

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Graduação em Gestão Pública

Gustavo Costa Silva Sbampato

**A participação na Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de
Minas Gerais: desafios e possibilidades**

Belo Horizonte

2014

Gustavo Costa Silva Sbampato

**A participação na Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de
Minas Gerais: desafios e possibilidades**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Graduação em Gestão Pública.

Orientadora: Eleonora Schettini Martins Cunha

Belo Horizonte

2014

Gustavo Costa Silva Sbampato

A participação na Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas
Gerais: desafios e possibilidades

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de
Graduação em Gestão Pública.

Eleonora Schettini Martins Cunha (Orientadora) – UFMG/DCP

Eduardo Moreira da Silva – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2014

RESUMO

O Brasil tem protagonizado a criação de muitas inovações institucionais que propiciam a participação popular nos governos e instituições representativas, como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos e, no âmbito do Poder Legislativo, comissões parlamentares abertas à participação popular. São novos tipos de arranjos e/ou instituições que buscam inserir a população nos diferentes momentos do ciclo de políticas públicas que podem conferir maior legitimidade e *accountability* ao processo de tomada de decisão.

Esse trabalho tem como objetivo analisar a Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com o intuito de verificar as possibilidades e os desafios que se colocaram para a participação popular. Para isto, foi aferido o tipo de participação que permite, os públicos envolvidos, o fluxo de tramitação das proposições e os encaminhamentos resultantes das proposições apresentadas pela sociedade.

Para a análise foi realizada uma revisão na literatura sobre representação, participação e deliberação, estudos recentes da teoria democrática, e também foi realizada a análise dos documentos de criação e funcionamento da Comissão. Por fim, um levantamento de dados sobre as proposições e os desdobramentos que foram gerados pela participação social no período de 2010 a 2013, utilizando os dados fornecidos pela própria comissão.

Como resultado, verifica-se que a Comissão de Participação Popular configura-se como uma real possibilidade de ação para os atores da sociedade civil no interior do Poder Legislativo, considerando os tipos de atores envolvidos, os municípios representados e os encaminhamentos dados para as propostas. Além disso, também foram verificadas às possibilidades e os desafios que a Comissão apresenta para a participação.

Um tema de grande relevância para o curso de Gestão Pública devido ao recente interesse dos governos em estabelecer canais de diálogo com a população e instituir espaços em que decisões são tomadas em conjunto com a população. Sendo imprescindível a formação de profissionais com conhecimento desses mecanismos para implementar esses canais e aprofundar seus efeitos.

Palavras-chave: Participação; Representação; Deliberação; Poder Legislativo; Comissões Parlamentares; *Accountability*

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Origem das PLE's por ano	32
Tabela 2 – Temas mais frequentes nas PLE's no período 2010-2013	33
Tabela 3 – Proponentes com maior envolvimento na apresentação de PLE's no período 2010-2013	34
Tabela 4 – Distribuição das PLE's por categoria de proponente por ano	35
Tabela 5 – Número de proponentes por PLE's propostas no período por categoria de proponente 2010-2013	36
Tabela 6 – Encaminhamentos dados aos PLE's por ano	37
Tabela 7 – Razões para a rejeição de PLE's por ano	38
Tabela 8 – Razões para a rejeição de PLE's por temática no período 2010-2013	39
Tabela 9 – Razões para rejeição de PLE's por proponente no período 2010-2013	40
Tabela 10 – Rejeição de PLE's por categoria de proponente por ano	41
Tabela 11 – PLE's propostas nas Sedes por ano	42
Tabela 12 – Número de entidades envolvidas na apresentação de PLE's por Sedes no período 2010-2013	43
Tabela 13 – Rejeição de propostas por número de entidades envolvidas na apresentação de PLE's por Sedes no período 2010-2013	44
Tabela 14 – Número de municípios contemplados nas PLE's propostas por Sedes no período 2010-2013	45
Tabela 15 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's no período 2010-2013	46
Tabela 16 – Quantidade de municípios, projetos e menções de municípios por PLE por tipo de município no período 2010-2013.	46
Tabela 17 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas em Belo Horizonte no período 2010-2013	47
Tabela 18 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas no interior no período 2010-2013	48

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1: A articulação entre Participação, Representação, Deliberação nos arranjos institucionais contemporâneos da democracia brasileira	10
1.1 <i>Da Participação</i>	10
1.2 <i>Da Representação</i>	14
1.3 <i>Da Deliberação</i>	16
1.4 <i>Minipúblicos</i>	20
CAPÍTULO 2: A participação na ALMG: o papel da Comissão de Participação Popular	24
2.1 <i>Participação na ALMG</i>	24
2.2 <i>A Comissão de Participação Popular</i>	28
CAPÍTULO 3: A Comissão de Participação Popular em números	31
3.1 <i>Dados gerais</i>	32
3.2 <i>Por municípios</i>	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

O Brasil tem protagonizado a criação de muitas inovações institucionais que propiciam a participação popular nos governos e instituições representativas, como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos e, no âmbito do Poder Legislativo, comissões parlamentares abertas à participação popular. São novos tipos de arranjos e/ou instituições que buscam inserir a população nos diferentes momentos do ciclo de políticas públicas que podem conferir maior legitimidade e *accountability* ao processo de tomada de decisão.

O presente trabalho debruçará sobre a participação social na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em especial, na Comissão de Participação Popular, que é um órgão permanente da mesma desde 2003. Uma vertente diferente para o estudo de participação na estrutura governamental, pois até então as inovações e a literatura dessa área ocupavam-se principalmente dos arranjos vinculados ao Poder Executivo. Sendo, portanto, a fonte mobilizadora desse estudo e de sua pergunta de pesquisa, a saber: “Quais são os limites e as possibilidades da atuação da Comissão de Participação Popular”.

Busca-se conhecer as práticas participativas no interior da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em um primeiro momento, e, posteriormente, analisar a Comissão de Participação Popular com o intuito de verificar as possibilidades e os desafios que se colocaram para a participação popular. Pretende-se verificar como essa Casa tradicionalmente representativa têm se aberto para a participação nesse contexto de maior aproximação das arenas políticas com a sociedade.

A Comissão de Participação Popular é uma estrutura onde a sociedade pode apresentar requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades; emenda a projeto de lei em tramitação; projeto de lei; solicitação de audiência pública; consulta popular. Apresentadas em Audiências Públicas, essas demandas são defendidas pelo seu proponente, passam por uma análise técnica da Assembleia e, sendo aprovada por seu relator, tramitam como proposta da Comissão. Para verificar os limites e possibilidades que esse tipo de

participação permite, foram aferidos os públicos envolvidos, o fluxo de tramitação das proposições e os encaminhamentos resultantes das proposições apresentadas pela sociedade.

A escolha do tema foi por considera-lo de grande relevância para o curso de Gestão Pública devido ao recente interesse dos governos em estabelecer canais de diálogo com a população e instituir espaços em que decisões são tomadas em conjunto com a população. É, portanto, imprescindível a formação de profissionais com conhecimento desses mecanismos para implementar esses canais e aprofundar seus efeitos.

No primeiro capítulo é feita uma breve revisão de parte da literatura que trata da teoria democrática para demonstrar, na primeira sessão, a compreensão do conceito de participação e como esta saiu de uma posição marginal e tornou-se central na democracia brasileira, inclusive no Estado. Em um segundo momento é analisado o conceito de representação e a dificuldade de atribuir, aos espaços participativos que se formaram na redemocratização, atributos de legitimidade e *accountability*, essenciais para o modelo representativo tradicional. Na terceira sessão, o conceito de deliberação é mobilizado na tentativa de responder às lacunas resultantes da interação entre os conceitos de participação e representação, fornecendo um modelo alternativo para a análise e a estruturação desses espaços. Encerra-se o capítulo apresentando o conceito de minipúblicos e as possibilidades de arranjos institucionais deste tipo.

Na sequência, o segundo capítulo apresenta como o Poder Legislativo, em especial a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tem se articulado dentro desse sistema. O capítulo está dividido em duas sessões: a primeira mostra as medidas que essa Casa tomou para propiciar uma maior interlocução com a população e a abertura de espaços de participação; a segunda analisa mais detidamente a Comissão de Participação Popular, instituída para ser um canal permanente de interlocução com a sociedade.

A pergunta de pesquisa que norteia o trabalho será efetivamente testada no terceiro capítulo. As análises serão apresentadas em duas sessões: a primeira, com dados gerais das PLE's, entre eles, o tipo de evento que deu origem a proposição, temas mais frequentes, os proponentes – abordando quais os maiores proponentes, seu tipo de filiação institucional e número de

proponentes por PLE's –, encaminhamentos que foram dados, motivos para rejeição; a segunda sessão, tem o foco nos municípios envolvidos, seja como sede da reunião ou como representado nas proposições. Evidencia-se, nessa, parte aqueles mais envolvidos nas proposições, a distribuição de proposição entre eles e quantos municípios são representados em cada uma das PLE's.

Por fim, nas considerações finais, busca-se sintetizar os apontamentos feitos nos capítulos anteriores e evidenciar alguns dos limites e possibilidades da atuação na Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Mostrando à luz dos conceitos da teoria democrático, do que se propõe a comissão e das análises feitas onde se encaixa essa experiência nas novas formas de participação.

CAPÍTULO 1: A articulação entre Participação, Representação, Deliberação nos arranjos institucionais contemporâneos da democracia brasileira

No presente capítulo é feito um esforço de revisão da literatura sobre representação, participação e deliberação para elucidar como instituições tipicamente representativas, como os poderes do Estado, se abriram para um modelo de democracia participativa, em especial o Poder Legislativo, que é o foco deste trabalho. Neste, foram criados minipúblicos onde atores da sociedade civil podem influenciar e participar da tomada de decisões. A revisão da teoria deliberativa faz-se essencial pela dificuldade de atribuir requisitos de legitimidade e representatividade à participação quando esta tornou-se institucionalizada e representantes da sociedade civil passaram a falar em nome de outras pessoas.

Na sequência é explorada a evolução do conceito de participação e como esta saiu de uma posição marginal e tornou-se central na democracia brasileira, inclusive no Estado. Em um segundo momento é analisado o conceito de representação e a dificuldade de atribuir, aos espaços participativos que se formaram na redemocratização, atributos de legitimidade e *accountability*, essenciais para o modelo representativo tradicional. O conceito de deliberação é mobilizado na tentativa de responder às lacunas resultantes da interação entre os conceitos de participação e representação, fornecendo um modelo alternativo para a estruturação desses espaços. O presente capítulo termina apresentando o conceito de minipúblicos e possibilidades de arranjos institucionais deste tipo.

1.1 Da Participação

Definir o termo participação no interior da teoria democrática não é tarefa simples, pois como colocado por Lavallo e Vera (2011, p.102), a dificuldade não é

apenas em decorrência da diversidade de expectativas nela depositadas e de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperáveis da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos.

Lavalle e Vera (2011) retomam os princípios de autodeterminação e de igualdade política apresentando-os como valores associados à participação. Os valores se sobrepõem por garantirem o tratamento igual à expressão dos interesses do *demos* sobre os rumos da *polity*, reforçando a ideia de participação como soberania popular por considerarem que os indivíduos têm plena capacidade de formular e, portanto, se submeter às consequências das próprias escolhas.

Um resgate histórico feito pelos autores aponta que durante a Guerra Fria uma série de restrições foram postas à teoria política, pois questionar pressupostos da democracia poderia ser entendido como crítica externa ou não democrática. A participação não saiu imune nesse período, já que seu desenvolvimento teórico poderia fortalecer os questionamentos feitos sobre os resultados e valores da igualdade que apresentavam-se superiores entre os países comunistas. Somente no período de 1970 a 1980 que a crítica participacionista ganhou força e consolidou-se como modelo alternativo de democracia frente ao modelo liberal. Como um dos desdobramentos tem-se que a participação tornou-se antitética à representação, um dos pilares da democracia liberal, e também depositária “de expectativas cuja realização seria possível como efeito da própria participação” (LAVALLE & VERA, 2011, p. 104). Outra perspectiva defendida por Macpherson (1991 [1977]) e Pateman (1993 [1970]), é que participação e representação não podem ser vinculadas exclusivamente a um modelo específico de democracia e ambos apontam a possibilidade de trabalhá-las em conjunto para superar os limites de cada uma (MACPHERSON; PATEMAN, *apud* LAVALLE e VERA, 2011, p. 105). Nesse sentido, recupera-se a possibilidade de ampliação da participação nas democracias representativas, aproximando os modelos teóricos

No período marcado pelo fim da Guerra Fria e as decorrentes transições políticas, momento no qual mudanças sobre o valor da democracia ocorreram, Gutmann (1995) afirmava que a concepção procedimental de democracia, baseado no minimalismo procedimental e valor da liberdade política, induzia ao conformismo. Portanto, seria necessário empreender novas concepções que fossem mais exigentes quanto ao funcionamento e à qualidade das instituições democráticas. Nesse contexto é formulada a vertente deliberativa procedimental que inclui debates sobre a qualidade, a representatividade e a *accountability* das instituições democráticas. Valorizam-se modalidades de participação cidadã direta (plebiscito, referendo e iniciativa

popular) e inovações institucionais como conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, conferências nacionais, enquete deliberativa, Encontro do Cidadão da *AmericaSpeaks* e o Policiamento Comunitário de Chicago¹ (GUTMANN *apud* LAVALLE e VERA, 2011, p. 110).

Os teóricos da democracia também passam a buscar formulações que venham a explicar inovações trazidas por esses espaços. Essas experiências combinam práticas participativas com instituições representativas e, assim, embaçaram as fronteiras estáveis que tinham diferenciado as posições liberais (defesa procedimental da democracia) e de esquerda (pressão e mobilização social) em relação à disputa pela melhor forma de democracia. Esses novos espaços são em sua maioria, vinculados ao Poder Executivo e ocupam-se de funções fora do lócus tradicional da representação no governo representativo. Eles foram pensados em formatos mistos nos quais a participação tornou-se compatível com governança, transparência, controles democráticos, eficiência, prestação de contas, ou seja, com a linguagem da *accountability*. Isso por propiciarem o acesso a informações governamentais e o compartilhamento do processo de tomada de decisão com a população. Os atores representados nesses mecanismos diferenciam-se da filiação institucional que deu sustentação à democracia até então (sindicatos e partidos políticos), incorporando entidades e cidadãos vinculados a organizações da sociedade civil (ONGs, associações, personalidades com ampla notoriedade pública) (LAVALLE e VERA, 2011).

No Brasil, durante os anos 1960, a participação social passa a ser articulada a uma visão emancipatória das camadas populares, apostando na ideia de tornar o povo ator da sua própria história. Nos anos da ditadura militar algumas iniciativas perduraram, mas sob vigilância direta do regime, ficando mais restrita ao associativismo comunitário. Posteriormente, durante o processo constituinte, o ideário participativo adquiriu novo perfil e

a participação, outrora popular, tornou-se *cidadã*. A *participação-cidadã* encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o

¹ Enquete Deliberativa: modela a deliberação do cidadão sob condições ideais de informação e debate para a tomada de decisão. Encontro do Cidadão da *AmericaSpeaks*: as pessoas são levadas a debater temas em grupos de dez pessoas e suas deliberações são levadas posteriormente ao grande grupo para a revisão de todos. Policiamento Comunitário de Chicago: oficiais de polícia e cidadãos deliberam sobre como aperfeiçoar a segurança pública em seu bairro (FUNG, 2004).

ideário participativo [...] às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição (LAVALLE e VERA, 2011, p. 117).

A Constituição Federal de 1988 incorporou o princípio da participação cidadã e isso gerou diversas instituições participativas. Os conselhos foram um dos expedientes institucionais criados para viabilizar a participação e, a partir “da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 117). Nessa nova fase, os estudos concentravam-se em analisar se essas instituições permitiam ou não a participação e, em um segundo momento, passou-se a tratar a qualidade da participação nessas esferas. Os estudos mais recentes procuram identificar os fatores que provocam variações nos resultados das instituições participativas e destacam: influência de partido político e/ou coalizão no funcionamento destes espaços, perfil associativo dos municípios, o desenho ou formato institucional dos espaços, a capacidade administrativa financeira das instâncias e a importância da presença e do engajamento do gestor (PIRES & VAZ, 2010; VAZ, 2011). Já no contexto

internacional a ideia de participação como modelo alternativo de democracia também cedeu espaço à avaliação de experiências específicas [...] com o intuito duplo de diagnosticar os frutos que obstaculizam e potencializam os alcances da participação, e identificar, dentre aqueles que condicionam experiências bem-sucedidas, lições para a replicação de tais experiências em contextos diferentes (LAVALLE e VERA, 2011, p. 117-8).

Assim, é possível verificar que a participação deixou de ser um campo teórico marginal, tendo ganhado relevância ao serem instituídos espaços participativos dentro do ordenamento do Estado. No entanto, a abertura de algumas decisões governamentais para a população gera um problema pela impossibilidade de todos os cidadãos participarem dos processos de decisão. Dessa forma, nesses arranjos institucionais, algumas pessoas passam a falar em nome de outras e o que era participação começa a ganhar contornos de representação trazendo para o debate teórico questionamentos sobre legitimidade e formas de *accountability*, aspectos que serão trabalhados na próxima sessão.

1.2 Da Representação

O conceito de representação, assim como o conceito de participação, vem passando por novas formulações provocadas, dentro outros fatores, pelos experimentos de participação-em-espacos-participativos. O deslocamento do conceito de representação advém de dois processos: o primeiro, de reconfiguração e, o segundo, de pluralização da representação, na proposição de Lavallo e Vera (2011), para quem ambos os processos são interdependentes. A pluralização de espaços de representação extrapolou o significado que o conceito possuía, sendo necessária uma reconceituação para abarcar as novas experiências em curso.

Rosanvallon (*apud* Almeida 2010, p.132) ressalta que a reconfiguração “é resultante de quatro níveis de transformações nas democracias modernas: uma diferenciação da política; uma pluralização dos agentes da política; uma disseminação da política, e uma crescente secularização da política”, levando a discussão política para novos contextos e arranjos. Alia-se a isso a crise do Estado de Bem-Estar Social que levou os Estados a um processo de reestruturação econômica e política no qual o governo representativo tradicional não ficou imune: os “partidos de massa perderam a centralidade, mudança de hábitos políticos dos eleitores, erosão das grandes categorias sociais ligadas ao mundo do trabalho, a crescente expansão das funções de comunicação política” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 118). Porém alguns componentes relevantes não sofreram modificações durante esse processo, tais como a “continuidade das feições básicas do governo representativo – voto, autonomia do representante, liberdade de formação e expressão de opinião e deliberação prévia à tomada de decisões” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 119).

O governo representativo tornou a representação política seu sinônimo, “projetando um halo de ilegitimidade e irrelevância sobre outras formas de representação” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 119). Parte da literatura internacional fundiu representação política e governo representativo tornando a pluralização da representação um processo supérfluo ou até mesmo não sendo notado, tendo em vista que apenas adquirem relevância mudanças e processos localizados no interior do sistema político. Para explicar a reconfiguração da representação, a literatura brasileira seguiu majoritariamente a abordagem que “parte do exame da pluralidade de inovações institucionais [...] cujo significado mais amplo é normalmente associado aos déficits

de legitimidade e\ou limites das instituições do governo representativo” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 120).

No Brasil, a pluralização das instâncias participativas teve como resultado a elevação dessas iniciativas a espaços de representação de pleno direito, por serem parte da estrutura do Estado. Assim, a representação que ocorre nessas inovações institucionais ganhou contornos de representação democrática, que ocasionam “a redefinição do valor da própria representação e a introdução da questão da legitimidade dentro das práticas de intermediação política dos atores da sociedade civil” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 124). Nesse sentido, afirma-se a representação como sendo o núcleo normativo e operacional da democracia, além de um terreno privilegiado de experimentação e inovação para ampliar e aprimorar a democracia, sendo ressignificada como oposta a exclusão e não mais à participação. Assim,

se a virtude principal da representação for a inclusão, tal capacidade de incluir é magnificada pela sua lógica de política indireta, que permite tanto incorporar discursos quanto multiplicar os lugares de fala dissonantes em relação a discursos com pretensões de enunciação da vontade popular [...] Terceiro, se a participação é a afirmação de uma vontade, pronunciada em primeira pessoa do singular, e, sob o princípio de maioria, seu resultado é a imposição de uma vontade sobre outra, a representação, por sua vez, visa a incluir discursos relevantes, inclusive aqueles minoritários (LAVALLE e VERA, 2011, p. 126).

A “participação-em-espços-participativos” representa um desafio para a representação devido aos problemas de autorização que gera e devido à falta de clareza sobre qual grupo está sendo representado em cada arena, pois não raro atua-se em nome de interesses difusos e sub-representados que são distribuídos espacialmente de modo descontínuo. Daí, surge a incorporação da ideia de *accountability* como forma de solucionar esse entrave. Nesse sentido,

o deslocamento da autorização para a *accountability* torna a legitimidade dependente de um processo que se desdobra no tempo e não de um ato inicial de consentimento, uma vez que se o controle por parte dos eventuais beneficiários implica o conhecimento da representação presuntiva exercida em seu nome, a reiteração ou renovação do controle supõe reconhecimento, confere legitimidade e permite pensar em uma espécie de autorização implícita (LAVALLE e VERA, 2011, p. 129).

Almeida (2010), ao analisar conselhos de políticas no Brasil, trabalha com o conceito de “autorização contingente”, na medida em que o não cumprimento de obrigações legais pode levar a perda de mandato, pois o poder é derivado e transmitido por outros poderes constituídos. Para que estes fóruns tornem-se espaços efetivos de representação democrática é preciso garantir a pluralidade de participantes – abrangendo um conjunto diferenciado de organizações e entidades – estando aberto para a renovação dos mesmos e a adoção de métodos inclusivos e democráticos de seleção. Em relação aos mecanismos de controle e conexão entre representantes e representados salienta a aproximação de conselheiros e entidades/sociedade; e, por último, a defesa de um mandato independente.

O trabalho de Cunha e Almeida (2013a) também detém-se na análise da legitimidade da representação nas novas instituições e aponta que o modelo participacionista de democracia tem apresentado dificuldades em propor alternativas para o problema da exclusão dos indivíduos. A perspectiva apontada pelas autoras é a boa resposta que a teoria deliberativa apresenta para essa questão, por se basear na qualidade deliberativa e na representação de opiniões e perspectivas, ao invés de representação de pessoas. Os sujeitos estariam representados, mesmo prescindindo de sua presença no momento da deliberação, pois foca-se mais na dinâmica do que nas formas de representação. Ponto este que diverge do modelo representativo – que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse – por considerar que desigualdades culturais e materiais impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Essa alternativa será melhor trabalhada na sessão seguinte.

1.3 Da Deliberação

O conceito de deliberação não escapou do processo de resignificação pelo qual passou tanto a participação quanto a representação. Na obra *Teoria Democrática e Deliberação Pública*, Avritzer realiza uma revisão do conceito e elucida como ocorreu esse processo.

No século XX, a concepção de deliberação predominante tinha uma vertente decisionística e advinha da teoria do elitismo democrático. A defesa desse modelo era sustentada pelos

argumentos de que a vontade geral é tida pela aferição da vontade da maioria, o que coloca a decisão como elemento central do processo e a desconsideração da posição perdedora. Alia-se a isso a ideia de que as preferências individuais podem ser previamente ordenadas e aferidas em um processo eleitoral. Segundo Avritzer (2000), na formulação de Schumpeter os elementos argumentativos da democracia desapareceram na confluência entre a integração do homem comum à política e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa (SCHUMPETER *apud* AVRITZER, 2000). O elitismo democrático afirma que a vontade dos indivíduos são impulsos vagos e impressões falsas e, dessa forma, defende que a população, ao invés de escolher representantes que expressem suas opiniões, deveria escolher indivíduos aptos a tomar decisões, reduzindo a deliberação ao voto (AVRITZER, 2000).

A partir dos anos 1970 uma nova vertente teórica se volta para o conceito de deliberação e retoma a questão argumentativa no interior do processo deliberativo, tendo Habermas como principal expoente. A proposta não envolve mais a aferição da vontade da maioria, e sim uma discussão racional entre iguais, de forma a chegar a uma posição que satisfaça também a minoria numérica. A concepção de preferência, nesse modelo, depende da existência de processos de barganha regulados de forma justa e que inclua várias formas de argumentação, resgatando, assim, a dimensão argumentativa (AVRITZER, 2000).

A questão que se coloca a esse modelo é como aliar os canais de deliberação pública com o sistema político. Como fora colocado por Avritzer (2000), a formulação de Habermas indica que os atores sociais podem adquirir apenas influência, sem contudo adquirir poder político. A influência transforma-se em poder administrativo apenas quando passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados, processo esse dependente da legitimidade conferida pelos debates parlamentares. Assim, para Habermas, a opinião pública é informal e, por isso, ele não formula uma proposta de institucionalização da deliberação.

Na sequência da obra, Avritzer apresenta a perspectiva de autores que buscam formular propostas de institucionalização da deliberação. Nesse intuito, Cohen e Bohman passam a definir os espaços da deliberação como ambientes nos quais as pessoas se reconhecem como iguais, há cooperação entre eles para chegar a um tipo de acordo e as atividades dos

participantes influenciam e contribuem para que determinados desfechos aconteçam. Avritzer propõe que os espaços de democracia deliberativa seriam os novos fóruns entre o Estado e a sociedade, que têm surgido em diversos países, por compartilharem três características que permitem a ocorrência da argumentação deliberativa, que são: (1) “a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação” (AVRITZER, 2000, p. 43) porque a ampliação da participação contribui para argumentação na medida em que razões não contempladas pelas esferas estatais entram em pauta; (2) são locais onde nenhum ator possui informação completa e, portanto, se faz necessário que sejam compartilhadas e discutidas, pois “os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente” (AVRITZER, 2000, p. 44); (3) permite a experimentação de diferentes formatos por ser “a racionalidade ou a eficiência gerada de forma descentralizada e *a posteriori* por múltiplos experimentos. Nesse sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não sua unidade” (AVRITZER, 2000, p. 44).

Nessa linha, é importante destacar o trabalho de Cunha e Almeida (2013a), que propõem a noção de sistema deliberativo, apontada por apresentar elementos para a superação dos problemas de autorização e *accountability* nesses espaços-participativos. Os processos deliberativos atravessariam diferentes arenas de participação, sejam formais ou informais, que teriam a mesma relevância, pois propiciariam a diversidade de atores da sociedade e do Estado em sua composição seguindo Goodin (2005, 2008) e Hendriks (2006) que observaram que as deliberações de um grupo tornam-se subsídios para a discussão em outras esferas devido a interseção e porosidade entre eles. O sistema tem a capacidade de realizar processos deliberativos públicos e inclusivos, por meio de uma articulação de arenas e atores diversos e dispersos, inclusive no tempo, garantindo a presença de todos os discursos no processo deliberativo, conectando até mesmo os cidadãos que não atuam nesses espaços.

A legitimidade do sistema, na revisão feita por Cunha e Almeida (2013a), reside: (1) na construção e circulação de um discurso público entre as diversas esferas que é construído devido à porosidade das mesmas e das contribuições importantes que oferecem para as políticas públicas; (2) nas trocas advindas das interações sociais que ocorrem sequencialmente nos processos deliberativos; (3) na forma diferida e difusa em que o sistema se compõe, permitindo

a interação entre arenas, tipos de representantes e grupos de representados de diferentes composições. Um processo que “não é, necessariamente, um diálogo, podendo haver conflito entre arenas” (CUNHA e ALMEIDA, 2013a, p. 9).

Outra forma de analisar a legitimidade do sistema deliberativo é por meio da perspectiva da representação, realizando um esforço de revisão dos princípios autorizativo e da igualdade matemática. Quanto ao primeiro, tem-se mostrado como relevante a necessidade de buscar novas formas de autorização que vão além do processo eleitoral. Uma possibilidade é passar de um modelo de representação de pessoas para um de opiniões e perspectivas, de forma a, prescindir da necessidade da presença de todos os afetados durante o processo deliberativo. Proposição que afeta o segundo princípio, ao superar a lacuna que há no igual direito de influir na tomada de decisão, já que existem grupos sistematicamente ausentes desses espaços, devido a desigualdades culturais e materiais que impedem a sua manifestação autônoma.

Cunha e Almeida (2013b, pág. 9) colocam que “entendemos que a representação não está localizada em um único fórum ou instituição do sistema deliberativo e que pode ser exercida de forma diferenciada, formal e informalmente, desde que reconhecida como legítima”. Nessa linha, a legitimidade e *accountability* dos processos está na interação entre os diferentes formatos de espaços que constituem o sistema por possibilitarem “a interação e interconexão entre representantes e representados [...] o que possibilita uma variedade de procedimentos de controle mútuo” (CUNHA e ALMEIDA, 2013b, p. 9). Assim faz-se necessário, a análise da constituição desses espaços, por possibilitarem a incorporação de diferentes perspectivas, associações e modos diversos de interação entre representante e representado, permitindo que a população julgue as atividades dos representantes da sociedade civil, mesmo não participando ativamente da escolha dos mesmos.

A perspectiva sistêmica faz com que as diferenças de composição, formação e tipo de deliberação em cada um dos espaços atribua ao sistema como um todo os atributos para uma boa deliberação, “entre os quais: igualdade de razões apresentadas, inclusividade, ausência de coerção, interatividade de discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e decisões coletivas voltadas para o grupo ou sociedade

civil em geral” (ALMEIDA, 2010, p. 139). Segundo Mendonça e Cunha (2012, p. 68) a qualidade do processo não reside em cada arena isolada, mas na possibilidade de aprimoramento da participação e na diversidade de tipo de contribuições que a estrutura sequencial do processo permite. Assim retira-se a necessidade de que cada um deles possua todos esses atributos propiciando desvincular a deliberação de um tempo e espaço específicos, pois a compreensão não é mais da representação de um indivíduo ou instituição, tampouco a formação de diálogos específicos, mas sim, um sistema complexo e plural, interagindo pluralidade e unidade, soberania individual e do Estado (CUNHA e ALMEIDA, 2013b). Assim, “a legitimidade dos atores no processo deliberativo emerge da interseção entre as esferas e não no interior dos diferentes fóruns deliberativos, o que os torna dependentes da comunicação que ocorre na conversa cotidiana, no ativismo e nos diferentes espaços representativos de tomada de decisão” (CUNHA e ALMEIDA, 2013b, p.11).

O sistema deliberativo apresenta-se como uma possibilidade de analisar os fóruns decisórios para a participação da sociedade sem perder de vista os requisitos do modelo representativo. Entende-se que a representação não precisa ser vinculada a um voto, mas sim à inclusão das diversas perspectivas em debate. Dessa forma, pessoas que não participam desses espaços podem se sentir representadas por terem suas visões e perspectivas presentes na discussão. Alia-se a isso a diversidade de formatos de espaços que o compõe, propiciando a inclusão de diversos atores no processo de discussão das propostas e a porosidade entre as esferas, que permite a influência mútua entre elas, circulando as diferentes perspectivas sobre a temática. “A força da democracia consistiria justamente na articulação desses momentos e espaços, possibilitando que os limites e fraquezas de cada um deles se vejam minimizados pelas contribuições de outras arenas” (MENDONÇA e CUNHA, XXXX, p. 66).

1.4 Minipúblicos

Ao tratar dos espaços de participação, representação e deliberação o conceito de “minipúblicos” apresenta-se útil à análise. Fung (2004) define como minipúblicos os arranjos institucionais frutos do esforço de melhoria da qualidade da esfera pública por meio de projetos mais modestos e manufaturados que reuniriam cidadãos em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente. A semelhança entre essas esferas não é pelo seu formato institucional

ou forma de atuação, mas por se tratarem de exercícios de “reparação reformista” da esfera pública ao invés de “reforma revolucionária”. Argumenta que esses formatos aperfeiçoariam a esfera pública por (1) estarem entre os esforços mais promissores de engajamento cívico e deliberação pública; (2) dada a fragmentação da vida cultural e política, a disseminação de minipúblicos teria mais efeito do que reformas de larga escala; e (3) detalhes de seus desenhos institucionais permitem a deliberação pública efetiva.

A formação de um minipúblicos passa pela definição do seu desenho institucional², que deve ser escolhido de acordo com os resultados que se desejam que o mesmo deva propiciar. Uma primeira escolha refere-se à concepção e ao tipo de minipúblicos, ou seja, o que o minipúblicos deveria fazer. Pode ser um *fórum educativo*, em que cidadãos discutam e formem opiniões sobre determinados assuntos e, para tanto, deveria tentar incluir uma variedade de concepções, os participantes levariam a sério as contribuições dos demais e informaria os cidadãos sobre as temáticas em debate. Outra possibilidade seria o *conselho consultivo participativo* que, além de fomentar o debate, desenvolveria ligações com os tomadores de decisão para alinhar as políticas públicas às preferências imediatas. O terceiro modelo é chamado de *cooperação para a resolução participativa de problemas* e teria um relacionamento mais recorrente entre Estado e a esfera pública para resolver problemas coletivos. A quarta possibilidade, *governança democrática participativa*, abriria a possibilidade dos cidadãos determinarem agendas de políticas públicas.

Na sequência, Fung (2004) destaca que se deve busca determinar quem participaria do minipúblico. O mecanismo de auto seleção voluntária é o mais usado na prática, mas, em geral, comparece tipicamente as pessoas que possuem melhores condições de vida. As alternativas seriam: escolher participantes que representem demograficamente a população alvo; por meio de ação afirmativa através do recrutamento; ou criando incentivos estruturais para atração de cidadãos que normalmente não participariam dessas instâncias. Passa-se então para a escolha e definição do tema e escopo da deliberação, para modelar a operação subsequente. Escolhe-se temas em que a população possua alguma vantagem comparativa sobre os demais atores,

² Por desenho institucional entende-se a projeção deliberada de instituições, que estabelece objetivos, regras, estruturas e mecanismos de forma prospectiva e intencional (Cunha, 2014).

podendo ser também uma forma de captar as preferências e os valores da população ou para avaliar o impacto de políticas públicas.

A quarta escolha é sobre o modo deliberativo, ou seja, a organização e o estilo de discussões do minipúblico. O processo deliberativo consiste na discussão pública na qual os cidadãos são considerados pelas ideias e argumentos que expõem e não por vantagens arbitrárias. Ainda assim, pessoas com maior facilidade para articular discursos teriam vantagem. A figura do facilitador poderia equilibrar essas diferenças e auxiliar na formação da auto expressão. Determinados casos demandariam gerar consensos ou solucionar problemas concretos, sendo necessário o treinamento e instrução para informar os participantes. A recorrência e iteração do minipúblico é o tópico seguinte. Temas estáveis demandariam reuniões apenas quando novas informações surgissem, enquanto temas controversos e ações de monitoramento uma maior frequência das reuniões.

As apostas que cada ator faria no momento da deliberação dependeriam do interesse depositado no tema em debate. Nesse quesito, os minipúblicos podem se diferir entre uma deliberação fria – indivíduos com apostas baixas estariam de mente mais aberta e sem posições fixas – e quentes – com participantes tendo muito em jogo, a possibilidade de atrair mais atores e aumentando a possibilidade de tornar a deliberação sustentável ao longo do tempo. O empoderamento refere-se à influência do minipúblico sobre as decisões públicas. Em situações nas quais os participantes não possuem uma reivindicação legítima que os levem a participar, o empoderamento poderia levar a uma captura privada ou delegação ilegítima do poder estatal. O oitavo e último aspecto trata da forma de alimentação da discussão no minipúblico. Pode ser dianteira, caso os políticos e mandatários levem o resultado das deliberações em conta nas decisões subsequentes, ou traseira, caso o minipúblico se atém ao monitoramento e à avaliação das ações em fase de implementação.

A compreensão e a articulação desses conceitos são fundamentais para o presente trabalho. A “participação-em-espacos-participativos”, mesmo com o mérito de aprofundamento da democracia ao incluir novos atores na tomada de decisões e abrir informações do Estado ao público, nos leva a problemas de representação, devido à impossibilidade da participação de

toda a população em todas as decisões. Assim, a representação se faz necessária, e coloca o desafio de conferir a esses espaços legitimidade perante aos cidadãos, mesmo que esses não se envolvam em sua dinâmica. A deliberação, por sua vez, altera a perspectiva da representação de atores e passa a considerar a representação de discursos, de perspectivas, como forma de ampliar os interesses envolvidos e buscar soluções mais inclusivas. Além disso, a perspectiva de trabalhar esses diferentes espaços-participativos, ou minipúblicos, em um sistema, permite analisar a porosidade e a influência entre eles, para que as discussões dos diferentes espaços alimentem o processo decisório.

CAPÍTULO 2: A participação na ALMG: o papel da Comissão de Participação Popular

Após a exposição da reconceituação que passaram os termos participação e representação, bem como a apresentação do sistema deliberativo como uma alternativa para solucionar os problemas de representatividade e *accountability* nos minipúblicos que estão se formando faz-se necessário apresentar como o Poder Legislativo, em especial a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, têm se articulado dentro desse sistema. O capítulo está dividido em duas sessões: a primeira, mostrará as medidas que essa Casa tomou para propiciar uma maior interlocução com a população e a abertura de espaços de participação; a segunda, analisará mais detidamente a Comissão de Participação Popular, instituída para ser um canal permanente de interlocução com a sociedade.

2.1 Participação na ALMG

A virada participativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais iniciou-se em um momento de renovação dos membros da Casa, em 1986, quando percebeu-se a necessidade de uma melhoria da imagem do Poder Legislativo, aproveitando o processo de redemocratização em curso no país. A discussão acerca de questões que integrariam a nova constituição estadual foi o ponto inicial de uma mudança de paradigma dentro da instituição e a geração de um novo padrão de interação com a sociedade civil (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Na sequência, foi criado o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional com o objetivo de propor e implementar formas que consolidassem essa nova vertente da Casa. Seu trabalho pautou-se na modernização de órgãos já existentes, por meio de uma reestruturação administrativa, e maior profissionalização dos servidores; contratação de uma consultoria externa para diagnosticar e propor medidas para melhorar os processos comunicativos da ALMG; sensibilização dos parlamentares em torno dessa causa; e a criação de novos órgãos para colocar em prática os novos mecanismos de interlocução com a sociedade civil (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Entre os novos órgãos criados têm-se a Escola do Legislativo, a TV Assembleia, o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) e o Espaço Político-Cultural. A Escola do Legislativo, criada em 1992, teve como objetivo a capacitação dos servidores da ALMG e, posteriormente, passou a oferecer cursos de formação para vereadores e seus assessores, fortalecendo as Câmaras Municipais. Em uma nova expansão de suas atividades começou a oferecer atividades a todos os cidadãos de Minas Gerias, tendo um papel importante na educação e informação para a cidadania. A TV Assembleia iniciou suas atividades em 1995 com a transmissão de sessões plenárias e reuniões de comissões, mas atualmente inclui outros tipos de transmissão. O CAC fornece informações sobre a agenda da Casa e sobre os parlamentares, enquanto o Espaço Político-Cultural destina-se a eventos de exercício da cidadania e a integração do Legislativo com a sociedade (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Esse processo de transformação da ALMG não ficou restrito às ações do Comitê. O Regimento Interno de 1990 também teve papel relevante, por consolidar a possibilidade da população ser proponente de leis (de iniciativa popular) e conferindo-lhes a possibilidade de participar das discussões relacionados aos projetos que encaminhassem. Atribui ao cidadão, ainda, a possibilidade de controle da burocracia pública através da apresentação de petições e representações contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, para conhecimento e providências da Assembleia Legislativa (MAGALHÃES *apud* MENDONÇA e CUNHA, 2012).

O Regimento Interno ainda prevê alterações no papel das Comissões Permanentes, que passaram de um papel de emissão de parecer sobre assuntos submetidos à sua avaliação para ter “poder terminativo em matérias relacionadas à declaração de utilidade pública, denominação de próprios públicos, datas comemorativas e homenagens cívicas, bem como determinados projetos de resolução e requerimentos” (ANASTASIA *apud* MENDONÇA e CUNHA, 2012, p.70). Dedicam-se a discussão de temas específicos realizadas por grupos de parlamentares definidos, propiciando que estes se especializem em temas específicos, qualificando o debate e favorecendo a circulação e o debate de informações qualificadas que subsidiam as decisões nas sessões plenárias (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Assim como o Comitê, o Regimento Interno de 1990 não apenas faz modificações nas estruturas existentes, mas também, cria novos procedimentos que propiciam a participação, entre eles: Audiências Públicas; Ciclos de Debates; Seminários Legislativos; e Fóruns Técnicos. As Audiências Públicas propiciam a discussão entre parlamentares, cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis como forma de subsidiar o processo legislativo. São convocadas pelas comissões permanentes, podendo ser solicitadas por entidades e segmentos interessados no tema em questão. Em 1993, tornam-se regionalizadas para articular-se com as decisões relativas a novos investimentos do orçamento de Minas Gerais nas regiões do Estado. Porém, como apontado por Mendonça e Cunha (2012, p. 71) “houve uma resistência por parte do Estado para cumprir a execução orçamentária priorizada nas audiências públicas, o que levou a extinção dessas audiências, em 1999”.

Os Ciclos de Debates são eventos simples e de pequena escala, permitindo a realização de um número maior de ciclos e variedade de temas. Consistem na apresentação de um tema por especialistas seguido de debate com os cidadãos participantes. Seu objetivo é alimentar uma discussão relevante e não gera qualquer tipo de documento. São realizados em Belo Horizonte sendo transmitidos pela TV Assembleia e os cidadãos podem participar por telefone ou pela internet. Os Seminários Legislativos são eventos de maior porte em que temas relevantes são debatidos por parlamentares, membros da sociedade civil e entidades públicas com o intuito de construir um documento com propostas que subsidiem a atividade parlamentar. Foi criado em 1991 e a partir de 1999 iniciou o processo de interiorização. Os Fóruns Técnicos também visam a discussão de temas específicos, mas com perfil mais técnico, tendo o mesmo objetivo dos seminários. “Fóruns tendem a ter um processo de interiorização mais restrito e envolvem, em geral, um número menor de pessoas” (MENDONÇA e CUNHA, 2012, p. 87). Em todos eles, Ciclos de Debates, Seminários Legislativos e Fóruns Técnicos, a prerrogativa de aprovação e de realização é da Mesa Diretora da ALMG. Os três eventos por buscarem melhorar a qualidade dos projetos apresentados e a discussão dentro da Assembleia através da reunião de cidadãos em deliberações públicas estão alinhados a definição de minipúblico dada por Fung.

Os anos 2000 apresentam-se como um novo ciclo de aprofundamento dessas mudanças ao dar continuidade aos mecanismos expostos e ao criar de novos. A Comissão de Participação Popular, que passa a integrar a estrutura da ALMG em 2003 como uma Comissão Permanente,

tem como intuito ampliar a atuação dos cidadãos no processo legislativo, atribuindo-lhes a possibilidade de apresentação de projetos de lei, propostas de modificação das leis orçamentárias, aprimoramento das atividades do Legislativo, entre outros. Valeu-se do aprendizado institucional das extintas Audiências Públicas sobre matérias orçamentárias, possibilitando que a Comissão de Participação Popular retomasse essa discussão com a população através de um processo mais efetivo e empoderado que será abordado na próxima sessão.

A Consulta Pública Online, outra inovação, foi primeiramente realizada em relação ao Plano Decenal de Educação e demonstra o esforço da Assembleia em empregar Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para intensificar a interação com a sociedade. Os usos das TICs remontam ao desenvolvimento do site da instituição e seu constante aprimoramento tem como objetivo tornar a navegação mais acessível e atraente para o cidadão. Outros recursos disponíveis são as enquetes, fóruns de discussão, chats, comentários em notícias e o encaminhamento de projetos de lei ou comentário sobre projetos em tramitação. Tecnologias desse porte são usadas como recursos auxiliares de participação por atravessarem outros processos e fomentam a participação de pessoas fisicamente distantes da ALMG (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Além dessas iniciativas, a ALMG atua conjuntamente com o poder Executivo – na realização de conferências de caráter regional ou estadual e em teleconferências diversas, e com a PUC Minas, no projeto Parlamento Jovem que tem como objetivo promover reflexões e debates sobre os processos legislativos com estudantes universitários e do ensino médio (MENDONÇA e CUNHA, 2012).

Essas ações mostram como a ALMG tem se preocupado na construção de minipúblicos diversos que propiciam diferentes articulações entre a instituição e setores da sociedade civil, técnicos e órgãos da administração pública. Reis, Magalhães e Moreira (2012, p. 58) colocam que “podemos afirmar, então, que houve a constituição de um sistema participativo e deliberativo, uma vez que as demandas foram processadas por um debate coletivo [...] foram absorvidas institucionalmente por força de emendas ao projeto de lei”, ao constatarem a veiculação das

propostas dos eventos institucionais pela Comissão de Participação Popular. A próxima sessão se deterá sobre a Comissão de Participação Popular (CPP) elucidando seu funcionamento os e meios disponíveis para a atuação da sociedade civil.

2.2 A Comissão de Participação Popular

A Resolução 5.212/2003 institui a Comissão de Participação Popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) que e é regulamentada pela Deliberação 2.333/2003. Sua criação vem do interesse da ALMG em renovar as suas relações com a sociedade. Por meio dela, organizações da sociedade civil podem apresentar propostas à ALMG de forma mais ágil, não sendo necessário recorrer à iniciativa popular de lei. Além disso, permite a solicitação de informações oficiais a órgãos públicos, propor audiências públicas, debater leis orçamentárias e sugestões de aprimoramento dos trabalhos parlamentares, abrindo à sociedade prerrogativas que eram restritas aos parlamentares. Considera-se

que essa Comissão, além de propiciar o aperfeiçoamento de nossa vida democrática, é também um instrumento de educação cívica, ao estimular os cidadãos a se perceberem, cada vez mais, como agentes políticos e coautores das leis que regem suas próprias vidas (Cartilha da Comissão de Participação Popular).

A Resolução 5.212/2003 acrescenta a Comissão no Regimento Interno da ALMG e prevê as matérias de sua competência, entre elas: a Proposta de Ação Legislativa (PLE)³ encaminhada à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 289; a realização, com a concordância prévia da Mesa da Assembleia, de consulta pública sobre assunto de relevante interesse; a sugestão popular visando a aprimorar os trabalhos parlamentares. Acrescenta ainda o inciso 3º ao artigo 288 prevendo que o primeiro signatário, ou aqueles que este houver indicado, poderá fazer o uso da palavra por até sessenta minutos para discutir o projeto de lei de iniciativa popular, aplicando tal medida também ao artigo 289. Por fim, modifica o artigo 289, facultando à entidade associativa da sociedade civil, com exceção de partidos políticos com representação na Casa, a proposição de ação legislativa, encaminhando-a primeiramente a Comissão de Participação Popular, sendo facultativo desta a realização de audiência pública para discuti-la.

³ São propostas de ação legislativa: requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades; emenda a projeto de lei em tramitação; projeto de lei; solicitação de audiência pública; consulta popular.

Sendo aprovada, a proposta é transformada em proposição de autoria da referida comissão ou ensejará a medida cabível, podendo ser anexado a esta proposição de autoria parlamentar, proposta posteriormente, desde que com ela guarde semelhança.

A regulamentação feita pela Deliberação 2.333\2003 elucida melhor como será a participação popular na Comissão. A proposição de proposta de ação legislativa deve ser acompanhada de apresentação de cópia do ato constitutivo da entidade e suas alterações; ata de eleição da diretoria; comprovante de registro, no órgão competente dos documentos anteriormente citados, caso necessário, documentos adicionais podem ser solicitados pela Comissão. A data e o horário de discussão e votação da matéria são comunicados a(s) entidade(s) proponente(s) com antecedência pela Comissão. Já a consulta pública é realizada a requerimento de Deputado ou Comissão, com a concordância prévia da Mesa, por iniciativa própria ou mediante solicitação de cidadão ou entidade da sociedade, sendo realizada no Portal da Assembleia Legislativa na internet ou mediante outro procedimento, a critério da Comissão. As sugestões de aprimoramento dos trabalhos legislativos poderão ser feitas pela população em geral, desde que contenha o nome, endereço e o número de um documento de identificação do proponente. A comissão acusará o recebimento e informará o encaminhamento a ela dado, quando for o caso.

Por fim, a CPP realiza audiência pública para informação e debate público sobre os projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional no prazo de trinta dias após o recebimento dos mesmos, estendendo assim a apresentação de emendas às leis orçamentárias aos membros da sociedade que participarem destes debates públicos. O processo não tem apenas caráter propositivo, propicia também o acompanhamento e monitoramento da execução física e financeira das ações programadas. Em 2011, “além da coordenação das audiências públicas pela Comissão de Participação Popular, por ser o órgão que aprecia as PLE’s, e pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, houve o envolvimento das demais comissões permanentes” (REIS, MAGALHÃES e MOREIRA, 2012, p. 49). Como forma de qualificar a participação, são oferecidos cursos sobre a metodologia e composição das leis orçamentárias e sobre o processo de participação popular na ALMG. Nas reuniões, os representantes do Poder Executivo apresentam a execução do período anterior e a nova organização dos programas para o próximo exercício. Após a exposição, os participantes podem

oferecer sugestões para a alteração do plano, por meio de formulário próprio, e a equipe técnica da ALMG fica à disposição para esclarecer dúvidas durante esse processo (REIS, MAGALHÃES e MOREIRA, 2012).

As propostas recebidas são transformadas em Proposta de Ação Legislativa e distribuídas a um Deputado da Comissão, que será seu relator, a fim de emitir parecer sobre seu acolhimento ou rejeição. O parecer é debatido e apreciado pela Comissão em Reunião Pública, na presença de seus autores. Sendo aprovada, é transformada em proposição de autoria da CPP passando a ser tramitada como qualquer outra proposição ou, quando for o caso, a Comissão tomará a medida cabível.

O que se percebe, a partir da análise dos documentos, é que muitas foram as inovações realizadas pela ALMG com o intuito de favorecer a interlocução com o cidadão. Por meio da criação de estruturas com diferentes desenhos institucionais e com objetivos diversos alargou a representação incluindo a participação de organizações sociais, cidadãos e entidades governamentais. Uma busca para articular diferentes formas de representação em um modelo de participação mais abrangente e que permitisse a deliberação de temas de interesse da população. Os ciclos de debates, fóruns técnicos e seminários legislativos por serem minipúblicos são exemplos dessa articulação e órgãos permanente da Casa, como a CPP, também realizam esse esforço. São espaços em que representantes eleitos articulam-se com representantes da sociedade civil para se informar sobre as demandas e/ou deliberar sobre as mesmas. Mas a criação desses espaços não é o suficiente para engajar e permitir a participação efetiva dos cidadãos. Faz-se necessário analisá-los para saber em que medida têm produzido os resultados que foram propostos em sua formulação. A CPP, por sua vez, parece ser um importante mecanismo para a efetivação da participação, especialmente porque as propostas encaminhadas, discutidas e aprovadas pela Comissão podem gerar resultados que incidem na própria ação parlamentar. O próximo capítulo apresenta a análise empreendida sobre a CPP.

CAPÍTULO 3: A Comissão de Participação Popular em números

O presente trabalho verifica abordar ‘Quais são os limites e possibilidades da atuação da Comissão de Participação Popular’. O intuito é analisar em que medida este importante espaço de participação criado na estrutura da ALMG e que articula participação, representação e deliberação no Poder Legislativo mineiro, efetiva esta articulação e quais os resultados verificáveis. Para chegar a este panorama geral algumas questões menores serão abordadas, tais como: os encaminhamentos dados as PLE’s; razões para rejeição de PLE’s; temas mais frequentes; origem das proposições (por entidade, município e evento); distribuição das PLE’s por municípios e proponentes envolvidos em sua formulação.

Os Projetos de Ação Legislativa utilizados, de 2010 a 2013, foram organizados em um banco de dados. Todas as informações utilizadas foram retiradas da ferramenta de pesquisa de projetos, disponibilizada no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Portanto, são dados primários que abrangem todo o período em análise. Estes serão submetidos, primeiramente, a uma análise descritiva para explorar os aspectos mais gerais do que tem sido tratado no interior da Comissão e, em um segundo momento, será feita uma tentativa de comparar e relacionar diferentes grupos de variáveis para verificar se há diferenças de resultados.

As análises serão apresentadas em duas sessões: a primeira, com dados gerais das PLE’s, entre eles, o tipo de evento que deu origem a proposição, temas mais frequentes, os proponentes – abordando quais os maiores proponentes, seu tipo de filiação institucional e número de proponentes por PLE’s –, encaminhamentos que foram dados, motivos para rejeição; a segunda sessão, tem o foco nos municípios envolvidos, seja como sede da reunião ou como representado nas proposições. Evidencia-se, nessa, parte aqueles mais envolvidos nas proposições, a distribuição de proposição entre eles e quantos municípios são representados em cada uma das PLE’s.

3.1 Dados gerais

Conforme apresentado na sessão que trata da CPP, as Audiências Públicas são o fórum principal de encaminhamento das PLE's, porém não são o único. A Comissão recebeu propostas por Correio, no período 2010-2013, por meio do relatório do Parlamento Jovem e como resultado das discussões do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. As Audiências Públicas do PPAG concentraram 83,1% das proposições no período, mas é importante salientar que esse percentual foi menor em 2011 (ano de realização do Seminário Legislativo Desigualdade e Pobreza) enquanto nos demais anos (2010, 2012 e 2013) ficou acima dos 90%, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 – Origem das PLE's por ano

Ano\ Evento	2010		2011		2012		2013		2010-2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Audiências Públicas	230	93,9%	84	42,2%	195	98,0%	165	98,2%	674	83,1%
Seminário	-	-	115	57,8%	-	-	-	-	115	14,2%
Parlamento Jovem	15	6,1%	-	-	2	1,0%	3	1,8%	20	2,5%
Correio	-	-	-	-	2	1,0%	-	-	2	0,2%
Total	245	100%	199	100%	199	100%	168	100%	811	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A articulação do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, um minipúblico, em que ocorrem deliberações quentes, com as Audiências Públicas, de um órgão permanente da Casa, com poder de encaminhar medidas, remete a porosidade e a complementariedade que Cunha e Almeida tratam como essenciais para a composição de um Sistema Deliberativo. A relevância do Seminário é significativa por ser também um evento da própria Assembleia, porém minipúblicos vinculados a outras esferas do governo também encaminham projetos por meio das Audiências Públicas.

Na Tabela 2 é possível verificar os temas mais frequentes nas PLE's apresentadas de 2010 a 2013. A área social é predominante nas propostas e os temas mais citados foram a Educação, seguida por Saúde, Meio Ambiente, Agropecuária, e Assistência Social. Algumas propostas

tiveram mais de uma temática envolvida. A distribuição se deu da seguinte forma: nenhuma temática – 1; uma temática – 429; duas temáticas – 321; três temáticas – 53; quatro temáticas – 5; e cinco temáticas – 2. Os projetos foram considerados de acordo com o número de temáticas que o vinculam, de forma que um mesmo projeto pode estar sendo contado na temática de educação e de saúde, porém o valor percentual refere-se a número total de projetos apresentados.

Tabela 2 – Temas mais frequentes nas PLE's no período 2010-2013

Tema	Projetos (%)		Tema	Projetos (%)	
	N	%		N	%
Educação	144	17,8%	Desenvolvimento Rural	33	4,1%
Saúde	84	10,4%	Cultura	32	3,9%
Meio Ambiente	80	9,9%	Esporte	28	3,5%
Agropecuária	79	9,7%	Rodovia	26	3,2%
Assistência Social	76	9,4%	Segurança Pública	25	3,1%
Menor	53	6,5%	Trabalho	24	3,0%
Desenvolvimento Regional	44	5,4%	Idoso	23	2,8%
Defesa Social	43	5,3%	Transporte	22	2,7%
Desenvolvimento Social	43	5,3%	Alimentação	20	2,5%
Direitos Humanos	37	4,6%	Saneamento Básico	19	2,3%
Total				811	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A acredita-se que a predominância de temas sociais deve-se a um viés dos atores participantes. A possibilidade de ação de cidadãos e organizações sociais eleva a importância dessas temáticas por terem relação mais direta com o dia a dia dos mesmos.

Ao verificar os atores que mais apresentam PLE's tem-se dois eventos institucionais da ALMG – o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade e o Parlamento Jovem –, sete entidades Não-Estatais – entre elas: sindicatos, entidades religiosas e ONG's – e onze entidades estatais – distribuídas em instâncias do poder legislativo, executivo e judiciário estaduais e/ou municipais. Nenhuma pessoa figura entre os vinte principais propositores, conforme aponta a Tabela 3. As duas maiores proponentes foram Dinéia Aparecida Domingues e Paola Domingues Botelho

Reis de Nazareth com cinco PLE's para cada uma. Estão empatadas na 46ª posição com mais quatorze atores.

Tabela 3 – Proponentes com maior envolvimento na apresentação de PLE's no período 2010-2013

Proponente	Projetos		Proponente	Projetos	
	N	%		N	%
Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade	115	14,2%	Câmara Municipal de Águas Formosas	15	1,8%
Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais	38	4,7%	Prefeitura Municipal de Araporã	15	1,8%
Estudantes pela Liberdade	35	4,3%	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais	14	1,7%
Sind-UTE	33	4,1%	Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	13	1,6%
Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais	27	3,3%	Associação Papa João XXIII no Brasil	12	1,5%
Clarosofia Núcleo Mundial	24	3,0%	Pastoral dos Migrantes	12	1,5%
Parlamento Jovem	20	2,5%	Câmara Municipal de Araçuaí	11	1,4%
Promotoria de Justiça Infância e Juventude Infracional	18	2,2%	Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais	11	1,4%
Conselho Estadual do Idoso	17	2,1%	Prefeitura Municipal de Virgem da Lapa	11	1,4%
Superintendência Regional de Ensino	16	2,0%	Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais	11	1,4%
Total				811	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

Nesta tabela é possível verificar que a participação se dá principalmente a partir de representantes. Sejam eles minipúblicos – como o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade, o Conselho dos Povos Indígenas, o Conselho Estadual do Idoso e o Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais –; entidades e coletivos de livre associação; e entidades estatais representativas ou defensoras de interesses coletivos e difusos. Reforçando a porosidade que a Comissão tem para o recebimento de propostas formuladas em outros espaços. Evidencia também a pluralidade de atores envolvidos com distintos desenhos institucionais e

formas de vinculação dos representados, de forma que diversifica os interesses e cidadãos envolvidos.

A CPP, ao abrir as Audiências Públicas como espaço para a apresentação de PLE's, permitiu que não apenas entidades, mas cidadãos possam encaminhar projetos de emenda às leis orçamentárias. A Tabela 4 discrimina esses diferentes grupos e mostra se suas propostas foram em parceria com outros grupos. Propostas oriundas de Eventos (Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade; Parlamento Jovem) e por Pessoa (cidadãos não vinculados a uma instituição) representaram, cada uma, em média 16% do total das PLE's no período. Já as propostas feitas por entidade Estatal ou Não-Estatal ficaram com um média de 36~37% para cada. Por fim, em 1% das propostas não foi informado o proponente, impedindo a classificação deste nas categorias acima citadas.

Tabela 4 – Distribuição das PLE's por categoria de proponente por ano

Categoria proponente/ ano	2010		2011		2012		2013		2010-2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Evento	15	6,1%	117	58,8%	2	1,0%	3	1,8%	137	16,9%
Pessoa	31	12,6%	26	13,0%	48	24,2%	27	16,0%	132	16,3%
Estatal	127	52,3%	79	39,7%	97	48,7%	80	47,6%	383	47,2%
Não-Estatal	115	47,0%	71	35,7%	113	56,8%	78	46,4%	377	46,5%
Missing	-	-	2	1,0%	-	-	6	3,6%	8	1,0%
Total*	245	100%	199	100%	199	100%	168	100%	811	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os grupos.

A Tabela 5 apresenta os números de proponentes por PLE's pelos diferentes grupos de atores. Chama atenção o percentual de PLE's com apenas um autor. Percentual que não é estável entre os diversos grupos analisados, por exemplo, entre os encaminhados por Evento o percentual é maior, chega a 78,8%, e os outros 21,2% são feitos em parceria com as outras categorias de proponentes. Quando se analisa Pessoa, o percentual de PLE's encaminhadas com apenas um proponente é o menor entre os grupos, sendo também o grupo que mais encaminha projetos em

parceria, 57,6%. Entre as entidades, a Estatal encaminha menos projetos com um único proponente (53%) do que a Não-Estatal (64,7%) e possui um maior percentual de PLE's em parceria com outros grupos, 35,5% contra 30,2%.

Tabela 5 – Número de proponentes por PLE's propostas no período por categoria de proponente 2010-2013

	Nenhum	Um	Dois	Três	Quatro ou mais	Total Parcial	Total Geral
Evento*	-	108 (78,8%)	-	-	-	108 (78,8%)	137 (100%)
Evento**	-	-	15 (10,9%)	4 (2,9%)	10 (7,3%)	29 (21,2%)	
Pessoa*	-	51 (38,6%)	4 (3,0%)	1 (0,8%)	-	56 (42,4%)	132 (100%)
Pessoa**	-	-	22 (16,7%)	20 (15,2%)	34 (25,8%)	76 (57,6%)	
Estatal*	-	203 (53,0%)	28 (7,3%)	7 (1,8%)	9 (2,3%)	247 (64,5%)	383 (100%)
Estatal**	-	-	37 (9,7%)	38 (9,9%)	61 (15,9%)	136 (35,5%)	
Não-Estatal*	-	244 (64,7%)	14 (3,7%)	4 (1,1%)	1 (0,3%)	263 (69,8%)	377 (100%)
Não-Estatal**	-	-	34 (9,0%)	31 (8,2%)	49 (13,0%)	114 (30,2%)	
Missing	8 (100%)	-	-	-	-	8 (100%)	8 (100%)
Total***	8 (1,0%)	607 (74,8%)	84 (10,4%)	50 (6,2%)	62 (7,6%)	811 (100%)	811 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Considera propostas feitas exclusivamente pelo grupo.

** Considera propostas feitas em parceria com outros grupos, levando a dupla contagem de um mesmo projeto.

*** Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os diversos grupos.

As Tabelas 4 e 5 indicam que o encaminhamento de PLE's por Pessoa é possível, porém sua atuação é em geral em menor número do que os demais tipos de atores que participam. Alia-se a isso, a constatação de que são os que mais enviam encaminhados projetos em parceria, seja com outros tipos de atores ou com outra Pessoa. Enquanto que para Evento e Entidade Estatal

e Não-Estatal esses pontos se invertem, pois apresentam um maior número de projetos, a maioria tendo apenas um proponente e poucos são em parceria com outros tipos de atores. Acredita-se que isso deve-se a maior capacidade de acompanhamento e formulação de demandas por parte dos atores coletivos em detrimento da atuação individual. O curso oferecido sobre as leis orçamentárias pela ALMG teria o efeito de reduzir essa assimetria informacional, mas estudos complementares são necessários para verificar essa hipótese.

A Tabela 6 mostra que nos quatro anos analisados foram encaminhados oitocentos e onze Projetos de Ação Legislativa (PLE's). No ano de 2010 foram apresentados o maior número de projetos, 245, seguido pelos anos de 2011 e 2012, com 199 em cada e, por fim, 2013, com 168 projetos. Uma redução de quase 32% na comparação entre 2010 e 2013. Com relação aos desdobramentos, na média 34,4% das PLE's originaram ao menos uma emenda às leis orçamentárias (LOA, PPAG ou PMDI). O menor valor ocorreu em 2010, com 28,5%, e o maior em 2012, com 39,2% das PLE's propondo emenda. Os requerimentos, são em geral, pedidos de informação e providência a órgãos do governo, sendo encaminhamento exclusivo em 49,5% das PLE's no período 2010-2013. Um total de 5,2% das PLE's foram anexadas por guardarem semelhanças. Já o índice de rejeição das matérias ficou em 11% no período.

Tabela 6 – Encaminhamentos dados aos PLE's por ano

Encaminhamento\ Ano	2010		2011		2012		2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Emenda a PL	52	21,2%	51	25,6%	38	19,1%	35	20,8%
Emenda a PL e Req.	18	7,3%	20	10,1%	40	20,1%	25	14,9%
Requerimento	134	54,7%	104	52,3%	88	44,2%	75	44,6%
Anexada	9	3,7%	7	3,5%	15	7,5%	11	6,5%
Rejeitada	32	13,1%	17	8,5%	18	9%	22	13,1%
Total	245	100%	199	100%	199	100%	168	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

Em certa medida, a formada de encaminhamento das PLE's é que leva a predominância de Requerimentos, pois predominam dois tipos projetos encaminhados: os contestam a execução das ações e seus números; e os que propõe mudança de enfoque e revisão de valores. Para o primeiro grupo de projetos a medida cabível é o requerimento, por já terem sido executados, restando apenas a justificativa pelos resultados apresentados enquanto que para o segundo grupo a medida seria a Emenda a PL por ser uma alteração nas ações a serem executadas. A união dos dois tipos de medida permitiria uma avaliação dos resultados apresentados e uma alteração da ação para que logre maiores êxitos.

As razões para a rejeição das PLE's são apresentadas na Tabela 7. No período em análise, foram rejeitadas por já estarem contempladas em outras ações do próprio PPAG ou por outras esferas do governo. Por outro lado, PLE's foram rejeitadas por tratarem de matérias que não são de competências do PPAG, entre elas, proposição de legislação federal e matérias de competência municipal. Razões de outra natureza variaram em 40,5% no período 2010-2013, chegando a um total de 86,4% em 2013.

Tabela 7 – Razões para a rejeição de PLE's por ano

Justificativa \ Ano	2010		2011		2012		2013		2010-2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Contemplada no PPAG	9	28,1%	6	35,3%	6	33,3%	2	9,1%	23	25,8%
Contemplada por outros entes	3	9,4%	1	5,9%	-	-	-	-	4	4,5%
Não é competência do PPAG	10	31,3%	8	47,1%	7	38,9%	1	4,5%	26	29,2%
Outra*	10	31,3%	2	11,8%	5	27,8%	19	86,4%	36	40,5%
Total	32	100%	17	100%	18	100%	22	100%	89	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Outra: Demais justificativas dadas para a rejeição das PLE's.

Chama atenção o percentual de PLE's rejeitadas por não serem de competência do PPAG durante os anos em análise, pois esteve acima dos 30% de 2010 a 2012 e, em 2013, totalizou menos de 5%. Uma evidencia de maior conhecimento dos atores sobre as possibilidades de

atuação seja pela experiência adquirida ao longo dos anos ou pela realização do curso oferecido pela ALMG sobre as leis orçamentárias. Redução desse tipo também é notada nas PLE's rejeitadas por já estarem contempladas no PPAG ou por outros entes. Por outro lado, a rejeição por outros motivos apresentou um incremento considerável no ano de 2013, respondendo por 52,7% da rejeição nessa categoria no período.

Na tabela 8, verificamos que as temáticas com maior número de rejeição são também as mais frequentes entre as PLE's. As temáticas de Assistência Social, Esporte e Trabalho que possuem uma rejeição próxima de 25%, porém tem-se diferenças significativas entre elas, pois enquanto a Assistência Social tem 70% das matérias apresentadas já contempladas de alguma forma, para o Trabalho esse valor é de 50% e para o Esporte é de 14,3%. Diante disso, supõe-se que a temática da PLE não interfira em sua probabilidade de rejeição.

Tabela 8 – Razões para a rejeição de PLE's por temática no período 2010-2013

Tema	Contemplada no PPAG	Contemplada por outros entes	Não é competência do PPAG	Outra*	Total
Assistência Social	12 (60%)	2 (10%)	2 (10%)	4 (20%)	20 (100%)
Educação	2 (11,7%)	2 (11,7%)	7 (41,1%)	6 (35,3%)	17 (100%)
Saúde	3 (30%)	-	6 (60%)	1 (10%)	10 (100%)
Esporte	1 (14,3%)	-	2 (28,6%)	4 (57,1%)	7 (100%)
Desenvolvimento Social	4 (66,6%)	-	-	2 (33,3%)	6 (100%)
Trabalho	3 (50%)	-	3 (50%)	-	6 (100%)
Agropecuária	-	-	-	5 (100%)	5 (100%)
Cultura	1 (20%)	-	1 (20%)	3 (60%)	5 (100%)
Outras temáticas	12 (21,8%)	2 (3,6%)	21 (38,2%)	20 (36,4%)	55 (100%)
Total**	23 (25,8%)	4 (4,5%)	26 (29,2%)	36 (40,5%)	89 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Outra: Demais justificativas dadas para a rejeição das PLE's.

** Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre as temáticas.

Dois proponentes de natureza Não-Estatal lideram o número absoluto de rejeições, o primeiro, Estudantes pela Liberdade com 17 PLE's rejeitadas (48,6% das PLE's que propôs) e, em

segundo, Clarosofia Núcleo Mundial com 14 rejeições (58,3% de suas proposições). Apesar de apresentarem grandes índices, as razões de rejeição variam entre os grupos, Estudantes pela Liberdade tem 94,1% das rejeições por outros motivos enquanto que Clarosofia Núcleo Mundial tem 71,4% das suas PLE's já contempladas, seja no PPAG ou por outro ente.

Tabela 9 – Razões para rejeição de PLE's por proponente no período 2010-2013

Tema	Contemplada no PPAG	Contemplada por outros entes	Não é competência do PPAG	Outra*	Total
Estudantes pela Liberdade	-	-	1 (5,9%)	16 (94,1%)	17 (100%)
Clarosofia Núcleo Mundial	9 (64,3%)	1 (7,1%)	4 (28,6%)	-	14 (100%)
Seminário Legislativo	3 (50%)	1 (16,6%)	1 (16,6%)	1 (16,6%)	6 (100%)
Sind-UTE	-	-	2 (40%)	3 (60%)	5 (100%)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais	3 (100%)	-	-	-	3 (100%)
Conselho Estadual de Saúde	-	-	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
PCMG	1 (50%)	-	-	1 (50%)	2 (100%)
UEMG	-	-	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Total**	23 (25,8%)	4 (4,5%)	26 (29,2%)	36 (40,5%)	89 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Outra: Demais justificativas dadas para a rejeição das PLE's.

** Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os grupos.

A rejeição de matérias por categoria de proponente apresenta uma variação considerável. Enquanto para as matérias oriundas de Evento e de Entidade Estatal têm uma média próxima de 5% de rejeição, para pessoas esse valor sobe para 8% e chega a 15% entre as Entidades Não-Estatais. As Entidades Não-Estatais apresentaram percentual de rejeição maior do que o percentual de PLE's encaminhadas em cada ano enquanto nas demais categorias de proponente o percentual de rejeição foi menor do que o número de PLE's apresentadas.

Tabela 10 – Rejeição de PLE's por categoria de proponente por ano

	2010		2011		2012		2013		2010-2013	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Evento	-	-	6	35,3%	-	-	-	-	6	6,7%
Pessoa	3	9,4%	3	17,6%	3	16,7%	2	9,1%	11	12,4%
Estatal	13	40,6%	2	11,8%	3	16,7%	3	13,6%	21	23,6%
Não-Estatal	18	56,3%	9	52,9%	13	72,2%	17	77,3%	57	64,0%
Total*	32	100%	17	100%	18	100%	22	100%	89	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os grupos.

A análise conjunta das Tabelas 9 e 10 evidencia que a discrepância na rejeição entre Entidades Estatais e Não-Estatais deve-se, principalmente, aos atores Clarosofia Núcleo Mundial e Estudantes pela Liberdade. No primeiro caso a rejeição deve-se principalmente a desconhecimento das competências e ações do PPAG e de outros entes enquanto no segundo outras razões levaram a rejeição dos projetos encaminhados. Já as Entidades Estatais têm um maior contato com a formulação de planejamentos e um interesse maior no próprio PPAG por serem direta ou indiretamente afetadas por ele, resultando em uma menor rejeição de suas proposições.

3.2 Por municípios

A Comissão de Participação Popular seguindo um esforço de regionalização das ações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais realizou Audiência Públicas em cidades do interior para permitir que atores de diferentes regiões do Estado possam participar. No ano de 2010 as reuniões foram realizadas em três cidade do interior, enquanto em 2012 e 2013 quatro cidades foram contempladas. Em 2011, as proposições foram feitas todas em Belo Horizonte, pois apesar do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade ter realizado doze encontros regionais as proposições foram fruto da etapa final que ocorreu em Belo Horizonte.

A Tabela 11 evidencia a distribuição das propostas entre os municípios contemplados com reuniões, doravante chamados Sedes. Em média as proposições de cidades do interior variam entre 35~40% do total das PLE's apresentadas em um mesmo ano, mas no período 2010-2013 a média ficou em 28,4% devido a não realização de Audiências Públicas no interior do Estado em 2011. Araçuaí foi o único município do interior que recebeu reuniões da CPP em anos distintos e também foi onde foram apresentados o maior número de proposições, 8,4% no período em análise.

Tabela 11 – PLE's propostas nas Sedes por ano

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

Sedes\ Ano	2010	2011	2012	2013	2010-2013
Araçuaí	-	-	28 (14,1%)	40 (23,8%)	68 (8,4%)
Araxá	-	-	20 (10,1%)	-	20 (2,5%)
Belo Horizonte	159 (64,9%)	199 (100%)	120 (60,3%)	103 (61,3%)	581 (71,6%)
Itaobim	32 (13,1%)	-	-	-	32 (3,9%)
Itapagipe	33 (13,5%)	-	-	-	33 (4,1%)
Montes Claros	-	-	-	8 (4,8%)	8 (1,0%)
Paraguaçu	-	-	-	8 (4,8%)	8 (1,0%)
Piumhi	-	-	24 (12,1%)	-	24 (3,0%)
Poços de Caldas	-	-	7 (3,5%)	-	7 (0,9%)
São João	21 (9,6%)	-	-	-	21 (2,6%)
Nepomuceno	-	-	-	-	-
Ubá	-	-	-	9 (5,4%)	9 (1,1%)
Total	245 (100%)	199 (100%)	199 (100%)	168 (100%)	811 (100%)

A seguinte tabela mostra o número de entidades envolvidas na apresentação de PLE's por Sedes. Há um predomínio de proposições com um proponente, que só apresenta valor abaixo de 50% na Sede Araxá. As Sedes com a menor proporção de PLE's apresentadas por mais de um proponente foram: Montes Claros, Belo Horizonte e Itaobim. Por outro lado, Araxá, Poços de Caldas e Araçuaí apresentaram proposições com mais de um proponente. No geral, os municípios do interior apresentaram 38,3% das PLE's com dois ou mais proponentes.

Tabela 12 – Número de entidades envolvidas na apresentação de PLE's por Sedes no período 2010-2013

Sedes\ N° de Entidades	Nenhum	Um	Dois	Três	Quatro ou mais	Total Geral
Araçuaí	1 (1,5%)	38 (55,9%)	7 (10,3%)	6 (8,8%)	16 (23,5%)	68 (100,0%)
Araxá	-	7 (35,0%)	2 (10,0%)	4 (20,0%)	7 (35,0%)	20 (100,0%)
Belo Horizonte	6 (1,0%)	467 (80,4%)	53 (9,1%)	30 (5,2%)	25 (4,3%)	581 (100,0%)
Itaobim	-	25 (78,1%)	4 (12,5%)	2 (6,3%)	1 (3,1%)	32 (100,0%)
Itapagipe	-	20 (60,6%)	6 (18,2%)	1 (3,0%)	16 (8,2%)	33 (100,0%)
Montes Claros	1 (12,5%)	7 (87,5%)	-	-	-	8 (100,0%)
Paraguaçu	-	5 (62,5%)	1 (12,5%)	-	2 (25,0%)	8 (100,0%)
Piumhi	-	14 (58,3%)	2 (8,3%)	5 (20,8%)	3 (12,5%)	24 (100,0%)
Poços de Caldas	-	4 (57,1%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	7 (100,0%)
São João Nepomuceno	-	14 (66,7%)	6 (28,6%)	-	1 (4,8%)	21 (100,0%)
Ubá	-	6 (66,7%)	2 (22,2%)	1 (11,1%)	-	9 (100,0%)
Total	8 (1,0%)	607 (74,8%)	84 (10,4%)	50 (6,2%)	62 (7,6%)	811 (100,0%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A Tabela 13 mostra uma maior incidência de rejeição nas propostas feitas por apenas um proponente. Das medidas propostas, 74,8% foram por apenas um ator enquanto das PLE's rejeitadas o percentual vai a 92,1%. Com relação a rejeição por Sede temos Araçuaí com uma rejeição de 1,5% enquanto a média dos demais municípios ficou em 11%.

Tabela 13 – Rejeição de propostas por número de entidades envolvidas na apresentação de PLE's por Sedes no período 2010-2013

	Um	Dois	Três	Quatro ou mais	Total Geral
Araçuaí	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
Araxá	1 (50%)	-	-	1 (50%)	2 (100%)
Belo Horizonte	70 (94,6%)	3 (4,1%)	1 (1,3%)	-	74 (100%)
Itaobim	4 (100%)	-	-	-	4 (100%)
Itapagipe	1 (33,3%)	2 (66,6%)	-	-	3 (100%)
Piumhi	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
Poços de Caldas	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
São João	2 (100%)	-	-	-	2 (100%)
Nepomuceno	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
Ubá	1 (100%)	-	-	-	1 (100%)
Total	82 (92,1%)	5 (5,6%)	1 (1,1%)	1 (1,1%)	89 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A regionalização das reuniões da CPP permitiu a elevação do número de proposições feitas por mais de um ator. Um fator importante, pois, conforme a Tabela 13, a rejeição de PLE's é mais frequente entre os projetos que possuem apenas um proponente. Montes Claros e Paraguaçu não tiveram PLE's rejeitadas, entretanto apresentaram um baixo número de projetos, por outro lado, Araçuaí teve uma rejeição de 1,5% mesmo com a apresentação de uma quantidade considerável de PLE's.

As PLE's podem ser de autoria de mais de um ator e este não necessariamente é do mesmo município em que a reunião foi realizada. A Tabela 14 mostra a quantidade de municípios representados nas proposições e como é essa distribuição pelas Sedes no período 2010-2013. As propostas que apresentam nenhum município são as oito em que não foi possível determinar o proponente, as cinquenta e seis propostas exclusivamente por Pessoa (conforme apresentado na Tabela 6) e dezoito PLE's em que o proponente não discriminou a cidade de origem. Destaca-se nessa tabela a concentração de proposições que tem um único município de referência, 75,7%, percentual que varia conforme a Sede em evidência: ultrapassa os 80% em Belo Horizonte e Montes Claros enquanto em Araxá é de 25%.

Tabela 14 – Número de municípios contemplados nas PLE's propostas por Sedes no período 2010-2013

Sedes\ N° de Municípios	Nenhum	Um	Dois	Três	Quatro ou mais	Total Geral
Araçuaí	8 (11,8%)	36 (52,9%)	13 (19,1%)	7 (10,3%)	4 (5,9%)	68 (100%)
Araxá	2 (10,0%)	5 (25,0%)	5 (25,0%)	2 (10,0%)	6 (30,0%)	20 (100%)
Belo Horizonte	60 (10,3%)	482 (82,9%)	23 (4,0%)	7 (1,2%)	9 (1,5%)	581 (100%)
Itaobim	6 (18,7%)	19 (59,4%)	5 (15,6%)	2 (6,3%)		32 (100%)
Itapagipe		23 (69,7%)	4 (12,1%)		6 (18,2%)	33 (100%)
Montes Claros	1 (12,5%)	7 (87,5%)				8 (100%)
Paraguaçu		5 (62,5%)	3 (37,5%)			8 (100%)
Piumhi	3 (12,5%)	12 (50,0%)	3 (12,5%)	5 (20,8%)	1 (4,2%)	24 (100%)
Poços de Caldas		4 (57,1%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	7 (100%)
São João Nepomuceno	1 (4,8%)	16 (76,2%)	3 (14,3%)		1 (4,8%)	21 (100%)
Ubá	1 (11,1%)	5 (55,6%)	3 (33,3%)			9 (100%)
Total	82 (10,1%)	614 (75,7%)	63 (7,7%)	24 (3,0%)	28 (3,5%)	811 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A regionalização contribuiu não só para o aumento do número de entidades envolvidas por PLE's, mas também para o número de municípios envolvidos em cada uma delas. Uma possibilidade para esses resultados é uma maior facilidade de articulação entre os atores em municípios de menor porte.

A Tabela 15 mostra os vinte municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's no período analisado. Belo Horizonte está envolvida em 62,0% dos projetos enquanto o segundo município, Araçuaí, aparece com 4,9%. Nota-se que não há uma relação entre ser um município sede e o envolvimento do mesmo na apresentação de PLE's, pois quatro das onze sedes aparecem nessa tabela.

Tabela 15 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's no período 2010-2013

Cidade	Projetos		Cidade	Projetos	
	N	%		N	%
Belo Horizonte	503	62,0%	Francisco Badaró	10	1,2%
Araçuaí	40	4,9%	São Roque de Minas	10	1,2%
Itaobim	30	3,7%	Araxá	9	1,1%
Águas Formosas	17	2,1%	Tupaciguara	9	1,1%
Araporã	15	1,8%	Monte Carmelo	8	1,0%
Juiz de Fora	15	1,8%	Novo Cruzeiro	8	1,0%
Virgem da Lapa	13	1,6%	São Francisco Sales	8	1,0%
Candeias	11	1,4%	Capelinha	7	0,9%
Montes Claros	11	1,4%	Coronel Murta	7	0,9%
Barbacena	10	1,2%	Demais Municípios	194	23,9%
Total*				811	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os municípios.

A Tabela 16 faz um comparativo entre as reuniões que ocorrem em Belo Horizonte e as reuniões no interior do Estado. Evidencia o número de municípios representados em cada um, a quantidade de projetos apresentados e a média de menção de municípios por projeto. As Audiências Públicas realizadas no interior permitiram a participação de um maior número de municípios, 79, do que em Belo Horizonte, 53. Apesar de terem sido apresentados menos projetos, o número médio de municípios representados em cada projeto é maior, 1,70, em comparação com a capital, 1,14. As reuniões no interior aparentam ser mais representativas em termos de municípios envolvidos e mais colaborativas.

Tabela 16 – Quantidade de municípios, projetos e menções de municípios por PLE por tipo de município no período 2010-2013.

	Municípios	Projetos	Menções por PLE
Belo Horizonte	53	512	1,14
Interior	79	206	1,70
Missing	-	93	-
Total	102	811	1,14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

A Tabela 17 apresenta os municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas em Belo Horizonte no período 2010-2013. Belo Horizonte é mencionada em 90,4% das PLE's apresentadas enquanto os demais municípios são mencionados, no máximo, em 1,8% das propostas.

Tabela 17 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas em Belo Horizonte no período 2010-2013

Cidade	Projetos		Cidade	Projetos	
	N	%		N	%
Belo Horizonte	463	90,4%	Abaeté	3	0,6%
Araçuaí	9	1,8%	Barroso	3	0,6%
Itaobim	9	1,8%	Belo Vale	3	0,6%
Barbacena	8	1,6%	Esmeraldas	3	0,6%
Conceição do Mato Dentro	5	1,0%	Lavras	3	0,6%
Vespasiano	5	1,0%	Medina	3	0,6%
Águas Formosas	4	0,8%	Montes Claros	3	0,6%
Candeias	4	0,8%	Novo Cruzeiro	3	0,6%
Francisco Badaró	4	0,8%	Ribeirão da Neves	3	0,6%
Virgem da Lapa	4	0,8%	Demais Municípios	43	8,4%
Total*				512	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os grupos.

Um panorama completamente diferente é apresentado na Tabela 18. Nela são expostos os municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas no interior no período 2010-2013. Belo Horizonte nesse cenário está representada em 19,4% das propostas seguida por Araçuaí com 15% e Itaobim com 10,2%. A regionalização das reuniões mostra-se como um caminho para desconcentrar a apresentação de PLE's tanto geograficamente quanto em relação ao número de atores envolvidos em cada uma. Assim, a regionalização cumpre os objetivos de pluralização das perspectivas, garantindo a presença de todos os discursos no processo, conectando até mesmo os cidadãos que não atuam nesses espaços, conforme prevê a formulação sobre o sistema deliberativo.

Tabela 18 – Municípios com maior envolvimento na apresentação de PLE's nas reuniões realizadas no interior no período 2010-2013

Cidade	Projetos		Cidade	Projetos	
	N	%		N	%
Belo Horizonte	40	19,4%	Monte Carmelo	8	3,9%
Araçuaí	31	15,0%	Montes Claros	8	3,9%
Itaobim	21	10,2%	Candeias	7	3,4%
Juiz de Fora	14	6,8%	Paraguaçu	7	3,4%
Águas Formosas	13	6,3%	São Francisco Sales	7	3,4%
Araporã	13	6,3%	Carneirinho	6	2,9%
São Roque de Minas	10	4,9%	Coronel Murta	6	2,9%
Araxá	9	4,4%	Francisco Badaró	6	2,9%
Tupaciguara	9	4,4%	Frutal	6	2,9%
Virgem da Lapa	9	4,4%	Demais Municípios	120	58,3%
Total*				206	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site da ALMG. Consulta realizada em Outubro de 2014.

* Total de projetos por ano descontado a repetição de matérias entre os grupos.

Esses dados mostram que a CPP tornou as Audiências Públicas para discussão do PPAG como principal expediente de sua atuação, pois além de concentrar boa parte da apresentação das PLE's, rejeita-se as medidas que não são pertinentes às matérias orçamentárias, limitando a influência da população em matérias de outra natureza. Por outro lado, essa modalidade abriu a possibilidade para a participação de cidadãos que não atuam em instituições. Acredita-se que a concentração da rejeição de propostas em duas Entidades Não-Estatais se deve mais a dificuldade de formulação por parte dessas entidades do que um viés da CPP. A proposta de regionalização das ações da ALMG apresentou resultados satisfatórios na atuação da CPP, pois permitiu a participação de entidades de um maior número de municípios e nota-se uma maior articulação entre proponentes nas reuniões realizadas nas cidades do interior do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comissão de Participação Popular apresenta-se como uma iniciativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em aliar a representação exercida pelos deputados com mecanismos de participação social. Experimentos nesse sentido estão sendo realizados desde o processo de redemocratização brasileiro, especialmente a partir de uma renovação dos representantes dessa Casa, ocorrida na década de 1990. A princípio realizou-se uma reestruturação administrativa, profissionalização dos servidores e uma série de ações visando à melhoria das formas de comunicação da Assembleia com a população em geral.

As ações constituíram-se de conscientização dos parlamentares sobre a importância de maior diálogo com a sociedade civil e a criação de novos órgãos que viabilizassem a comunicação interna e externa. Criou-se a Escola do Legislativo, a TV Assembleia, o Centro de Atendimento ao Cidadão e o Espaço Político-Cultural da ALMG. As transformações se enraizaram ao ponto de constar no Regimento Interno a possibilidade da população ser proponente de leis através da Iniciativa Popular de Lei e controlar a burocracia por meio da apresentação de petições e representações contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas. O Regimento Interno ainda previu as Audiências Públicas, os Ciclos de Debates, os Seminários Legislativos e os Fóruns Técnicos como espaços abertos a participação social.

As Audiências Públicas, que haviam sido extintas, foram reestabelecidas nos anos 2000, com algumas modificações em seu formato. Nesse novo ciclo de mudanças manteve-se as iniciativas anteriores e criou-se a Comissão de Participação Popular, a Consulta Pública Online e a incorporação de TIC's. A ALMG também iniciou atuações conjuntas com outros órgãos em conferências de caráter regional e no Parlamento Jovem.

Dessa forma, a ALMG estava atenta ao processo em curso de articular participação e representação. A atuação da instituição foi de combinar sua natureza representativa com possibilidades de participação popular, não ficando restrita aos tradicionais mecanismos de participação cidadã direta no Legislativo, a saber, plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, tendo protagonismo semelhante ao do Poder Executivo na criação de minipúblicos.

No processo de análise bibliográfica, foi possível verificar a ressignificação da representação e sua confluência com mecanismos de participação. A preocupação que predomina na literatura foi de conferir legitimidade e *accountability* a esses novos espaços. A alternativa para tal seria buscar formas de multiplicar os locais de fala, incluir discursos relevantes e minoritários, ou seja, permitir a expressão pública da pluralidade de discursos, de forma que mesmo os cidadãos que não participem desses espaços tenham sua opinião representada.

Vimos esse esforço por parte da ALMG, através da criação dos diferentes espaços de interlocução com a população e da regionalização das ações para atrair públicos que não teriam a possibilidade de se deslocar até Belo Horizonte para encaminhar suas sugestões. Alia-se a isso a possibilidade de participação por telefone, internet e Correio. Essas preocupações também estão presentes na atuação da Comissão de Participação Popular, onde tem-se a realização de audiências públicas em cidades do interior do estado, a incorporação de propostas vinda de eventos organizados pela ALMG, encaminhamento de propostas por correio, possibilidade de defesa da proposição pelo seu autor, acompanhamento da tramitação das PLE's por e-mail.

Na Comissão de Participação Popular a iniciativa de realizar reuniões em cidades do interior do Estado tem propiciado a representação de um maior número de municípios e entidades. Nestas reuniões a articulação entre diferentes proponentes, seja do mesmo município ou de municípios diferentes, é maior. No entanto, conforme a Resolução 5.212/2003, os proponentes têm até sessenta minutos para a defesa da proposta. Este é o único momento de discussão das propostas por parte da população e não abre a possibilidade do contraditório ou da construção de uma proposta mais representativa entre os proponentes. A partir dessa exposição a proposta é tramitada internamente pela Comissão. Apenas as propostas oriundas dos eventos promovidos pela ALMG é que passaram por um período de discussão e construção de consensos mais profundos, antes de chegar à CPP.

Dessa forma, a CPP abre uma possibilidade dentro do Legislativo mineiro para a participação, mas uma participação que amplia a representação dos atores sem ampliar o diálogo entre eles.

Resgatando as proposições feitas por Almeida e Cunha sobre o Sistema Deliberativo e Fung sobre minipúblicos vemos que esse não é necessariamente um entrave ou argumento contrário ao seu funcionamento, pois não é a única possibilidade de atuação da população. Esta é uma entre diversas esferas em que a participação é possível. Nos termos de Fung, a Comissão tem um desenho de cooperação para a resolução participativa de problemas em que ocorre a seleção voluntária dos participantes. As reuniões têm como tema as leis orçamentárias do governo do Estado de Minas Gerais em que os participantes são igualmente considerados na apresentação de suas sugestões e o constrangimento na apresentação das propostas é reduzido por existir um formulário próprio, fato que pode restringir a participação de analfabetos. Não há deliberação sobre as matérias nas Audiências Públicas, apenas a apresentação de argumentos por parte do proponente, mas não se pode negar que possam ser fruto de processos deliberativos em outras instâncias, como as oriundas do Seminário Legislativo Desigualdade e Pobreza e as advindas de conselhos de políticas públicas. Há empoderamento parcial dos atores, pois apesar de suas propostas influenciarem as decisões públicas passam por uma análise e um filtro dos representantes eleitos. De todo modo, pode-se considerar que o desenho é de alimentação dianteira, pois as propostas influenciam as decisões subsequentes dos atores políticos.

A Comissão de Participação Popular apresenta-se como uma possibilidade para a participação no interior do Poder Legislativo, firmando-se como um espaço de encaminhamento de proposições. É um mecanismo que pluraliza a representação de grupos com diferentes vinculações institucionais permitindo a abordagem de outras perspectivas e discursos dentro do Poder Legislativo. A garantia da representatividade das propostas depende do fortalecimento de espaços de interlocução entre os atores no sistema deliberativo como um todo, pois no interior da CPP esse momento fica restrito a defesa do projeto pelo seu proponente. Tendo em vista que a dinâmica da Comissão é alimentada por deliberações de outros espaços e de interesse de atores individuais ou coletivos. Apesar de mostrar sinais de estar porosa ao recebimento desses encaminhamentos o desafio que se impõe é de diversificar essas fontes de alimentação da Comissão para que até mesmos os sujeitos que não participam possam ter suas preferências contempladas. Desafio este que não é de responsabilidade apenas da Comissão de Participação Popular, mas de todo o Sistema Deliberativo e seus diversos minipúblicos e instâncias governamentais.

O presente estudo abre uma série de novas questões sobre a atuação da Comissão de Participação Popular e seus resultados. Uma linha de questões seria sobre seu funcionamento, explorando o porquê de ter priorizado as Audiências Públicas de revisão do PPAG e se este fato é que impede o encaminhamento de projetos de lei por parte dos atores. Com relação aos encaminhamentos das proposições é preciso verificar se os requerimentos foram respondidos e se as emendas aos projetos de lei foram executadas pelo poder executivo ou órgão responsável. Enfim, a experiência de articular representação, participação e deliberação no interior do Poder Legislativo aponta para uma importante agenda de pesquisa que pode fornecer informações preciosas aos gestores públicos que atuam neste Poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora Rezende de. **Metamorfose da representação política: lições prática dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez: 129-174, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS – ALMG. Disponível em: www.almg.gov.br. Acessado em outubro de 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo, Lua Nova, 49: 25-46, 2000.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCC, Nicola e PASQUINHO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Editora UNB – 11ª Edição. Brasília, 1998.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins, ALMEIDA, Débora Resende de. de. **Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política**. VII Congresso Latino-americano de Ciência Política. Bogotá. 2013a.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins, ALMEIDA, Débora Resende de. **Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil**. Latin American Studies Association. Session: Public Policy, Civic Participation and Institutional Innovation. Washington-DC. 2013b.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha; THEODORO, Hildelano Delanusse. **Desenho institucional democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014.

CUNHA, Sara Ramona Lisboa da. **Projeto Parlamento Jovem: participação no seminário legislativo – construção de uma consciência democrática**. In: MEDEIROS, Regina de Paula, MARQUES, Maria Elizabeth (Orgs.). Educação política da juventude: a experiência do Parlamento Jovem. Belo Horizonte. Editora PUC Minas: 241-260, 2012.

ESTEVES, João Pissarra. Internet e comunicação política: um novo desafio à democracia. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 17, p. 1-12, julho/dezembro 2007.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências.** In: COELHO, V. S. P., NOBRE, M. [orgs]. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil. São Paulo, Editora 34, 173-209, 2004.

LAVALLE, Adrian Gurza, VERA, Ernesto Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** São Paulo, Lua Nova, São Paulo, 84: 95-139, 2011.

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

MARQUES, Angela. Aspectos teórico-metodológicos do processo comunicativo de deliberação online. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 6, p. 19-40, 2011.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Participação na ALMG: rumo a um sistema integrado?.** Belo Horizonte, Revista do Legislativo, 44: 60-69, 2012.

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

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Resolução nº 5.212**, de 09 de maio de 2003.

_____. **Deliberação nº 2.333**, de 04 de junho de 2003.

_____. **Resolução nº 5.176**, de 06 de novembro de 1997.

_____. Cartilha da Comissão de Participação Popular.

Disponível em:

http://www.almg.gov.br/opencms/opencms/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/comissao_participacao_popular.html. Acesso em: 01/10/2014.

_____. **A Participação do Cidadão na Construção e no Monitoramento de Políticas Públicas – Agenda do Ciclo Orçamentário 2013.** Publicação interna. Belo Horizonte, 2013.

_____. **Regimento Interno.** 9ª Edição. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Lei 17.346/2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o período 2008/2011 – **PPAG 2008-2011**.

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

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

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

REIS, Érika de Faria, MAGALHÃES, Maria Regina Álvares, MOREIRA, Mário César Rocha. **Impactos dos Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade**. Belo Horizonte, Revista do Legislativo,44: 44-59, 2012.

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. P. 171-186.

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. P. 91-108.