seminario_pobreza/index.html. Acesso em: 24 abr. 2014f.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Tramitação de Projetos. Disponível em: http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2011&n=2446&t=PL&doc=1. Acesso em: 27 abril 2014g.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAËZ, Manuel Alcántara. (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University, 2009.

AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 13-25.

AVRITZER, L.; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte: UFMG. n° especial, mar. 2005, p. 16-41.

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

Editora 34, 2004, p.210-238.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. “Governança, Accountability e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais”. In: Revista de Economia Política, janeiro de 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 10ª edição. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2004.

_____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 04 mar. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. _____. _____. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. _____. _____. NOB SUAS 2010: aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais. Brasília: MDS/SNAS, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/mural/arquivos/nob-suas-2010-minuta-consulta-publica-final.pdf>. Acesso em : 5 mar. 2014.

_____. _____. _____. SUAS WEB. Brasília: MDS/SNAS, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/suasweb>. Acesso em: 24 abr. 2014.

_____. Ministério da Justiça. Subvenção Social. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/>. Acesso em: 09 mar. 2014a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004-2007: Mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Relatório Anual da Avaliação: ano base 2012 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília: MP/SPI, 2013.

_____. Câmara dos Deputados. 10 anos da Comissão de Legislação Participativa. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2013.

_____. Discurso de posse da Presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>. Acesso em: 23 jun. 2014.

BORBA, Julian. Participação político como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. , Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.65-76.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Ipea, p. 181-260, 2005.

CASTRO, Jorge Abraão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição. Brasília: IPEA, n. 17, 2009.

COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. Eleições 2010. Disponível em: http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf. Acesso em: 22 ago 2014.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: MDS; UNESCO. (Org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. Metapolítica, v. 4, n. 14, p. 24-47, 2000.

CONEGUNDES, Ana Maria. A Participação dos cidadãos na arena parlamentar: as Comissões de Legislação Participativa e de Participação Popular do Maranhão e de Minas Gerais. 2005. Monografia (Especialização em Políticas Públicas), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CONEGUNDES, Ana Maria; ROCHA, Rosilene. Norma Operacional Básica 2012 e a capacidade institucional dos entes federados para a efetivação do SUAS. Trabalho apresentado no III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, promovido pelo Conselho Regional de Serviço Social, realizado de 07 a 09 de junho de 2013, em Belo Horizonte.

CORE, F. G. O Processo orçamentário Brasileiro. Revista ABOP, Brasília, v. 13 (32) n. 2, p. 7-20, maio/set. 1992.

CORTES, Soraya M.V. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25. Caxambu. Anais. 2002.

CORTES, Soraya M.V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.137-149.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações Intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. Revista de Sociologia Política. Curitiba, v.19, p.211-235, jun. 2011.

CRUS, José Ferreira; SELLOS, Elaine Maria da Cunha. A Participação do Estado de Minas Gerais na construção da Política de Assistência Social: a contribuição do Fórum Mineiro de Assistência Social. Belo Horizonte/MG, PUC/MG, 2002 (mimeo).

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 297-321.

DAHL, Robert. Um Prefácio à Teoria Democrática. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1989.

FARIA, Claudia F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 240-272.

FARIA, Claudia F. Do ideal ao real: as Consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. Lua Nova, São Paulo, 87: 63-81, 2012.

FARIA, Claudia F.; LINS, Isabella Lourenço; PETINELLI, Viviane. Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, 2011. Disponível em http://www.waporbh.ufmg.br/papers/Claudia_Feres_Faria.pdf . Acesso em: 14 jul. 2014.

FARIA, Claudia F.; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Claudia F; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.125-

135.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAËZ, Manuel Alcántara. (org). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FLEURY, Sabino José Fortes. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: OLIVEIRA, Myriam Costa de (org). A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos Institucionais 1990/2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

FONSECA, Igor Ferraz. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. , Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 159-169

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (eds.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo . São Paulo: Ed. 34, 2004, pp. 173-209.

GOODIN, Robert E. Sequencing Deliberative Moments. In: GOODIN, Robert E. Innovating Democracy. Cambridge University Press. 2008.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto, ALMEIDA, Bernardo Tavares e LAS CASAS, Humberto Barbosa. “O Planejamento no Contexto Democrático”, In: Revista do Legislativo, número 38, Minas Gerais, 2004.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HENDRIKS, Carolyn M. “Integrated deliberation: reconciling civil society’s dual role in deliberative democracy”. Political Studies, v.54, n.3. 2006. pp.486-508.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2009. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso em: 10 jun. 2014.

JACCOUD, Luciana (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005.

_____ (Org.). Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: MDS; UNESCO. (Org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LICHTLER, A. *Proposta Orçamentária: A base para a execução do PPA*. (Monografia de Especialização em Gestão Pública/Enap). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2003. 54 p.

LIMA, Ângela Dayrell de. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. In: CARNEIRO, Carla Bronzo; COSTA, Bruno Lazzarotti (orgs). *Gestão social: o que há de novo?* v. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal. Origens e Evolução*. Zahar. Rio de Janeiro, 1978.

MADUREIRA, Fábio. A evolução do Seminário Legislativo. In: OLIVEIRA, M. C. (org) *A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos Institucionais 1990/2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 25-30.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares. A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o parlamento. In: *Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: ALMG, 2009. p. 1-15.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares; MOREIRA, Mario César Rocha; REIS, Érika de Faria. Impactos do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade: a compatibilização com o PPAG 2012- 2015. *Revista do Legislativo*, nº 44. Belo Horizonte: ALMG. 2012. p. 44-59.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *RBCS*, n. 29, p.5-34, out.1995.

MANSBRIDGE, J. *Everyday Talk in Deliberative System*. In: MACEDO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics : essays on democracy and disagreement*. NY: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

MANSBRIDGE, J. “Deliberative democracy” or “democratic deliberation”? In: ROSENBERG, S. W. (ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

MATTA, J. L. J. da. *O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira*. 61 p. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp)–Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento*

participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.

MENDES, M. J. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, jan. 2008. 45 p. (Textos para Discussão, n. 38).

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Aprimoramento de eventos da ALMG. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. 2012a. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/relatorio_aprimoramento_eventos_almg.pdf. Acesso em: 25 abr. 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Participação na ALMG: rumo a um sistema integrado? Revista do Legislativo, nº 44. Belo Horizonte: ALMG. 2012b, p 60 a 68.

MENDOZA, Enrique Cabrero. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿un obstáculo para la descentralización fiscal. Gestion y Política Pública, 2º semestre, año/v. XIII, n. 3. Centro de Investigacion y Docencia Económicas. D.F., México, 2004, p.753-784.

MESQUITA, Ana Cleuza Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tania Maria Eller. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. Texto para discussão 1724. IPEA. 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Resolução nº 5.065 de 07 de junho de 1990. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Diário do Legislativo. 1ª edição. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1990.

MINAS GERAIS. Glossário de Termos Parlamentares. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 1997.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Resolução nº 5.176, de 1997. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 9. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Resolução nº 5.212 de 09 de maio de 2003. Dispõe sobre a instituição da Comissão de Participação Popular. Diário do Legislativo. Belo Horizonte: 2003

MINAS GERAIS. Constituição (1989) Constituição do Estado de Minas Gerais. 12ª edição. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2005.

MINAS GERAIS. Revista do Legislativo, nº 44. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Direcionamento Estratégico – Assembleia 2020. Belo Horizonte: ALMG, 2013a.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 10 anos da Comissão de Participação Popular. Belo Horizonte: ALMG, 2013b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI , 2003-2020. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf. Acesso em: 05 jun. 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI , 2007-2023. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007_2023.pdf. Acesso em: 05 jun. 2014

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI , 2011-2030. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf. Acesso em: 05 jun. 2014.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord). Manual de elaboração do PPAG 2012-2015. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/20122015/planejamento/2013_08_08_Manual_revis%C3%A3o_PPAG_2012-2015_LOA_2014.pdf. Acesso em: 05 jun. 2014.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 1.116/2003. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2004. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 1.118/2003. Dispõe sobre Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007. Belo Horizonte, 2003a.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 2.687/2005. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2006. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 2.688/2005. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007 para o exercício de 2006. Belo Horizonte, 2005a.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 2.520/2011. Dispõe sobre Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 2.521/2011. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2012. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.031 de 20 de janeiro de 2004. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2004. Belo Horizonte, 2004. MINAS GERAIS. Lei nº 15.033 de 20 de janeiro de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007. Belo Horizonte, 2004a.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.970 de 12 de janeiro de 2006. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2006. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.974 de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental relativo ao período de 2004 a 2007 – para o exercício de 2006. Belo Horizonte, 2006a.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.024 de 09 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015. Belo Horizonte, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.026 de 10 de janeiro de 2012. Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício de 2012. Belo Horizonte, 2012a.

MINAS GERAIS. Mensagem do Governador do Estado de Minas Gerais 103/2011. Belo Horizonte, 2011.

MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social/sobre-o-evento/Relatorio%20Final.PDF/download>. Acesso em: 17 fev. 2014.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. IV Conferência de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2014.

_____. Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 25 jun. 2014

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. Glossário. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>. Acesso em 22 fev. 2014.

NAVARRO, Z. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L. NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

OLIVEIRA, Fabiana. Pensar a lei: o processo de elaboração legislativa incorpora inovações e amplia a participação popular. Revista do Legislativo, n.40, jan-dez. 2006. p. 32-51.

OLIVEIRA, Fabiana. Compromisso com a Participação. Revista do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 42, p. 4-19, jan./dez. 2009.

OLIVEIRA, Myriam Costa de (org). A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas - Eventos Institucionais 1990/2009. Belo Horizonte: ALMG, 2009.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDROSA, Rafael. Comissão é motivo de críticas e ciúmes. Estado de Minas. Belo Horizonte. 21 de nov. 2005. Caderno 1.

PELIANO, Ana Maria, RESENDE, Luis Fernando de Lara, BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 12, p. 19-38, jan./dez. 1995.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão. Artigo apresentado no Seminário Internacional "Sociedade e Reforma do Estado". São Paulo, Brasil, março, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia e Mercado. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo:Cortez, 2010. p. 253-304.

POWER, Timothy J.; GONZÁLEZ, Julio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 21, p.51-69, nov 2003.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. DADOS. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.54, no 3, 2011, pp.259 a 305.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

QUINTÃO, André. “O Aprendizado Coletivo da Participação Democrática”, in: Revista do Legislativo, nº 38, Minas Gerais, 2004.

RELATÓRIO PNUD. A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Democracia, cultura e instituições: um diálogo necessário. In: AZEVEDO, Sergio de (org). Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. Revista de Informação Legislativa -RIL/SF, nº 131, de jul./set. de 1996, Senado Federal, Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf> . Acesso em: mar 2014.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org). Planejamento e orçamento governamental. v. 2 Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20ENAP%20-%20O%20ciclo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: mar 2014

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S.(org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano (org). O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.45, nº2, 2002, p.237 a 264.

SANTOS, Fabiano. A República de 46: Separação de Poderes e Política Alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAËZ, Manuel Alcántara. (Org). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro:Revan/ Fase, 2001.

SANTOS, W. G. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada. v.1. São Paulo: Ática. 1994.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL; CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Anais da V Conferência de Assistência Social de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2003.

SILVA, Fábio de Sá. "De cada um conforme suas capacidades": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.187-196.

SILVA, Marcelo Kunrath. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L. NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. , Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p.233-246.

SOUSA, Francisco Hélio. O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o segundo lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. Brasília (DF).

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva 18 (2): 27-4. 2004.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributivo: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. (Org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M do C; TEIXEIRA, S. M. F. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 171-186

TAVARES, G. O financiamento da política de assistência social na era Suas. In: MDS; UNESCO. (Org.). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009. p 229-258

TOCQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 91-107.

VILLANI, Cristina. “Cidadania Moderna: Fundamentos Doutrinários e Desdobramentos Históricos”, in: Cadernos de Ciências Sociais. Editora PUC MINAS, 2002.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L. NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 151-158.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. Participação e deliberação — teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

YASBEC, Maria Carmelita. Sistema de Proteção Social Brasileiro: modelo, dilemas e desafios. Palestra proferida no Seminário Internacional do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília. 2010. Disponível em: www.mds.gov.br/...social/...bpc/...%20Protecao%20Social.../download. Acesso em: 15 out 2013

APÊNDICE A

Esquema analítico

A análise documental foi realizada a partir do exame de documentos do Legislativo e dos Governos Estadual e Federal, utilizando-se o seguinte esquema analítico:

1) Documentos do Executivo:

1.1- Documentos do Poder Executivo Estadual

a) Documentos que informam o planejamento governamental: projetos de leis e leis do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), nos anos de 2003, 2005 e 2011:

- quais programas e ações previstos nos projetos de leis e nas leis do PPAG referentes à Política de Assistência Social com metas físicas e financeiras.

- qual a relação da Política da Assistência Social prevista nas leis orçamentárias com as prioridades governamentais.

- quais alterações propostas pela Comissão de Participação Popular no decorrer da tramitação dos projetos das leis orçamentárias para a Assistência Social e sua importância para a consolidação do SUAS em Minas Gerais.

b) Documentos relacionados à gestão da Política de Assistência Social: deliberações da Comissão Intergestores Bipartite (CIB):

- quais os critérios e mecanismos de partilha dos recursos da assistência social pactuados e o seu impacto no processo participativo de discussão das leis orçamentárias.

c) Documentos referentes aos compromissos compartilhados entre Governo e sociedade: anais das Conferências Estaduais de Assistência Social dos anos de 2003, 2005 e 2011:

- deliberações das Conferências e sua relação com as propostas apresentadas no processo de discussão das leis orçamentárias e aprovadas pela Assembleia de Minas.

- qual o posicionamento dos atores da assistência social com relação às deliberações da Conferência e ao processo participativo de discussão das leis orçamentárias.

1.2- Documentos do Poder Executivo Federal:

Não serão examinados os projetos das leis orçamentárias do Governo Federal tendo em vista que o Congresso Nacional não conta com mecanismos participativos no processo de

tramitação das leis orçamentárias, objeto de análise desta pesquisa. As alterações ocorridas nos projetos de leis no Poder Legislativo referem-se apenas às emendas parlamentares. Além disso, em 2005 não ocorreu tramitação do PPAG no Congresso Nacional, uma vez que esta legislação não é revista anualmente no âmbito federal, como ocorre no Legislativo mineiro. Deste modo, serão examinadas apenas as Leis dos Planos Plurianuais de 2003 e de 2011, aprovadas para os períodos de 2004-2007 e 2012-2015.

a) Documentos que informam o planejamento governamental: leis do PPAG de 2003 e 2011.

- quais programas e ações previstos na Lei do PPAG referentes à Política de Assistência Social com metas físicas e financeiras.
- qual a relação da Política da Assistência Social prevista no PPAG com as prioridades governamentais.

b) Documentos referentes aos compromissos compartilhados entre Governo e sociedade: anais das Conferências Nacionais de Assistência Social dos anos de 2003, 2005 e 2011.

- deliberações das Conferências Nacionais e sua relação com as propostas apresentadas no processo de discussão das leis orçamentárias e aprovadas pela Assembleia de Minas.

2) Documentos do Legislativo

a) Documentos que informam o desenho institucional da Assembleia Legislativa e da Comissão de Participação Popular: Regimento Interno, Deliberações da Mesa Diretora, cartilhas da CPP, programação das audiências públicas de discussão do PPAG e Revista do Legislativo:

- qual o arranjo institucional adotado pela Assembleia de Minas que possibilita e estimula práticas participativas e como ele se estrutura.
- qual o desenho institucional adotado e mecanismos utilizados pela Comissão de Participação Popular para a discussão participativa das leis orçamentárias.

b) Documentos que informam o conteúdo, a tramitação e o processo de negociação das propostas populares apresentadas ao PPAG: relatório gerencial das propostas de ação legislativa (PLE), relatórios técnicos de avaliação do processo participativo e do planejamento governamental.

- qual o conteúdo das propostas populares apresentadas para a Política de Assistência Social, seus proponentes e impacto na implementação do SUAS.
- qual o conteúdo das emendas populares aprovadas pela CPP.
- avaliação do desenho institucional das audiências públicas e do processo de negociação.

- análise dos projetos de leis do PPAG com relação às propostas para a Política de Assistência Social, seu impacto na implementação do SUAS e a relação com as normativas federais e estaduais que regulam a assistência social.

c) documentos que informam o posicionamento dos atores participantes: pronunciamentos dos parlamentares no Plenário da Assembleia de Minas e notas taquigráficas de audiências públicas

- qual o posicionamento político dos parlamentares quanto ao processo participativo e de negociação com o Governo do Estado.

APÊNDICE B - PROPOSTAS APRESENTADAS E EMENDAS APROVADAS PELA COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR ANO

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2003

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. FMAS, URCMAS/RM BH, CEAS	1. 1. Criação do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	1.1. Cria no PPAG o Programa Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas – 622, com "status" de projeto estruturador, composto pela transferência de ações da assistência social e inclusão da ação Implantação de Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência .	1.000.000,00
TOTAL			1.000.000,00

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2004

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. FMAS, CMAS/BH, CRESS	<p>1.1. Ampliação de recursos financeiros para: apoio aos municípios, realização das conferências regionais e estadual, capacitação de gestores e conselheiros, co-financiamento dos serviços de atenção ao idoso e à pessoa com deficiência e municipalização das ações, concessão de benefício, implantação do sistema de informação da política de assistência social.</p> <p>1.2. Alteração de denominação de ação para que o Estado possa receber transferências da União para a prestação de serviços de proteção social básica nos municípios em gestão estadual</p>	<p>1.1. Amplia recurso financeiro em ações existentes</p> <p>1.2. Altera denominação de ação</p>	935.500,00
Sub-total			935.500,00
2. FDDCA, Fundação Fé e Alegria, Circo de Todo Mundo, Inspetoria São João Bosco,	<p>2.1. Implantação de programas de atendimento às famílias de crianças e adolescentes abrigados e família acolhedora.</p> <p>2.2. Ampliação de recursos financeiros: combate à violência e exploração sexual de crianças e adolescente e capacitação de conselheiros tutelares no programa SIPIA</p>	<p>2.1. Cria ação nova para implantação de programas</p> <p>2.2. Amplia recurso financeiro em ações já existentes.</p>	300.000,00

Pastoral do Menor da Arquidiocese de BH, Pastoral do Menor Leste II, Fundação Dom Bosco.	2.3. Transferência da ação de capacitação de conselheiros municipais de defesa dos direitos da criança e do adolescente para o Projeto Estruturador “Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas	2.3.Cria ação nova e transfere para o Programa Estruturador	210.000,00 200.000,00
SUB-TOTAL			710.000,00
TOTAL			1.645.500,00

Propostas apresentadas e emendas aprovadas - Ano 2005

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. 1 - COGEMAS.	1.1. Ordenamento das ações da assistência social em proteção básica e especial, conforme determina NOB-SUAS alterando escopo das ações.	1. Altera nome, finalidade, produto, unidade medida e meta física das ações do Projeto Estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, classificando-as segundo as proteções sociais básica ou especial.	
1.2 - FMAS, CEAS, CRESS, COGEMAS.	1.2. Manutenção dos recursos financeiros das ações: descentralização das políticas de assistência social, capacitação de recursos humanos da gestão e do controle social e sistema de informação conforme orçamento de 2005	1.2. Acrescenta recurso financeiro em ação existente igualando-as ao orçamento em vigor	430.000,00
1.3 - COGEMAS, CEAS, FMAS CRESS.	1.3. Ampliação de recursos financeiros para apoio aos municípios e cofinanciamento dos CRAS com recursos para o custeio.	1.3. Amplia recurso em ação existente	3.030.000,00
1.4 - FMAS, CEAS, CRESS COGEMAS.	1.4. Implantação dos Centros Regionais Especializados de Assistência Social e de programa de inclusão produtiva	1.4. Cria ação nova	300.000,00

1.5 - Grupo de Trabalho Segurança e Inclusão Social(*)	1.5. Transferência da ação Programa Unidade de Atendimento Especializado – pessoa com deficiência para o FEAS	1.5. Altera unidade orçamentária de ação e amplia recurso financeiro em ação existente	100.000,00
Sub-total			3.860.000,00
2.1 - FDDCA, CEDCA	2.1. Ampliação de recursos financeiros para: qualificação de recursos humanos da gestão e do controle da Política de atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, família acolhedora, apoio aos municípios e entidades nas Políticas da Infância e Juventude, sistema de informação para a infância e a adolescência - SIPIA	2.1. Amplia recurso financeiro em ação existente	635.000,00
Sub-total			635.000,00
TOTAL			4.495.000,00

(*) Participantes da audiência pública de revisão do PPAG que discutiu os projetos estruturadores das áreas de Segurança e Inclusão Social.

Propostas apresentadas e emendas aprovadas - Ano 2006

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. FMAS, CEAS, COGEMAS, URCMAS/RM BH,CRESS	<p>1.1. Ampliação dos recursos financeiros para: desenvolvimento das Diretorias Regionais da SEDESE, realização das conferências regionais e estadual de assistência social</p> <p>1.2. Transferência da ação de proteção social especial – promoção dos direitos da criança, do adolescente e da família para o FEAS</p> <p>1.3. Alteração da finalidade do programa Poupança Jovem articulando-o com o SUAS</p>	<p>1.1. Amplia recurso financeiro em ação existente</p> <p>1.2. Altera unidade orçamentária de ação</p> <p>1.3. Altera finalidade de ação</p>	600.000,00
Sub-total			600.000,00
2.1 - FDDCA, FECTIPA, FMEI	2.1. Ampliação de recursos financeiros para: realização da conferência estadual dos direitos da criança e do adolescente, direito de convivência familiar de crianças e adolescentes, implantação do sistema de informação sobre políticas para a infância e a adolescência – SIPIA, FIA, combate ao abuso e	2.1. Amplia recurso financeiro em ação existente	700.000,00

<p>2.2 - CEDCA</p> <p>2.3 - FDDCA, FECTIPA, FMEI</p>	<p>exploração sexual de crianças e adolescentes</p> <p>2.2. Alteração da finalidade da ação de qualificação dos recursos humanos da política de atendimento à criança e ao adolescente</p> <p>2.3. Aglutinação de ações semelhantes de atenção aos direitos da criança e do adolescente</p>	<p>2.2. Altera finalidade de ação incluindo capacitação de recursos humanos para o acompanhamento da execução orçamentária</p> <p>2.3. Aglutina ações</p>	
Sub-total			700.000,00
TOTAL			1.300.000,00

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2007

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1.1 e 1.2 - SENAC, COGEMAS, CEAS, URCMAS/ RMBH	1.1. Ampliação de recursos financeiros para: universalização da proteção básica e implantação de CRAS	1.1. e 1.2. Amplia recurso financeiro em ação existente	2.000.000,00
1.3 - SENAC	1.2. Manutenção dos recursos financeiros do FEAS de acordo com o orçamento de 2006 - decréscimo de 18% previsto no PLOAS 1.3. Implantação de ações regionalizadas e de consórcios públicos para a execução da proteção social especial de média e alta complexidade	1.3. Cria ação nova	50.000,00
Sub-total			2.050.000,00
2. 1 - FECTIPA	2.1. Ampliação de recursos financeiros para: atendimento às crianças e adolescente com trajetória de rua e trabalho infantil	2.1. Amplia recurso financeiro em ação existente	400.000,00
2.2 - FDDCA	2.2. Garantia da transparência e do monitoramento do “orçamento criança” com especificação de serviços de proteção especial à crianças e adolescentes em situação de	2.2. Cria ação nova com o desmembramento de recursos financeiros de ação existente	(1.396.000,00*)

	rua e trabalho infantil e do Programa Família Acolhedora	2.2. Altera finalidade de ação incluindo o atendimento ao público infanto-juvenil	
Sub-total			400.000,00
TOTAL			2.450.000,00

(*) Recursos provenientes de desmembramento de ação não são computados no valor total das emendas populares.

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2008

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1.1 - CEAS	1.1. Alteração do objetivo do programa Implantação do SUAS	1.1. Altera objetivo	750.000,00
1.2 - CEAS	1.2. Ampliação de recursos financeiros para: cofinanciamento de CREAS, qualificação de recursos humanos e realização das conferências regionais e estadual, benefício eventual.	1.2. Amplia recurso financeiro em ação existente	
1.3 - CEAS	1.3. Ampliação de recursos financeiros para: viabilizar proposta da SEDESE de execução de atividade de proteção à pessoa idosa	1.3. Proposta não aprovada e aglutinada em outra ação	
1.4 - COGEMAS	1.4. Implantação de ações regionalizadas e de consórcios públicos para a execução da proteção social especial de média e alta complexidade	1.4. Cria ação nova	100.000,00
Sub-total			850.000,00
2.1 - FECTIPA	2.1. Ampliação de recursos financeiros para: qualificação	2.1. Amplia recurso financeiro em ação	850.000,00

2.2 - Promotoria da Infância e Juventude de BH, FDDCA	profissional de adolescentes em situação de exploração sexual e de trabalho infantil, reordenamento de abrigos 2.2. Ampliação de meta física e financeira para o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente ameaçados de morte - PPCAM	existente 2.2. Altera meta física. Recurso financeiro alterado, mas não contabilizado por se tratar de correção de erro constatado no Projeto de Lei.	
Sub-total			850.000,00
TOTAL			1.700.000,00

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2009

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1.1 - COGEMAS	1.1. Desmembramento de ação com vistas a assegurar o cofinanciamento dos benefícios eventuais	1.1. Cria ação nova com o desmembramento de recursos financeiros de ação existente* e alteração da finalidade da ação anterior	(300.000,00*)
1.2 - CEAS, CRESS, grupo de trabalho (**)	1.2. Implantação de ações Regionalizadas de Proteção Especial e fomento a Consórcios Intermunicipais	1.2. Cria ação nova com desmembramento de recursos financeiros de ação existente	(1.200.000,00*)
1.3 - CEAS, CRESS, grupo de trabalho (**), Diretoria Regional da SEDESE de Montes Claros e Câmara Municipal de Ubá.	1.3. Alteração de finalidade das ações: a) qualificação de recursos humanos para gestão e controle do SUAS, incluindo a certificação dos servidores públicos; b) cofinanciamento de serviços para municípios na execução da proteção social especial incluindo o segmento da terceira idade como público	1.3. Altera finalidade de ação	
	1.4. Ampliação de recursos financeiros para: proteção social	1.4. Requerimento à SEDESE para assegurar	

1.4 - Grupo de trabalho (**)	especial dos municípios com crianças e adolescentes abrigados em Teófilo Otoni	recursos para a proteção especial	
Sub-total			-
2. FECTIPA, FDDCA, CMDCA/ Divinópolis, Oficina de Imagens	2.1. Ampliação de recursos financeiros para: combate ao trabalho infantil – Programa Reciclando Oportunidades; implantar e monitorar os Planos Estaduais de Convivência Familiar e Comunitária, de Erradicação do Trabalho Infantil, e de Enfrentamento à Violência, Abuso e Exploração Sexual; Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil- Pair	2.1. Especifica recurso financeiro em ação existente	1.140.000,00
Sub-total			1.140.000,00
3. Movimento Nacional da População de Rua	3.1. Ampliação de recursos financeiros para: realização de seminários regionais de população de rua	3.1. Especifica recurso financeiro em ação existente	150.000,00
Sub-total			150.000,00
TOTAL			1.290.000,00

(*) Recursos provenientes de desmembramento de ação não são computados no valor total das emendas populares.

(**) Participantes da audiência pública de revisão do PPAG realizada em Itaobim.

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2010

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1.1 - COGEMAS	1.1. Criação do piso de média complexidade	1.1.Requerimento à SEDESE solicitando a implantação do piso de média complexidade	310.000,00
1.2 - COGEMAS, CEAS, CRESS	1.2.Ampliação de recurso financeiro para: benefícios eventuais, estruturação e construção de CRAS e CREAS.	1.2.Amplia recursos financeiros em ação existente	
1.3 - COGEMAS	1.3. Garantia de acesso das famílias de acampamentos e áreas de ocupação aos serviços da assistência social	1.3. Requerimento à Sedese solicitando especial atenção às pessoas que se encontram em acampamentos e áreas ocupadas	
Sub-total			310.000,00
2. FECTIPA, FDDCA, Promotoria da Infância e da Juventude	2.1.Ampliação de recursos financeiros para: combate ao trabalho infantil – Programa Reciclando Oportunidades; Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil no PAIR, reordenamento de abrigos, PPCAM.	2.1. Amplia recurso financeiro em ação existente	500.000,00
Sub-total			500.000,00

3. Movimento Nacional da População de Rua, Pastoral do Povo da Rua	3.1. Ampliação de recursos financeiros para: mobilização e capacitação de equipe e entidades para atuar com a população de rua	3.1. Amplia recurso financeiro em ação existente	100.000,00
Sub-total			100.000,00
TOTAL			910.000,00

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2011

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. 1 - Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade	1.1.Ampliação de recursos financeiros para: universalização do Piso Mineiro de Assistência Social até 2012(*)	1.1.Amplia recurso financeiro em ação existente por meio do Fundo de Erradicação da Miséria	11.713.636,00
1.2 - Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, COGEMAS, CEAS	1.2.Ampliação de recursos financeiros para: equipar CRAS e CREAS	1.2. Amplia recursos financeiros em ação existente	1.000.000,00
1.3 - COGEMAS, CEAS	1.3. Transferência das ações de proteção básica e especial para o programa estruturador Assistência Social e Direitos Humanos – 011 e alteração da finalidade, meta física e financeira da ação de proteção social especial, incluindo a oferta de serviços regionalizados.	1.3.Transfere ações para programa estruturador e altera finalidade da proteção especial	
Sub-total			12. 713.636,00
2.1 - FEVCAMG	2.1. Implantação do Plano de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil	2.1.Cria ação nova no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Políticas de Direitos	150.000,00(**)

		Humanos	
Sub-total			-
3. Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade	3.1. Implementação da Política Estadual para a População em Situação de Rua (*)	3.1. Criar ação nova no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Políticas de Direitos Humanos	100.000,00(**)
Sub-total			-
TOTAL			12. 713.636,00

(*) Proposta oriunda do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade e reforçada nas audiências públicas de discussão do PPAG pelos segmentos vinculados à Política de Assistência Social e o movimento de população de rua.

(**) Recurso alocado no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Políticas de Direitos Humanos não sendo considerado no somatório dos recursos da assistência social

Propostas apresentadas e emendas aprovadas – Ano 2012

Proponente	Proposta	Emenda aprovada	Valor
1. CEAS, Ação Social Santo Antônio (Araçuaí), Consórcio Intermunicipal de Araçuaí	1.1. Ampliação de recursos financeiros para: Piso Mineiro de Assistência Social alterando o valor de família referenciada de R\$1,80 para R\$2,20; construção de CRAS nos municípios que ainda não contam com o serviço; para despesas da delegação de Minas Gerais na Conferência Nacional de Assistência Social; implantação de centros dia para pessoa idosa em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes; Implantar centro de referência para pessoa com deficiência, de caráter regional; cofinanciamento da proteção especial de alta complexidade; aquisição de veículo para atender adolescentes institucionalizados	1.1. Requerimento à SEDESE solicitando: estudos de impacto financeiro na alteração do valor base; capacitação dos municípios para a correta aplicação dos recursos do piso mineiro da assistência social; estímulo à adesão ao SUAS dos 15 municípios que ainda não implantaram CRAS; garantia de transporte e de hospedagem para delegação mineira à Conferência Nacional de Assistência Social; estudos sobre implantação de centro dia e centro de referência para pessoa com deficiência	420.000,00
1.2 - CEAS	1.2. Inclusão de objetivos no Programa Estruturador Assistência Social e Direitos Humanos: assegurar o fortalecimento das ações de combate à pobreza e incorporar a perspectiva étnico- racial e de gênero em todas as ações de assistência social	1.1. Amplia recurso em ação existente para construção e equipamento de CRAS, aquisição de veículo e manutenção de abrigo 1.2.Rejeição	
TOTAL			420.000,00

(*) Recursos provenientes de desmembramento de ação não são computados no valor total das emendas populares.