

AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS ADAPTAÇÕES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

THE PUBLIC HEARINGS OF THE MULTI-YEAR PLAN OF GOVERNMENT ACTION OF MINAS GERAIS: AN ANALYSIS OF ADAPTATIONS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DEL PLAN PLURIANUAL DE ACCIÓN GOVERNAMENTAL DE MINAS GERAIS: UN ANÁLISIS DE LAS ADAPTACIONES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA COVID-19

Mariana Gabriela de OLIVEIRA¹

Livia Maria de Pádua RIBEIRO²

Resumo: O objetivo geral do artigo é analisar as adaptações que ocorreram no processo de participação popular nas Audiências Públicas do PPAG de Minas Gerais no ano de 2020 devido ao contexto da pandemia da Covid-19. Para isso, realizou-se uma pesquisa descritiva, utilizando como estratégia o estudo de caso. Foram analisadas as audiências públicas nos anos de 2019 e 2020, sendo o primeiro ano fora do contexto pandêmico e o segundo dentro desse contexto, ambos contidos no ciclo do PPAG 2020-2023. Foi possível descrever o funcionamento das Audiências Públicas e comparar o alcance. Assim, houve diminuição do número de participantes e entidades representadas comparando 2019 e 2020. No total, o número de sugestões recebidas também diminuiu. Contudo, ao comparar o número de participantes com o número de sugestões recebidas, percebe-se que eles foram mais atuantes em 2020, tendo uma média de 1,41 sugestões por participante contra 0,47 sugestões do ano anterior. Em relação ao número de intervenções geradas por essas sugestões, a tendência é a parecida. Esses resultados demonstram que apesar de diminuir o número total de participantes e entidades no processo de participação, houve maior efetividade, verificando-se maior número de sugestões e maior número de intervenções nos instrumentos de orçamento por pessoa.

Palavras-Chave: Participação Social; Pandemia; Audiências Públicas; PPAG; Minas Gerais.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Email: marianagabrielabh@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8576-5525>

² Professora Titular do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Email: livia.padua2014@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5271-9397>
<http://doi.org/10.36311/1519-0110.2022.v23n2.p95-116>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco em relação às mudanças nas formas de interação entre a sociedade brasileira e o Estado. Essas mudanças ocorreram, principalmente devido à expansão de instituições participativas. De acordo com Pires e Lopez (2010), as instituições participativas são processos de participação social que fomentam a interação da sociedade com o Estado em relação a políticas públicas, podendo auxiliar na tomada de decisão. Além disso, essas formas de participação de instituições constituem normas e procedimentos que conformam a ação política e social.

É possível descrever esses processos de inclusão da participação como inovação institucional. Essa inovação possibilitou a criação de novos formatos de participação social, consolidando valores democráticos (PAES DE PAULA; KEINERT, 2016). Essas instituições são capazes de explicitar demandas, discussões públicas e deliberações de decisões a partir da contribuição de grupos organizados e cidadãos singularmente. Hoje, essas instituições têm grande importância no Brasil e foram integradas gradualmente ao processo das políticas públicas: desde sua formulação até seu controle (PIRES; LOPEZ, 2010).

A participação social, seja na avaliação de um programa ou na sugestão de onde o orçamento deveria ser investido, aumentou ao longo dos anos, em formatos diversos. Dentre os meios para que ela ocorra, estão os conselhos gestores, conselhos de políticas públicas ou temáticos, conferências, orçamento participativo e outras formas de gestão orçamentária participativa, audiências, consultas e debates públicos, arranjos colegiados como comissões e comitês, dentre outros (IPEA, 2010).

De acordo com Abreu e Pinho (2014), o uso de tecnologias vem abrindo novas possibilidades de participação, intensificando a interação entre o Estado e os cidadãos. Avritzer (2008) aponta que, ao diversificar os canais de participação social, seria possível aumentar o número de representantes da sociedade civil interessados. Assim, a tecnologia pode ser uma aliada no aumento da participação social.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Covid-19, transmitida pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), como uma pandemia. Isso significa que a doença se espalhou por todos os continentes, com transmissão de pessoa para pessoa. O vírus é transmitido por meio do contato com membranas mucosas, que pode ocorrer, inclusive, pelo contato com superfícies inanimadas contaminadas (OLIVEIRA; LUCAS; IQUIPAZA, 2020). Sendo assim, a OMS estabeleceu medidas para o prevenir o contato com o vírus, já que até então, a única medida conhecida para controle era evitar a exposição ao vírus.

De acordo com o documento publicado pela organização, as medidas incluíam higiene frequente das mãos, com água e sabão ou uso de álcool em gel; evitar tocar em mucosas, como olhos, nariz e boca, além de etiqueta respiratória, com a proteção ao

espirrar ou tossir. O uso de máscara, bem como o distanciamento social também foram recomendados (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

Aquino et al (2020) define o distanciamento social como uma medida para redução da interação entre as pessoas, incluindo aquelas que estão ou não infectadas. Como exemplo, elenca o fechamento de escolas e locais de trabalho, além do cancelamento de eventos para não aglomeração de pessoas. Conforme a análise de estudos realizada por Netto et al (2020), a quarentena, o isolamento de casos, bem como o distanciamento social tiveram maior representatividade na redução da transmissão.

Dessa forma, os governos precisaram deliberar sobre a emergência da adaptação do cotidiano em todos os âmbitos, tanto no serviço público como em regras gerais para os cidadãos (HALE; WEBSTER, 2020). Em Minas Gerais, a Deliberação 17 do Comitê Extraordinário Covid-19 proibiu eventos com mais de 30 pessoas desde o dia 22 de março de 2020. Em deliberações anteriores, já havia implementado o teletrabalho para todos os servidores, conforme a Deliberação 12, e o fechamento das unidades de ensino, por meio da Deliberação 15, ambas de 21 de março de 2020. Com isso, a forma de atuação do serviço público teve que se adaptar, utilizando tecnologia, passando do presencial para o virtual.

Diante desse contexto, surge o seguinte problema de pesquisa: como o processo de participação popular, que ocorre nas Audiências Públicas anuais do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) em Minas Gerais, foi adaptado ao contexto da pandemia da Covid-19?

Dessa forma o objetivo geral deste artigo é analisar as adaptações que ocorreram no processo de participação popular nas Audiências Públicas do PPAG de Minas Gerais no ano de 2020 devido ao contexto da pandemia Covid-19.

Como objetivos específicos, elencam-se: 1) descrever o funcionamento das Audiências Públicas do PPAG em Minas Gerais antes e durante a pandemia, destacando suas principais características e os desafios impostos; 2) comparar o alcançado das Audiências Públicas em termos de números de participantes e quantidade de propostas que se transformaram em intervenções (emendas populares ou requerimentos ao Poder Executivo), antes e durante a pandemia; 3) identificar os processos que trouxeram melhorias para os resultados das audiências públicas e que poderão ser utilizados em experiências futuras ou serem adotados de forma contínua.

2. INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Diante do isolamento e restrições de reuniões devido à pandemia da Covid-19, foi necessária a adaptação da participação social para modelos não presenciais, que se adequam ao distanciamento social. Contudo, a discussão sobre a participação social no ambiente virtual não é um assunto restrito ao momento de pandemia.

Conforme Mendonça e Pereira (2011), a tecnologia digital pode ter um potencial papel de revitalização da democracia. Essas tecnologias podem ser vistas como a possibilidade de novas práticas e ações diante do cenário de incredulidade no sistema político.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por ampliar o escopo da participação social nas decisões nacionais. Desde então, a sociedade tem se envolvido na constituição de diversas políticas, por meio de debates e discussões que podem abranger todas as áreas públicas (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015). Ressalta-se que processos de participação, quando efetivos, não são, em sua maioria, amistosos, enfrentando a resistência de grupos específicos ou sendo altamente custosos para as administrações responsáveis pela sua implementação (MARICATO, 2000).

Contudo, o uso da tecnologia tem o potencial de expandir ainda mais a participação ativa da sociedade na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e abrindo novas possibilidades de atuação (PINHO, 2012). A internet auxiliou na expansão do fluxo de informações. Também aumentou a facilidade de atuação na formação da opinião pública, bem como na possibilidade de exercer pressão sobre os gestores públicos para atender às necessidades da sociedade (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

A disputa entre a produção de informação e formação de opinião não são mais unidirecionais e verticais como nas mídias tradicionais, mas as trocas de informações passaram a ser multidirecionais. Mesmo que não seja afirmado com clareza, pode-se dizer que a sociedade e a política sofreram reconfigurações mediadas pela tecnologia (PINHO, 2012). Assim, não houve mudanças apenas na abordagem política, mas, também, mudou a própria configuração de sociedade.

Dessa forma, a criação de espaços virtuais para incorporação das demandas políticas da sociedade permite novos desenhos participativos. A participação social virtual pode, então, aproximar cidadãos e representantes políticos, contribuir para o fortalecimento da cultura de participação, gerar novas metodologias de participação, promover o debate público e aumentar a reserva de informação à disposição do cidadão comum. Contudo, cabe ressaltar as instâncias de participação já existentes antes da pandemia, explicitando que essas são as estruturas ideais e que sofrem mudanças.

2.1. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos de políticas públicas são instâncias de participação vinculadas ao Poder Executivo, em seus três níveis de governo, auxiliando na formulação, planejamento, execução e controle de políticas públicas (PIRES; LOPEZ, 2010). Eles surgiram em 1980, sendo incorporados pela Constituição de 1988. Além de estabelecer as bases normativas para a expansão dos conselhos, também trouxe como novidade o papel mais ativo da sociedade, incluindo o caráter deliberativo (PAES DE PAULA; KEINERT, 2016).

Sendo assim, essas instituições participativas podem ser de caráter consultivo ou deliberativo, e suas características podem ser instituídas em leis ou atos administrativos de constituição e regulamentação. Em relação à composição dos conselhos, temos uma partilha entre governo e sociedade civil (AVRITZER, 2008). É importante ressaltar que nos conselhos consultivos temos essa característica de ser preponderantemente maior o número de representantes da sociedade civil que do governo. Já nos conselhos deliberativos, a distribuição média dos membros é próxima da paridade, indicando crescimento da representação governamental na composição dos espaços institucionais com maior poder de decisão (PIRES; LOPEZ, 2010).

Assim, em conselhos deliberativos o governo se faz mais presente contrabalanceando o poder de decisão da sociedade civil, aumentando sua capacidade de expressar suas próprias preferências políticas sobre o assunto, enquanto nos conselhos consultivos isso não ocorre. Também é importante ressaltar que o governo tem maior possibilidade de influenciar as discussões através de subsídios técnicos para a tomada de decisões qualificadas e pertinentes à condução das políticas públicas, devido à sua capacidade de reunir informações e frequentemente deter o monopólio da implementação das políticas públicas (PIRES; LOPEZ, 2010).

De acordo com Cortes (2011), os grupos sociais e a sociedade civil que participam dos conselhos estão diretamente interessados na política pública específica, bem como os órgãos governamentais que possuem representantes. Esses representantes encontram-se regularmente, possuem um núcleo de direção e podem tomar decisões a respeito da política pública.

2.2. AS CONSULTAS PÚBLICAS

Consulta pública é um mecanismo de participação social no qual o governo recolhe a opinião da população a respeito de uma determinada temática, geralmente por meio de instrumentos como internet ou telefone (PIRES, 2012). Possui, então, caráter consultivo.

Em Minas Gerais, é o Decreto Estadual nº 47.066, de 20 de outubro de 2016, que disciplina a consulta pública no procedimento para elaboração de atos normativos de interesse geral da administração pública estadual. É um instrumento de participação popular que utiliza tecnologia da informação para permitir que os cidadãos manifestem suas opiniões sobre o ato normativo relacionado à consulta (MINAS GERAIS, 2016).

No âmbito da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, as consultas públicas são consideradas importantes instrumentos de participação para atrair os cidadãos para discussões políticas. Por ser um mecanismo mais simples, pode atrair um público que não está engajado com a participação social. Além disso, ao utilizar a tecnologia da informação, pode fomentar a participação de públicos mais jovens (MENDONÇA; AMARAL, 2014).

2.3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas são instâncias participativas que auxiliam o governo no processo de tomada de decisão. Assim, abre-se espaço para que os interessados na temática possam emitir suas opiniões, abrindo possibilidade para que o Estado reúna o parecer de diversas partes da sociedade em condições de igualdade (SOARES, 2002).

Essas instâncias de participação possuem caráter consultivo, sendo optativo a Administração Pública acatar a contribuição da sociedade. Dessa forma, o caráter não deliberativo das audiências públicas não vincula a decisão política (IPEA, 2012).

Cabe ressaltar o caráter inclusivo e pedagógico das audiências públicas. Oliveira (1997) destaca que podem ser espaços para conscientização política da sociedade a respeito do tema abordado. Nesse mesmo sentido, Araújo (2016) aponta a necessidade de explanação sobre a temática abordada, bem como o incentivo à inclusão de todas as partes interessadas, que podem cooperar com as informações por meio das suas opiniões. Segundo o autor, o acesso às informações pode gerar inclusão e avanço democrático.

As audiências públicas também têm a capacidade de difundir e popularizar temas, sendo uma oportunidade para apresentação de novidades (IPEA, 2012). Da mesma forma, essas instituições de participação possibilitam que a população exerça seu direito de voz, sendo um espaço aberto para opiniões sobre temas de interesse da coletividade (OLIVEIRA, 1997).

Além do caráter consultivo e pedagógico, as audiências também têm caráter pontual, ou seja, estão vinculadas a um processo decisório específico, abrindo para consulta à população em um período determinado. Também devem ser presenciais, pela possibilidade de manifestação oral dos participantes, mas sem excluir a possibilidade de manifestação por escrito. O ideal é serem realizadas com atores interessados na temática (SOARES, 2002, GRAU, 2010).

O caráter coletivo das audiências públicas não pode excluir atores individuais do processo participativo, devendo ser aberta a todos os interessados. Há também regras específicas para o seu funcionamento, com procedimentos definidos, horários, data e local. As regras também devem ser claras em relação à orientação de como será sistematizada a opinião dos participantes para possível incorporação na decisão pública (SOARES, 2002).

Apesar dessas definições, a participação efetiva da população pode não ser garantida. Conforme Araújo (2016) destaca, algumas audiências públicas existem apenas para cumprir exigência legal, não havendo esclarecimentos e não favorecendo o debate, podendo precarizar o instrumento de participação social.

3. METODOLOGIA

Visando atingir os objetivos do estudo, realizou-se uma pesquisa qualitativa de caráter descritivo. De acordo com Gil (2002), este tipo de pesquisa proporciona uma análise do objeto de forma flexível, proporcionando maior fluidez e riqueza de detalhes, descrevendo como um fenômeno ocorre, sua natureza e peculiaridades (GIL, 2002).

Utilizou-se a estratégia de estudo de caso, por se tratar de eventos contemporâneos, dentro do contexto atual, sem limites claramente definidos (YIN, 2005). Foi realizada uma pesquisa documental para análise, utilizando como fonte materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda pudessem ser reelaborados de acordo com a pesquisa, além daqueles que já foram processados, mas puderam receber outras interpretações (GIL, 2002).

Assim, são analisadas no presente artigo as Audiências Públicas do Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais, descrevendo, compreendendo e interpretando de acordo com o caso concreto. A análise buscou focalizar nas adaptações no contexto da pandemia da Covid-19. Dessa forma, o espaço temporal analisado foi entre 2019 e 2020, sendo o primeiro ano fora do contexto pandêmico e o segundo dentro desse contexto. Optou-se por analisar apenas esses dois anos para possibilitar a comparação, pois ambos estão contidos no ciclo do PPAG 2020-2023, tendo, então, maior compatibilidade entre programas, ações e temáticas abordadas.

Os documentos internos foram fornecidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALMG, por meio da Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas. Os documentos públicos foram obtidos por meio do sítio eletrônico da casa legislativa.

Assim, foi possível delinear o funcionamento do processo de participação social relacionado à elaboração do PPAG 2020-2023 em 2019, e o primeiro processo de revisão realizado no ano de 2020. A análise documental e de dados fornecidos pela ALMG perpassou pelo número de encontros realizados, temáticas, número de participantes, número de emendas ao PPAG e ao Orçamento, comparando a realização de maneira presencial no ano de 2019 e virtual no ano de 2020 devido à pandemia da Covid-19.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, foram descritas as dinâmicas de participação social no processo de elaboração do PPAG 2020-2023 no ano de 2019, bem como no processo de revisão no ano de 2020, destacando suas principais características e os desafios impostos. Depois, foi realizada uma comparação entre essas dinâmicas no modelo presencial e no modelo virtual, realizado devido à pandemia da Covid-19, buscando entender o alcance das Audiências Públicas em termos de números de participantes e quantidade de propostas que se transformaram em intervenções (emendas populares ou requerimentos ao Poder

Executivo), além de identificar os processos que trouxeram melhorias para os resultados das audiências públicas e que poderão ser utilizados em experiências futuras ou serem adotados de forma contínua.

4.1. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPAG EM MINAS GERAIS ANTES DA PANDEMIA DA COVID-19

Em 2019, a dinâmica de participação social no processo de elaboração do PPAG 2020-2023 ocorreu de maneira presencial. Inicialmente, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) disponibilizou uma página específica para o evento no site. Nesse ambiente, a sociedade teve acesso a diversas informações e documentos de referência que orientaram sua participação, além de poderem realizar sua inscrição no evento.

Dentre os documentos disponibilizados na página estavam o Mapa de Conceitos, que explica como são organizados os programas e as ações no plano plurianual e qual o significado de cada um de seus atributos; o Guia de programas, que apresenta os programas de cada área temática a ser discutida em cada dia, organizado por área temática e por destinatário das políticas públicas; e apresentações dos gestores sobre a execução orçamentária dos programas em 2019 e o planejado para 2020.

Concomitantemente, foi disponibilizado o Curso de Planejamento e Orçamento Público em ambiente virtual, no período entre 25 de setembro e 13 de dezembro de 2019. Dessa forma, o processo pedagógico das audiências públicas ressaltado por Oliveira (1997) foi incentivado, bem como a disponibilização completa de informações conforme orienta Araújo (2016).

A audiência pública de abertura do evento foi realizada no dia 24 de outubro de maneira conjunta, com as comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, em Belo Horizonte. As discussões participativas nos grupos de trabalho ocorreram, além da capital, no interior do estado, nos municípios de Montes Claros, Varginha e Araçuaí, entre os dias 21 de outubro e 4 de novembro de 2019. As áreas temáticas foram distribuídas conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Municípios e Áreas Temáticas

Municípios	Áreas Temáticas
Montes Claros, Varginha e Araçuaí	<ul style="list-style-type: none">• Águas• Agricultura familiar• Cultura

Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento social – Assistência social e Segurança alimentar • Desenvolvimento social – Trabalho, emprego e renda • Desenvolvimento social – Direitos humanos • Desenvolvimento social – Esportes • Saúde • Meio ambiente (inclusive saneamento básico) • Desenvolvimento econômico (inclusive energia) • Desenvolvimento econômico – Ciência, tecnologia e inovação • Agricultura, pecuária e abastecimento • Infraestrutura e mobilidade – Transporte e trânsito • Infraestrutura e mobilidade – Municípios e desenvolvimento regional (inclusive habitação) • Educação (inclusive superior) • Cultura • Turismo • Segurança pública – Infraestrutura das polícias ostensiva e judiciária e da defesa social • Segurança pública – Prevenção ao crime e justiça criminal • Segurança pública – Sistema socioeducativo e prisional
-----------------------	--

Fonte: Elaboração própria; dados da ALMG (2019)

Durante os grupos de trabalho com a sociedade, foram prestados esclarecimentos, por parte dos gestores, quanto à execução dos programas e das ações no ano corrente e quanto ao planejamento para o próximo exercício. Munidos com essas informações, os grupos de trabalho elaboraram sugestões e elegeram representantes para relatarem os resultados da atividade. Mais uma vez é possível destacar o acesso à informação relacionada à temática e o caráter pedagógico presente nas audiências.

Esses resultados foram apresentados no dia 05 de novembro de 2019, na Audiência pública conjunta das Comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Nesse evento, os deputados, com a presença de representantes do Poder Executivo, ouviram os relatores de cada grupo de trabalho e receberam os relatórios com a síntese das sugestões elaboradas.

As sugestões recebidas na audiência pública de encerramento foram transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs). Elas foram apreciadas pela Comissão de Participação Popular, que deliberou sobre seu acolhimento ou não, propondo requerimentos a órgãos e entidades relacionados à gestão das políticas públicas e emendas aos projetos de lei que compõem o sistema de planejamento e orçamento do governo de Minas Gerais. Depois, as emendas foram apreciadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária ampliada que elaborou o parecer final sobre as peças de planejamento e orçamento do estado. Ressalta-se que, nesse ano, também foi incluído na discussão o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nesse ponto, destaca-se, então, o caráter não deliberativo das audiências públicas, mas sim consultivo,

podendo a Administração Pública optar por acatar ou não a sugestão da sociedade, conforme apontado pelo IPEA (2012).

O processo de discussão participativa de elaboração do PPAG 2020-2023, em 2019, contou com a participação de 848 pessoas, teve 299 instituições representadas (incluindo os órgãos gestores estaduais cujos representantes participaram para prestar apoio técnico aos proponentes) recebeu 393 sugestões. Desse total de propostas, 214 tiveram origem nos encontros de Belo Horizonte, 28 no de Montes Claros, 37 no de Varginha e 114 no de Araçuaí.

Essas propostas geraram 66 PLEs (65 foram apreciadas, pois houve a anexação da PLE 40/2019 à PLE 31/2019). Todas as 65 PLEs apreciadas foram aprovadas, tendo gerado:

- 3 emendas ao PMDI (PL nº 1.165/2019);
- 50 emendas ao PPAG (PL nº 1.166/2019);
- 43 emendas à LOA (PL nº 1.167/2019); e
- 213 requerimentos com pedidos de providências e informações a órgãos e entidades da administração pública estadual.

Além disso, o impacto financeiro das emendas foi de R\$20.000.000,00.

4.2. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPGA EM MINAS GERAIS: A DINÂMICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Em 2020, a dinâmica de participação social no processo de elaboração do PPAG 2020-2023 ocorreu de maneira virtual. Também houve a disponibilização de página específica, no site da ALMG, para o evento. Nesse ambiente, o participante pôde realizar as inscrições e obter diversas informações e documentos de referência que orientaram sua participação, conforme o ano anterior. Concomitantemente, também foi realizado o Curso de Planejamento e Orçamento Público em ambiente virtual, disponibilizado no período entre 21 de setembro e 15 de dezembro de 2020. Assim, ocorreu o processo pedagógico ressaltado por Oliveira (1997) e a disponibilização completa de informações conforme Araújo (2016).

A realização da audiência pública de abertura do evento foi realizada de maneira conjunta, pelas comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária no dia 27 de outubro e teve como finalidade receber secretários estaduais para apresentação da situação fiscal do estado e dos principais destaques do projeto de revisão do PPAG 2020-2023, para o exercício 2021. O processo, então, permaneceu idêntico ao ano de 2019 até essa etapa.

Já os grupos de trabalho foram realizados em encontros on-line com entidades da sociedade civil convidadas em duas rodadas, sendo a primeira, entre os dias 19 a 23 de outubro e a segunda entre os dias 3 a 9 de novembro. Em decorrência das limitações para realização de reuniões remotas e como forma de viabilizar a interação, foram organizados encontros com um número menor de participantes.

As entidades participantes foram consolidadas a partir de indicações realizadas por representantes da sociedade civil integrantes dos conselhos estaduais das diferentes áreas de políticas públicas e complementadas por um levantamento das instituições que se inscreveram em edições anteriores da Discussão Participativa do PPAG.

A opção por recolher indicações das entidades participantes por meio da sociedade civil integrante dos conselhos estaduais foi assertiva, tendo em vista que, conforme apontado por Cortes (2011), os grupos sociais e a sociedade civil que participam dos conselhos estão diretamente interessados na política pública específica relacionada à temática, o que poderia qualificar a discussão nos grupos de trabalho.

Nessa etapa é possível perceber, então, dois pontos que vão de encontro às definições de Audiências Públicas apontadas pelos autores Soares (2002) e Grau (2010). O primeiro deles é o fato de acontecerem de maneira virtual. Contudo, o argumento utilizado pelos autores sobre a obrigatoriedade da realização presencial é a possibilidade de manifestação oral dos participantes. Essa possibilidade foi mantida, tendo em vista que foram realizadas videoconferências nos grupos de trabalho, cumprindo esse requisito.

Entretanto, as videoconferências não foram abertas a todas as partes interessadas, sem a possibilidade de incluir atores individuais. Assim, o caráter coletivo especificado por Soares (2002) foi prejudicado. Entretanto, a questão foi justificada devido às limitações de realização de videoconferências abertas a todo tipo de público de maneira remota. A ALMG optou por encontros com um número menor de participantes como forma de viabilizar a interação.

As discussões foram distribuídas em 10 áreas temáticas:

- Desenvolvimento Econômico (inclusive Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação)
- Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Desenvolvimento Social (Assistência Social; Trabalho, Emprego e Renda; Segurança Alimentar)
- Desenvolvimento Social 2 (Direitos Humanos)
- Saúde (inclusive Drogas)
- Infraestrutura e Mobilidade (Transporte e Trânsito; Municípios e Desenvolvimento Regional; Habitação)

- Meio Ambiente (inclusive Saneamento Básico)
- Cultura e Turismo
- Educação e Esportes (inclusive Educação Superior)
- Segurança Pública

Foram realizados dois encontros para cada tema, sendo o primeiro encontro com o objetivo de contextualizar os participantes e realizar pactuação acerca da metodologia dos trabalhos, particularmente quanto ao envio de propostas via formulários on-line no período entre os dois encontros. Percebe-se aqui, mais uma vez, o caráter pedagógico e informativo apresentado por Soares (2002) e Grau (2010). No segundo encontro foram realizadas análises e discussões das propostas recebidas via formulários on-line após o primeiro encontro.

Durante os grupos de trabalho foram prestados esclarecimentos, por parte dos gestores, quanto à execução dos programas e das ações no ano corrente e quanto ao planejamento para o próximo exercício. Munidos com essas informações, os grupos de trabalho discutiram as ações propostas e elaboraram sugestões de intervenção. Ao final elegeram representantes para relatarem os resultados da atividade na audiência pública de encerramento do processo.

Para não haver diminuição da quantidade de participantes, foi realizada, concomitantemente aos grupos de trabalho on-line, a abertura de Consulta Pública a todos os interessados, de 19 a 30 de outubro. As propostas foram recebidas por uma ferramenta digital que incluía justificativa. Por meio desse instrumento de participação, receberam-se propostas de todo o estado. Houve um esforço de comunicação e divulgação de modo que as lideranças locais fizessem o elo com segmentos e pessoas que não possuam acesso às tecnologias. Também foi incluído no portal da ALMG de vídeo explicativo sobre como se daria o processamento das propostas.

Nesse aspecto, a Assembleia Legislativa buscou aumentar o alcance da audiência pública adaptada, que se viu prejudicada pela não coletivização das videoconferências. Ratificaram, então, o posicionamento informado por Mendonça e Amaral (2014), que consideram as consultas públicas como importantes instrumentos de participação para atrair os cidadãos para discussões políticas.

A realização da audiência pública de encerramento ocorreu no dia 18 de novembro de 2020. Na audiência pública virtual, deputados das Comissões de Participação Popular e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, com a participação de gestores do Poder Executivo, ouviram dos relatores de cada grupo de trabalho as sínteses das sugestões elaboradas.

As sugestões recebidas na audiência pública de encerramento foram transformadas em PLEs. Depois, foram apreciadas pela Comissão de Participação Popular, que deliberou sobre seu acolhimento ou não. As PLEs acolhidas concluíram pela apresentação de requerimentos a órgãos e entidades relacionados à gestão das políticas públicas e emendas aos projetos de lei que compõem o sistema de planejamento e orçamento do estado (PPAG e LOA).

As emendas ao PPAG e à LOA foram apreciadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária ampliada que elaborou o parecer final sobre as peças de planejamento e orçamento do estado. Essa etapa também permaneceu similar ao ano de 2019.

No processo de discussão participativa de elaboração do PPAG 2020-2023, para o exercício 2021, foram apresentadas 229 sugestões por meio da consulta pública e 130 resultantes dos grupos de trabalho on-line. Após análise pelo Setor de Consultoria da Casa, e com o aval do deputado presidente da PPO, foram feitas aglutinações das sugestões que incidiam sobre um mesmo programa ou ação e formatadas as minutas de parecer das PLEs. Foram geradas 59 PLEs, sendo uma para cada programa que foi objeto de sugestão de intervenção.

Após a elaboração das minutas de parecer das PLEs, iniciou-se a etapa de reuniões entre parlamentares e representantes do Poder Executivo, com o apoio da Consultoria Temática da Casa, para deliberar sobre a melhor forma de acolhimento de cada sugestão. As decisões dos parlamentares foram incorporadas nos pareceres das PLEs. Elas foram, então, publicadas e apreciadas pela Comissão de Participação Popular. Uma das PLEs não foi aprovada pela Comissão e as 58 aprovadas concluíram pela apresentação de:

- 56 emendas ao PPAG (PL 2.201/20);
- 37 emendas à LOA (PL 2.202/20); e
- 180 requerimentos com pedidos de providências e informações a órgãos e entidades da administração pública estadual.

Mais uma vez, destaca-se, então, o caráter não deliberativo das audiências públicas, cabendo ao órgão governamental adaptar e deliberar sobre a pertinência ou não de acatar a sugestão da sociedade, conforme apontado pelo IPEA (2012).

O Impacto financeiro das emendas foi de R\$20.000.000,00, valor idêntico ao do ano de 2019.

4.3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PPGA DE MINAS GERAIS: DISCUSSÕES E ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2020

Conforme Relatório de Participação elaborado pela Gerência de Relações Institucionais – GRI – da ALMG, em 2019, 1.186 pessoas se inscreveram para participar do evento de discussão participativa de elaboração do PPAG 2020-2023 e 848 (72%) efetivamente participaram dos trabalhos. Esses participantes representaram 299 instituições.

Já em 2020, participaram do processo 139 participantes nos encontros dos Grupos de Trabalho on-line e 115 participantes na consulta pública. Os participantes dos encontros on-line representaram 78 instituições.

Dessa forma, é possível afirmar que houve diminuição do alcance em relação ao número de cidadãos inscritos, bem como em relação às instituições participantes. Considerando apenas os grupos de trabalho, nos quais a população teve direito a voz, houve uma diminuição de 83,61% na participação. Ao incluir os participantes da consulta pública, ainda persiste a diminuição de alcance em relação à população de 70,05%. Em relação ao número de instituições participantes, houve uma redução de 70,58%.

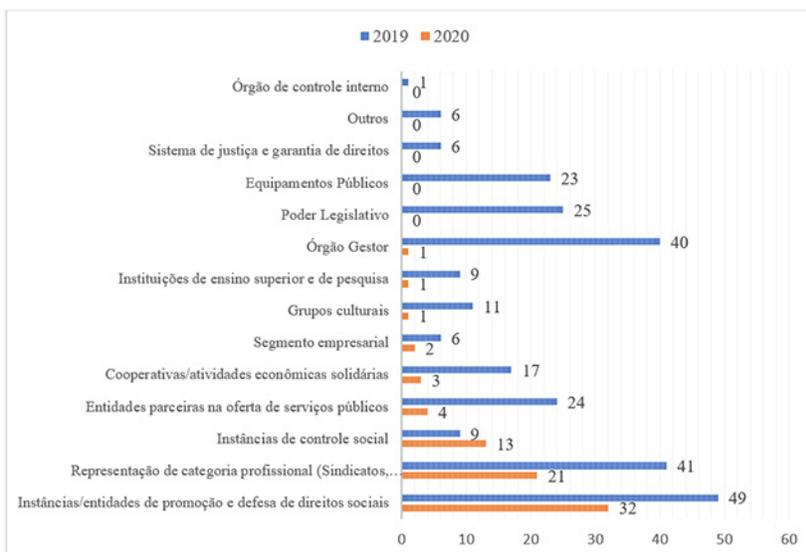
As instituições participantes podem ser agrupadas conforme a seguir:

- Órgão Gestor: órgãos da administração pública, colegiados, associações, consórcios e fóruns de gestores responsáveis pela gestão das políticas públicas;
- Instâncias de controle social: conselhos federais, estaduais e municipais e demais instâncias colegiadas compostas por representantes do governo e da sociedade;
- Sindicatos/representação de categoria profissional: conselhos profissionais, sindicatos, federações ou confederações de trabalhadores;
- Equipamentos públicos: órgãos da administração pública que fornecem serviços à população, como escolas, centros de saúde ou de assistência social, etc.;
- Entidades parceiras na oferta de serviços públicos: entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que fornecem à população serviços relacionados às diversas políticas públicas, com ou sem convênio formal com o poder público;
- Instâncias/entidades de promoção e defesa de direitos: instâncias que congregam várias entidades e organizações para a defesa de direitos dos cidadãos, como fóruns de defesa de direitos, movimentos pela cidadania, etc.;

- Sistema de Justiça e Garantia de Direitos: órgãos responsáveis pela garantia legal dos direitos, como Ministério Público, Defensoria, delegacias, juizados;
- Instituições de ensino superior e de pesquisa: universidades, institutos de pesquisa, centros de documentação, etc.;
- Poder Legislativo: Assembleia, Câmara Federal e câmaras municipais;
- Órgãos de controle interno: controladorias, corregedoria;
- Cooperativas/atividades econômicas solidárias: cooperativas e associações para promoção de atividades econômicas de cunho solidário;
- Segmento empresarial: empresas com fins lucrativos;
- Grupos culturais: grupos e coletivos de apresentação artística, com ou sem fins lucrativos, como grupos de teatro, dança, coletivos de cultura de rua, etc.;
- Outros: partidos políticos, clubes de ajuda mútua e outros, com participação residual ou cuja categoria não foi identificada.

O número de entidades presentes no processo de participação social do PPAG 2020-2023 nos anos de 2019 e 2020 podem ser analisados por meio do Gráfico 1:

Gráfico 1 - Número de entidades por categoria e ano



Fonte: Elaboração própria. Dados da ALMG (2019-2020)

Em relação às categorias de instituições que participaram nos anos de 2019 e 2020, houve diminuição de representantes de todas as categorias, exceto em relação às instâncias de controle social (conselhos federais, estaduais e municipais e demais instâncias colegiadas compostas por representantes do governo e da sociedade) que aumentaram, passando de 9 em 2019 para 13 em 2020. Essa alteração era esperada, pois houve contato direto com essas instâncias para que pudessem indicar os integrantes, representantes da sociedade civil, para participar do processo.

Percebe-se que não houve representantes em 2020 de Poder Legislativo, Equipamentos Públicos, Sistema de Justiça e Garantia de Direitos, Outros e Órgãos de Controle Interno, totalizando a diminuição de 61 entidades dessas categorias. Excetuando o Outros, são categorias que abrangem a própria administração pública, demonstrando a preferência da Assembleia Legislativa em abarcar a sociedade civil para a discussão nos grupos de trabalho. Outra categoria que também abrange órgãos da administração e houve uma grande diminuição foi Órgão Gestor, que passou de 40 para 1 entidade presente na discussão.

Destaca-se, também, que as duas categorias que tiveram maior número de entidades representantes em 2019, foram as mesmas em 2020, sendo elas Instâncias/entidades de promoção e defesa de direitos sociais e Representação de categoria profissional (Sindicatos, Federações, associações).

Conforme a Tabela 1, em 2019 foram recebidas 393 sugestões da sociedade civil para alteração dos instrumentos de orçamento do estado para o ano. É importante ressaltar que, nesse ano, também foram discutidas questões PMDI, o que não ocorreu no ano seguinte. Em 2020, houve uma diminuição de 8,65% do número de sugestões recebidas. Contudo, em comparação com o número de participantes, percebe-se um aumento no número de sugestões por pessoa. Enquanto em 2019 houve uma média de 0,47 sugestões por participante, em 2020 houve uma média de 1,41 sugestões por participantes. Esse resultado demonstra, então, que apesar de um grupo menor de participantes, houve uma maior participação dos envolvidos sugerindo mais questões na audiência pública.

Tabela 1 – Número de sugestões da sociedade civil recebidas

Ano	Número de Sugestões Recebidas
2019	393
2020	359*

Fonte: Elaboração própria. Dados da ALMG(2019-2020)

**Foram apresentadas 229 sugestões por meio da consulta pública e 130 resultantes dos encontros on-line.

Essas sugestões foram aglutinadas e transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLE). Depois de apreciadas, tornaram-se intervenções, que podem ser

emendas ao PPAG, emendas à LOA ou Requerimentos enviados ao Poder Executivo. A Tabela 2 apresenta o número de intervenções produzidas por essas PLEs.

Tabela 2 - Número de Intervenções

Intervenção	2019	2020
Emenda ao PPAG	50	56
Emenda à LOA	43	37
Requerimentos	213	180

Fonte: Elaboração própria. Dados da ALMG (2019-2020)

Dessa forma, percebe-se um aumento no número de emendas ao PPAG comparando os anos de 2019 e 2020. Já em relação às emendas à LOA e ao número de requerimentos ao Poder Executivo, houve diminuição. Contudo, relacionando o número de intervenções com o número de participantes, percebe-se um aumento no número médio de intervenções para cada pessoa, assim como também houve aumento no número de sugestões por pessoa (Tabela 01). Enquanto houve 0,06 emendas ao PPAG, 0,05 emendas à LOA e 0,25 Requerimentos em média por pessoa em 2019, esse número aumentou para 0,19 para emendas ao PPAG, 0,12 para emendas à LOA e 0,60 para Requerimentos em 2020. Esse resultado demonstra, então, uma maior validação das sugestões realizadas pelo grupo de discussão em 2020, tendo em vista o maior aproveitamento das sugestões e transformação em intervenções efetivas nos instrumentos de orçamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho permitiu analisar como o processo de participação popular, que ocorre nas Audiências Públicas anuais do PPAG em Minas Gerais, foi adaptado ao contexto da pandemia da Covid-19. Após apontamento do referencial teórico, foi descrito o funcionamento das Audiências Públicas do PPAG em Minas Gerais antes e durante a pandemia, destacando suas principais características e os desafios impostos. Depois, foi realizada a comparação do alcance das Audiências Públicas em termos de números de participantes e quantidade de propostas que se transformaram intervenções (emendas populares ou requerimentos ao poder executivo), antes e durante a pandemia.

Devido à pandemia da Covid-19, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais precisou adaptar o processo de participação social para um contexto de afastamento social como forma de prevenir a contaminação pela doença. Assim, realizou as audiências públicas de maneira virtual. A principal alteração no processo foi a opção de restringir a participação nos grupos de trabalho por videoconferência para representantes de

entidades convidadas. Essas entidades foram escolhidas de acordo com a indicação da sociedade civil que compõem os conselhos de política pública, bem como de acordo com a base de dados de entidades que já participaram do processo da ALMG. Para que essa opção não diminuísse tanto o alcance do instrumento de participação social, também foi realizada uma Consulta Pública no sítio eletrônico da casa legislativa.

Foi possível apontar que houve uma diminuição do número de participantes ao comparar 2019 e 2020, estando presentes 848 no primeiro ano e 299 no segundo. O número de entidades representadas também diminuiu, passando de 254 para 79. Contudo, é importante ressaltar que as entidades que mais diminuíram sua participação foram aquelas vinculadas diretamente à Administração Pública, tais como Equipamentos Públicos, Sistema de Justiça e Garantia de Direitos, Órgãos de Controle Interno e Órgão Gestor. Destaca-se, também, que as entidades com maior representação no ano de 2019 foram mais representativas em 2020, sendo elas Instâncias/entidades de promoção e defesa de direitos sociais e Representação de categoria profissional (Sindicatos, Federações, associações).

No total, o número de sugestões recebidas diminuiu em 2020 em relação ao ano de 2019, de 395 para 359. Contudo, ao comparar o número de participantes com o número de sugestões recebidas, percebe-se que eles foram mais atuantes em 2020, tendo uma média de 1,41 sugestões por participante contra 0,47 sugestões do ano anterior.

Em relação ao número de intervenções geradas por essas sugestões, a tendência é parecida. Somente o número de emendas ao PPAG aumentou, diminuindo o número de emendas à LOA e os Requerimentos enviados ao Executivo de maneira geral. Entretanto, quando as intervenções são comparadas ao número de participantes, percebe-se um grande aumento, passando de 0,06 para 0,19 em relação às emendas ao PPAG, de 0,05 para 0,12 em relação às emendas à LOA e de 0,25 para 0,60 em relação aos requerimentos ao poder executivo de 2019 para 2020.

Esses resultados demonstram, então, que apesar de diminuir o número total de participantes e entidades no processo de audiências públicas do PPAG, houve maior validação das sugestões levantadas pelas pessoas que estiveram no processo participativo. Verificou-se um maior número de sugestões por pessoa, além delas serem melhor aproveitadas por parte da administração pública, aumentando o número de intervenções por pessoa nos instrumentos de orçamento, ou seja, aumentando o número de mudanças realizadas no orçamento por sugestão das pessoas que participaram.

Em relação à identificação dos processos que trouxeram melhorias para os resultados das audiências públicas e que poderão ser utilizados em experiências futuras ou serem adotados de forma contínua, podemos elencar a mobilização inicial dos participantes por meio de conselhos de políticas públicas específicas. Essa mobilização trouxe para a discussão entidades e participantes diretamente interessados na política, que já acompanham a temática por meio desses conselhos. Além disso, a abertura de

consulta pública aumentou o alcance da participação, incluindo 139 cidadãos diferentes daqueles que já estavam participando dos grupos de trabalho virtuais.

Contudo, cabe ressaltar que as audiências públicas são espaços coletivos para que a população possa exercer seu direito de voz e opinião a respeito das políticas públicas. Ao restringir os grupos de trabalho apenas a convidados, prejudica essa função das audiências. Porém, é importante evidenciar que a adaptação realizada pela ALMG à pandemia do Covid-19 foi realizada em pouco tempo e, ainda assim, apresentou bons resultados. Além disso, mesmo de maneira um pouco mais restrita, permitiu a participação social.

O artigo traz grande oportunidade de debates e futuras agendas de pesquisa. Como desafios para as próximas pesquisas sobre a temática, pode-se analisar como essas adaptações serão utilizadas também fora do contexto da pandemia do Covid-19, expandindo-se a participação social para outros meios, além do presencial.

OLIVEIRA, M. G.; RIBEIRO, L. M. P. The Public Hearings of the Multi-Year Plan of Government Action of Minas Gerais: An Analysis of Adaptations in the Context of the Covid-19 Pandemic. *ORG & DEMO* (Marília), v. 23, n. 2, p. 95-116, Jul./Dez., 2022.

Abstract: This paper aims to analyze the adaptations that occurred in the process of popular participation in the Public Hearings of the PPAG in Minas Gerais in 2020 due to the context of the Covid-19 pandemic. For this, a descriptive research was carried out, using the case study as a strategy. Public hearings in the years 2019 and 2020 were analyzed, the first year outside the pandemic context and the second within this context, both contained in the PPAG 2020-2023 cycle. It was possible to describe the functioning of Public Hearings and compare their scope. Thus, there was a decrease in the number of participants and entities represented, comparing 2019 and 2020. In total, the number of suggestions received also decreased. However, when comparing the number of participants with the number of suggestions received, it can be seen that they were more active in 2020, with an average of 1.41 suggestions per participant against 0.47 suggestions in the previous year. Regarding the number of interventions generated by these suggestions, the trend is similar. These results demonstrate that despite the reduction in the total number of participants and entities in the participation process, there was greater effectiveness, with a greater number of suggestions and a greater number of interventions in the budget instruments per person.

Keywords: Social Participation; Pandemic; Public Hearings; PPAG.

Resumen: El objetivo general del artículo es analizar las adaptaciones ocurridas en el proceso de participación popular en las Audiencias Públicas del PPAG en Minas Gerais en 2020 debido al contexto de la pandemia Covid-19. Para ello, se realizó una investigación descriptiva, utilizando el estudio de caso como estrategia. Se analizaron las audiencias públicas de los años 2019 y 2020, el primer año fuera del contexto pandémico y el segundo dentro de este contexto, ambos contenidos en el ciclo PPAG 2020-2023. Fue posible describir el funcionamiento de las Audiencias Públicas y comparar su alcance. Así, hubo una disminución en el número de participantes y entidades representadas, comparando 2019 y 2020. En total, también disminuyó el número de sugerencias recibidas. Sin embargo, al comparar el número de participantes con el número de sugerencias recibidas, se puede observar que fueron más activos en 2020, con una media de 1,41 sugerencias por participante frente a 0,47 sugerencias en el año anterior. En cuanto al número de intervenciones generadas por estas sugerencias, la tendencia es similar. Estos resultados demuestran que a pesar de la reducción en el

número total de participantes y entidades en el proceso de participación, hubo mayor efectividad, con un mayor número de sugerencias y un mayor número de intervenciones en los instrumentos presupuestarios por persona.

Palabras clave: Participación social; Pandemia; Audiencias públicas; PPAG.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400002. Acesso em: 10 abr. 2020.

AQUINO, E. M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 2423-2446, jun., 2020. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232020006702423&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 17 mar. 2021.

ARAÚJO, I. O. **A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa-MG: avanço democrático ou mera formalidade?** 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8655>. Acesso em: 23 mar. 2021.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciência, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 1597-1619, dec., 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702015001001597&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2021.

ALMG. Relatório consolidado de participação popular na discussão do PPAG. Belo Horizonte: ALMG, 2019.

ALMG. Relatório consolidado de participação popular na discussão do PPAG. Belo Horizonte: ALMG, 2020.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-2762008000100002&lng=en&nrm=isso. Acesso em 28 mar. 2021.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 137-149. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em: 09 fev. 2021.

GRAU, N. Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. **Relatório de Pesquisa**. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. WorldBank, PNUD, 2010.

HALE, T.; WEBSTER, S. The Oxford COVID-19 government response tracker. Data use policy: Creative Commons Attribution CC by standard. 2020. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/variation-government-responses-covid-19>. Acesso em: 14 abr. 2021.

IPEA. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. IPEA, Brasília, v. 270 p. 3, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

IPEA. **Audiências públicas no âmbito do governo federal**: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf. Acesso em: 07 mar. 2021.

MARICATO, E. Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, O. B.; MARICATO, E.; VAINER, C. **O pensamento único das cidades**: desmanchando consensos, Petrópolis: Vozes, 2000.

MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. F. L. Deliberação online em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 177-203, Mar., 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 apr. 2021.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o Votena Web. **Anais... IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://opiniao publica.ufmg.br/site/files/biblioteca/Ricardo-Fabrino-Mendonca.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.066**, de 20 de outubro de 2016. Dispõe sobre a consulta pública no procedimento para elaboração de atos normativos de interesse geral da administração pública estadual. 2016. Diário Oficial do Estado: caderno 1, Diário do Executivo, Belo Horizonte, p. 5, 21, out., 2016. Disponível em: <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2016-10-21#caderno-jornal>. Acesso em: 10 mar. 2021.

NETTO, A. R. Z. et al. Uma análise das recomendações governamentais brasileiras no enfrentamento da pandemia da Covid-19 a partir das evidências disponíveis. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 3, n. 3, p. 4735-4759, 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJHR/article/view/10284>. Acesso em: 16 mar. 2021.

OLIVEIRA, A. C.; LUCAS, T. C.; IQUIAPAZA, R. A. O que a pandemia da Covid-19 tem nos ensinado sobre adoção de medidas de precaução? **Texto contexto - enfermagem**, Florianópolis, v. 29, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072020000100201&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 mar. 2021.

OLIVEIRA, G. H. J. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, n. 64, p. 19-38, 1997.

PAES DE PAULA, A. P.; KEINERT, T. M. M. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE**, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/30829>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PINHO, José Antônio G. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16738/3/estado%2c%20sociedade%20e%20interacoes.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PIRES, R. R; LOPEZ F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Brasil em desenvolvimento**. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 565 - 588. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

PIRES, Roberto et al. Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação. **Nota técnica n. 3**. Brasília, DF: IPEA, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/nota%20tcnica%20-%20diest%203.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. **JUS.com.br**, 01 ago. 2002, p.1-3. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3145/a-audiencia-publica-no-processoadministrativo>. Acesso em: 07 abr. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (COVID-19): interim guidance. Geneva, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331498>. Acesso em: 20 mar. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Submetido em: 26/12/2021

Aceito em: 14/10/2022