

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PÓLO DE SAPUCAIA DO SUL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE ELABORAÇÃO E
DISCUSSÃO DO PPA, LDO E LOA NO RIO GRANDE
DO SUL DE 2007 A 2010**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Paula Raymundo Prux

**Santa Maria – RS, Brasil
2011**

**TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE ELABORAÇÃO E
DISCUSSÃO DO PPA, LDO E LOA NO RIO GRANDE DO SUL
DE 2007 A 2010**

por

Paula Raymundo Prux

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública –
modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Dr. Gilnei Luiz de Moura

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Pólo de Sapucaia do Sul
Curso de Especialização em Gestão Pública
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS SOBRE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DO PPA, LDO E
LOA NO RIO GRANDE DO SUL DE 2007 A 2010**

elaborada por
Paula Raymundo Prux

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gilnei Luiz de Moura
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Mauri Leodir Lobler

Prof. Ms. Guerino Antônio Tonin

Santa Maria, 23 de julho de 2011

*Agradeço à UFSM, ao orientador Prof.
Gilnei, aos Professores, aos tutores e
aos coordenadores de Pólo, por todo o
aprendizado proporcionado.*

*Aos amigos e colegas de trabalho da
Secretaria do Planejamento, Gestão e
Participação Cidadã - SEPLAG RS,
agradeço pelas dicas e reflexões.*

*À minha família maravilhosa, meu
referencial de amor e companheirismo,
obrigada por todo apoio e incentivo.
Vocês são meu orgulho!*

“Não basta saber, é preciso também aplicar. Não basta querer, é preciso também agir” (Johann Goethe).

RESUMO

Monografia de especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DO PPA, LDO E LOA NO RIO GRANDE DO SUL DE 2007 A 2010

AUTORA: PAULA RAYMUNDO PRUX

ORIENTADOR: DR. GILNEI LUIZ DE MOURA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 23 de julho de 2011.

Pesquisa realizada com o objetivo de analisar a presença da transparência e da participação popular nas audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2007 a 2010. Incluiu uma pesquisa bibliográfica em torno dos conceitos de participação popular, transparência, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O estudo abordou a transparência e a participação popular dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamentou-se na técnica de análise de conteúdo para realizar a pesquisa em uma abordagem qualitativa. Interpretou o conteúdo das atas das audiências públicas disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Analisou uma amostra de dezoito atas selecionadas intencionalmente de um universo de quarenta e três atas. Centralizou a interpretação a partir do estabelecimento das seguintes categorias: participantes, informações técnicas, teor, recursos audiovisuais da apresentação, debate, explicações sobre PPA, LDO e LOA, contribuições da sociedade, encaminhamentos e funções agregadas. Discutiu as relações que se formam entre os conceitos analisados e a descrição das audiências públicas feita nas atas. Observou uma audiência pública realizada em 2010. Verificou a existência de debate, criação de consensos e transparência na amostra analisada. Concluiu que a participação popular não é um ponto relevante na realização das audiências públicas e que é necessário avançar na integração entre poder público e sociedade civil.

Palavras-chave: Participação Popular – Transparência – Audiência Pública – Lei de Responsabilidade Fiscal – Orçamento Público.

ABSTRACT

Monograph of Expertise
Specialization Course in Public Management
Universidade Federal de Santa Maria

TRANSPARENCY AND POPULAR PARTICIPATION IN PUBLIC HEARINGS ABOUT DEVELOPEMENT AND DISCUSSION OF PPA, LDO AND LOA IN RIO GRANDE DO SUL SINCE 2007 TO 2010

AUTHOR: PAULA RAYMUNDO PRUX
ADVISOR: DR. GILNEI LUIZ DE MOURA
Santa Maria, July 23, 2011

Research undertaken with the aim of analyze the presence of transparency and popular participation in public hearings held during the processes of drafting and discussing the plans, budget directives law and budgets by the Finance, Planning, Monitoring and Control Commission of Legislative Assembly of Rio Grande do Sul in the period 2007 to 2010. It included a literature around the concepts of popular participation, transparency, Plan, Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law. The study addressed the transparency and popular participation in the Fiscal Responsibility Law. Was based on the technique of content analysis to conduct research in a qualitative approach. Interpreted the contents of the minutes of public hearings are available on the website of the Legislative Assembly of Rio Grande do Sul analyzed a sample of eighteen minutes intentionally selected from a universe of forty-three minutes. Centralized the interpretation of the establishment of the following categories: participants, technical information, content, audiovisual features the presentation, discussion, explanation of PPA, LDO, and LOA, society contributions, referrals and aggregate functions. Discussed the relationships that form between the concepts discussed in public hearings and the description made in the minutes. Noted a public hearing held in 2010. Verified the existence of debate, consensus building and transparency in the sample. Concluded that popular participation is not a relevant issue in public hearings and it is necessary to advance the integration between government and civil society.

Keywords: Popular Participation – Transparency – Public Hearing – Fiscal Responsibility Law – Public Budget.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Amostra das atas analisadas.....	38
Quadro 2 – Categorias e indicadores analisados	40
Tabela 1 – Ocorrência das categorias analisadas.....	43

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Observação	64
APÊNDICE B – Tabela de Ocorrência das Categorias	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
2 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	15
2.1 Participação Popular nos Planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos	20
2.2 Audiências Públicas sobre Elaboração e Discussão dos Planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos.....	25
3 METODOLOGIA	29
4 RESULTADOS DA PESQUISA	32
4.1 A participação popular no Rio Grande do Sul por meio da Assembleia Legislativa.....	32
4.2 Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle	33
4.3 Análise das atas das audiências públicas sobre Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA.....	38
4.3.1 Participantes	44
4.3.2 Informações Técnicas	45
4.3.3 Teor.....	46
4.3.4 Recursos Audiovisuais da Apresentação	47
4.3.5 Debate.....	47
4.3.6 Explicações sobre PPA, LDO e LOA	49
4.3.7 Contribuições da sociedade	50
4.3.8 Encaminhamentos.....	50
4.3.9 Funções Agregadas	51
4.3.10 Análise da Audiência Pública observada em 2010	54
CONCLUSÕES	57
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, a gestão pública brasileira está agregando aprimoramentos e melhorias, principalmente com foco em resultados, ênfase na transparência dos seus atos e gastos, estímulo ao controle e à participação popular. O Estado do Rio Grande do Sul é marcado historicamente pela participação popular nas decisões que envolvem uma das peças fundamentais para o setor público, como o Orçamento Participativo (OP). O anseio de envolver-se, criticar, sugerir, modificar e opinar está no seio da comunidade gaúcha, que por meio de instrumentos como o OP aproxima-se do poder público e pode construir um futuro melhor de forma conjunta. O Estado pretende reforçar tais instrumentos com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo, até então inédito no Brasil.

Com seu pioneirismo e iniciativa, o Rio Grande do Sul precisa avançar ainda mais, estimulando e abrindo espaço para a participação popular, pois se trata de um meio fundamental para se conhecer e modificar realidades, trazendo mais qualidade de vida e desenvolvimento ao Estado. Sabe-se que o cidadão não consegue dizer tudo o que deseja apenas no momento da eleição. A sociedade é muito mais complexa e atua politicamente todos os dias, para tanto precisam ser garantidos espaços legais para a aproximação entre Estado e sociedade.

Junto com o Orçamento e o PPA Participativos, as Audiências Públicas ganham destaque, na medida em que criam um momento propício à transparência, à participação e ao debate entre sociedade e poder público, a fim de construir consensos e contribuir para a tomada de decisões importantes de forma ética e transparente. Nessa esteira, mostram-se essenciais as Audiências Públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, determinadas pela Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Durante a elaboração do orçamento são definidas as áreas que receberão investimentos e recursos públicos, numa etapa essencial para o planejamento estadual. No processo de execução orçamentária, a prestação de contas precisa ser divulgada e estar ao alcance do cidadão para que ele possa apreciar como estão sendo feitos os investimentos e de que forma estão sendo geradas as receitas e executadas as despesas.

Como os planos e os orçamentos determinam os programas públicos, delineiam as metas e as diretrizes de governo, bem como organizam e definem os recursos financeiros (receitas e despesas) do Estado, os mesmos não devem ser construídos apenas dentro do

governo, mas precisam absorver contribuições externas aos gabinetes e secretarias. Nessa ocasião, o contribuinte deve usufruir seus direitos e manifestar sua opinião, revelando os setores com problemas em sua cidade e região, apontando os locais onde devem ser realizados melhoramentos, com o foco na coletividade. Se possível, o cidadão deveria demonstrar especificamente seus anseios, expondo a necessidade, por exemplo, de saneamento básico em seu município, a dificuldade em conseguir medicamentos, a precariedade de estradas, a urgência por segurança. São temas focais que podem ser abordados em audiências públicas, nas quais se discuta a elaboração dos planos e orçamento e sua posterior execução. Dessa forma, o cidadão pode participar, aprender, debater e colaborar para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Especificamente, as audiências públicas com foco nos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, abrangem sua elaboração, discussão e execução, quando devem ser debatidos com a sociedade civil organizada temas pertinentes ao ingresso de receitas e às despesas realizadas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por serem instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas, os planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos públicos são fundamentais ao definir os rumos e investimentos do Estado. Na elaboração e aprovação de tais ferramentas, a sociedade define suas prioridades no uso dos recursos públicos e nos meios para alcançar os objetivos definidos. Por isso torna-se tão essencial o exercício da cidadania, com a participação do cidadão para informar, debater, criar consensos e agregar mais eficiência ao atendimento das demandas sociais.

As audiências públicas, como seu próprio nome diz, são espaço para o diálogo Estado-sociedade e para contribuições dos cidadãos. O cidadão pode participar das audiências públicas de forma direta – pessoalmente – ou indireta – por meio de associações representativas ou representantes eleitos democraticamente, como Vereadores e Deputados. Essas reuniões públicas são consideradas por alguns autores como remédios para a transparência brasileira, visto que sua realização serve como base para a definição de diretrizes, a aprovação e o acompanhamento de planos com impacto na sociedade. Com elas, o gestor público fornece conhecimento, proporciona participação popular, estimula o debate, fiscalização e controle da gestão pública pelo cidadão a partir da prestação de contas que fornece. É importante que esse instrumento forneça informações de qualidade à sociedade para o enriquecimento das discussões e para que a tomada de decisão seja feita com consciência e racionalidade, a fim de que o cidadão possa deliberar sobre as prioridades regionais em detrimento de interesses individuais ou corporativos.

No Rio Grande do Sul, as audiências públicas focadas na discussão e elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos são colocadas em prática pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. A comissão permanente da Assembleia Legislativa realiza essas reuniões abertas à sociedade durante a elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento e, posteriormente, há a oportunidade para acompanhar e avaliar as metas fiscais de cada quadrimestre, seguindo a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além da sociedade civil, participam dessas audiências também os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em um processo que assegura a transparência da gestão e dos gastos públicos. A comissão tem papel preponderante na aprovação e controle do orçamento estadual, podendo inclusive elaborar emendas, atendendo a reivindicações dos participantes das audiências públicas. Devido à sua importância e foco de atuação, faz-se necessário verificar como a sociedade civil insere-se nesse processo e se consegue efetivamente participar das audiências públicas. Assim, foi constituído o problema que despertou maior interesse e que se transformou em objeto de pesquisa: Como se dá a transparência e a participação popular por meio das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos realizadas no Estado do Rio Grande do Sul de 2007 a 2010, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 / 2000?

Pela experiência gaúcha na trajetória do controle e participação popular, é relevante fazer uma análise histórica da realização de audiências públicas referentes à elaboração e execução orçamentária no Estado do Rio Grande do Sul, sob responsabilidade da Comissão permanente da Assembleia Legislativa, a fim de verificar como esse instrumento ganhou importância na construção do que preconiza o princípio da transparência e da participação popular dentro da gestão pública desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando as audiências públicas ocorridas nos anos de 2007 a 2010. Importante focar nos instrumentos de planejamento governamental para obter maior aprofundamento nesse aspecto, levando em conta seu histórico e sua situação atual. Para tanto, foram analisadas atas, que são documentos com registros referentes às audiências públicas realizadas de 2007 a 2010, além de realizar a observação presencial e análise de uma audiência pública ocorrida em 2010.

Fundamental ainda analisar aspectos pertinentes à eficácia das audiências públicas: público participante, informações técnicas, qualidade e facilidade de entendimento das informações e dados disponibilizados, explicações sobre as peças orçamentárias, estratégias para a utilização das contribuições da sociedade civil participante, teor (informativo, interpretativo ou opinativo), recursos audiovisuais de apresentação, debate, criação de

consensos, transparência e participação popular.

Por meio desse estudo considera-se possível mapear as audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e, conseqüentemente, contribuir para a construção de sua série histórica, ação ainda não realizada de forma sistemática no Rio Grande do Sul e que facilitará a correção de desvios, melhoria e aprimoramento do processo de participação popular na Administração Pública estadual. Essa pesquisa visa também estimular outros estudos sobre o tema, aliando transparência, participação popular e audiências públicas como base para o exercício da cidadania e da responsabilidade estatal. A análise histórica das audiências públicas no Estado do Rio Grande do Sul contribui para apurar as estratégias de participação popular por parte do Governo e também poderá auxiliar no aperfeiçoamento das audiências realizadas em outros Estados brasileiros, visto que, a partir dos dados analisados, pretende-se ainda fazer recomendações de boas práticas. Espera-se também estimular e qualificar ainda mais a participação popular, contribuindo para o processo de transparência da gestão pública.

A fim de responder a tais indagações, são estabelecidos os objetivos de pesquisa:

a) analisar a importância das audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos no Estado do Rio Grande do Sul, sob responsabilidade da Comissão permanente da Assembleia Legislativa, na construção do que preconiza o princípio da transparência e da participação popular dentro da gestão pública, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000.

b) avaliar a evolução histórica das audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos ocorridas em âmbito estadual no Rio Grande do Sul, por meio da Comissão permanente da Assembleia Legislativa, durante os anos de 2007 a 2010, a partir das atas disponíveis na internet.

c) identificar o público participante das audiências públicas analisadas e suas contribuições para a elaboração e execução dos planos e orçamentos no Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2010.

d) observar a existência de debates e a construção de consensos a partir da troca de ideias, pontos de vista e opiniões dos presentes nas audiências públicas analisadas.

e) analisar a presença de informações técnicas, o teor e a existência de explicações sobre PPA, LDO e LOA durante as audiências públicas analisadas.

O trabalho inicia com uma pesquisa bibliográfica, a fim de construir o referencial teórico necessário em torno da temática da transparência, participação popular, orçamento

público, Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como com a conceituação das peças de planejamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A pesquisa envolve a análise de uma amostra intencional de 18 atas de audiências públicas, selecionadas a partir de um universo de 43 documentos disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul utilizando como critério o fato de constituírem o foco desse trabalho: a elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. A partir disso, emprega-se a técnica de análise de conteúdo como base metodológica e que, de acordo com o modelo proposto por Moraes (1999) e Bardin (2010), exigiu a construção de nove categorias de análise (Quadro 2), a serem detalhadas na apresentação dos resultados da pesquisa (Capítulo 4). Desse modo, constrói-se um roteiro de observação (Apêndice A), o qual se constitui em um guia de investigação para a posterior desconstrução analítica das atas. Com o objetivo de orientar a análise, organiza-se uma tabela com a frequência de cada uma das categorias, a qual foi incluída no Apêndice B para possibilitar a eventual utilidade para outras pesquisas em torno do tema.

Além disso, são inseridos trechos de entrevista realizada com o Secretário da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC), concedida especialmente para esse trabalho, cuja riqueza de conteúdo proporcionada pela vivência prática e observação contínua das audiências públicas justifica sua relevância nessa pesquisa.

Os capítulos seguintes apresentam os resultados de tais reflexões, bem como os resultados obtidos. No primeiro deles, é discutida a inserção da transparência e da participação popular na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como sua importância para a gestão pública e para a cidadania. É abordada a participação popular nos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como os objetivos das audiências públicas sobre PPA, LDO e LOA dentro do processo legislativo.

No capítulo seguinte é detalhada a metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida, são demonstrados os resultados da pesquisa, com uma contextualização sobre a participação popular no Rio Grande do Sul por meio das ações da Assembleia Legislativa e também descrevendo o trabalho realizado na Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC) a partir da legislação e do relato contido na entrevista.

Por fim, no último capítulo são feitas considerações finais em torno do objeto de pesquisa e são agregadas algumas indicações e sugestões consideradas úteis para qualificar a realização das audiências públicas realizadas durante a elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos a fim de estimular o processo de participação popular e qualificar a transparência.

2 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nesse capítulo é abordado o princípio da transparência e a participação popular na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, demonstrando sua importância para o contexto brasileiro. Considerada um marco para as ações de transparência no país, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina o compromisso da participação popular aos gestores públicos, estimulando o envolvimento do cidadão na elaboração e discussão dos planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias.

A participação popular propiciada por meio desses instrumentos de transparência ganha importância no exercício da cidadania, contribuindo na conscientização, politização e participação da sociedade, que almeja a eficácia e eficiência do serviço público. De acordo com Salles (2010), se bem conduzida, a participação da população pode gerar aumento da eficiência e expandir a democracia. Para exercer esse direito, que é, sobretudo, constitucional, o contribuinte necessita de ações concretas do Estado, na divulgação de informações de qualidade e na instituição de espaços legítimos para essa interação. O cidadão precisa conhecer os dados públicos, para subsidiar sua participação no processo de orçamento, bem como na verificação da qualidade do gasto. Assim, há relevância que a sociedade tenha conhecimento sobre as diretrizes norteadoras do orçamento público, bem como os relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária, com o objetivo de subsidiar o contribuinte no momento em que esse exerce seus direitos, elege prioridades e exige do Estado uma atuação focada no atendimento de suas necessidades essenciais, como preceitua Matias-Pereira:

A busca da transparência, conforme definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, está sendo gradativamente assegurada no país – onde alguns Estados e municípios já estão regulamentando – pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração, bem como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 331)

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem contribuído para o desenvolvimento da gestão pública, na medida em que estimula e aprofunda ações efetivas em prol do equilíbrio da gestão fiscal, do atendimento aos limites orçamentários, da efetivação da transparência e da participação popular no Brasil. A Lei Complementar nº 101/2000 “representa o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para controle dos orçamentos” (MARTINS,

2001, p. 165). Essa Lei é considerada como “a grande evolução na busca da melhor aplicação do dinheiro público” (CARVALHO, 2008, p. 250). A opinião é corroborada por Moreira (2001), ao afirmar que é preponderante estudar e valorizar a LRF para que o Brasil torne-se um “verdadeiro Estado Responsável” (MOREIRA, 2001, p. 146).

Segundo Santos (2006), os resultados da gestão pública são medidos quando se realiza o controle da mesma, o que permite desenvolver uma consciência estratégica voltada para o aperfeiçoamento constante. Sendo assim, uma das possibilidades que o controle da esfera pública fornece é corrigir rumos, para o atendimento dos interesses sociais, observando a transparência e a qualidade do gasto público. O autor afirma ainda que as pesquisas atuais sobre controle estão voltadas para a compreensão da prática, tendo foco em resultados e na satisfação do cidadão. Para Nóbrega (2002) a LRF traz uma visão atualizada do serviço público baseada no resgate da cidadania e na construção de espaços democráticos de decisão. Para ele, essa nova arena ganha forças para combater a corrupção e fortalecer os instrumentos de controle e participação popular.

Na mesma linha está Mileski (2003) ao afirmar que a transparência “é uma forma de controle político que está destinado ao controle social, na medida em que assegura ao cidadão a possibilidade de participar da elaboração dos planos de governo, procedendo a uma avaliação sobre a legalidade e eficiência dos atos de execução orçamentária” (MILESKI, 2003, p. 153). Na mesma esteira está a noção de *accountability*, que visa a prestação de contas e está muito ligada ao princípio preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Nesse sentido, a *accountability* deve ser entendida como a transparência nas informações, que devem ser oportunas e verdadeiras, quando ofertadas ao cidadão, além da prestação de conta social nas audiências públicas, a partir dos bancos de dados mantidos pelos serviços de contabilidade (RIBEIRO FILHO, et, al, 2008, p. 322).

A Administração Pública deve assumir uma postura ativa diante do princípio da transparência preconizado na LRF, divulgando a totalidade da atividade administrativa, segundo Moreira (2001). Para o advogado, a publicidade dos instrumentos de transparência deve ser a maior possível, não ficando restrita apenas ao Diário Oficial, o qual, em sua opinião, não é um meio de leitura comum a todo cidadão. Não deve restringir-se igualmente aos meios eletrônicos, visto que um percentual pequeno da população tem acesso à Internet. O ideal, afirma, é a ampla divulgação dos atos da gestão pública em meios de comunicação com acesso popular, como jornais com grande circulação e espaços para a articulação entre poder público e cidadão. E complementa: “É imperioso que se dê notícia à população de que os

instrumentos estão à sua disposição, em local público, conhecido e de fácil acesso” (MOREIRA, 2001, p. 144). Carvalho (2008) concorda e acrescenta que o objetivo da transparência na gestão fiscal é ofertar à sociedade o acesso às informações sobre as atividades financeiras do Estado. Segundo ele, “a partir da publicação da LRF, houve uma sensibilização no sentido de que o gasto público precisa ser monitorado, não só pelos órgãos de controle interno ou externo do governo, mas pela participação incisiva da população, como descrito em lei” (CARVALHO, 2008).

É essencial que a transparência das ações governamentais e, principalmente de seus gastos, seja feita em duplo sentido, por meio de um “[...] trabalho simultâneo do governo e da sociedade: o governo, levando a informação à sociedade; a sociedade, buscando essa informação consciente de que tudo o que é público é de cada um de nós” (BRASIL, 2010, p. 27). Para Salles (2010), a participação e a interação Estado-cidadão pode gerar ganhos de eficiência e ampliação da democracia, na medida em que “a participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas” (SALLES, 2010, p. 81).

As informações e os dados não podem ser apenas objeto de publicidade do Estado, pois “[...] não basta a *divulgação* dos atos e dos *números* da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los” (CRUZ, 2002, p. 184). Outro autor corrobora com esse ponto de vista ao afirmar que

A expressão transparência não se confunde com o princípio da publicidade, esculpido na Constituição, pois não basta a divulgação dos atos e dos números da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los (CARVALHO, 2008, p. 258).

Da mesma forma, a Controladoria-Geral da União afirma que a clareza e a simplicidade das informações disponibilizadas ao cidadão constituem-se como boas práticas de gestão do setor público, bem como o incentivo à participação.

É dever de todo ente público informar a população, com clareza, sobre como gasta o dinheiro e prestar contas dos seus atos. Essas informações devem ser dadas com uma linguagem clara, que possa ser compreendida pelos cidadãos de uma forma simples. Da mesma forma, os entes públicos devem incentivar a participação popular na discussão das estratégias utilizadas para colocar em prática as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos. Isso porque o orçamento é a lei na qual os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com o dinheiro público (BRASIL, 2010, p. 27).

A partir do fornecimento de informações de qualidade e de fácil entendimento em meios de comunicação acessíveis a todos, a população sente-se mais próxima ao Estado e tem mais liberdade para exercer sua participação e controle de forma responsável e consciente. Para Carvalho (2008), é responsabilidade do governo disponibilizar dados e informações sobre os orçamentos da receita e da despesa, de modo adequado, sistêmico e em linguagem simples, facilitando e estimulando o acesso de todos. É importante ter a consciência de que

O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência (BRASIL, 2010, p. 27).

É grande a responsabilidade de fornecer relatórios, dados, estatísticas e detalhamentos das ações e seus resultados de forma ética e transparente à população. Como já se sabe, a transparência não pode ser confundida com o princípio da publicidade e nem ser uma obrigação da Administração Pública, pois ela é mais ampla e tem consequências maiores, como afirma a Controladoria-Geral da União:

A Administração Pública deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública. Assim, a ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, valoriza e desenvolve as noções de cidadania (BRASIL, 2010, p. 29).

A Lei Complementar 101/2000 inovou ao introduzir a transparência na gestão fiscal como forma de proporcionar a maior participação popular na gestão, no acompanhamento e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, segundo o Manual do Gestor Público (2009), elaborado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul – CAGE com o intuito de instrumentalizar e subsidiar legalmente o trabalho dos servidores que atuam na Administração Pública estadual. A LRF, ensina o Manual, fornece condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício da cidadania, principalmente com a participação do cidadão no acompanhamento da aplicação do dinheiro público e de avaliação dos seus resultados, conjugando-os na análise da qualidade do gasto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal consegue reunir instrumentos para estimular a participação popular, a transparência e com isso melhorar gestão e planejamento dentro da esfera pública, visto que “a ação planejada e transparente da Administração Pública é muito enfatizada na LRF” (SALLES, 2010, p. 87). A transparência da gestão fiscal é considerada

por Cruz (2002) como um princípio de gestão. A Controladoria-Geral da União demonstra na cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público alguns princípios para a transparência, como segue:

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:

- da publicação de informações;
- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário (BRASIL, 2010, p. 27).

Por meio da participação, a sociedade pode determinar as áreas mais carentes em investimento, sugerir a alocação de recursos onde julga haver mais necessidade, priorizar demandas sociais específicas - que muitas vezes não são percebidas pelo gestor público -, fiscalizar a aplicação do dinheiro público, sugerir correções e contribuir para a melhoria do Estado. “Quando a população participa da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas” (SALLES, 2010, p. 81), além de promover mais acessos do cidadão aos espaços institucionalizados de decisão, reforça a autora. Salles (2010) considera que tal participação é positiva por si só, independente dos resultados que promover, visto que a proximidade que gera entre cidadão e poder público é de grande valia e pode levar a melhores resultados na gestão dos recursos públicos. Segundo a doutora em Ciência Política, “quando a população participa dos processos de decisão, de planejamento, forma-se uma massa crítica a respeito dos temas, acumulam-se conhecimento e reflexão que geram interesse” (SALLES, 2010, p. 81).

Ainda de acordo com Salles (2010), a reunião da sociedade civil e de representantes do poder público em um espaço legítimo de deliberação coletiva pode trazer mais transparência à gestão, promover um aprendizado democrático entre as partes, no qual todos se beneficiam. A participação popular nas decisões da gestão pública pode ser concretizada por meio de audiências públicas, instrumento de prestação de contas e de transparência, que, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, deve contribuir na elaboração e execução orçamentária. A LRF, no § 4º do art. 9º, estabelece o controle legislativo da execução orçamentária e do cumprimento de metas, determinando que “até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas

fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais” (BRASIL, 2000).

No Art. 48 – Parágrafo Único da LRF é determinado o que segue: “a transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000). Ressalta-se que em 2009 houve alterações no Art. 48 inseridas pela Lei Complementar nº 131, que ampliou os instrumentos de transparência da gestão fiscal. Além do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, foram acrescidos os incisos II – “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” e III – “adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”

No âmbito estadual, o controle legislativo por meio das audiências públicas é exercido por uma Comissão mista permanente de Deputados, cujas atribuições são examinar e emitir parecer sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais e também sobre os planos e programas regionais e setoriais previstos na Constituição, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. No Estado do Rio Grande do Sul, essa atribuição está sob a responsabilidade da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle (CFPFC) – comissão permanente da Assembleia Legislativa. Com a realização das audiências públicas, a atuação da Comissão não fica restrita ao controle legislativo das contas públicas, vai além, abrangendo a transparência e a participação popular. Assim, os gastos públicos podem ser discutidos, analisados e fiscalizados pela sociedade civil participante.

2.1 Participação Popular nos Planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos

Nessa seção é feita a abordagem das três peças de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e uma discussão sobre como a participação popular pode ser de fundamental importância nesse processo.

O Rio Grande do Sul é um dos Estados pioneiros no estímulo à participação popular com a implantação do Orçamento Participativo em 1989, prosseguindo até 2005 e

transformando-se em processo de participação solidária em 2006. Desde 1998 há também a Consulta Popular, constituindo-se como uma consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Esses dois instrumentos demonstram que a participação popular nas decisões sobre o orçamento público está consolidada e faz parte da cultura gaúcha. Colocar em prática o Plano Plurianual Participativo para o quadriênio 2012-2015 é o desafio atual.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, estão definidos os instrumentos de planejamento, os quais são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual agrega o planejamento das políticas públicas e programas de governo para um período de quatro anos, determinando tecnicamente as diretrizes de governo. De forma regionalizada, o PPA indica as formas para alcançar os objetivos de um programa, que podem ser por meio de projetos, atividades ou operações especiais (ações). Os projetos são mais específicos, possuem prazo (início, meio e fim) e produto final. As atividades são operações de um trabalho continuado, com a finalidade de manter as ações já desenvolvidas. As operações especiais são ações que, teoricamente, não contribuem para a manutenção das ações do governo, como, por exemplo, o pagamento de servidores inativos. O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). Assim, esse instrumento de planejamento congrega os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos (diretrizes); estipula os resultados que se busca alcançar na gestão (objetivos), quantificando-os (metas) e delinea o conjunto de ações a serem implementadas (Programas) (BRASIL, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a cada ano como as políticas e programas contidos no PPA devem ser realizados, cabendo à Lei Orçamentária Anual alocar os recursos necessários para a concretização das metas estabelecidas. Em outras palavras, a LDO norteia a elaboração da LOA, na medida em que compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro. A LDO ainda estabelece as formas de financiamento do orçamento, os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da legislação tributária, a política salarial, a previsão de concursos públicos, os percentuais de recurso a serem descentralizados aos Poderes e à Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista (BRASIL, 2010). A partir do PPA, a LDO elege os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração.

A Lei Orçamentária Anual define as fontes de arrecadação, estima as receitas e prevê

as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração, ensina (BRASIL, 2010). É nela que os programas e objetivos do governo são apresentados de forma mais detalhada, objetiva e, de preferência, regionalizada, demonstrando quais recursos irão para cada município ou Estado, nos casos dos orçamentos estaduais e da União. Ela é subdividida em orçamento fiscal, que trata dos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; em orçamento de investimento, que se refere às empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; e em orçamento da seguridade social, o qual abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da administração direta ou indireta, abrangendo também fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual deve obedecer aos seguintes princípios, definidos na Lei das Finanças Públicas – Lei nº 4320 / 1964: unidade, universalidade, anualidade, equilíbrio, publicidade, especialização, exclusividade e orçamento bruto. De acordo com esses princípios, em cada exercício financeiro deve haver apenas um orçamento (unidade) para cada ente federativo, o qual deve abranger todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas (universalidade). O orçamento deve tratar apenas de matéria orçamentária, ou seja, receitas e despesas, sendo permitida a autorização de abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito (exclusividade). Deve ter vigência de um ano (anualidade) e não deixar que as despesas ultrapassem as receitas (equilíbrio). Deve ser publicado nos diários oficiais (publicidade), discriminar as receitas e despesas (especialização) e apresentar-se sem deduções (orçamento bruto).

Como é possível observar, LDO e LOA são elaboradas a cada ano, estando sempre vinculadas ao PPA. No Brasil, os planos e os orçamentos são realizados de forma mista, pois o Poder Executivo elabora-os e o Legislativo aprecia-os e os aprova. Durante o ciclo orçamentário ocorrem as etapas de elaboração, discussão, votação e aprovação, execução e avaliação, de acordo com Carvalho (2008). Para Salles (2010), o Orçamento é uma obra política na qual são determinados os compromissos do Poder Executivo para com o cidadão, necessitando coerência entre as demandas sociais e as diretrizes de governo.

Os instrumentos de planejamento são complementares e essenciais para ditar os rumos do desenvolvimento da gestão pública. Por isso é tão importante que a sociedade seja inserida no momento de sua elaboração e discussão, como determina a LRF em seu Art. 48 e reforça a Controladoria-Geral da União:

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado. No PPA, pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, para que sejam contempladas suas necessidades no quadriênio a que o planejamento se refere. Na LDO, igualmente, pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa. Como vimos, essa decisão é impressa na LOA, a peça orçamentária mais concreta. A sociedade deve participar não apenas da elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas, inclusive, do processo de apreciação e votação nas casas legislativas (BRASIL, 2010, p. 20).

Por ser o “principal instrumento de execução da política fiscal”, segundo Mileski (2003), o orçamento público precisa ser objeto de participação popular e acompanhamento por parte da sociedade. O autor entende que “[...] todas as etapas do processo orçamentário, juntamente com as informações contidas no próprio orçamento e na documentação que o acompanha, são de vital importância para a transparência fiscal” (MILESKI, 2003, p.107). Os cidadãos também precisam contribuir para o melhoramento da gestão pública inteirando-se e participando igualmente da execução orçamentária, após as etapas de elaboração, apreciação, votação e aprovação das peças orçamentárias, visto que esse é o momento em que serão realizados os fins públicos dispostos constitucionalmente. Assim,

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados (BRASIL, 2010, p. 14)

Essas etapas precisam ser informadas com qualidade e facilidade de entendimento a todos os cidadãos, não só para obedecer a preceitos legais, mas também para torná-los mais próximos do Estado e estimular sua participação e controle da gestão a fim de dar-lhe subsídios para seu aperfeiçoamento constante. E essa tarefa não pode ser encarada de forma negativa pelos gestores públicos, visto que “o bom político é o que consegue converter temas como o orçamento em assunto compreensível para o cidadão comum” (SALLES, 2010, p. 64). Dessa forma, pode-se perceber o quanto a participação popular é importante nesse processo, principalmente para que sejam atendidas as demandas da população e seja possível o acompanhamento de sua execução, caso contrário pode-se retroceder e não obter os resultados pretendidos, como reflete Carvalho (2008):

Através de ações planejadas, com competência para gerir os recursos públicos, pode-se imprimir resultado satisfatório no crescimento do país. No entanto, [...] caso haja negligência na utilização dos instrumentos de transparência, a máquina governamental torna-se ineficiente, sem finalidade até de existência (CARVALHO, 2008, p.257).

Por ser tão relevante, o Orçamento e sua execução podem e devem ser acompanhados pela população, visto que “os gastos públicos precisam ser analisados e avaliados, visando diminuir o índice de desvios e melhorar o índice de aplicação do erário público” (CARVALHO, 2008, p. 249). O autor afirma ainda que é preciso ter consciência de que a estrutura estatal e as contas públicas pertencem à sociedade e estão longe de ter cunho individualista e não são instrumentos de política partidária ou de promoção pessoal.

Difusão de dados, facilidade de acesso e evolução das tecnologias da informação e comunicação estão contribuindo para a conscientização da população a buscar informações sobre a execução fiscal, como afirma Carvalho (2008). A partir dessa conjugação de fatores, o autor constata que os cidadãos brasileiros estão mais atentos à gestão dos recursos públicos, a qual é considerada por ele necessária e imprescindível. Para tornar realidade o engajamento das comunidades na elaboração dos planos “[...] será necessário que se discipline a forma através da qual a participação popular será incentivada” (CRUZ, 2002, p.185). Sobretudo, é preciso lembrar que

O conceito de responsabilidade na gestão fiscal consiste na ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios, afetação do equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas, obediência a limites, renúncia de receitas, e, principalmente, a conscientização dos gestores e da população (CARVALHO, 2008, p. 259).

A responsabilidade na gestão fiscal é um grande desafio para as organizações públicas, assim como as alterações no conteúdo principal dos instrumentos de prestação de contas, que precisam diminuir o teor contábil e passar a assumir um caráter mais social, pondera Ribeiro Filho et al (2008). Segundo o autor do artigo, “a nova visão deverá voltar-se para a elaboração de uma prestação de contas social, cuja linguagem deverá ser acessível ao cidadão” (RIBEIRO FILHO, et al, 2008, p. 318).

2.2 Audiências Públicas sobre Elaboração e Discussão dos Planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos

Nessa seção enfocam-se as audiências públicas específicas sobre elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, sua inserção na Lei de Responsabilidade Fiscal e suas possibilidades de contribuição para a interação entre sociedade e representantes do Estado.

Um dos meios de assegurar que o cidadão exercite a participação popular é a audiência pública, considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão da sociedade (FIGUEIREDO, 2001, apud MILESKI, 2003, p. 153). A audiência pública estimula de forma legítima a inserção do cidadão nos temas referentes ao setor público, sobre os quais toda a sociedade se interessa. Ao contrário de outrora, quando a Administração Pública estava distanciada do contribuinte, hoje ela tem foco no cidadão, se preocupa com o interesse comum, pondera Soares (2002).

Ao comentar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Matias-Pereira (2009), constata que seus principais pilares de sustentação estão na transparência na gestão fiscal, nos Art. 48 e 49. Segundo o autor, a participação popular suscitada na Lei é de extrema relevância e pode ser exercida pela sociedade por meio das audiências públicas:

A participação popular poderá ocorrer por meio de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, orçamentos, e da lei de diretrizes orçamentárias, sugerindo assim uma espécie de orçamento participativo em que a sociedade tem como verificar onde serão aplicados os recursos dela retirados. Esses relatórios deverão ser divulgados também por meios eletrônicos. Tal aspecto é interessante, pois já vem a buscar um meio de comunicação moderno como veículo de divulgação da gestão pública para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 323).

De acordo com Soares (2002), as audiências públicas constituem-se como “subsídio para o processo legislativo”. A autora comenta que, por meio delas, o cidadão pode dialogar com o setor público.

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos. A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União. (SOARES, 2002)

De acordo com ela, as audiências públicas são marcadas por transparência, participação popular e oralidade: “a realização de audiências públicas está intimamente ligada às práticas democráticas. Ela representa, juntamente com a consulta popular, a democratização das relações do Estado para com o cidadão” (SOARES, 2002). A jurista considera que a audiência pública é “instrumento de conscientização comunitária” por funcionar como “veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público” e envolve sobretudo um aspecto muito importante para a sociedade e para o Estado: a influência na tomada de decisão.

Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. (SOARES, 2002)

Considerando que os maiores beneficiários dos efeitos das audiências públicas são os cidadãos, Soares (2002) analisa que propiciar de forma prática esse diálogo formal é uma forma de contribuir para a formação de uma administração pública mais justa, transparente e participativa, construída com o “consenso da opinião pública e da democratização do poder” (SOARES, 2002).

Consideradas por Brant (2001) como quase uma concessão do governo em ouvir a sociedade civil, as audiências públicas propiciam o contato da sociedade com o Estado, em uma das formas de participação popular. O autor relata de forma crítica sua participação em uma audiência pública sobre “Avaliação Institucionais nas Universidades Brasileiras e consequências do Exame Nacional de Cursos”, ocorrida em 15 de maio de 2001 na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Segundo ele, “a audiência foi marcada menos por debates e mais por um agrupamento de posições isoladas que expôs as diferentes concepções”. Ou seja, não foi criado um ambiente propício para a discussão, o confronto de ideias e a formação de consensos, apesar de afirmar em seu artigo que havia participantes de diversos setores, tanto da área pública como da sociedade civil, visto que “a pluralidade da mesa garantiu uma abordagem múltipla do tema”. Brant chama a atenção, por outro lado, para a baixa participação dos Deputados e a falta de informação que tinham sobre a matéria – considerada um dos principais temas sob responsabilidade da Comissão de Educação. O relato de Brant é importante para o presente trabalho, pois demonstra que ainda não há um diálogo consolidado e legitimado entre a sociedade e o Estado, pois não houve a

conjugação de pontos de vista e opiniões. Esse fato demonstra o quanto é preciso melhorar, ouvir o cidadão, se apropriar de suas sugestões e, inclusive, abrir caminhos para realizar uma abordagem crítica e propor melhorias no processo de realização das audiências públicas.

Segundo Carvalho (2008), o parágrafo único do Art. 48 da LRF ressalta a importância da participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, isso tudo assegurado mediante incentivo. Nascimento (2006) afirma que as audiências públicas serão realizadas pelos chefes do Executivo ou por seus representantes legais. No âmbito estadual, continua o autor, a responsabilidade pela realização é das Assembleias Legislativas. Para ele, ao mesmo tempo em que as audiências públicas são um instrumento para a prestação de contas governamental, também são uma exigência da transparência da gestão pública, tanto durante a elaboração como ao longo da discussão dos orçamentos.

Para Ribeiro Filho et al (2008), na Lei de Responsabilidade Fiscal são encontrados os novos procedimentos de gestão fiscal responsável. Porém, para os autores, esses ainda são modestos em relação à participação da sociedade na gestão pública. Na opinião de Carvalho (2008), o Brasil ainda precisa evoluir muito nesse aspecto, no sentido de estimular a participação:

[...] o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, mencionados no parágrafo único do Art. 48 da LRF, só serão evidentes quando houver a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal (CARVALHO, 2008).

Espera-se que a sociedade compareça às audiências, exerça sua participação e fique mais próxima da Administração Pública. Assim como o que se refere à publicidade dada aos elementos de gestão fiscal, as audiências públicas precisam ser divulgadas com antecedência e em meios de amplo acesso popular, além de serem realizadas em locais, dias e horários acessíveis a todo e qualquer cidadão.

São responsabilidades legais que fazem com que o gestor público precise estar preparado para as audiências que demonstrarão e avaliarão externamente os resultados das metas fiscais de cada quadrimestre, principalmente devidos aos prazos estipulados pela Lei Complementar nº 101 / 2000. “Apenas um mês após ter fechado os resultados, já vai para audiência pública. Portanto, deve-se preparar material expositivo, municiar a liderança legislativa e preparar argumentos explicativos do desempenho monetário e físico para cada uma das metas fiscais” (CRUZ, 2002, p. 52).

Para Moreira (2001), as audiências públicas devem ser “realizadas em local de pleno

acesso popular, sempre designadas e divulgadas com antecedência compatível com o tema a ser tratado e em horário que torne viável a participação comunitária” (MOREIRA, 2001, p. 145). Continua o autor: “Não basta deixar à disposição dos cidadãos os dados e informações. A Administração deve espontaneamente encaminhar aos interessados as questões públicas, levar ao conhecimento deles e permitir-lhes a participação na formação da vontade estatal” (MOREIRA, 2001, p. 145). Mileski reforça o argumento, lembrando o objetivo principal desse princípio legal:

O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado (MILESKI, 2003, p. 104).

É fundamental observar a realização prática do controle e da transparência, conforme afirma Cruz (2002): “Garantias legais não são suficientes para atingir a transparência. Além delas, devem existir um espírito de estadista e uma filosofia cooperativa para disponibilizar os dados e, com criatividade, suprir na oportunidade o interesse da população” (CRUZ, 2002, p. 19). Segundo o autor, é preciso uma mudança cultural e uma postura nova da Administração Pública, que deve ter viés técnico e sentido de pertencimento aos cidadãos, distante de ideologias partidárias.

Ao relembrar o sucesso de instrumentos como orçamento participativo e regionalizado, planejamento estratégico participativo, audiência pública regional e outros meios de estímulo à participação, Cruz (2002) pondera que todos podem ser complementados, adaptados e melhorados. Brant (2001) considera que discutir publicamente assuntos relevantes em audiência pública é uma forma de contestá-lo. Aliás, a audiência pública também é uma forma de refletir e pensar em novas formas de agir e de melhorar os processos, contribuir para a tomada de decisão com vistas ao bem estar coletivo.

Assim, percebe-se que os instrumentos e espaços disponibilizados pelo poder público têm a finalidade de atender efetivamente à participação popular e à transparência, cujos processos são permanentes, contínuos e dinâmicos. A sociedade atual quer mais do que apenas votar, quer ter seus direitos atendidos, quer saber como está sendo o gasto o dinheiro público, quer qualidade de vida. Ao aplicar a Lei de Responsabilidade Fiscal, está se consolidando uma democracia real, com uma mudança de conceitos e paradigmas, o que, conseqüentemente, acarretará uma mudança ainda mais positiva na participação popular e na melhoria da gestão pública.

3 METODOLOGIA

Nesse capítulo é detalhado o modo como foram desenvolvidos a metodologia de pesquisa, o tipo de estudo, o método de análise e a seleção da amostra de atas objeto de análise.

As audiências públicas sobre elaboração e execução orçamentária são abertas à sociedade civil, que pode participar de forma presencial, apreciando as informações prestadas pelo Executivo, pode acompanhar a transmissão ao vivo na TV Assembleia ou conhecer o resultado da reunião por meio das atas publicadas no site da Assembleia Legislativa do Estado. Dessa forma, a informação fica à disposição do cidadão de forma permanente.

De acordo com o Secretário da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Luis Carlos Passuello, as audiências públicas são “reuniões formais, abertas à comunidade, nas quais todos os cidadãos podem comparecer, acompanhar as explanações e discussões, bem como participar ou serem representados por uma entidade civil” (PASSUELLO, 2011). Respaldo pelo Regimento Interno da Assembleia Legislativa gaúcha (RIO GRANDE DO SUL, 1991), ele afirma que há um limitador de tempo para a audiência pública, que tem duas horas de duração.

Nesse trabalho, por tratar-se de uma análise histórica, a pesquisa configura-se como exploratória. Segundo Gil (2002), esse tipo de investigação possibilita a consideração de diversos aspectos relativos ao tema estudado, favorece a explicitação do problema, gerando o aprimoramento de ideias.

Quanto ao método, a pesquisa é bibliográfica, a fim de analisar e discutir as diversas visões sobre o tema e também para fornecer subsídios à análise histórica. É usado ainda o método documental, visto que são analisadas as atas das audiências públicas sobre PPA, LDO e LOA realizadas de 2007 a 2010 em âmbito estadual, pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. Tais documentos ainda não receberam um tratamento analítico ou podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, segundo Gil (2002).

O recorte do universo de pesquisa passou pela escolha dos anos de 2007 a 2010. Tal seleção foi feita levando-se em conta as alterações no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorridas com as inserções contidas da Lei Complementar nº 131 de 2009. Essas mudanças ampliam os instrumentos de transparência da gestão fiscal. Tendo como referência

o ano de 2009, procurou-se fazer um recorte com a análise de atas de quatro anos para ter uma base sólida e quantitativamente relevante. Devido ao interesse em acompanhar presencialmente uma audiência pública, optou-se por selecionar o ano de 2010, a fim de viabilizar essa ação. Dessa forma foi escolhido aleatoriamente o período de 2007 a 2010 como recorte de pesquisa.

De um universo de 43 atas de audiências públicas realizadas pela Comissão permanente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul nesse período, foi selecionada uma amostra com 18 atas que tratam do tema estudado - processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal - escolhidas intencionalmente. Esse recorte foi necessário para não perder o foco do tema pesquisado e para agregar maior aprofundamento ao trabalho. Foi ainda observada pessoalmente uma audiência pública realizada sob responsabilidade da Comissão, em 2010. A vantagem da junção desses dois métodos é construir embasamento teórico e crítico sobre o tema.

Foi empregada a técnica de análise de conteúdo como base metodológica e que, de acordo com o modelo proposto por Moraes (1999), exigiu a construção de nove categorias de análise, a serem detalhadas no momento em que são apresentados os resultados da pesquisa (Capítulo 4). De acordo com Bardin (2010), a análise categorial é importante para que se possa classificar o objeto de estudo por diferenciação e, em seguida, realizar um reagrupamento pela analogia e características semelhantes. Segundo o autor, as categorias constituem-se como classes que reúnem unidades de registro agrupadas de acordo com sua similaridade.

Assim, foi construído um roteiro de observação (Apêndice A) para nortear a análise dos documentos de registro das audiências públicas de 2007 a 2010. Para subsidiar a construção desse roteiro, utilizou-se o Manual de Normas e Procedimentos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) referente à Audiência Pública, visto que esse material é específico sobre audiências públicas e visa padronizar os procedimentos da reunião. O subsídio ofertado pelo Manual foi necessário devido à falta de aprofundamento sobre a dinâmica e o funcionamento da audiência pública dentro do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa centraliza-se em aspectos mais operacionais das audiências públicas em seu Capítulo V, dos Arts. 262 A até 262 D, tais como o período mínimo de antecedência no qual serão enviados os convites dos participantes, o tempo para a manifestação oral dos convidados e dos Deputados, além da exclusividade em

tratar apenas do assunto para o qual foi convocada.

Em uma breve revisão de literatura sobre a temática das audiências públicas, constatou-se que o Manual de Normas e Procedimentos da ANEEL conseguiu aprofundar e tornar mais claros diversos aspectos da organização prática de uma audiência pública, por isso foi utilizado como subsídio nesse trabalho. Segundo o Manual, os avisos de audiência pública, a fim de dar-lhes publicidade, devem conter: identificação da audiência, em ordem numérica e sequencial, crescente por ano; exposição detalhada do embasamento legal e dos fatos motivadores da ação proposta; data e local da realização; objetivo; forma de participação; agenda. A Ata, que sintetiza as discussões, deve ser composta de: data, hora e local de realização; nome das autoridades presentes; lista de presença; fatos ocorridos na audiência; síntese das exposições orais que contenham informações e subsídios para o processo decisório. O Relatório deve conter os fatos, com a descrição da evolução do processo objeto da audiência pública.

Quanto ao método de análise, a pesquisa é qualitativa, com a descrição e análise dos tópicos mapeados nos documentos referentes às audiências públicas de 2007 a 2010. Foi elaborada uma tabela contendo a frequência das ocorrências de cada uma das categorias mapeadas e sua descrição. Optou-se por essa metodologia para obter resultados com mais significância e, assim, construir a análise de forma objetiva e aprofundada.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesse capítulo discutem-se os resultados da pesquisa. Primeiramente é focado o histórico de participação popular proporcionado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda são caracterizadas a Assembleia Legislativa e sua Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. Em seguida, é realizada a análise da amostra de atas das audiências públicas sobre elaboração e execução do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2010. Uma amostra de 18 atas selecionadas intencionalmente de um universo de 43 atas¹ foi analisada.

4.1 A participação popular no Rio Grande do Sul por meio da Assembleia Legislativa

Nessa seção, é relembrada a criação e o histórico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, com comentários breves sobre sua atuação nos fatos marcantes da história brasileira e gaúcha. Refere-se ainda sobre o contexto da atuação da Casa Legislativa gaúcha em prol do incentivo e da criação de espaços legitimados de participação popular, visando ampliar a transparência e a interação com a sociedade civil durante os processos legislativos.

O Ato Adicional de 1834 determina a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, segundo o site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande. No Rio Grande do Sul, a sessão de instalação da Assembleia Legislativa ocorreu em 20 de abril de 1835. Com a promulgação da Constituição em 14 de julho de 1891, a Assembleia era chamada "Assembleia dos Representantes", reunia-se apenas dois meses por ano, exclusivamente para votar o orçamento do Estado e deliberar sobre tributos. A Constituição Federal de 1934 determina eleições para as Assembleias Constituintes dos Estados e sua transformação em Assembleias Legislativas. Apesar de ter poderes constituintes desde 12 de abril de 1935, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul foi fechada em 10 de novembro de 1937 com a decretação do Estado Novo, permanecendo assim até o fim da ditadura Vargas.

Em 8 de julho de 1947, a Assembleia promulga uma Constituição parlamentarista, a

¹ As Atas das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle analisadas nesse trabalho estão disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/Com/reuniaoComissao.asp?idcomissao=110>>. Acesso em: 02/03/2011.

qual é suspensa dias depois pelo Supremo Tribunal Federal, obrigando a Assembleia Legislativa a adequá-la ao modelo presidencialista vigente na União. A Assembleia Legislativa, por unanimidade, aprova mensagem ao Presidente provisório, Ranieri Mazzilli, pedindo a destituição dos ministros militares. Instaure-se uma crise, que é superada com a posse de João Goulart como Presidente da República sob regime parlamentarista de governo.

Em 1967, durante o Regime Militar, a Assembleia Legislativa realizou sua última sessão no prédio histórico da Rua Duque de Caxias e foi instalada no Palácio Farroupilha. Em 1984, a Assembleia Legislativa gaúcha participou da campanha em apoio à proposta de emenda constitucional pelas eleições diretas para Presidente da República, o "Diretas Já". Com a rejeição da proposta, em 25 de abril de 1984, a oposição ao regime militar apresentou ao colégio eleitoral a candidatura de Tancredo Neves, o qual foi eleito como Presidente da República em 1985.

Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, ocorre a instalação da Assembleia Constituinte Estadual, que em 3 de outubro de 1989, entregou ao Rio Grande do Sul uma nova Constituição Estadual, a qual incorpora a participação popular no processo legislativo e oferece a oportunidade de os cidadãos apresentarem propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e emendas aos projetos de lei sobre matéria orçamentária (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Com esse incentivo à participação e interação social, de 1995 e 1996, a Assembleia Legislativa do Estado percorreu o interior do Estado realizando sessões plenárias e reuniões com suas Comissões em municípios como Caxias do Sul, Passo Fundo, Santa Maria, Pelotas, Santo Ângelo, Sant'Ana do Livramento e Torres. Em 1999, a Assembleia instituiu o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, canal permanente de participação do cidadão na formulação de políticas estaduais de interesse local e regional.

Por fixar regras de competência estadual, considera-se que a Constituição Federal regula o processo legislativo estadual, juntamente com a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Todo o processo legislativo desenvolve-se pela ação dos Deputados desde a eleição da Mesa Diretora, passando pela formação das Comissões Técnicas e chegando ao Plenário.

4.2 Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle

Nessa seção são abordados os principais tópicos sobre organização, funcionamento,

composição e dinâmica de trabalho da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, cujas atas com a descrição das audiências públicas realizadas de 2007 a 2010, são o foco de análise desse trabalho.

As Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul possuem caráter técnico legislativo ou especializado. Têm a finalidade de apreciar as proposições submetidas para exame e fiscalização, emitir deliberações e pareceres sobre as mesmas, de acordo com o disposto no Regimento Interno (RIO GRANDE DO SUL, 1991). Tais Comissões exercem a fiscalização dos atos do poder público estadual, no âmbito de cada campo de atuação. Segundo a Resolução norteadora, compete às Comissões Técnicas Permanentes, na respectiva área de atuação, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil:

Cada Comissão poderá realizar, isoladamente ou em conjunto com o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediaras proposta de qualquer Deputado ou a pedido de entidade interessada. (RIO GRANDE DO SUL, 1991– Art. 262 A).

A Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle é uma das mais antigas e surgiu juntamente com a Assembleia Legislativa. É responsável por avaliar o aspecto financeiro das proposições que chegam à Casa Legislativa, além de cumprir a prerrogativa constitucional de fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado, de sua administração direta e indireta e ainda de quaisquer entidades constituídas e mantidas pelo Estado. A ela cabe avaliar o aspecto financeiro das proposições, problemas econômicos do Estado e seu planejamento e legislação; exame das proposições a que se refere o art. 152, § 1º, da Constituição do Estado e exame das contas do Tribunal de Contas do Estado.

Segundo entrevista realizada com o Secretário da Comissão, Luis Carlos Passuello, essa Comissão é formada por 12 Deputados titulares e mais 12 suplentes, além de um secretário, um técnico da área de orçamento e dois estagiários. Comumente, o secretário da Comissão é um servidor público efetivo da Assembleia Legislativa e o técnico da área de orçamento é um servidor público efetivo do Executivo, cedido da Secretaria do Planejamento e Gestão ou da Secretaria da Fazenda. De acordo com Passuello (2011), a Comissão carece de técnicos permanentes para realizar o acompanhamento da execução orçamentária. Atualmente, não há infraestrutura para realizar esse trabalho, considerado por ele como muito

relevante para instrumentalizar as reuniões, prestar esclarecimentos aos Deputados e ao público em geral.

Ordinariamente, a Presidência da Comissão é da base aliada do governo, sendo assumida por um Deputado do mesmo partido do governo. Tal fato, segundo Passuello (2011), contribui para estimular a participação e o interesse do Poder Executivo. O Presidente da Comissão é eleito para um mandato de dois anos, a princípio sem recondução, porém, de acordo com o Secretário da Comissão, já houve casos em que um mesmo Deputado presidiu a Comissão por quatro anos.

Durante as reuniões ordinárias da Comissão – realizadas às quintas-feiras, a partir das 9 horas, na sala Alberto Pasqualini, 4º andar da Assembleia Legislativa – qualquer Deputado pode apresentar requerimento solicitando a realização de uma audiência pública. “O Deputado que propõe uma audiência pública está representando a população, ele tem representatividade mesmo que indireta”, afirma o Secretário da Comissão (PASSUELLO, 2011). Nesse requerimento, feito por escrito, é explicitado o assunto a ser tratado e é acrescentado rol listando sugestões de convidados possíveis de contribuir para a discussão do tema. O requerimento é publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa para cumprir a prerrogativa de dar-lhe publicidade por no mínimo 48 horas. Após, o requerimento é deliberado por, no mínimo, sete Deputados presentes na reunião ordinária da Comissão, geralmente com a presença do Deputado que o elaborou para que apresente sua justificativa e demonstre a importância de realizar a audiência pública.

Com a aprovação do requerimento, a Comissão organiza-se para marcar a data e o local para a realização da audiência pública, bem como seleciona, para serem ouvidas, as autoridades, pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes. A audiência pública geralmente ocorre na sala Alberto Pasqualini, que possui 30 lugares, mas, dependendo da expectativa de público e do assunto abordado, pode ser realizada em outros locais, como na sala João Neves da Fontoura (Plenarinho), com capacidade para 100 lugares. A Comissão deve possibilitar a audiência de diversas correntes de opinião, sejam eles defensores ou opositores da matéria em discussão. Cabe ao Presidente da Comissão expedir os convites. De acordo com o Regimento Interno da Assembleia Legislativa (RIO GRANDE DO SUL, 1991), o convite feito a dirigente da Administração Indireta ou a servidor público de qualquer órgão deve ser encaminhado com antecedência de, no mínimo, cinco dias da data da audiência. Membros de representação diplomática estrangeira não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública.

Os convidados participam da Mesa, podem deliberar e manifestar sua opinião sobre o

tema durante a audiência pública. O Regimento Interno (RIO GRANDE DO SUL, 1991) determina um limite de tempo para a manifestação dos convidados, de acordo com o Art. 262-B, § 2º: “o convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.” O tempo da manifestação dos Deputados igualmente é limitado:

Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes. (RIO GRANDE DO SUL, 1991 – Art. 262-B, § 5º).

De acordo com Passuello (2011), a realização das audiências públicas é precedida de divulgação, feita por meio da Internet, Agência de Notícias, TV Assembleia (dependendo do espaço na grade de programação), jornais (dependendo da assessoria do Deputado). No interior, afirma, a divulgação é maior. Contudo, realizar o deslocamento da equipe e de todo o aparato necessário para realizar audiências públicas no interior exige logística e recursos para o pagamento de diárias, sendo assim, muitas vezes, a Comissão precisa contar com o suporte do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, o qual, como já foi comentado na seção anterior, é uma instituição permanente da AL e cumpre o papel de promover o debate pela população dos projetos de leis orçamentárias e outros temas legislativos.

O relato das reuniões e audiências públicas promovidas pela Comissão é organizado em atas, as quais são arquivadas no âmbito da Comissão, juntamente com os pronunciamentos escritos e documentos que a acompanham. A ata tem valor jurídico permanente e constitui-se como um registro narrativo fiel de todos os acontecimentos, discussões, propostas, votações e decisões ocorridas em uma reunião, sessão ou assembleia. Devem ser redigidas em texto corrido, sem parágrafo, alíneas, rasuras ou emendas, evitando que sejam introduzidas quaisquer modificações. Nas atas não devem ser utilizadas abreviaturas e siglas. A redação da ata deve conter timbre da instituição, título com número de ordem da reunião, nome do órgão ou setor, data, local, nome dos participantes e pauta dos assuntos a serem discutidos (BRASIL, 2003).

Sugere-se ainda que a ata seja redigida nessa sequência:

- a) Dia, mês, ano e local da reunião ou evento;
- b) Nomeação das pessoas presentes, com suas qualificações e cargos;
- c) Referência ao modo utilizado para a convocação da reunião ou assembleia (se foi edital, aviso, comunicado, carta);
- d) Referência à abertura dos trabalhos pelo presidente, que geralmente, lê a ata da

reunião anterior para que sejam feitas as correções ou alterações de acordo com a vontade dos participantes;

e) Registro e cumprimento da pauta ou ordem do dia (assuntos a serem discutidos), seguindo a descrição fiel e resumida de todas as ocorrências e das decisões que tiverem sido discutidas e adotadas pela maioria dos participantes;

f) Fecho, contento os seguintes dizeres: *Nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, secretário ad hoc que a redigiu e lavrou, pelo Presidente que dirigiu os trabalhos e pelos que estiveram presentes na qualidade de participantes da Sessão* (reunião, assembleia, etc).

h) As assinaturas devem ser colocadas logo após a última palavra do texto, para não deixar espaço livre (SANTOS, 2005, p. 5).

Além de observar os normativos para a redação das atas das reuniões e audiências públicas, a Comissão tem um trabalho intenso, pois é necessário realizar a organização e preparação para as reuniões ordinárias semanais ou para as audiências públicas solicitadas e aprovadas, além de aspectos burocráticos, técnicos e legais, tais como sistematização das informações e projetos das leis do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como de outros temas apreciados pela Comissão, a exemplo da Previdência Complementar.

PPA, LDO e LOA são assuntos específicos dessa Comissão. Após as audiências públicas de apresentação desses projetos de lei por parte do Poder Executivo, é aberto um Período de Pauta de 15 dias úteis para a apresentação de emendas ao projeto de lei. Qualquer Deputado pode propor emendas, assim como as entidades representativas ou a própria população – nesse caso são chamadas de emendas populares. Para protocolar as emendas populares é necessário obedecer aos critérios legais, tais como: mínimo de duas entidades com CNPJ unidas para a realização da emenda, apresentando ata da assembleia de deliberação sobre o assunto; já a população precisa apresentar no mínimo 500 assinaturas com nome e CPF juntamente com a redação da emenda. No Período de Pauta, o Relator eleito pela Comissão elabora um parecer sobre cada uma das emendas. Após o período regimental, realiza-se uma reunião ordinária, na qual é realizada a votação das emendas. As emendas aprovadas na Comissão seguem juntamente com o projeto de lei para o Plenário para sua votação total e final. Segundo Passuello (2011), geralmente as emendas aprovadas são acolhidas no Plenário, demonstrando o importante trabalho da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle.

Como pode-se observar, as audiências públicas sobre PPA, LDO e LOA fazem parte do processo legislativo e propiciam uma interação entre o setor público e sociedade civil para debater sobre as peças de planejamento estadual. Tais audiências públicas têm caráter permanente, ocorrem sempre que os Projetos de Lei ingressam na Casa Legislativa estadual.

4.3 Análise das atas das audiências públicas sobre Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA

Nessa seção é abordado o processo de construção da amostra de atas analisadas, a metodologia de análise, que conta com a desconstrução das atas e categorização de pontos a serem explorados, além da análise propriamente dita. Após a seleção de todas as atas das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, procedeu-se à leitura integral de todas e à seleção das atas que tratavam sobre a elaboração e execução dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul, resultando assim em uma amostra de 18 atas de um universo de 43 atas, como demonstra o Quadro 1, a seguir:

Nº da Ata	Data de realização	Assunto	Analisada
ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 2007			
04	15/03/2007	Irrigação e múltiplos usos das águas	NÃO
14	17/05/2007	Declarações de desabono feitas ao Presidente do Bannisul pelo Sr. Vice-Governador	NÃO
19	15/06/2007	Divulgação do Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2008-2011 e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	SIM
20	15/06/2007	Divulgação do Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2008-2011 e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, referente ao exercício de 2008	SIM
22	21/06/2007	Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2008-2011 e Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para 2008	SIM
27	05/07/2007	Desenvolvimento sustentável para a Metade Sul	NÃO
30	02/08/2007	Debate com empresas e órgãos públicos que possam contribuir com informações sobre a Concorrência 066/SEEDI/2005	NÃO
33	16/08/2007	Gestão fazendária e os reflexos na grave crise financeira que passa o Estado	NÃO
37	06/09/2007	A situação financeira do Estado e o processo de expansão da infraestrutura	NÃO
39	13/09/2007	Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual 2008-2011	SIM
41	27/09/2007	Atual situação financeira do Estado e perspectivas para o exercício de 2008	NÃO
44	11/10/2007	Debate dos compromissos aprovados e assumidos no “Pacto pelo Rio Grande”	NÃO
47	25/10/2007	Explicitação do Projeto de Lei nº 358/2007 e RDI 139/2007, o primeiro trata sobre a Lei Orçamentária para 2008 e o segundo encaminha Mensagem Retificativa ao primeiro	SIM
50	08/11/2007	Projeto de Lei que regulamenta a Organização das Sociedades Cívis de Interesse Público, as OSCIPs	NÃO
52	22/11/2007	Debate sobre a Questão Previdenciária	NÃO
ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 2008			
15	15/05/2008	Debate sobre o “Regime de Previdência Complementar”.	NÃO
17	29/05/2008	Debate sobre o “Regime de Previdência Complementar”	NÃO
19	05/06/2008	Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2009 – LDO	SIM
22	19/06/2008	Debate sobre o “Regime de Previdência Complementar”.	NÃO
38	23/10/2008	Explicitação do Projeto de Lei nº 223 / 2008, que estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício econômico-financeiro de 2009	SIM
42	10/11/2008	Debate das verbas destinadas à Segurança Pública no Orçamento de 2009, no que tange, principalmente, a questão salarial	SIM

Nº da Ata	Data de realização	Assunto	Analisada
47	20/11/2008	Debate da exigência de formação de nível superior para o ingresso na classe inicial da carreira de Técnico do Tesouro do Estado - TTE, do Quadro de Pessoal Efetivo da Secretaria da Fazenda – SEFAZ	NÃO
50	04/12/2008	Debate sobre recentes críticas apresentadas em veículos de comunicação, alcançando matéria fiscalizatória de competência deste Poder Legislativo e desta Comissão	NÃO
ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 2009			
05	12/03/2009	Medidas anticrise que o Estado do Rio Grande do Sul pode tomar referente à proteção da economia gaúcha, do emprego e da renda dos gaúchos	NÃO
12	02/04/2009	Execução Orçamentária do 1º Bimestre de 2009 – com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
16	23/04/2009	Funcionamento do Tribunal de Justiça Militar	NÃO
18	30/04/2009	Contrato de serviços de instalação, manutenção e operacionalização de controladores de velocidade para as rodovias estaduais e medida cautelar proposta pelo Ministério Público de Contas	NÃO
24	28/05/2009	Aplicação do teto remuneratório nos Poderes e Órgãos autônomos do Estado do Rio Grande do Sul	NÃO
26	04/06/2009	Execução Orçamentária do 2º Bimestre de 2009 – com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
29	18/06/2009	Apresentação e discussão do projeto de lei referente às diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2010	SIM
37	16/07/2009	Debate do Projeto de Lei nº. 254/2008, que estabelece plano de carreira para os servidores efetivos do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado	NÃO
39	20/08/2009	Execução Orçamentária do 3º Bimestre de 2009 – com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
44	17/09/2009	Transparência das Contas Públicas	NÃO
49	08/10/2009	Apresentação e discussão da Lei Orçamentária Anual para 2010	SIM
53	29/10/2009	Execução Orçamentária do 4º Bimestre de 2009 – com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
55	05/11/2009	Investimentos sendo realizados no sistema rodoviário estadual e os previstos para o próximo ano	NÃO
65	10/12/2009	Execução Orçamentária do 5º Bimestre de 2009 – com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
ATAS DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS EM 2010			
04	25/02/2010	Debate dos projetos de lei complementar, em tramitação na Assembleia, que tratam das carreiras da Secretaria da Fazenda, bem como o Projeto de Lei nº 210/2009, recentemente aprovado por esta Casa	NÃO
06	04/03/2010	Execução Orçamentária do sexto bimestre de 2009, com informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul	SIM
25	17/06/2010	Apresentação e discussão do Projeto de Lei referente às diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2011	SIM
29	08/07/2010	Cronograma de pagamento dos precatórios no Estado do Rio Grande do Sul	NÃO
32	05/08/2010	Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Estaduais	NÃO
40	14/10/2010	PL 230/2010, que trata da Lei Orçamentária Anual para 2011	SIM

Quadro 1 – Amostra das atas analisadas

De acordo com Moraes (1999), a ação de observar o global para depois partir para o individual é necessária para a análise de conteúdo, técnica escolhida por ser capaz de responder melhor às necessidades do trabalho, investigando o conteúdo do texto das atas selecionadas. O autor recomenda que sejam analisados todos os objetos de pesquisa individualmente para depois fazer a análise de seu conjunto.

Então, após selecionar a amostra e separar as atas que seriam analisadas, partiu-se para o preenchimento do Roteiro de Observação (Apêndice A) para desconstruir cada uma das atas, facilitando o trabalho analítico. A partir do Roteiro de Observação, foi definido um conjunto de categorias e dentro delas indicadores para organizar a análise. A partir dessa observação individual de cada ata, foram criadas nove categorias de análise, cada uma com seus respectivos indicadores, de acordo com o Quadro 2, abaixo:

Categorias	Indicadores
Participantes	Setor público Instituições de ensino Entidades de classe COREDEs Sociedade civil
Informações técnicas	Presença Ausência
Teor	Informativo Interpretativo Opinativo
Recursos audiovisuais da apresentação	<i>Data show</i> (slides) Gráficos Tabelas
Debate	Presença Ausência Criação de consensos
Explicações sobre PPA, LDO e LOA	Presença Ausência
Contribuições da sociedade	Presença Ausência
Encaminhamentos	Presença Ausência
Funções agregadas	Participação Popular Transparência

Quadro 2 – Categorias e indicadores analisados

A) Participantes

Os Participantes da audiência pública são analisados por se tratarem de peças chave no processo, pois eles podem direcionar as discussões de acordo com os interesses que representam. É importante verificar se a participação dos segmentos presentes foi inserida na descrição da ata. Essa categoria pode apresentar múltiplas respostas, pois nas audiências públicas o público participante pode ser diversificado e integrado por mais de um indicador.

B) Informações técnicas

Nessa categoria, estão as informações técnicas proferidas pelos participantes durante a audiência pública. O estudo considerou como informações técnicas termos que fogem da compreensão do público em geral, como definições técnicas de receitas e despesas, incluindo também procedimentos técnicos. As informações foram analisadas a partir de sua presença na ata e pela forma como são transmitidas. Está ligada à importância de divulgar informações de fácil compreensão ao público.

C) Teor

Nessa categoria é analisado o teor da audiência pública a partir da divisão dos indicadores informativo, interpretativo e opinativo. No primeiro, situa-se a explanação puramente informativa, contendo apenas informações sobre o assunto, sem comentários ou opiniões. Já no teor interpretativo, inserem-se as explicações com um certo juízo de valor por parte do participante. Isso pode ser verificado por meio de palavras, expressões e pelo enfoque dado, enfatizando mais um dos lados da questão, demonstrando indiretamente uma opinião. No teor opinativo, o viés da audiência pública é bem mais visível, com opiniões claras e argumentos favoráveis a um determinado viés.

D) Recursos audiovisuais da apresentação

Os recursos audiovisuais utilizados em uma apresentação geralmente podem facilitar o entendimento, ilustram e simplificam dados e explicações sobre um tema técnico, como o processo do PPA, LDO e LOA. Na análise, foram incluídos nesses recursos audiovisuais o uso de *data show* para a projeção de slides, de gráficos, tabelas. Para verificar a existência ou não desses recursos, foi necessário buscar nas atas a menção explícita a eles, caso contrário foi considerada sua ausência.

E) Debate

Considerando que em uma audiência pública participam representantes de diversos segmentos e estão em pauta assuntos relevantes para o desenvolvimento do Estado, é importante que exista espaço para o debate e que esse seja desenvolvido, sobretudo visando à troca de ideias e à criação de consensos, a fim de agregar as diversas visões presentes. Para tanto, foi analisada a presença ou ausência de debate, bem como a criação de consensos, caso o debate tenha existido.

F) Explicações sobre PPA, LDO ou LOA

Para facilitar o entendimento do público participante e contextualizar o tema abordado no momento da audiência pública, tornou-se necessário incluir explicações sobre PPA, LDO ou LOA durante esse processo. Não há como entender todo o contexto desses instrumentos de planejamento se apenas forem divulgados dados, números e projeções, portanto buscou-se verificar a presença de explicações anteriores capazes de revelar os objetivos, o embasamento legal, bem como a interligação entre si das peças de planejamento estadual.

G) Contribuições da sociedade

A fim de verificar se houve efetividade na participação popular das audiências pública, mostrou-se essencial verificar se a sociedade consegue propor sugestões, criticar de forma construtiva e contribuir para melhorar os processos do PPA, LDO ou LOA.

H) Encaminhamentos

Nessa categoria, procurou-se verificar se houve encaminhamentos ao final da audiência pública para a efetivação dos pontos debatidos e dos consensos criados, visando verificar se há uma continuidade prática. Juntamente com a categoria Contribuições da sociedade, considera-se que pode subsidiar os processos de tomada de decisão e contribuir para a melhor gestão dos instrumentos de planejamento.

I) Funções Agregadas

Por fim, a nona categoria de análise está ligada às funções agregadas, ou seja, aquelas que vão além do objetivo de divulgação da audiência pública e analisam as principais funções de Participação Popular e Transparência, que devem ser a tônica de uma audiência pública ao obedecer o preceito legal contido no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram verificadas por meio da fala do público e dos espaços para manifestação, como a abertura para

a fala dos participantes da sociedade civil.

Essas nove categorias foram a base para a análise qualitativa dessa pesquisa. A seguir, os dados são confrontados juntamente com a análise da amostra de 18 atas, totalizando 41,9% do universo de pesquisa (43 atas). A junção dessas categorias foi muito importante para atingir os objetivos da pesquisa e responder o questionamento sobre a participação popular dentro das audiências públicas sobre planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos realizadas no Rio Grande do Sul. Abaixo a Tabela 1 demonstra a ocorrência das categorias presentes nas atas analisadas.

Tabela 1 – Ocorrência das categorias analisadas

Categorias e Indicadores Analisados		Anos				Total Nº
		2007	2008	2009	2010	
Participantes	Setor público	5	3	7	3	18/18
	Instituições de ensino	1	0	0	0	1/18
	COREDEs	4	1	0	0	5/18
	Entidades de classe	3	2	5	1	11/18
	Sociedade civil	2	0	1	0	3/18
Informações técnicas	Presença	5	3	7	3	18/18
	Ausência	0	0	0	0	0
Teor	Informativo	5	3	7	3	18/18
	Interpretativo	0	0	0	0	0
	Opinativo	0	0	0	0	0
Recursos audiovisuais da apresentação	<i>Data show</i> (slides)	1	1	6	2	10/18
	Gráficos	0	1	2	1	4/18
	Tabelas	0	0	6	2	8/18
Debate	Presença	5	3	7	3	18/18
	Ausência	0	0	0	0	0
	Criação de consensos	3	1	2	1	7/18
Explicações sobre PPA, LDO e LOA	Presença	5	2	5	2	14/18
	Ausência	0	1	2	1	4/18
Contribuições da sociedade	Presença	2	0	0	0	2/18
	Ausência	3	3	7	3	16/18
Encaminhamentos	Presença	2	2	5	1	10/18
	Ausência	3	1	2	2	8/18
Funções agregadas	Participação popular	3	2	2	0	7/18
	Transparência	4	3	6	3	16/18

4.3.1 Participantes

Em todas as atas analisadas de 2007 a 2010, o público participante das audiências públicas fazia parte do setor público. Dentro da amostra, 11 audiências públicas apresentaram participantes de Entidades de classe, cinco contaram com a participação de representantes dos COREDEs. Apenas na Ata nº 19, de 15/06/2007, foi descrita a participação de instituições de ensino. Em três Atas foi registrada a participação popular da sociedade civil. Unindo os indicadores Entidades de classe e Sociedade civil chega-se a 14 ocorrências em 18 atas analisadas, demonstrando que há participantes representando a sociedade civil e seus interesses.

Entre os participantes do setor público, marcaram presença na maioria das audiências públicas representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda, Assembleia Legislativa, Deputados, Prefeitos, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública. Percebeu-se que os Poderes Executivo e Legislativo participam sempre, pois, como já foi explanado no tópico 4.2 Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle, o Poder Executivo fornece as informações sobre os projetos de lei, às quais cabe ao Legislativo fiscalizar e debater, focando no melhoramento dos pontos principais dos planos e peças orçamentárias. Importante ressaltar que, especialmente em 2009, participaram mais ativamente Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública, visto que houve mais audiências de acompanhamento da execução orçamentária, nas quais os entes demonstraram seus gastos.

Já em relação aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, fizeram-se presentes representantes do Fórum dos COREDEs e de COREDEs mais específicos, tais como o COREDE Serra. Entre as entidades de classe, é possível citar a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS, Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul - Federasul, Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul - Fecomércio, Federação das Associações de Municípios do RS – FAMURS, Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul - Sindjus, Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do RS - Servipol, Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Rio Grande do Sul - SINDAF, Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul - AJURIS, Conselho Regional de Contabilidade - CRC, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí - Codemi, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS. Foi possível perceber que as entidades de classe fizeram-se mais presentes quando o assunto

abordado referia-se às categorias ou interesses que representavam.

Na Ata nº 19, de 15/06/2007, foi descrita a participação de membros da sociedade civil, representados por alunos do Curso de Gestão Pública da Unijuí. Importante salientar que a presença desse grupo da sociedade civil foi registrada não pelo Presidente da Comissão, mas foi sim mencionada pelo Presidente do COREDE Noroeste Colonial. Na Ata nº 20, de 15/06/2007, houve manifestação de membros da comunidade local e de outras localidades. A sociedade civil contribuiu para o debate ainda na Ata nº 49, de 08/10/2009, na qual, da mesma forma, sua presença não foi registrada formalmente na ata.

4.3.2 Informações Técnicas

Todas as atas das audiências públicas analisadas de 2007 a 2010 apresentaram informações técnicas. Os termos mais citados foram: ajuste fiscal, amortização da dívida, cenários macroeconômicos, contingenciamento, crescimento vegetativo, empenho, encargos sociais, déficits estruturais, déficit orçamentário, déficit zero, despesa corrente, despesa de capital, despesa de custeio, despesa primária, dimensão fiscal, diretrizes estratégicas, dívida ativa, dívida consolidada líquida, dotação orçamentária, duodécimo, incentivos fiscais, indicador, inversões financeiras, fluxo de caixa, limitação de empenhos, liquidado, outras despesas correntes, passivo potencial, planejamento estratégico, produtos primários, programação financeira, racionalização dos gastos, recursos vinculados, reempenho, receita corrente líquida, receitas extraordinárias, receitas intra-orçamentárias, receita primária, renúncia fiscal, reserva de contingência, resultado nominal, resultado primário, serviço da dívida, superávit primário, suplementação, transferência corrente, transferência voluntária.

Observou-se que, além de conter termos técnicos e de difícil entendimento do público em geral, algumas das atas continham expressões e debates sobre temas nos quais se fazia necessário um entendimento contextual, tal como demonstram as Atas nº 20, de 15/06/2007, ao citar os “passivos dos PPP” e nº 19, de 15/06/2007, com “o passivo das demandas de 2004, 2005 e 2006 da Consulta Popular”. Nesses casos, em especial, é preciso ter um conhecimento anterior do assunto, entender o significado do processo de criação e recuperação de passivos, saber mais sobre o Processo de Participação Popular (PPP) e a Consulta Popular, para seu completo entendimento.

Destaca-se ainda a Ata nº 39, de 20/08/2009, na qual um dos presentes comenta que “os números a serem apresentados seguem uma sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal

- LRF levando em consideração os valores liquidados, embora o Tesouro utilize nos seus controles valores empenhados e liquidados”. Antes de mencionar essa informação, os termos liquidado e empenhado deveriam ter sido conceituados. Além disso, poderia ter sido demonstrada a diferença de dimensionar os valores dentro de cada uma dessas classificações, pois dessa forma, não ficou explícita qual a melhor maneira de divulgar os valores.

4.3.3 Teor

Preponderou o teor informativo em todas as atas das audiências públicas analisadas. Como o foco das atas das audiências públicas era informar e dar transparência à elaboração e execução das peças orçamentárias e de planejamento, as manifestações orais foram centralizadas no representante do Poder Executivo, que fornecia as informações com base em números e dados quanti-qualitativos. Após, eram realizadas as manifestações dos Deputados, geralmente com questionamentos e solicitações de maiores informações em pontos específicos.

Algumas diretrizes de Governo foram citadas, tais como o orçamento público estadual com déficit zero, subsidiadas sempre por dados, números, fatos ou normativos legais. Como ilustra o trecho a seguir, extraído da fala do representante do Executivo, na Ata nº 38, de 23/10/2008:

[...] os grandes números da Proposta Orçamentária para 2009, os quais seguem os procedimentos que foram estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentária, aprovadas pela Assembleia Legislativa, e que representam um grande pacto entre os Poderes no sentido de promover, por mais um ano, o congelamento das despesas de custeio e dos investimentos com recursos do Tesouro. [...] foi esse entendimento que permitiu que fosse apresentada uma Proposta Orçamentária realista, com déficit zero, a qual conjuga equilíbrio entre receitas e despesas, com a retomada dos investimentos na proporção de 7% da receita corrente líquida.

Apesar de o teor informativo ter sido a tônica das atas analisadas, houve manifestações da opinião pessoal ou partidária dos presentes, sobretudo Deputados. Percebeu-se que alguns parlamentares enfatizaram certos assuntos de interesse de seu partido, a exemplo dos Deputados do Partido dos Trabalhadores que, historicamente, manifestam-se favoravelmente ao cumprimento dos percentuais mínimos para Saúde e Educação, vinculados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Na Ata nº 53, de 29/10/2009, em sua fala, o Deputado Raul Pont lamentou o não cumprimento dos mínimos constitucionais em Educação e Saúde e mencionou que “até propostas de leis que poderiam ajudar a melhorar este

desempenho não andam, estando paralisadas na Casa.” O debate sobre as vinculações constitucionais de Educação e Saúde foi constatado em praticamente todas as atas analisadas e proporcionou debates e consensos, como será comentado mais adiante.

4.3.4 Recursos Audiovisuais da Apresentação

Na maioria das atas analisadas verificou-se a utilização de recursos audiovisuais para facilitar a apresentação dos dados dos planos e orçamentos. Em 10 atas analisada foi citada a utilização de slides, com o suporte do programa *Power Point*, exibidos em *data show*. Dentre essas, quatro citaram o uso de gráficos e oito de tabelas. Pode-se considerar que aliar imagens à manifestação oral tende a facilitar o entendimento de assuntos e informações técnicas, porém tal fato não foi enfatizado nas atas analisadas.

4.3.5 Debate

Os debates estiveram presentes nas 18 atas analisadas. Percebeu-se que o objetivo das audiências públicas é propiciar o debate entre os Poderes e os participantes sobre os assuntos abordados, como demonstra a Ata nº 42, de 10/11/2008:

De imediato, o Sr. Presidente concedeu a palavra ao Deputado Cassiá Carpes, autor do requerimento, que justificou a iniciativa, enfatizando a importância de se realizar um debate elucidativo entre Executivo e entidades representativas sobre as verbas destinadas à Segurança Pública no Orçamento de 2009.

As trocas de idéias e discussões foram centradas principalmente entre os representantes do Executivo e os Deputados presentes. Nas atas que citaram a existência de abertura para a palavra dos demais participantes, como entidades representativas, constatou-se também a formação de debate com as intervenções das entidades de classe presentes que puderam manifestar seus pontos de vista e fazer suas solicitações.

Na Ata nº 42, de 10/11/2008, em especial, é citada a ocorrência de manifestação dos representantes de cada entidade de classe, os quais, inclusive, foram convidados a compor a mesa juntamente com os Deputados presentes. Suas manifestações centraram-se em reivindicações de classe, como a questão salarial, e em emendas populares ao Orçamento do Estado de 2009.

Muitos debates apresentaram-se de forma estruturada, com réplica e tréplica, a exemplo da Ata nº 22, de 21/06/2007, na qual houve troca de ideias sobre as diretrizes do PPA, como é possível observar no trecho a seguir:

Durante a réplica, o Deputado Ivar Pavan, declarou-se satisfeito com as respostas do Sr. Secretário, principalmente quando afirmou de que não há intenção do governo em efetuar cortes na área social. No entanto, insistiu que sob sua óptica, o PPA é mais otimista do que realista. Por fim, solicitou que o Sr. Secretário informasse como ficará a questão salarial. Na tréplica do Sr. Secretário, disse que o otimismo do PPA é o mesmo que contamina o Brasil, justificando que ele é fruto de o país ter a possibilidade de atingir, sob o ponto de vista da política macroeconômica, um nível de maturidade econômica, por ter buscado a responsabilidade fiscal.

Os debates mais frequentemente observados foram a respeito da aplicação das vinculações constitucionais, com ênfase aos percentuais do Orçamento destinados para Saúde e Educação; o impasse entre Poderes Executivo e Legislativo em relação às emendas ao Orçamento, visto que a sugestão do Governo era que o Orçamento não fosse mudado, enquanto que os Deputados pretendiam ouvir os anseios das entidades de classe e procurar melhorar a LOA com as emendas populares; discussão de como colocar em prática a proposta de Governo de criar um Orçamento realista; o impacto orçamentário com despesas de pessoal ativo e inativo.

A partir de tais debates, verificou-se a construção de consensos, a partir da construção de ideias de forma conjunta, em sete atas analisadas. O número maior de consensos (três ocorrências em cinco atas) ocorreu em 2007, a exemplo da Ata nº 39, de 13/09/2007, na qual o Deputado Nelson Härter, ao comentar sobre a regionalização, manifestou sua concordância “quanto ao processo ser mais estruturante em relação às questões de desenvolvimento regionais, visto que os recursos são escassos e as reivindicações são muitas”.

Destaca-se a construção de consensos em relação à dificuldade de aplicação prática de tais vinculações constitucionais, durante os debates sobre as vinculações constitucionais da Saúde e Educação. Tal fato pode ser observado na Ata nº 38, de 23/10/2008, na qual, após o representante do Poder Executivo comentar sobre a “impossibilidade material de cumprir com todas as vinculações e ter, ao mesmo tempo, equilíbrio orçamentário”, a maioria dos Deputados presentes disseram “conhecer as dificuldades no cumprimento das vinculações” e argumentaram que “há muitos compromissos constitucionais diante de escassos recursos”.

4.3.6 Explicações sobre PPA, LDO e LOA

Em 14 das 18 atas analisadas constatou-se a presença de explicações sobre PPA, LOA e LDO. Na Ata nº 19, de 15/06/2007, é explicitado o que é o PPA e qual o seu objetivo:

A lei que aprovar o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas quantificando física e financeiramente os programas das administrações direta e indireta, das fundações, das empresas públicas e das empresas que o Estado detenha a maioria do capital social com direito a voto. [...] O objetivo do PPA é o de zerar o déficit orçamentário ao longo dos 4 anos, trabalhando com despesas e receitas absolutamente reais.

Na maioria das atas analisadas que apresentaram explicações sobre PPA, LOA e LDO foi demonstrada a ligação entre essas três peças de planejamento público, como é possível constatar na Ata nº 29 de 18/06/2009:

LDO, que é o instrumento legal que funciona como elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), viabilizando a execução dos programas governamentais para o orçamento subsequente. A competência de elaborar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é do Poder Executivo, que leva em conta uma série de elementos e estudos.

Apenas quatro atas analisadas não apresentaram explicações sobre as três peças de planejamento. Essas continham apenas uma descrição do conteúdo do PPA, LDO ou LOA ou uma descrição resumida das manifestações, a exemplo da Ata nº 12, de 02/04/2009, na qual foi realizado principalmente um debate sobre a Execução Orçamentária do 1º Bimestre de 2009, contendo informações sobre o ingresso de receitas e discriminação de despesas de cada Poder e Órgão do Estado do Rio Grande do Sul, porém não foram abordadas explicações prévias sobre a peça orçamentária para contextualizá-la. Nessa ata foram apresentados dados sobre a situação fiscal e orçamentária do RS, porém sem uma explicação mais detalhada e com foco técnico, como pode-se observar no trecho a seguir:

Houve uma reestimativa do orçamento devido à mudança da realidade financeira do mundo, alterando-se as premissas de crescimento da economia de cinco para dois por cento de crescimento, atingindo um resultado de um bilhão, oitocentos e vinte milhões e dez mil reais anuais apesar de estimativas mais conservadoras de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Constatou-se a presença maior de explicações sobre as peças orçamentárias discutidas durante as audiências públicas podem tornar mais atrativa a reunião, além de fazer com que

exista maior entendimento do assunto a ser tratado.

4.3.7 Contribuições da sociedade

Foram consideradas como contribuições da sociedade as manifestações da sociedade civil e das entidades de classe que pudessem agregar valor ou melhoramentos às peças orçamentárias. As contribuições da sociedade ocorreram em apenas duas atas e se centraram principalmente em emendas para a política de reempenho, como se pode observar na Ata nº 19, de 15/06/2007, na qual vários participantes apresentaram pedido de apoio à “aprovação da emenda 11 apresentada à LDO, que trata da política do reempenho”. Tal contribuição também esteve presente na Ata nº 20, de 15/06/2007, aliada à sugestão de uma maior análise das questões regionais dos cadernos de regionalização do PPA.

É possível creditar a baixa frequência dessa categoria à pouca participação da sociedade civil durante as audiências públicas transcritas nas atas analisadas. Essa falta de participação popular foi criticada em diversas atas, em especial pode-se citar a Ata nº 20, de 15/06/2007, que mesmo tendo a participação e manifestação de membros da sociedade civil, registrou na fala do representante do COREDE Central a lamentação sobre “a baixa participação das instituições num evento tão importante”.

4.3.8 Encaminhamentos

A partir da análise das atas selecionadas, verificou-se que em 10 delas houve encaminhamentos após as deliberações, tais como o recolhimento de sugestões por meio de emendas via protocolo (Ata nº 19, de 15/06/2007), emendas à LOA (Ata nº 38, de 23/10/2008), emendas de Comissão para abranger emendas populares (Ata nº 42, de 10/11/2008), contribuições dos órgãos na próxima audiência pública sobre frustração de receita, com queda na arrecadação fiscal (Ata nº 26, de 04/06/2009).

Mesmo sendo mais da metade da amostra, considerou-se que a frequência dessa categoria foi baixa, visto que em uma reunião para dar transparência às peças orçamentárias e proporcionar o debate, deveria existir uma continuidade a partir dos assuntos deliberados com o objetivo de contribuir para seu melhoramento e para a solução de possíveis problemas.

Foram considerados também encaminhamentos para melhorar o fluxo das audiências

públicas, como a periodicidade das reuniões, conforme relatado na Ata nº 06, de 04/03/2010, na qual o representante do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul “finalizou enaltecendo a iniciativa da Comissão em detalhar abertamente a execução fiscal, mas solicitou que se mudasse a periodicidade das reuniões, passando-as a quadrimestrais, lamentando a ausência de mais Deputados nas audiências”.

4.3.9 Funções Agregadas

Dentre as Funções Agregadas, a presença maior foi da Transparência, em 16 ocorrências dentre as 18 atas analisadas. Constatou-se que a audiência pública é um momento de apresentação das contas públicas, com o fornecimento de dados e informações orçamentárias e fiscais, como demonstram as Atas nº 49, de 08/10/2009: “todos os Poderes e órgãos vieram às Audiências Públicas da Comissão expor suas contas, contribuindo para uma maior transparência da gestão dos recursos públicos” e nº 06, de 04/03/2010, na qual é enfatizado que “as audiências são públicas justamente para propiciar um debate amplo e maior divulgação possível, e não apenas uma avaliação “intra corporis”, considerando apenas as instituições presentes”. Importante lembrar que para ser considerada transparente, a informação precisa ser passada ao público ouvinte de forma clara possibilitando o entendimento, visto que a mera publicidade dos dados públicos não é considerada dentro do conceito de transparência.

Já a Participação Popular foi observada em apenas sete atas analisadas dentro da amostra. Porém nem sempre a participação da sociedade foi explícita, como demonstra a Ata nº 12, de 02/04/2009, na qual é realizada a divulgação do endereço eletrônico da Comissão à disposição dos presentes para sugestões e propostas do público na forma de contribuição ao debate realizado durante a audiência pública. Nessa, em especial, não houve abertura da palavra ao público presente – com exceção dos membros da Mesa – e a promessa de participação ficou chancelada ao um contato posterior, fora do momento da audiência pública.

Na Ata nº 20, de 15/06/2007, o participante Sr. Pastor Leite manifestou-se e fez uma solicitação para que “a Comissão atenda ao pedido da comunidade de Butiá, que também anseia em participar dos debates junto a esta Comissão”. A não ida da Comissão ao município de Butiá foi justificada pelo Presidente em função da exiguidade de tempo disponível, como também a localização geográfica dos municípios, visto que Butiá fica mais próxima de Porto Alegre do que Ijuí e Santa Maria. Contudo complementou sua fala oferecendo a possibilidade

de um debate posterior: “Entretanto, quando da análise do Orçamento é intenção da Comissão visitar aquela comunidade”.

A falta de participação popular foi preponderante nas atas analisadas. Dentre as 18 atas da amostra, 11 não apresentaram tal função agregada. Durante a Ata nº 20, de 15/06/2007, a Prefeita Municipal de São João do Polesine reforça a importância da audiência pública para a “população se inteirar nos detalhes das peças orçamentárias PPA e LDO que depois de discutidas na Assembleia Legislativa se transformarão em leis”. Na Ata nº 38, de 23/10/2008, a falta de estímulo à participação popular é inclusive criticada por um dos Deputados presentes:

O Deputado Elvino Bohn Gass lamentou a intenção do Governo em não se mostrar sensível às emendas apresentadas ao Orçamento, visto que, diante da realidade global da crise, o Executivo entende que a peça orçamentária não deve ser alterada. Também lastimou que não fosse franqueada às entidades sua manifestação naquela reunião. Nesse sentido, reivindicou a realização de uma nova reunião com a participação das entidades que apresentaram emendas populares para que se promova a discussão dos temas.

Tal fato pode ser explicado também devido à restrição da manifestação dos participantes da sociedade civil durante as atas das audiências públicas analisadas, visto que há um protocolo para a participação, que é coordenado por seu Presidente, podendo haver ou não estímulo à fala dos participantes, caso contrário apenas manifestam-se as autoridades convidadas e que compõem a mesa. Um exemplo desse regramento pode ser observado na Ata nº 22, de 21/06/2007:

O Sr. Presidente [...] informou que, de acordo com o Regimento Interno, o Secretário Ariosto Culau teria 20 minutos para a sua explanação e, caso fosse necessário, o tempo poderia ser prorrogado a juízo da Comissão. Após a exposição do Sr. Secretário, a palavra seria posta à disposição dos Srs. Deputados, devendo ser estabelecido o seguinte critério: 3 minutos para perguntas e igual tempo ao Secretário para resposta. Caso houvesse necessidade, 3 minutos para réplica e 3 minutos para a tréplica.

A delimitação de tempo ocorreu também nas seguintes Atas: nº 39, de 13/09/2007, nº 38, de 23/10/2008, nº 12, de 02/04/2009, nº 26, de 04/06/2009, nº 39, de 20/08/2009, nº 53, de 26/10/2009, nº 65, de 10/12/2009 e nº 06, de 04/03/2010.

Na Ata nº 47, de 25/10/2007 não houve delimitação de tempo para a fala do representante do Poder Executivo, contudo foi estipulado um período de duração para a manifestação de apenas três Deputados:

Após agradecer a exposição do Sr. Secretário, [...] tendo em vista compromisso do Sr. Secretário com a Sra. Governadora, o Sr. Presidente submeteu a consideração do Plenário a dinâmica de trabalho de que as perguntas fossem feitas por três Srs. Deputados, tendo cada Parlamentar quatro minutos para formular suas perguntas. Após a resposta do Sr. Secretário, se houvesse necessidade, 4 minutos para réplica e 4 minutos para a tréplica.

Já na Ata nº 29, de 18/06/2009, houve apenas a determinação da ordem das manifestações, sem mencionar o tempo de duração: “A seguir, o Presidente explicou a dinâmica dos trabalhos e a ordem das apresentações: primeiro o Executivo, depois os demais Poderes e após os Deputados presentes”. Sendo assim, percebe-se que a fala foi aberta apenas para os representantes do Poder Executivo e demais Poderes, bem como aos Deputados, sem oportunizar a manifestação de entidades de classe, da sociedade civil, COREDEs ou órgãos de ensino, em um primeiro momento. Tal determinação pode desestimular o público presente, o qual percebe a si mesmo como um mero espectador, que apenas ouve e se apropria das informações relatadas sem poder intervir, colaborar e opinar.

De forma similar, transcorre a Ata nº 49, de 08/10/2009: “inicialmente seria concedida a palavra ao representante do Poder Executivo, que é a origem do projeto. Após a intervenção deste, haveria a intervenção do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e, por fim, Tribunal de Contas do Estado”. Porém na Ata nº 49, após a manifestação dos participantes da mesa, foi aberta a palavra ao público presente:

Na sequência, o Sr. Presidente abriu a palavra ao público. A primeira inscrição pertenceu a Sra. Ilma de Moraes, que indagou sobre recursos para o pagamento dos precatórios. Após, o Sr. Cláudio Batista de Souza questionou a diferenciação do pagamento dos inativos da Defensoria Pública dentro da peça orçamentária. O próximo foi o Sr. Lino Geraldo Vargas Moura que falou do Orçamento, congelado da Emater e da pouca dotação para o setor da agropecuária.

Nesse caso, percebeu-se que quando foi aberta a palavra aos participantes, ocorreu Participação Popular e a sociedade presente na audiência pública conseguiu se manifestar, expressando suas necessidades, questionando pontos das peças orçamentárias e demonstrando como é possível melhorar a gestão orçamentária.

Nem sempre houve participação espontânea dessa forma, conforme o relato contido nas atas analisadas. Como exemplos disso tem-se a Ata nº 65, de 10/12/2009, na qual o Presidente abriu a palavra aos participantes, porém não houve inscritos e a Ata nº 39, de 20/08/2009, na qual foi aberta a inscrição para que os presentes se manifestassem, porém não houve manifestações. Dessa forma, constata-se que, apesar de haver espaço esporádico para participação e manifestação dos presentes, sobretudo da sociedade civil, esse não foi bem

aproveitado.

Sabe-se que é necessária certa ordem e organização para a manifestação dos presentes, porém impor esse regramento em apenas algumas audiências públicas modifica a dinâmica das reuniões e demonstra que não há uma padronização, pois em algumas atas tal regramento não foi citado, como já demonstrado e inclusive na Ata nº 19, de 15/06/2007, o Presidente iniciou os trabalhos da audiência pública declarando “a sua intenção de tornar a Audiência Pública o mais informal possível”. Com essa orientação, se supõem que o processo de interação e participação popular poderia transcorrer com maior autonomia, pois sem muitas formalidades torna-se mais fácil para que a sociedade presente na reunião se manifeste.

Dessa forma, verificou-se que a intervenção do Presidente da Mesa em tornar a audiência pública formal ou informal, delimitar o tempo de fala de cada convidado, a ordem das apresentações e também oportunizar a manifestação dos demais participantes. Após a análise global da amostra, percebeu-se que não há uma ordem definida para manifestação e participação popular e que tal organização é feita no momento da audiência pública, conforme contexto, oportunidade ou conveniência. Segundo o Secretário da Comissão de Finanças, nem sempre é aberta a palavra aos participantes, porque há o risco de surgirem críticas e maiores debates, que nem sempre são do interesse do Presidente da Comissão ou dos integrantes da Mesa. Assim, se não é aberto espaço legitimado para a manifestação da sociedade civil presente, restringem-se às oportunidades de participação popular.

4.3.10 Análise da Audiência Pública observada em 2010

Analisar as atas, documentos oficiais que ainda não haviam recebido tratamento analítico, foi uma tarefa muito mais complexa do que observar pessoalmente uma audiência pública foco desse trabalho. A observação presencial ocorreu durante a audiência pública realizada em 14/10/2010 e descrita oficialmente na Ata nº 40, a qual já foi citada em tópicos das categorias dessa pesquisa. Essa audiência pública ocorreu na sala Alberto Pasqualini, mesmo local onde se reúne semanalmente a Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. A capacidade do local é de 30 lugares, restringindo a participação da sociedade civil e de entidades de classe.

Devido ao atraso do Presidente da Comissão, a audiência pública foi presidida por outro Deputado membro da Comissão, obedecendo aos critérios do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Mais tarde, ao chegar, o Presidente

da Comissão assumiu os trabalhos e a discussão.

Primeiramente, foi registrada a presença do representante do Poder Executivo, o Secretário do Planejamento e Gestão (SEPLAG), que foi convidado a compor a Mesa e iniciar a explanação sobre o Projeto de Lei 230 / 2010, referente à Lei Orçamentária Anual para 2011. Também compuseram a Mesa três servidores públicos da SEPLAG, os quais não foram citados na ata. Entre os presentes, era notável a presença maior de servidores públicos e assessores parlamentares, os quais praticamente lotaram a sala.

Para subsidiar sua fala, o Secretário utilizou slides de *Power Point* projetados em *data show* – tal detalhe não foi citado na ata da audiência pública, constando apenas que apresentou “uma planilha com os valores do superávit primário”. Para um ouvinte da sociedade civil, visualizar os dados na projeção de *data show* contribuiu para o entendimento das informações.

A audiência pública observada teve um teor altamente informativo e técnico, com a utilização de muitas expressões de difícil entendimento para quem não domina os conceitos orçamentários. Não houve muitas explicações sobre a LDO, porém, mesmo assim, com a sequência lógica da manifestação do Secretário e com a demonstração das receitas, gastos e investimentos, foi possível ter uma ideia geral da configuração da Lei Orçamentária Anual e também da conjuntura econômica e fiscal do Estado.

Um cidadão comum entenderia, em linhas gerais, sobre a dinâmica do equilíbrio fiscal, regionalização orçamentária, distribuição de recursos para os municípios, vinculações constitucionais, entre outros temas abordados. Certamente, seria necessário um conhecimento anterior para apropriação integral dos conceitos, porém ouse-se afirmar que se o cidadão participasse de todas as audiências públicas conseguiria acompanhar facilmente, visto que os conceitos repetem-se e vão sendo gradualmente internalizados e compreendidos.

Houve intenso debate sobre vinculações constitucionais entre o Presidente, os demais Deputados e o representante do Poder Executivo, com réplica e tréplica. Ao final, foi possível perceber que os membros da Mesa chegaram a um consenso sobre a dificuldade de aplicação prática de tais vinculações constitucionais, visto que somadas totalizam mais de 100% do Orçamento Estadual.

Assim, constatou-se uma presença forte do princípio da transparência nessa audiência pública, visto que os números foram apresentados de forma completa. Já em relação à participação popular, não houve estímulo para que ela ocorresse, pois o Presidente não oportunizou que os presentes pudessem utilizar a palavra. Sendo assim, só puderam se manifestar os membros da Mesa.

Foi citada a existência de emendas populares, elaboradas por um conjunto de entidades, ao Projeto de Lei, contudo não ficou explícito que o público presente poderia elaborar sugestões para a construção de emendas, como já ocorreu em outras audiências públicas, cujas atas foram analisadas nesse trabalho. Sendo assim, não houve contribuições da sociedade civil presente.

CONCLUSÕES

Esse trabalho foi um verdadeiro aprendizado sobre participação popular e transparência a partir do que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa proporcionou um entendimento maior sobre o processo legislativo e sobre a importância das audiências públicas sobre elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Conceitos foram confrontados com a realidade a partir da análise das atas, da observação de uma audiência pública e da entrevista com o Secretário da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa foi iniciada a partir da busca pelo entendimento de como a transparência e a participação popular inserem-se na realidade a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, com especial atenção às audiências públicas. Nessa procura, constatou-se que ambos são essenciais para o exercício da cidadania, contribuem para o melhoramento da gestão pública e para a maior aproximação entre Estado e sociedade civil.

Com isso, tentou-se compreender teoricamente a junção da transparência e da participação popular. Constatou-se que ambas ligam-se de forma complementar e que sua consolidação dá-se a partir de espaços institucionalizados pelo poder público, a fim de garantir que o cidadão tenha informações de qualidade e possa manifestar suas opiniões e contribuições.

Compreendeu-se que as audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos desempenham uma função essencial ao processo legislativo por proporcionarem um espaço de debate, reflexão, confronto de ideias, criação de consensos em relação às peças de planejamento estadual. Além disso, constatou-se que as atas geradas a partir dessas sessões constituem-se como fonte de conhecimento histórico e consulta pública. A partir de tais constatações, partiu-se para a verificação de como a transparência e a participação popular inserem-se em tais audiências públicas por meio da análise das atas selecionadas. Para tanto, foram estabelecidas nove categorias de análise, as quais foram subdivididas em indicadores com o objetivo de desconstruir as atas e identificar a existência de elementos que pudessem demonstrar a presença da transparência e da participação social. Além de procurar identificar pontos relevantes na realização das atas, tais como teor, debate, contribuições da sociedade e explicações sobre PPA, LDO e LOA, entre outros.

O universo de pesquisa foi composto, então, tendo como referência a Lei Complementar nº 131, de 2009, que alterou o Art. 48 da LRF ao ampliar os instrumentos de transparência de gestão fiscal, a necessidade de observação presencial de uma audiência pública realizada em 2010 e a preocupação em ter uma base analítica sólida e quantitativamente relevante. Dessa forma, selecionou-se aleatoriamente o período de 2007 a 2010 para o recorte da pesquisa, resultando em um universo de 43 atas. Para concentrar a análise nas atas sobre PPA, LDO e LOA, foi selecionada intencionalmente uma amostra de 18 atas dentro do universo de pesquisa.

Retomando os conceitos e ideias discutidos no decorrer desse trabalho, constatou-se que as audiências públicas sobre elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos realizadas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, analisadas de 2007 a 2010 enfatizam a transparência e não a participação popular. Tal constatação baseia-se na verificação de que o público participante das audiências públicas analisadas é do setor público, sobretudo dos Poderes Executivo e Legislativo, visto que a presença da sociedade civil nem sempre é registrada. Há preponderância do teor informativo com a transmissão de muitas informações técnicas, descontextualizadas e distantes da realidade do cidadão em geral.

Salienta-se que os recursos audiovisuais da apresentação, tais como slides, tabelas e gráficos, não demonstraram nas atas analisadas relevância para dinamizar a reunião e favorecer o entendimento dos dados transmitidos. Mesmo assim, foi grande a presença de explicações sobre PPA, LDO e LOA durante as audiências públicas, o que demonstra preocupação com o pleno entendimento dos tópicos abordados por parte dos presentes.

Os debates constaram em todas as atas analisadas, demonstrando que há discussão de ideias, pontos de vista e opiniões por parte dos presentes. Dentro dos debates, verificou-se a presença de consensos, os quais foram considerados como importantes para a junção de conceitos e o entendimento da problemática de pontos polêmicos, como as vinculações constitucionais, as quais permearam praticamente todas as atas das audiências públicas analisadas.

Devido à reduzida participação popular, verificou-se um baixo número de contribuições da sociedade às peças orçamentárias. Da mesma forma, foram constatadas poucas oportunidades para a manifestação da sociedade civil presente, que foi conclamada a falar apenas quando o Presidente da Comissão abriu a palavra aos participantes. Frequentemente, não há oportunidade para a manifestação do público e das entidades

representativas da sociedade, sendo assim, assuntos importantes ficam sem o necessário debate e não há estímulo à efetiva participação popular. Sabe-se que, mesmo gerando discussões ou polêmicas, o debate de ideias e pontos de vista é muito salutar para a construção do conhecimento, criação de consensos, coleta de contribuições e encaminhamentos para a melhoria constante, inclusive facilitando o senso crítico do público ouvinte.

De acordo com as atas analisadas e com a audiência pública observada presencialmente, a falta de interesse da comunidade em participar dessas audiências públicas foi perceptível, pois é notável a maior presença de gestores públicos, assessores parlamentares e Deputados em relação à sociedade civil. Historicamente, percebe-se que essa falta de participação ocorre porque os órgãos públicos ouvem as reivindicações da comunidade e não fornecem encaminhamento a elas, não havendo retorno ao cidadão e nem alterações na realidade, o que gera esvaziamento da participação popular e da noção de cidadania.

Outro fator para reduzir a atratividade e a participação popular nas audiências públicas analisadas é a aridez do assunto, que, apesar de ser relevante para a decisão política sobre os rumos do Estado contida no arcabouço das peças orçamentárias e de planejamento, ainda é um tema considerado pesado e de difícil entendimento para a sociedade em geral. Mesmo com projeção em *data show*, há muitos dados, números e conceitos que não fazem parte do cotidiano do cidadão. A maioria da sociedade teria dificuldade em entender os assuntos tratados nessas audiências públicas, porém enfatiza-se, se houver acompanhamento e participação constantes nas audiências públicas, aos poucos os novos conceitos podem ser apreendidos e internalizados pelo participante. Além disso, diante de tantos números e dados técnicos, verificou-se ser essencial cumprir o princípio da transparência, transmitindo as informações com clareza, objetividade e didática, para tornar os conceitos acessíveis a todos.

Considerou-se fundamental que as audiências públicas sejam um espaço de interação entre Estado e cidadão, debate, construção coletiva de conhecimento, a fim de gerar transparência e participação popular, para que essas não sejam realizadas apenas visando o cumprimento do protocolo e do processo legislativo. A fim de contribuir para qualificar as demais audiências públicas realizadas sobre esse tema nos municípios do Rio Grande do Sul e também em outros Estados, é possível lembrar as contribuições de Salles (2010) e Moreira (2001) ao sugerir boas práticas, tais como: a escolha de um local adequado, de fácil acesso e com espaço suficiente para acolher os representantes da sociedade civil; a organização da dinâmica das audiências públicas com delimitação de tempo para a manifestação dos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (quando houver), Deputados, entidades de classe e sociedade civil presente, de forma equilibrada e flexível, para

oportunizar a participação de todos; o estímulo à participação popular com a abertura para manifestação escrita e oral, bem como para a proposição de emendas populares aos Projetos de Lei apreciados; o registro por escrito de todas as manifestações e contribuições da sociedade civil presente, determinando a possibilidade de oferecer retorno às questões mais relevantes, para estimular a participação e demonstrar a efetiva interação entre poder público e sociedade; a elaboração e distribuição de uma cartilha com explicações sobre o processo legislativo, sobre PPA, LDO e LOA, definição de seus principais conceitos e informações técnicas; a padronização da utilização de recursos audiovisuais de apresentação que realmente agreguem conhecimento e facilitem o entendimento das informações e dados transmitidos.

Importante registrar que foi percebida uma importante descontinuidade na periodicidade das audiências públicas analisadas, visto que em 2007 ocorreram cinco sessões, em 2008 e 2010 ocorrem apenas três a cada ano e a concentração maior foi em 2009, totalizando sete audiências públicas. O ano de 2009 merece destaque porque nele foi realizado o acompanhamento bimestral da execução orçamentária, cujas audiências públicas contaram com a presença de representantes de todos os Poderes, os quais puderam demonstrar a realidade de cada ente, relatando suas receitas e despesas com transparência. Mesmo em 2009, foi baixa a participação popular e não houve relevância nas contribuições da sociedade, fato que demonstra como tais categorias seguiram um mesmo padrão. Sendo assim, não foram verificados aprimoramentos e consolidação de boas práticas de gestão em relação à transparência e à participação popular nas atas das audiências públicas analisadas de 2007 até 2010.

Ao interpretar esses e demais elementos, verificou-se a relevância da desconstrução das atas em nove categorias. Apesar de trabalhosa, a pesquisa procura apontar os caminhos para a transparência e a participação popular das audiências públicas sobre a elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos com o intuito de estimular a cidadania, a aproximação Estado-cidadão e o melhoramento da gestão pública, pois ainda há muitas lacunas a preencher e pontos a reforçar. Dessa forma, ao final dessa pesquisa, constatou-se que o papel das audiências públicas não é só informar sobre as receitas e despesas públicas, mas, sobretudo, conscientizar a população de que sua participação e inserção no processo é relevante e essencial.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 4. Ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRANT, João. O discreto charme de uma audiência pública. In: **Avaliação**: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas: v. 6, n. 2, p. 69-72, jun. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal**, de 04 de maio de 2000. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. 21 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

_____, ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Superintendência de Mediação Administrativa. **Manual de Normas de Procedimentos - 3. Audiência Pública - SMA/03 - Audiência Pública - AP**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2005/033/documento/procedimentosa.p.pdf>>. Acesso em: 16/11/2010.

_____, Ministério da Educação. **Manual de Atos e Comunicações Oficiais**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003.

_____, Presidência da República. **Olho vivo no dinheiro público**: Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2010, 2ª edição.

CAGE, Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual do Gestor Público**: um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: Corag, 2009.

CARVALHO, Jonison Barroso. Transparência na gestão fiscal. In: **Veritas**: Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN), Manaus: Editora Boas Novas, 2008, Ano 1, n.2.

CRUZ, Flávio da (org); VICCARI JR., Adauto; et. al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, modelos dos relatórios exigidos pelas Portarias nos. 559/01 e 560/01 da Secretaria do Tesouro Nacional aplicáveis aos Municípios, aos Estados e à União. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Roque. **Análise de Conteúdo**. Educação, Porto Alegre: Faculdade de Educação – PUCRS / Cursos de Pós-Graduação, 1999.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2002.

PASSUELLO, Luis Carlos. **Funcionamento, histórico e composição da Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle**. Entrevista concedida em 04 de março 2011 à Paula Raymundo Prux especificamente para essa Monografia de curso de Especialização em Gestão Pública – UFSM. Porto Alegre: 2011.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4ª ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

RIBEIRO FILHO, José Francisco; TEIXEIRA, Rogério Aguiar Coelho; SILVA, Ronaldo Bonifácio da. O controle social no âmbito da administração pública: a vez do cidadão. In: **Gestão pública**: práticas e desafios. 2. ed. Recife: Bagaço, 2009. p. 307-327.

RIO GRANDE DO SUL. **A Assembleia Legislativa na História do Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/Assemb/historico.asp>>. Acesso em: 02/03/2011.

_____. **Atas das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle**. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/Com/reuniaoComissao.asp?idcomissao=110>>. Acesso em: 02/03/2011.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CORAG, 1989. 133p.

_____. **Regimento Interno**: Resolução n.º 2.288, de 18 de janeiro de 1991, e alterações. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/prop/Reg_Interno/RI-ALERGS-CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 04/03/2011.

ROCHA, Valdir de Oliveira (org); MOREIRA, Egon Bockmann; MARTINS, Ives Gandra da Silva; et. al. **Aspectos Relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Manual de Redação de Documentos**. Salvador: UFBA, 2005.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 58, 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 16/11/2010.

APÊNDICE A – Roteiro de Observação das Atas

Identificação da audiência pública (número, assunto, data, hora e local de realização): _____

Objetivos / Assuntos: _____

Participantes (descrição sintética das autoridades, conselhos, Poderes, sociedade civil):

Participação (oral, escrita, com ou sem delimitação de tempo): _____

Informações sobre o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Rio Grande do Sul, verificação da qualidade, presença de informações técnicas, explicações e facilidade de entendimento: _____

Fatos ocorridos: _____

Exposições e contribuições da sociedade para o processo orçamentário: _____

Encaminhamentos e decisões tomadas: _____

APÊNDICE B – Tabela de Ocorrência das Categorias

Categorias e Indicadores Analisados		Anos				Total
		2007	2008	2009	2010	Nº
Participantes	Setor público					
	Instituições de ensino					
	COREDES					
	Entidades de classe					
	Sociedade civil					
Informações técnicas	Presença					
	Ausência					
Teor	Informativo					
	Interpretativo					
	Opinativo					
Recursos audiovisuais da apresentação	<i>Data show</i> (slides)					
	Gráficos					
	Tabelas					
Debate	Presença					
	Ausência					
	Criação de consensos					
Explicações sobre PPA, LDO e LOA	Presença					
	Ausência					
Contribuições da sociedade	Presença					
	Ausência					
Encaminhamentos	Presença					
	Ausência					
Funções agregadas	Participação popular					
	Transparência					