



Noviembre 2012

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DO PPA, LDO E LOA

Paula Raymundo Prux

paulaprp@hotmail.com

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil.

Laércio André Gassen Balsan

laerciobalsan@yahoo.com.br

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil.

Gilnei Luiz de Moura

mr.gmoura.ufsm@gmail.com

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo 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 - Brasil. Para tanto realizou-se um estudo qualitativo exploratório apoiado em um levantamento das Atas das audiências públicas sobre PPA, LDO e LOA realizadas de 2007 a 2010, no Estado do Rio Grande do Sul, pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle. Também foi realizada uma observação participante em uma audiência pública. Verificou-se a existência de debate, criação de consensos e transparência na amostra analisada. Concluiu-se que a participação popular não é um ponto forte na realização das audiências públicas e que é necessário avançar na integração entre poder público e sociedade civil a fim de se obter uma maior participação popular nas audiências públicas.

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

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização e com a Constituição Federal Brasileira de 1988 surgiram alterações legais, que fizeram emergir no Brasil as Audiências Públicas. Essas acabaram se tornando mecanismos de gestão pública obrigatórios, que devem primar pela participação tanto para com a formulação da agenda orçamentária, quanto para o tratamento de temas que o Estado julgar pertinente (CLEMENTE, 2011).

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 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. Com base no exposto e considerando a experiência gaúcha na trajetória do controle e participação popular, foi constituído o objeto principal da pesquisa: Verificar 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.

É relevante fazer uma análise da realização de audiências públicas referentes à elaboração e execução orçamentária 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.

A fim de responder a tais indagações, são estabelecidos os objetivos específicos da 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; c) identificar o público participante das audiências públicas analisadas e suas contribuições para a elaboração e execução dos planos e orçamentos; 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; e, e) analisar a presença de informações técnicas, o teor e a existência de explicações sobre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) durante as audiências públicas.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS, LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS.

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.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, 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). 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, 2008). 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 delineia 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 (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, 2008).

Durante o ciclo orçamentário ocorrem as etapas de elaboração, discussão, votação e aprovação, execução e avaliação (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.

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração dos instrumentos de planejamento da vida do Estado. Pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, 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 (BRASIL, 2010).

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). Para que os recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, a sociedade deve fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público (BRASIL, 2010).

Todas as etapas do processo orçamentário 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. Carvalho (2008) ensina que através de ações planejadas, 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.

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 et al., 2002, p.185).

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 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).

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS.

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). Ao comentar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Pereira (2009), constata que seus principais pilares de sustentação estão na transparência da gestão fiscal. Segundo o autor, a participação popular suscitada na Lei é de extrema relevância e pode ser

exercida pela sociedade por meio 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, a responsabilidade pela realização é das Assembleias Legislativas. Para o autor, ao mesmo tempo em que as audiências públicas são um instrumento para a prestação de contas do governo, 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 para uma 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. De acordo com Carvalho (2008), o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, só serão evidentes quando houver a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

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 (SALLES, 2010).

Existem 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. 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 et al., 2002).

Segundo Mileski (2003) o sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, 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.

É fundamental observar a realização prática do controle e da transparência, conforme afirma Cruz et al. (2002, p. 19): “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”. 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 et al. (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 a fim de contribuir para a tomada de decisão com vistas ao bem estar coletivo.

4. METODOLOGIA

Este estudo seguiu uma metodologia qualitativa de caráter exploratório apoiada por um conjunto de análises feitas por meio de um estudo documental (GIL, 2010). Sendo assim, este estudo essencialmente bibliográfico, analisou as atas das audiências públicas sobre PPA, LDO e LOA realizadas de 2007 a 2010, no Estado do Rio Grande do Sul, pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle.

O recorte da pesquisa foram os 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 se ter uma base sólida e quantidade relevante de informações. Além do levantamento documental, para enriquecer a análise durante o ano de 2010 acompanhou-se de forma presencial uma audiência com o fito de construir um embasamento crítico sobre o tema.

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

atas¹ 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 agregando maior aprofundamento ao trabalho. Após a seleção, foi realizada a leitura integral das 18 atas selecionadas, conforme demonstra o Quadro 1

Nº da Ata	Data de realização	Assunto	Analizada
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 Banrisul 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 Cíveis 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
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	NÃO

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>>.

		comunicação, alcançando matéria fiscalizatória de competência deste Poder Legislativo e desta Comissão	
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

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para análise dos dados foi empregada a análise de conteúdo (BARDIN, 2010). Seguindo os ensinamentos de Moraes (1999) foi realizada a construção de nove categorias de análise, apresentadas no Quadro 2, a serem detalhadas nos resultados da pesquisa. 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 a autora, as categorias constituem-se como classes que reúnem unidades de registro agrupadas de acordo com sua similaridade.

De acordo com Moraes (1999), a ação de observar o global para depois partir para o individual é necessária para a análise de conteúdo. O autor recomenda que sejam analisados todos os objetos de pesquisa individualmente para depois fazer a análise de seu conjunto.

Categorias	Descrição	Indicadores
Participantes	Os Participantes são 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.	Setor público Instituições de ensino Entidades de classe COREDEs Sociedade civil
Informações técnicas	São as informações que fogem da compreensão do público em geral, como definições técnicas de receitas e despesas. Está ligada à importância de divulgar informações de fácil compreensão ao público.	Presença Ausência
Teor	Nessa categoria é analisado o teor da audiência pública a partir da divisão dos indicadores informativos.	Informativo Interpretativo Opinativo
Recursos audiovisuais da apresentação	Os recursos audiovisuais utilizados em uma apresentação geralmente podem facilitar o entendimento. Para verificar a existência ou não desses recursos, foi necessário buscar nas atas a menção explícita a eles, caso contrário foi considerada sua ausência.	Data show (slides) Gráficos Tabelas
Debate	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.	Presença Ausência Criação de consensos
Explicações sobre PPA, LDO e LOA	Não há como entender todo o contexto dos 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.	Presença Ausência
Contribuições da sociedade	Verificar se a sociedade consegue propor sugestões, criticar de forma construtiva e contribuir para melhorar os processos do PPA, LDO ou LOA.	Presença Ausência
Encaminhamentos	Nessa categoria, procurou-se verificar se houve encaminhamentos ao final da audiência pública para a efetivação dos pontos debatidos e dos consensos criados.	Presença Ausência
Funções agregadas	Foram analisadas as principais funções de Participação Popular e Transparência, por meio da fala dos participantes e dos espaços criados por eles, como a abertura para a manifestação dos participantes da sociedade civil, entre outros que demonstram tais funções.	Participação Popular Transparência

Quadro 2: Categorias e indicadores analisados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para subsidiar a construção das categorias, utilizou-se o Manual de Normas e Procedimentos

da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) referente à Audiência Pública (BRASIL, 2005). Esse material foi utilizado, pois é específico sobre audiências públicas e visa padronizar os procedimentos das reuniões. O Manual de Normas e Procedimentos da ANEEL aprofunda e tornam mais claros diversos aspectos da organização prática de uma audiência pública. 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.

5. RESULTADOS DA PESQUISA

Os dados demonstram que em todas as atas, estavam participando membros do setor público. Em 11 das 18 atas analisadas participaram Entidades de classe e em 5 atas haviam representantes dos COREDEs. Apenas em uma ata, foi descrita a participação de instituições de ensino e, em três Atas foi registrada a participação popular da sociedade civil.

Entre as entidades de classe, cita-se 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 aos interesses que representavam.

A Tabela 1 demonstra a ocorrência das categorias presentes nas atas analisadas.

Tabela 1 – Ocorrência das categorias analisadas

Categorias e Indicadores Analisados		Anos				Total
		2007	2008	2009	2010	Nº
Participantes	Setor público	5	3	7	3	18/1
	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	18/1
	Ausência	0	0	0	0	0
Teor	Informativo	5	3	7	3	18/1
	Interpretativo	0	0	0	0	0
	Opinativo	0	0	0	0	0
Recursos audiovisuais da apresentação	Data show (slides)	1	1	6	2	10/1
	Gráficos	0	1	2	1	4/18
	Tabelas	0	0	6	2	8/18
Debate	Presença	5	3	7	3	18/1
	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	14/1
	Ausência	0	1	2	1	4/18
Contribuições da sociedade	Presença	2	0	0	0	2/18
	Ausência	3	3	7	3	16/1
Encaminhamentos	Presença	2	2	5	1	10/1
	Ausência	3	1	2	2	8/18

Funções agregadas	Participação popular	3	2	2	0	7/18
	Transparência	4	3	6	3	16/18

Fonte: dados da pesquisa.

Todas as atas apresentaram informações técnicas. 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 prévio do assunto.

Nas atas preponderou o teor informativo. 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. Apesar de o teor informativo ter sido a tônica das atas analisadas, houve manifestações da opinião pessoal ou partidária dos presentes, sobretudo por parte dos Deputados.

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, 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.

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. As discussões foram centradas principalmente entre os representantes do Executivo e os Deputados presentes.

Os debates mais frequentemente observados foram a respeito: da aplicação das vinculações constitucionais, com ênfase aos percentuais do Orçamento destinados para Saúde e Educação e do impasse entre Poderes Executivo e Legislativo em relação às emendas ao Orçamento. Neste caso, em geral 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. A partir de tais debates, verificou-se a construção de consensos em 7 atas analisadas. Em 14 das 18 atas analisadas constatou-se a presença de explicações sobre PPA, LOA, LDO e suas ligações com o planejamento público.

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.

Foram consideradas como contribuições da sociedade as manifestações 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 a pouca participação da sociedade civil durante as audiências públicas. 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”.

A partir da análise, verificou-se que em 10 atas ocorreram encaminhamentos após as deliberações. 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.

Dentre as Funções Agregadas, a presença maior foi da Transparência, em 16 atas. Constatou-se que a audiência pública é um momento de apresentação das contas públicas, com o fornecimento de dados e informações orçamentárias e fiscais. Importante lembrar que para ser considerada transparente, a informação precisa ser passada ao público ouvinte de forma clara possibilitando o entendimento. A mera publicidade dos dados públicos não é considerada dentro do conceito de transparência.

Já a Participação Popular foi observada em apenas sete atas. 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 ata, em especial, não houve abertura da palavra ao público presente – com exceção dos membros da Mesa – e a promessa de participação ficou cancelada a um contato posterior, fora do momento da audiência pública.

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, uma Prefeita Municipal reforçou a importância das audiências públicas 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.

A restrição da manifestação dos participantes da sociedade civil durante as audiências públicas pode ser decorrente de um protocolo, 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.

Nem sempre houve participação espontânea, 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.

Além da análise documental, foi realizada uma observação presencial que ocorreu durante a audiência pública realizada em 14/10/2010. Durante essa audiência notou-se que entre os presentes, era notável a grande maioria 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*.

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.

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. O Presidente não oportunizou que os presentes pudessem utilizar a palavra. Sendo assim, só puderam se manifestar os membros da Mesa, não havendo contribuições da sociedade civil presente.

6. CONCLUSÕES

Por meio da análise das atas selecionadas 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, enfatizam a transparência e não a participação popular. O público participante das audiências públicas em sua maioria é do setor público, sendo 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 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 se fizeram presentes nas reuniões, 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.

Em geral, não há oportunidade para a manifestação do público e das entidades representativas da sociedade. Dessa forma, assuntos importantes ficam sem o necessário debate e não há estímulo à efetiva participação popular. Além disso, não existe uma ordem definida para manifestação e participação popular e que tal organização é feita no momento da audiência pública, conforme o 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.

Outro fator para reduzir a atratividade e a participação popular nas audiências públicas analisadas é a aridez do assunto, que, 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 que se houvesse acompanhamento e participação constantes nas audiências públicas, aos poucos os novos conceitos poderiam ser apreendidos e internalizados.

A fim de contribuir para qualificar as audiências públicas, é possível lembrar as contribuições de Salles (2010) e 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 as manifestações; 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 um retorno para as questões mais relevantes, para estimular a participação e mostrar que o poder público interage e fornece retorno ao cidadão; a elaboração e distribuição de uma cartilha com explicações sobre o processo legislativo, sobre PPA, LDO e LOA.

Existem algumas limitações neste trabalho a serem apontadas. Uma delas diz respeito à ausência de entrevistas com os participantes das audiências, principalmente com os populares para verificar suas opiniões a cerca do tema. Além disso, este estudo restringiu-se a um único Estado brasileiro. Apesar dessas limitações, esta pesquisa apresenta um assunto de grande importância e que vem despertando o interesse de toda sociedade, haja vista o fortalecimento da democracia no país. Sendo assim, espera-se que esta pesquisa sirva de base para outras investigações que poderão elucidar e analisar os objetos de estudo aqui não explorados.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL 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.

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

BRASIL. 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/procedimentosap.pdf>>. Acesso em: 16/11/2010.

CARVALHO, J. B. Transparência na gestão fiscal. **Veritas**: Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN), n. 2, v. 1, 2008.

CLEMENTE, A. J. **Democracia deliberativa e esfera pública**: a experiência das audiências públicas de Curitiba. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CRUZ, F. da; VICCARI JR., A.; GLOCK, J. A.; NERZMANN, N.; TREMEL, R. **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, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

MILESKE, H. S. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

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

NASCIMENTO, E. R. **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.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas:** a política orçamentária no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RIBEIRO FILHO, J. F.; TEIXEIRA, R. A. C; SILVA, R. B. 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.

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