

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NAIR PRIETOS BENITES**

**AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE: uma análise sobre seus limites e possibilidades**

Porto Alegre

2018

NAIR PRIETOS BENITES

**AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE:** uma análise sobre seus limites e possibilidades

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel de Políticas Públicas na  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2018

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jane Fraga Tutikian

**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Diretora: Claudia Wasserman

Vice-Diretora: Maria Izabel Saraiva Noll

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Chefe: Fabian Scholze Domingues

Chefe Substituta: Jaqueline Angélica HernándezHaffner

**COMISSÃO DE GRADUAÇÃO DO CURSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Coordenador: Prof. Luciano da Ros

Coordenadora Substituta: Prof. Luciana Leite Lima

**CIP - Catalogação na Publicação**

Benites, Nair Prietos  
AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE: uma análise de seus limites e  
possibilidades / Nair Prietos Benites. -- 2018.  
141 f.  
Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Controle Social. 2. Finanças públicas  
municipais. 3. Audiência pública. I. Chieza, Rosa  
Angela, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Economia e Relações Internacionais  
Avenida Bento Gonçalves, 9500 - Campus do Vale  
CEP 91509-900 Porto Alegre/RS  
Fone: (51) 3308 6684

NAIR PRIETOS BENITES

**AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO  
DE PORTO ALEGRE: uma análise de seus limites e possibilidades**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel de Políticas Públicas na  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Profa. Dra. Rosa AngelaChieza.

Porto Alegre, 20 de dezembro de 2018.

Banca Examinadora:

---

**Profa. Dra. Rosa AngelaChieza- Orientadora**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Prof . Dr. Mauricio Moya - Examinador**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

**Profa. Dra. Luciana Leite Lima - Examinador**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta pesquisa aos cidadãos contribuintes de Porto Alegre, na expectativa de sensibilizá-los para que despertem sobre a relevância de suas efetivas participações no controle das contas públicas do município.

*“A sociedade tem o direito de pedir  
conta a todo agente público  
por sua administração”*

*(Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789,  
MADRID, 1973 apud PEREIRA FILHO, 1978).*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Povo Brasileiro, que de forma compulsória, mediante o pagamento de tributos financia o ensino público e assim, oportunizaram-me estudar Políticas Públicas nesta renomada Universidade.

Agradeço à UFRGS pela excelente qualidade do curso de Políticas Públicas. E assim, agradeço a cada um dos professores do curso de Políticas Públicas pelas excelentes análises, referencial teórico e reflexões que me proporcionaram, auxiliando-me substancialmente na leitura do Brasil que somos e do Brasil que desejamos construir.

Agradeço especialmente à professora Rosa Angela Chieza pelo entusiasmo com que nos apresenta a Economia do Setor Público que nos estimula a refletir e a pesquisar sobre esse tema. Agradeço-lhe por sua paciência, entendendo os tempos e níveis de aprendizagem de cada aluno, procurando nos estimular para apresentarmos nossa melhor versão de uma pesquisa que contribua para a coletividade.

Agradeço a cada cidadão que respondeu aos instrumentos de coleta de dados, sem os quais seria impossível realizar uma pesquisa de campo sobre as Audiências Públicas de Gestão Fiscal no município de Porto Alegre.

Agradeço à CEFOR por todo apoio, disponibilizando todos os registros taquigráficos que foram solicitados por nós, pela disponibilidade de dois dos seus Vereadores em responderem ao questionário, envolvendo reflexões sobre a APGF.

Agradeço à Vereadora, que não compõe a equipe da CEFOR, e se dispôs a responder ao questionário, refletindo conosco sobre a APGF.

Agradeço aos técnicos da Secretaria Municipal da Fazenda da Divisão de Informações Legais Gerenciais e ao coordenador da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) pela disponibilidade e especial atenção que deram ao tema da APGF quando das entrevistas realizadas.

Agradeço ao Núcleo de Apoio Estatístico (NAE) na pessoa da professora Jandira Fachel, do estatístico Gilberto Mesquita e das alunas Aline Gularte e Franciele L. Pallaoro pela especial atenção e suporte recebido para a apresentação dos dados da minha pesquisa.

Agradeço aos meus queridos sobrinho(a)s Anna Eliza, Valentina e João Antônio pelo incentivo, atenção e apoio técnico.

Agradeço à Manoela Silveira Oliveira por todo auxílio com as normatizações e apoio técnico.





## RESUMO

A realização de Audiência Pública de Gestão Fiscal (APGF) foco desta pesquisa, está prevista no artigo 9, parágrafo quarto, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000. Esta pesquisa tem como objetivo identificar o perfil e percepções que os cidadãos que participam das Audiências Públicas de Gestão Fiscal, realizadas pelo Município de Porto Alegre, de 2002 a 2018 têm deste instrumento de controle social. A pesquisa foi de natureza exploratória, envolvendo pesquisa documental, observação e entrevistas com 51 cidadãos participantes efetivos e potenciais das Audiências Públicas de Gestão Fiscal do município Porto Alegre, bem como representantes dos Poderes Legislativo e Executivo municipal. A pesquisa identificou que os cidadãos que participam das audiências públicas de gestão fiscal no Município de Porto Alegre possuem escolaridade de nível superior (ou em andamento) em cursos afins a áreas de finanças públicas, favorecendo assim, a compreensão dos conteúdos abordados nas referidas APGF. A pesquisa demonstrou também a necessidade da qualificação da participação dos cidadãos no referido instrumento de controle vigente no Brasil, desde o ano 2000.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas Municipais. Audiência Pública. Controle Social

## **ABSTRACT**

The realization of the public hearing in relation to taxes management and budgeting, main focus of this research, is required on article 9, fourth paragraph, of LRF. This research has the objective to identify the profile and perceptions that citizens who participate in the Public Audits of Fiscal Management carried out by the Municipality of Porto Alegre from 2002 to 2018 have this instrument of social control. Research was made by exploratory nature, involving documents, observation and fifty one interviews with the public who attends the Public Hearings of Taxes Management and a potential audience, in the City of Porto Alegre, such as representatives of the Legislative power and municipal Executives. This research identified that citizens participating in public audits of fiscal management in the Municipality of Porto Alegre have higher education (or in progress) in courses related to public finance areas, thus favoring the understanding of the contents addressed in said audiences. This research also shows the importance of an qualification in the attendance of citizens in the above mentioned current control tool of Brazil, since 2000.

**Key words:** PublicFinances.PublicHearing.SocialControl.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das Teorias explicativas das instituições participativas .....	22
Quadro 2 - Conjunto de Normas que tratam da Transparência e do controle social em vigor no Brasil desde 1988.....	25
Quadro 3 -Instrumentos de Transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil.....	33
Quadro4 - Conteúdo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).....	39
Quadro 5 - Conteúdo e prazos que devem constar no Relatório de Resumido da Gestão Fiscal (RRGF)- a ser apresentado nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF)....	41
Quadro 6 - Resumo da previsão de audiência pública nas normas em nível federal.....	42
Quadro 7 -Prazos para a realização das Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) no Brasil.....	43
Quadro 8 – Demonstrativo do número e entrevistados na pesquisa de campo.....	50

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de presentes nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal de Porto Alegre de 2002 a 2018. Por Poder e Sociedade Civil.....	54
Tabela 2 - Perfil dos Cidadãos que Participaram das Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) no município de Porto Alegre no período de 2017 a 2018(n=20).....	57
Tabela 3-Perfil dos Cidadãos que poderiam participar das Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) (participantes em potencial) no município de Porto Alegreno período de 2017 a 2018 (n=31) .....	58
Tabela 4- Avaliação que o Cidadão participante faz da linguagem, conteúdo e participação dos cidadãos na APGF(n=20).....	59
Tabela 5 -O conhecimento que o cidadão, participante em potencial, tem da APGF e a possibilidade de vir a participar da APGF (n=31).....	60
Tabela 6 - A percepção dos cidadãos participantes e participantes em potencial da APGF sobre limites e possibilidade para ampliar a participação da sociedade nas APGF (n=51) .....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS

- AIAMU**- Associação de Auditores Fiscais da Receita Municipal da Fazenda
- APGF**- Audiência Pública de Gestão Fiscal
- APMPA** -Associação dos Procuradores do Município de Porto Alegre
- Assimfaz**- Associação dos Servidores da Secretaria Municipal da Fazenda
- ASTE**C – Associação dos Técnicos de Nível Superior do Município
- BO**- Balanço Orçamentário
- Carris** - Companhia Carris Porto-Alegrense.
- CF/1988** - Constituição Federal de 1988
- CEFOR** - Comissão de Economia e Finanças e Orçamento e do Mercosul
- CEFOR** - Comissão de Economia e Finanças e Orçamento e do Mercosul
- CREA**- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
- CRCRS**- Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul
- DOPA**- Diário Oficial de Porto Alegre
- EPTC**- Empresa Pública de Transporte e Circulação
- EVESCA** - Comitê Municipal de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes
- FJP** - Fundação João Pinheiro
- FMI**- Fundo Monetário Internacional
- IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IMESF**- Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família
- Ipea** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LAI** - Lei de Acesso à Informação Lei nº12.527/2011
- LC**- Lei Complementar nº 131/2009- Acrescenta Dispositivos à LRF
- LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** - Lei Orçamentária Anual
- LRF** - Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal
- ObservaPOA** - Observatório da Cidade de Porto Alegre
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- OP**- Orçamento Participativo
- OSPOA**– Observatório Social de Porto Alegre
- PEF** - Programa de Estabilidade Fiscal
- PCB** – Partido Comunista do Brasil
- PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PIB**- Produto Interno Bruto

**PMPA** - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**PNUD**- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPA** - Plano Plurianual

**PROCEMPA**- Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre

**PT**- Partido dos Trabalhadores

**RCL** - Receita Corrente Líquida

**RRGF**- Relatório Resumido da Gestão Fiscal

**RREF**- Relatório Resumido da Execução da Gestão Fiscal

**RREO** - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

**SEBRAE**- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SIC** - Serviço de Informações ao Cidadão

**SIMPA**- Sindicato dos Municípios de Porto Alegre

**SMF**- Secretaria Municipal da Fazenda

**SindiCâmara**- Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal de Porto Alegre

**UAMPA**- União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O FENÔMENO DA PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS.....</b>	<b>17</b>
2.1	Teoria da Aprendizagem social.....	17
2.2	Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil.....	18
2.3	Teoria da Estrutura de Oportunidade Política.....	20
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>24</b>
3.1	A Constituição Federal de 1988.....	24
3.2	A Lei de Responsabilidade Fiscal(LC nº 101/2000).....	30
3.2.1	<b>A Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e o controle social.....</b>	<b>32</b>
3.3	LC nº 131/2009- Acrescenta Dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal.....	43
3.4	A Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso à Informação (LAI).....	45
<b>4</b>	<b>AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>47</b>
4.1	O Município de Porto Alegre: uma estreita ligação com a Participação Popular.....	47
4.2	Metodologia.....	50
4.3	A Audiência Pública de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre: breve histórico.....	51
4.4	Perfil dos cidadãos participantes e participantes em potencial da APGF do Município de Porto Alegre/RS.....	57
4.5	A percepção dos cidadãos sobre a Audiência Pública de Gestão Fiscal.....	59
4.6	A Audiência Pública de Gestão Fiscal e a percepção que o representante do Observatório Social tem sobre este instrumento de participação social.....	63
4.7	A Audiência Pública de Gestão Fiscal e as percepções que os representantes do Poder Legislativo Municipal têm sobre este instrumento de participação social.....	64
4.8	A Audiência Pública de Gestão Fiscal e as percepções que os representantes do Poder Executivo Municipal têm sobre este instrumento de participação social.....	68
4.9	As Audiências Públicas a partir das Notas Taquigráficas: algumas percepções.....	71
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>

<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO I– CIDADÃO QUE PARTICIPA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL – APGF.....</b>	<b>94</b>
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO II – CIDADÃO POTENCIAL PARTICIPANTE DA APGF.....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO III -DESTINADO AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO: ORGANIZADORES DA APGF, REPRESENTANTES DA Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL (CEFOR).....</b>	<b>110</b>
<b>APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO IV–DESTINADO A SERVIDORES DA ASSESSORIA DE IMPRENSA DO PODER LEGISLATIVO/CEFOR.....</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICE E - QUESTIONÁRIO V– DESTINADO AOS VEREADORES, INTEGRANTES DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (CEFOR) – PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE F - QUESTIONÁRIO VI– DESTINADO AOS VEREADORES NÃO INTEGRANTES DA CEFOR/PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICE G - QUESTIONÁRIO VII– DESTINADO AOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO/SMF.....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE H - QUESTIONÁRIO VIII– DESTINADO AO CONSELHEIRO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PORTO ALEGRE.....</b>	<b>137</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF) ampliou as bases para a participação direta do cidadão brasileiro na formulação, na implementação e no monitoramento de políticas públicas. Consagrou também os princípios da transparência e do controle social, enfatizando que o exercício da cidadania é um dos fundamentos da República. Inseriu também grande diversidade de atos normativos com a mesma finalidade. Como consequência, nas últimas décadas, houve um aumento expressivo da utilização de mecanismos voltados à participação e ao controle da sociedade civil em todos os níveis de governo. As Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) constituem-se como um desses mecanismos, prevista na Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde o ano 2000, tem como objetivo o equilíbrio das contas públicas e a gestão fiscal responsável. Dedicou também um capítulo exclusivo à “Transparência, Controle e Fiscalização” e para tal estabelece mecanismos de transparência de gestão fiscal, fundamentados na divulgação periódica de relatórios, na prestação de contas dos chefes dos Poderes e na realização de audiências públicas periódicas e que contribuam para o fortalecimento do controle social e incentivo à participação popular.

Diante deste conjunto de normas, e em especial a norma prevista na LRF, que estabelece que os entes públicos, União, Estados e Municípios, devem realizar Audiências Públicas de Gestão Fiscal, esta pesquisa tem como objetivo identificar o perfil do cidadão que participa das Audiências Públicas de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre e as percepções que tem sobre este instrumento de controle social. Visa identificar elementos que contribuam para o aperfeiçoamento do desenho e do processo participativo da referida audiência, realizadas pelo Município de Porto Alegre, de 2002 até 2018. Buscou-se traçar o perfil do cidadão participante: suas motivações, expectativas e sua avaliação sobre a referida instituição de controle e participação social.

A hipótese desta pesquisa é que os cidadãos que participam das Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre possuem escolaridade de nível superior (ou em andamento) em cursos afins a áreas de finanças públicas, favorecendo assim, a compreensão dos conteúdos abordados nas referidas APGF e têm disponibilidade em participar do referido evento em horário comercial.

Além da revisão teórica da literatura sobre o tema, a pesquisa envolveu pesquisa de campo com 60 cidadãos distribuídos e classificados como participantes e potenciais participantes das APGF; servidores do Poderes Legislativo e Executivo do município de Porto

Alegre envolvidos com o tema; vereadores integrantes e não integrantes da Comissão de Orçamento e Finanças e do MERCOSUL (CEFOR) e um conselheiro do Observatório Social de Porto Alegre.

Para atender aos objetivos propostos, além desta Introdução, no Capítulo 2 apresentam-se três abordagens específicas ou três modelos teóricos, sobre o tema, quais sejam, a Teoria da Aprendizagem Social, a Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e a Teoria da Estrutura de Oportunidade Política; no Capítulo 3 apresenta-se o conjunto de normas que tratam da transparência e do controle social em vigor no Brasil desde a vigência da Constituição Federal de 1988; no Capítulo 4 apresentam-se os resultados da pesquisa de campo sobre a participação social na APGF, por fim apresentam-se as considerações finais da pesquisa.

## 2 FENÔMENO DA PARTICIPAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS

Neste capítulo apresenta-se uma revisão teórica sobre o fenômeno da participação no Brasil contemporâneo, enfatizando os mapas conceituais catalogados e organizados por Costa e Peres(2014), constituídos por grupos de autores que trazem entre si certa proximidade quando tratam do tema da participação. Os referidos autores apresentam três abordagens específicas ou três modelos teóricos, quais sejam, Teoria da Aprendizagem Social, Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e Teoria da Estrutura de Oportunidade Política.

### 2.1 Teoria da Aprendizagem Social

Os autores relacionados nessa corrente entendem que a conjuntura de crise do aparelho do Estado proporcionou três tipos de reformas antagônicas e ao mesmo tempo complementares. São elas: as privatizações, o terceiro setor e a participação da sociedade civil. A sociedade civil seria capaz de criar um modelo de democracia participativa que além de se opor a modelos de enxugamento do Estado aos moldes neoliberais também seria capaz de construir uma nova cidadania popular (Pontual, 2000).

Para Frey (2004), abordagens de reforma do Estado democrático-participativas, diferentemente das abordagens gerenciais que buscam o enxugamento do Estado, seriam capazes de:

[...] estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas (FREY, 1996 *apud* FREY, 2004, p.125).

O modelo de democracia participativa seria capaz de incentivar a cultura políticademocrática, visto que:

[...]lo que hace a los buenos líderes también hace a los Buenos ciudadanos: La participación activa en El gobernar y en el ser gobernado (es decir, en El ejercicio del poder) y también en la formación de La voluntad y opinión públicas (COHEN; ARATO, 2000, p.26).

Pateman (1992) desenvolvendo as bases de uma teoria da democracia participativa via a educação dos envolvidos no processo participativo como um dos fatores mais importantes dessa prática. Analisando Davis (1964), a autora mostra que a ideia de democracia participativa tem um propósito importante que é "... a educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas

potencialidades e ele tivesse se agrupado ativa e livremente, numa comunidade genuína” (DAVIS, 1964 *apud* PATEMAN, 1992, p.33).

Pontual (2000) enfatiza o processo educativo e a aprendizagem dos atores da sociedade civil e do Estado envolvidos nos modelos de Orçamento Participativo. Ele aponta que as instâncias participativas realizam a mediação educativa necessária para gerar o aprendizado dos atores e que isso é capaz de criar a eles novos significados. O processo educativo é fator fundamental para a construção da cidadania através do modelo de educação popular.

O processo educativo gerado pelos arranjos participativos envolveria políticos, burocratas, população e movimentos sociais e a aprendizagem social compreenderia valores coletivos, civismo, organização social e cidadania (SOUZA, 2001). Uma nova cultura política surgiria a partir da conscientização e proporcionaria uma melhoria na qualidade de vida das pessoas envolvidas, sendo o maior ganho da democracia participativa a educação popular. Dessa forma, os arranjos devem buscar o fortalecimento dos movimentos sociais, de atores sociais e atores políticos por meio da educação social extracurricular.

A concepção de aprendizagem social tem por pressuposto que as organizações são espaços de transmissão do saber e que o desenvolvimento da cidadania depende do ato da população participar em organizações da sociedade civil e exercer o associativismo, o controle sobre o governo e a capacidade em resolver pacificamente os conflitos. Essas ideias partem, segundo Pontual (2000), da teoria de Habermas a qual considera que a complexidade gera a necessidade de sujeitos autônomos e criativos com competências comunicativas e julgamento crítico.

A prática pedagógica explícita, intencional e planejada torna-se uma necessidade das instituições participativas na tentativa de capacitar os diversos atores envolvidos. Entre os principais expoentes dessa teoria encontram-se: Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas (1994).

## **2.2 Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil**

Para os autores agrupados nessa abordagem a ideia de vitalidade da sociedade civil está ligada à tradição marxista, mas afasta-se de ideais clássicos da teoria política (GURZA LAVALLE, 1999). Para Costa e Dias (2014) essa concepção teria criado uma separação maniqueísta entre sociedade civil, esfera pública e esfera econômica. A produção científica

sobre participação da década de 1990 no Brasil criou uma concepção idealizada, romantizada e normativa sobre a sociedade civil, colocando-a numa condição superior ao Estado e ao mercado na condução e implantação do projeto democrático. As concepções de que uma sociedade civil, ativa e vibrante, garantiria que as instituições democráticas seriam estilizadas e idealizadas (GURZA LAVALLE, 2003).

Conforme essa corrente, a compatibilização entre cultura política e o desenho institucional seria um mito sobre a continuidade e o fortalecimento do novo associativismo que tem origem nas teorias de Putnam (1998; 2000; 2002). Assim a sociedade civil sofre com uma inflação normativa que a caracteriza como responsável pelo projeto democrático, diversa, onipresente, virtuosa, separada do Estado e defensora do interesse geral.

Nessa perspectiva, a visão habermasiana da sociedade civil seria capaz de ofuscar a sua ação política e além do mais a história mostra como sociedades civis fortes e bem organizadas também foram capazes de realizar ações contra valores democráticos e humanitários. A defesa exacerbada da sociedade civil seria capaz de criar um sentimento de antiestatismo em prol do localismo da comunidade sem considerar que na sociedade civil também há vícios como jogos políticos, barganhas, chantagens, arranjos e fraudes (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011a).

Para Maia (2010) em diversos momentos da história a sociedade civil foi responsável por práticas antidemocráticas e violentas, como por exemplo, através do “KuKluxKlan” nos Estados Unidos e da República de Weimar na Alemanha. Ainda destaca que um dos principais efeitos negativos de considerar a sociedade civil como esfera completamente autônoma do Estado e do mercado e dotada de valores moralmente “puros” é a defesa do antiestatismo em prol do localismo da comunidade.

Sobre as instituições participativas do Brasil contemporâneo Romão(2009, p. 206) levanta as seguintes questões: “[...] quem é a “sociedade civil” que participa dessas experiências? E em que medida seus “representantes” podem ser considerados como tal, uma vez que, numa visão mais detalhada, mantêm vínculos tão fortes com a sociedade política?” SILVA (2006) é ainda mais crítico quando afirma que instituições participativas como os conselhos e os orçamentos participativos, por exemplo, não conseguem alterar estruturas políticas tradicionais, e que a tão aclamada sociedade civil muitas vezes acaba reproduzindo desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Segundo essa crítica o enfoque normativo contribuiria para a falta de estudos empíricos sobre arranjos participativos e seria caracterizado por teorias simplificadoras que vão ao encontro de tendências conservadoras que defendem a retração do Estado, favorece o

desprezo por instituições do sistema político e é base teórica para a multiplicação de organizações não-governamentais (ONGs) enquanto setor de serviços (GURZA LAVALLE, 1999).

Costa e Peres (2014), destacam que um dos maiores ganhos dessa corrente é levantar um conjunto de possibilidades de estudos empíricos sobre o que chama de instituições participativas. Entre os seus principais expoentes destacam-se: Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), GurzaLavalle (1999, 2003, 2011a, 2011b), GurzaLavalle *et al.* (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).

### **2.3 Teoria da Estrutura de Oportunidade Política**

Os autores catalogados nessa corrente, estruturam-sena crítica e adaptação à teoria do capital social. Segundo Costa e Peres (2014), durante a década de 1990 o conceito de capital social foi algo muito propagado por instituições internacionais enquanto meio para solucionar problemas sociais. Capital social foi um termo que adquiriu diversas conotações durante todo o século XX e que representa uma das várias formas de capitais existentes: capital econômico, cultural, humano e social (BONAMINO *et al.*, 2010).

O capital social trata basicamente da inserção do indivíduo em redes estáveis de relações sociais que através de laços de confiança interpessoal e redes de cooperação inerentes a estrutura dessas relações é possível gerar benefícios e externalidades positivas (FERNANDES, 2002). Essa estrutura seria formada por canais de informação, normas, sanções efetivas, obrigações, expectativas e confiabilidade. A teoria do capital social eternizou-se através das obras de Putnam que com seus estudos justificava o associativismo como responsável pelo desenvolvimento do norte da Itália em contrapartida ao Sul da Itália que carecia de desenvolvimento econômico e também de estoque de capital social (ARAÚJO, 2010).

Surgiram ainda na década de 1990 e acentuaram-se na década de 2000 as críticas à teoria do capital social. Conforme diversos autores o conceito foi pensado para os países desenvolvidos tendo dificuldade de adaptação aos países em desenvolvimento (BAQUERO, 2003). Outro aspecto que geraria críticas foi o caráter fatalista dado por Putnam (1998) ao conceito já que a cultura cívica parece ser o único elemento capaz de gerar uma cultura política democrática (TARROW, 1996a).

Segundo Costa e Peres (2014), houve a necessidade de adaptação a diferentes realidades e a superação da visão reducionista da teoria de Putnam. A partir disso emergem

estudos alternativos que consideram o ambiente político a variável com potencial para influenciar o engajamento cívico e o associativismo, já que organizações, instituições políticas e a ação do governo por meio de políticas democráticas inclusivas seriam capazes de construir redes de capital social. Conforme Skocpol (1999), Putnam (1998) parece ignorar o papel do Estado na formação associativista.

Costa e Peres (2014) destacam que, nesse contexto, surge e ganha importância a teoria da estrutura de oportunidade política. Essa entendia que o desenho institucional de organizações públicas poderia estimular a vitalidade cívica de uma comunidade (RENNÓ, 2003). Segundo Lowndes e Wilson (2001) características do governo como relações com associações, oportunidade para a participação, capacidade em dar respostas aos cidadãos e um governo democrático e aberto à inclusão seriam determinantes para a formação de uma estrutura de oportunidade política.

A estrutura de oportunidade política geraria uma influência substancial na atividade associativista, com isso Estado e sociedade produziriam civismo juntos, sendo que nenhuma das partes poderia prescindir da outra (FERNANDES, 2002). Para que isso ocorresse dependeria então da estrutura institucional formal, de procedimentos informais e estratégias vigentes e de um determinado contexto político para que o governo pudesse estimular um possível associativismo (MALONEY *et al.*, 2002).

São autores que se destacam nesse pensamento: Araujo (2010), Fernandes (2002), Baquero (2003), Tarrow (1996a, 1996b), Skocpol (1999), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Lowndes e Wilson (2001) e Rennó (2003).

Por fim, apresenta-se no Quadro 1, síntese das teorias explicativas das instituições participativas abordadas neste Capítulo.

Quadro 1 - Síntese das teorias explicativas das instituições participativas

<b>Modelos Teóricos</b>	<b>Características</b>	<b>Autores</b>
Teoria da Aprendizagem Social	As instituições participativas seriam capazes de gerar um processo educativo a todos os atores envolvidos. A aprendizagem compreenderia valores cívicos, coletivos e de cidadania. Esse seria um dos seus maiores ganhos e, portanto, deve ser planejado e incentivado. O caráter pedagógico das instituições participativas criaria certo empoderamento de grupos marginalizados	Avritzer (1994, 1997), Cohen e Arato (2000), Frey (2004), Lacher (1995), Pateman (1992), Pontual (2000), Santos e Avritzer (2002), Souza (2001) e Villas-Boas (1994).
Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil	As instituições participativas, assim como qualquer agrupamento da sociedade civil, não apresentam uma separação maniqueísta do Estado e da economia. Este modelo entende que essas instituições também têm vícios característicos do jogo político. Dessa forma, não apresentam apenas virtudes e seu papel como responsáveis exclusivos pelo projeto democrático, como se habituou a pensar, deve ser revisto.	Avritzer (2011), Costa Sobrinho (2011), Franzese e Pedrotti (2006), GurzaLavalle (1999, 2003, 2011a, 2011b), GurzaLavalle <i>et al.</i> (2011), Maia (2010), Oxhorn (1995), Romão (2009), Silva (2006, 2011), Souza (2011), Tatagiba (2005, 2008), Vaz e Pires (2011) e Wampler (2011).
Teoria da Estrutura de Oportunidade Política	As instituições políticas e as ações governamentais teriam potencial para estimular o associativismo. As características das relações entre o governo e a sociedade civil, além de estrutura institucional formal, os procedimentos informais.	Araújo (2010), Baquero (2003), Fernandes (2002), Lowndes e Wilson (2001), Maloney, Smith e Stoker (2002), Monasterio (2000), Rennó (2003), Skocpol (1999), e Tarrow (1996a, 1996b).

Fonte: Costa e Peres(2014).

Costa e Peres (2014) destacam que, além de explicar questões concretas da vida política brasileira, os três grupos teóricos apresentados chamam a atenção em pontos de convergência. Eles parecem assumir que não apenas o Brasil, mas de certo modo outros países do mundo e a sociedade como um todo passam por mudanças conjunturais, as quais criam a necessidade de novas formas de organização e de novos paradigmas políticos (Pontual, 2000), (Santos; Avritzer, 2002). Parece consensual entre as três teorias que o mundo como um todo deixa para trás um modo de produção industrial tradicional e um Estado com o papel intervencionista e passa a ter modelos mais flexíveis que compactuam com o acelerado desenvolvimento tecnológico e com a intensa complexidade das relações sociais. Entre os pontos que expressam essa tendência, destacam, do ponto de vista econômico, as duas crises do petróleo, as crises e mudanças nos modelos produtivos, a ascensão do modelo



toyotista/flexível<sup>1</sup> ante o fordista/keynesiano<sup>2</sup> que acontecem em conjunto com a intensificação da economia de mercado globalizada e do capitalismo monopolista, o que de certa maneira, desestrutura o poder intervencionista do Estado e põe em crise o modelo de Estado de Bem-Estar Social<sup>3</sup>. O reflexo social diante dessa crise econômica e fiscal se deu no maior questionamento político sobre a participação da sociedade nas políticas públicas, com o surgimento de novos movimentos sociais, o que na América Latina e Europa oriental vai possibilitar um processo de redemocratização, e a ascensão de certa oposição ideológica ao liberalismo em países em desenvolvimento. (Montaño; Duriguetto, 2010); (Giambiagi & Além, 2008); (Santos; Avritzer, 2002); (Avritzer, 1994; 1997); (Frey, 2003).

Com a redemocratização do Brasil surgiram arranjos participativos em consequência das conjunturas sociais e políticas, nas quais houve grande influência da ação, organização e mobilização de diversos movimentos sociais com destaque ao movimento das Diretas Já. Isso trouxe um efeito direto na formulação de políticas públicas e na legislação nacional. Trouxe especialmente na Constituição Federal (CF) de 1988 que, além da possibilidade de inovação de diversos mecanismos de democracia direta para a estrutura do Estado, acrescentou a questão do controle social, por meio da participação popular nas ações da Administração Pública, bem como a transparência na gestão pública, cujas normas legais, em perspectiva histórica, serão apresentadas no Capítulo 3.

---

<sup>1</sup> O Toyotismo é também conhecido como acumulação flexível, é um modelo de produção industrial idealizado por Eiji Toyota (1913-2013) e difundido pelo mundo a partir da década de 1970 após a sua aplicação pela fábrica da Toyota, empresa japonesa que se despontou como uma das maiores empresas do mundo na fabricação de veículos automotivos. A característica principal desse modelo é a flexibilização da produção, ou seja, em oposição à premissa básica do sistema anterior, o fordismo, que defendia a máxima acumulação dos estoques. O toyotismo preconiza a adequação da estocagem dos produtos conforme a demanda.

<sup>2</sup> O modelo fordista/keynesiano foi adotado pelo governo dos EUA no New Deal, envolvendo medidas intervencionistas para que o capital corporativo mantivesse uma linha de lucratividade, gerou empregos, criou seguro desemprego, aumentando a produção e o consumo operário. Naquele período, foi estabelecido um tenso pacto social entre o Estado, Capital e Trabalho.

<sup>3</sup> Estado de bem-estar social, também é conhecido por sua denominação em inglês, Welfare State. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos, medidas anticíclicas em momentos de recessão econômica, especialmente o consumo operário.

### **3 PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Neste capítulo apresenta-se o conjunto normativo brasileiro referente à participação, transparência e controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, e com ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), na Lei Complementar nº131/2009 e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011).

#### **3.1 A Constituição Federal de 1988**

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, já vigoravam alguns instrumentos de participação social na Administração Pública como a previsão normativa de conselhos de políticas públicas que remonta à década de 1930, inicialmente com feições mais aproximadas à de comissões de especialistas.

Por decisão de um dos conselhos que já contavam com representantes da sociedade civil, ganhou previsão normativa, em questões ambientais, outra forma de participação social: a audiência pública (Resoluções nº 1, de 23 de janeiro de 1986, e nº 9, de 3 de dezembro de 1987, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama).

Também a 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986 possibilitou a participação de amplos setores da sociedade civil em seus debates, anteriormente restritos a atores governamentais e à comunidade de especialistas.

Essa demanda por maior participação se refletiu nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e no texto constitucional aprovado. A soberania popular é proclamada já no artigo inaugural da Constituição de 1988, cujo parágrafo único estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CF, 1988, Art. 1º)

A partir da Carta Magna de 1988 vários normativos estabelecem normas voltadas à transparência e ao controle social, conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Conjunto de Normas que tratam da Transparência e do controle social em vigor no Brasil desde 1988.

Nº	Norma Legal	Ano
1	Constituição Federal	1988
2	Lei nº 8.159 - Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados	1991
3	Lei nº 9.507 – Regula o direito de acesso a informações e o rito processual do habeas data	1997
4	Emenda Constitucional nº 19- Altera o art.37da CF/1988	1998
5	Lei nº 9.784- Lei do Processo Administrativo	1999
6	Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal	2000
7	Lei nº 10.520 - Pregão Presencial Eletrônico	2002
8	Decreto nº 4.923 – Cria o Conselho de Transparência Pública e Combate àCorrupção	2003
9	Portal de Transparência do Governo Federal	2004
10	Decreto nº 5.482- Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal	2005
11	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	2006
12	Deliberação CVM nº 2- Pessoas Politicamente Expostas	2006
13	Decreto nº 6.170- SICONV- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse	2007
14	Decreto nº 6.370- Fim das contas tipo “B”/cartão de Pagamento do Governo Federal	2008
15	Portaria CGU nº 516 - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e suspensas – CEIS	2010
16	Lei Complementar nº 131/2009- Acrescenta Dispositivos à LRF	2009
17	<i>Open GovernmentPartnership</i> <sup>4</sup> - Acordo internacional para ampliar processos de transparência pública definidos em eventos e convenções internacionais	2011
18	Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação	2011
19	Decreto Nº 7.724, regulamentou a Lei nº 12.527	2012
20	1ª Conferência Nacional de Controle Social e Transparência Pública	2012
21	Lei 12.813 - Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal	2013
22	Lei 12.846 - Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira	2013

Fonte: Chieza e Souza (2015)

<sup>4</sup>Chieza (2012) destaca que em 2011, em reconhecimento aos esforços brasileiros na área de transparência pública, o Brasil foi convidado pelo Governo dos EUA para copresidir a iniciativa chamada *Open GovernmentPartnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, cujos objetivos sãoassegurar compromissos concretos de governos em todo o mundo nas áreas de promoção da transparência; luta contra a corrupção;participação social e,de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

São mais de 20 normativos, no entanto em função do objetivo desta pesquisa, a análise está focada em apenas 04 normativos, na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), na Lei Complementar nº131/2009 e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011).

Em diversos dispositivos, a Carta Magna aponta a necessidade de que as instâncias de poder assegurem a participação social nos processos decisórios estatais. Assim, a participação do povo na definição de políticas públicas não se dá apenas de forma indireta, mediante a eleição de seus representantes, mas também por instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, *caput* e incisos I a III, da Constituição).

A Constituição prevê outras modalidades de intervenção da sociedade civil no planejamento, na gestão e na fiscalização de políticas públicas, como indicam os seguintes preceitos:

Já no 1º artigo Carta Magna (BRASIL, 1988, grifo da autora), consta o termo cidadania, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:**

I - a soberania;

**II - a cidadania;**

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**

O artigo 5º (BRASIL, 1988), tratada da igualdade e dos direitos invioláveis à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade,

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no

País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à

segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Complementarmente no inciso XXXIII, insere-se o direito que o cidadão tem de receber informações do Estado. ...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas

àquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

O direito a participação está assegurada no artigo 10 (BRASIL, 1988, documento eletrônico, grifo da autora):

Art. 10. É assegurada a **participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos** em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

O inciso XII do artigo 29 (BRASIL, 1988, documento eletrônico, grifo da autora) expõe a necessidade de participação popular, sob o formato de associações representativas:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

**XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**

O Artigo 37 (BRASIL, 1988, grifo da autora) e seu § 3º tratam da participação do usuário na administração pública direta e indireta, podendo fazer reclamações, bem como obter informações sobre atos do governo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:...

§ 3º A lei disciplinará **as formas de participação** do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

**I** - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

**II** - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

O artigo 74 (BRASIL, 1988), § 2º destaca que o cidadão ou qualquer tipo de associação pode denunciar irregularidades ou ilegalidades governamentais ao Tribunal de Contas da União (TCU):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:...

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O artigo 187 (BRASIL, 1988, grifo da autora) destaca que o planejamento da política agrícola deve contar com a participação de todos os envolvidos no setor de produção:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, **com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes**, levando em conta, especialmente: [...]

V, inciso VII do artigo 194 (BRASIL, 1988) destaca que a seguridade social deverá ter caráter democrático com a participação de trabalhadores e aposentados, além de empregadores nos órgãos colegiados

*Parágrafo único.* Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

O artigo 198 (BRASIL, 1988, grifo da autora) que trata das ações do Serviço Público de Saúde prevê a participação da comunidade

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: ...

**III – participação da comunidade.**

O inciso II do artigo 204 (BRASIL, 1988, grifo da autora), prevê a participação popular, por meio de suas organizações representativas na formulação e fiscalização de políticas de assistência social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: ....

**II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.**

O inciso VI do artigo 206 (BRASIL, 1988, grifo da autora) prevê a gestão democrática do ensino público:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

**VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**

O artigo 216 A, § 1º e § 2º (BRASIL, 1988, grifo da autora) destacam a participação e o controle social na política nacional de cultura em todas as esferas da Federação:

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

**X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;**

...

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: .....

**II – conselhos de política cultural;**

**III – conferências de cultura;**

Nas disposições transitórias, o artigo 77, § 3º (BRASIL, 1988, grifo da autora) afirma que o Fundo de Saúde será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde composto também por usuários:

TÍTULO- ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. § 3º  
Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por **Conselho de Saúde**, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

O artigo 79, das Disposições Transitórias institui o Fundo de combate e Erradicação da Pobreza (BRASIL, 1988, documento eletrônico, grifo da autora), em seu parágrafo único destaca que o conselho consultivo e de acompanhamento do referido fundo contará com a participação de representantes da sociedade civil. Importante destacar também que a vigência desse fundo foi prorrogada por tempo indeterminado, pela Emenda Constitucional nº 67:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida.  
**Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.**

As reivindicações oriundas dos movimentos sociais organizados que atuaram na Constituinte converteram-se em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos que a sociedade brasileira ainda não tinha conquistado. Foram elaboradas “emendas populares” à Constituinte, articulando forças sociais que coletaram centenas de milhares de assinaturas em torno de propostas de políticas públicas como a liberdade sindical, a reforma agrária, a reforma urbana, a criação de um sistema único de saúde, a criação de políticas públicas de Assistência Social e de atenção à criança e ao adolescente. A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas marcou as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Rezende (2014) destaca que a Constituição Federal de 1988 mostrou que, longe de ser contrário à participação popular na Administração Pública, o constituinte determinou que o Estado a estimule em setores importantes da atuação do poder público, como as políticas de

previdência e assistência social, de educação, saúde e cultura. Acrescenta que não há procedência para sustentações de que a participação popular nos assuntos estatais deva acontecer exclusivamente de forma indireta, pela eleição dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

Acrescenta Rezende (2014) que os dispositivos constitucionais que tratam sobre a matéria são indicativos de uma orientação mais geral do constituinte em assegurar a ampla participação dos cidadãos na condução dos assuntos estatais e que essa abertura da Administração Pública à sociedade também constitui exigência do princípio do Estado Democrático de Direito. Visto como um princípio de organização do Estado, o Estado Democrático de Direito requer que a Administração Pública seja estruturada segundo uma lógica adequada à soberania popular. Rezende (2014) ainda destaca que é nessa perspectiva que alguns autores falam na existência de um princípio constitucional implícito – o princípio da participação –, “dedutível do conjunto de referências no Texto Constitucional a modalidades de interação do cidadão com o poder público, no processo de formação de vontade estatal”.

### **3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde maio de 2000, foi precedida pelo Programa de Estabilidade Fiscal (PEF)<sup>5</sup> que culminou com o encaminhamento, em 13 de abril de 1999, de projeto de lei complementar ao Congresso Nacional regulamentando os artigos 163<sup>6</sup> e 169 da Constituição Federal de 1988, os quais exigem a definição de normas de finanças públicas.

Assim, a LRF foi aprovada em 4 de maio de 2000. Além de atender aos condicionamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI), de estar inserida nas medidas concebidas no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

---

<sup>5</sup> Em 1998, foi adotado pelo governo federal o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e firmado acordo com o FMI. O governo propunha-se a um significativo ajuste primário para estabilizar a dívida pública em torno de 45% do PIB. Fixou-se metas de superávit primário do governo central para os anos de 1999, 2000 e 2001 nos valores de 1,8%, 2% e 2,3% do PIB, respectivamente.

<sup>6</sup> O Art. 163 da CF/1988 estabelece que Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003); VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de Crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.



recebeu influências das experiências da União Europeia e das legislações norte-americana e neozelandesa<sup>7</sup>.

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar nº 18-E, de 1999, que deu origem à LRF, foi encaminhada pelos Ministérios de Estado do Orçamento e Gestão<sup>8</sup>, da Fazenda e da Previdência e Assistência Social. Segundo os referidos ministérios, foram feitas consultas à sociedade brasileira na forma de reuniões com os Secretários de Fazenda, Planejamento e Administração dos Estados e com membros da Associação dos Secretários de Fazenda dos Municípios de Capitais (ABRASF), além de ter sido objeto de debate tanto no Seminário de Finanças Públicas, promovido pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL), quanto na página da internet do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), o qual contabilizou mais de 5.000 consultas sobre a matéria (Revista Jurídica Virtual, 1999).

Na Exposição de Motivos está destacado que a LRF integra o conjunto de medidas patrocinadas pelo Governo Federal para reformular a base jurídica do Estado, tornando efetivo o “Programa de Estabilidade Fiscal que foi apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998. O objetivo do referido programa foi de imprimir drástica e rápida redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia”. Estabelece como propósitos da referida norma:

- a) Imposição dos limites de gastos com pessoal a cada um dos três Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, definindo assim responsabilidade específica para o Legislativo e para o Judiciário;
- b) Utilização do conceito de receita tributária disponível para servir de base aos limites relativos às despesas de pessoal e de dívida;
- c) Dilatação dos prazos para enquadramento aos limites definidos para as principais variáveis das finanças públicas, quando verificadas mudanças drásticas na política monetária e cambial e desde que sejam reconhecidas como tal pelo Senado;
- d) Ampliação do prazo para liquidação de Restos a Pagar, com o objetivo de melhor adaptá-lo às especificidades de Estados e Municípios, bem como limitar os Restos a Pagar para cada um dos Poderes;
- e) Introdução de regra de transição para os entes que não estejam enquadrados nos limites referentes à dívida quando da entrada em vigor da lei;
- f) Definição de regra, antes restrita à União, em suas relações com os Governos estaduais, que impede os Estados de transferir recursos aos Municípios para atendimento de ações e serviços públicos próprios desses entes. (BRASIL, 1999, p.3).

---

<sup>7</sup>A experiência da União Europeia – de definir metas e limites entre países autônomos – inspirou a abrangência da LRF brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mostrou, também, que as regras da lei deveriam apresentar certa flexibilidade porque desvios sempre existem; o que importa é manter a tendência de ajuste desejada. Da experiência americana, a LRF herdou as regras de rigidez e a fixação de metas de resultados fiscais. Da experiência da Nova Zelândia, as regras de transparência do “Fiscal Responsibility Act”, em vigor naquele país desde 1994, foram incorporadas à LRF brasileira.

<sup>8</sup>A pasta destes ministérios era ocupada, por, respectivamente, por Pedro Parente, Pedro Malan e Waldeck Ornelas.

Além disto, a LRF brasileira seguiu “orientações” do Fundo Monetário Internacional (FMI) no sentido de que as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público. Durante a sua quinquagésima reunião, realizada em Washington, em 16 de abril de 1998, o Comitê Interino da Assembleia de Governadores do FMI adotou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios. Esse Código foi elaborado em um contexto de “consenso” de que “a governança é fundamental para a estabilidade econômica e o crescimento de alta qualidade; em “consenso” de que a transparência fiscal é um aspecto essencial da boa governança” (FMI, 2001, p.5), pois, se de um lado a transparência fiscal facilita a prestação de contas por parte dos responsáveis públicos, por outro, a política fiscal contará com o crédito de uma opinião pública bem informada.

Segundo o FMI (2001, p.6) são princípios gerais de transparência fiscal:

O primeiro princípio geral – Definição Clara de Funções e Responsabilidades – refere-se à especificação da estrutura e das funções do governo, das responsabilidades dentro do governo e das relações entre o governo e o resto da economia. O segundo princípio geral – Acesso Público à Informação – enfatiza a necessidade de que se divulguem informações fiscais abrangentes a intervalos bem definidos. O terceiro princípio geral – Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento – cobre o tipo de informação divulgada a respeito do processo orçamentário. O quarto princípio geral – Garantias de Integridade – trata da qualidade das informações fiscais e da necessidade de submetê-las a um escrutínio independente.

Destaca-se que o quarto princípio geral foi modificado em relação à versão anterior do Código - na qual se enfatizavam apenas as garantias, independente da integridade das informações fiscais proporcionadas – para dar destaque à qualidade dessas informações. Ao afirmar a necessidade, cada vez maior, de “qualidade” nas informações fiscais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT), realizou estudos para desenvolver e implantar um novo Plano de Contas com abrangência nacional; um plano adequado aos dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, para a viabilização de informações que atendessem aos conceitos das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (NICSP) e do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual*) do FMI.

### **3.2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e o controle social**

Em relação à transparência e controle social, a LRF destina um capítulo exclusivo para esse tema, destaca-se o Art. 48 (BRASIL, 2000, documento eletrônico):

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Sobre os instrumentos de transparência enunciados no Art. 48, destacam-se os estabelecidos no Quadro 3.

Quadro 3- Instrumentos de Transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil.

<b>Instrumentos de Transparência</b>	<b>Base Legal</b>
O Plano Plurianual – PPA	art. 165, I e § 1º CF
Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF e elaborados em consonância com o plano plurianual	art. 165, § 4º CF;
As Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO	art. 165, I e § 2º CF;
Os Orçamentos Anuais (Leis Orçamentárias Anuais – LOA	LOA (art. 165, I e § 5º CF);
As prestações de contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.	Art. 70, parágrafo único da CF, e art. 56 LRF;
O parecer prévio dos Tribunais de Contas	art. 71, inciso I, c/c art. 75 da CF, art. 56, § 2º LRF
O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	art. 165, § 3º CF e art. 52 LRF;
O Relatório Resumido da Execução da Gestão Fiscal (RREF)	art. 54 da LRF;
As versões simplificadas do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e RREO	art. 48 da LRF;

Fonte: LC nº 101/2000 – Artigo 48. Elaboração própria.

Em relação ao PPA (Plano Plurianual) o mesmo estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. No PPA, a formulação da proposta de governo se materializa por meio de Programas, que expressam como a administração pretende atender às demandas da população. Esses Programas são desdobrados em ações. Constam do PPA todas as despesas de capital e de custeio delas decorrentes e as referentes aos programas de duração continuada. É apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo no primeiro ano de mandato.

O PPA será executado nos 04 anos subsequentes, ou seja – do segundo ano da administração em que for votado até o primeiro da administração seguinte. É no PPA que estarão expressos em programas, as intenções dos Chefes dos Executivos (Presidente,

Governador ou Prefeito), nas diversas áreas (saúde, educação, segurança pública, geração de emprego, etc.), formuladas durante a campanha eleitoral, com as demandas já em andamento.

A Constituição Federal de 1988 criou esse instrumento de planejamento com o objetivo de evitar descontinuidade da ação governamental quando da substituição de governantes. Uma vez aprovado, o PPA orienta a elaboração da LDO e da LOA a cada um de seus quatro anos de vigência.

Além disso, o PPA deverá ser monitorado e avaliado, de forma a permitir que se façam as mudanças necessárias, em face de necessidades que não tenham sido inicialmente previstas, ou de ações governamentais que venham a ser descontinuadas, conforme determina o art. 16 da Lei Responsabilidade Fiscal.

O PPA<sup>9</sup> é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade, de forma a atingir os objetivos traçados. Nele devem constar:

- i) Diretrizes que são o conjunto de critérios de ação e de decisão que devem orientar e disciplinar o processo.
- ii) Programas que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, e as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, cuja finalidade é buscar o atendimento das Diretrizes.
- iii) Objetivo, o qual deve expressar o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramentos no território.
- iv) Iniciativa que declare as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas, bem como de pactuações entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (BRASIL, 2013);

Em relação aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na CF/1988, são de competência da União que deverá elaborá-los em consonância com o plano plurianual e remetê-los a aprovação do Congresso Nacional (BRASIL, 1988, art. 21, IX) (Wilges, 2006 p.50).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, foi uma inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988, que procurou estabelecer uma relação direta entre seus instrumentos de planejamento e orçamento. Conforme estabelece a Constituição Federal/1988 e a LRF, cabe à LDO dispor sobre:

- i) metas e prioridades para a administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte;

---

<sup>9</sup>Esta é a estrutura do PPA 2011- 2014 da União. Ainda não há legislação no Brasil que tenha regulamentado o § 1º, inciso I do artigo 165, ou seja que estabelece normas sobre a elaboração de um PPA.

- ii) orientação para a elaboração da LOA;
- iii) alterações na legislação tributária;
- iv) as formas de financiamento do Orçamento;
- v) equilíbrio entre receitas e despesas;
- vi) critérios e forma de limitação de empenho;
- vii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- viii) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO, em particular, traz diversas determinações, não apenas de como a Lei do Orçamento deverá ser elaborada, mas também de como deverá ser executada. Estabelece a autorização para alterações na legislação tributária (aquela que cria/altera/extingue tributos); permite a criação de cargos públicos, a concessão de aumentos para os servidores, a contratação de dívidas pelo ente público e concede outras autorizações de vital importância no ciclo da gestão de recursos públicos, além de estabelecer prioridades para a execução de programas (BRASIL, 2013).

Em relação às prestações de contas devem ser prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, acompanhadas pelas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das do Chefe do Ministério Público.

O conteúdo das prestações de contas deve englobar, sem prejuízo de que sejam abordados outros assuntos, o desempenho da arrecadação de receitas, destacando: as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2013).

Já a Lei Orçamentária Anual, LOA, é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo, e de cada um de seus órgãos em particular, que permite um controle sobre as finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos que não tenham sido orçados. Constitui-se em uma lei ordinária, de validade anual, que expressa, em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação de recursos públicos, estabelecendo ações e programas prioritários para atender às demandas da sociedade. Funciona como *ato-condição*, isto é, toda a despesa, inclusive as obrigatórias que só serão realizadas se autorizadas na lei orçamentária (BRASIL, 2013).

A elaboração do Projeto da LOA pelo Executivo deve seguir as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada. A receita estimada na LOA é detalhada pelas diversas fontes e as despesas são discriminadas por órgão de governo e por função. A LOA deverá também indicar quais os órgãos serão responsáveis pela gestão dos recursos. Ao elaborar a LOA, o ente público deve considerar ainda, na alocação dos recursos, as metas de

superávit e a reserva de contingência, conforme parâmetros estabelecidos na LDO (BRASIL, 2013).

A LOA é composta pelo orçamento fiscal de todos os Poderes, incluídos os fundos, os órgãos e as entidades da administração direta e indireta, que sejam instituídas e mantidas pelo poder público, pelo orçamento da seguridade social (saúde, assistência e previdência social) e pelo orçamento de investimentos das empresas estatais em que a União, Estados ou Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria (BRASIL, 2013).

Em relação ao Parecer prévio do Tribunal de Contas, todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas. A emissão do parecer prévio deve ocorrer no prazo de sessenta dias, contados da data do recebimento das contas, e, tratando-se de Município com menos de duzentos mil habitantes, desde que não seja capital, esse prazo é dilatado para cento e oitenta dias. Caso as constituições estaduais ou as leis orgânicas municipais disponham diferentemente, prevalece o prazo, para a emissão do parecer, por elas estabelecido. Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso de suas atividades enquanto houver contas pendentes do respectivo parecer (BRASIL, 2013).

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é um demonstrativo exigido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LRF. O § 3º do art. 165 da CF/1988 determina que o Poder Executivo publicará, em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, o RREO. Essa determinação constitucional é para o Poder Executivo de todos os Entes da Federação. O objetivo da elaboração bimestral e publicação do RREO é permitir que a sociedade organizada ou através dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal (BRASIL, 2013).

Este é um dos instrumentos de transparência e responsabilidade da gestão fiscal que atende aos princípios constitucionais da publicidade e eficiência.

No RREO deve constar:

- i) A execução das despesas nas diversas áreas, em especial, nas de saúde, educação, previdência;
- ii) A Receita Corrente Líquida (RCL) do ente da Federação;
- iii) O Resultado nominal e primário.

O RREO deverá ser elaborado juntamente com os seguintes demonstrativos:

- a) Anexo I. Balanço orçamentário – BO: demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas;
- b) Anexo II. Demonstrativo das despesas por função e subfunção;

- c) Anexo III. Demonstrativo da Receita Corrente líquida (RCL) o qual apresenta a apuração da Receita Corrente Líquida, sua evolução nos últimos 12 meses, assim como a previsão de seu desempenho no exercício
- d) Anexo IV Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime geral de previdência social – União.
- e) Anexo V Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos que tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos, que o ente da federação mantiver ou vier a instituir. Esse demonstrativo deverá ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.
- f) Anexo VI. Demonstrativo do resultado nominal que deverá ser publicado em, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. No bimestre, evidencia a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida ao final do bimestre de referência e ao final do bimestre anterior. No exercício, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre de referência e em 31 de dezembro.
- g) Anexo VII. Demonstrativo do resultado primário que se constitui na representação da diferença entre as receitas e as despesas primárias. Deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.
- h) Anexo VIII. Demonstrativo de resultado primário da União.
- i) Anexo IX. Demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão apresenta os valores inscritos no exercício financeiro, os pagos e os a pagar. Possibilita o acompanhamento efetivo dos Restos a Pagar e deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.
- j) Anexo X. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos, de receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino por vinculação de receita, as perdas ou ganhos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério( FUNDEF), o cumprimento dos limites constitucionais e as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino por suficiência. Este demonstrativo não está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, entretanto, a sua publicação, juntamente com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, é prevista pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, e será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

Além destes 10 Demonstrativos também deverão **ser elaborados e publicados até 30 dias após o encerramento do último bimestre**, os seguintes demonstrativos:

- a) Anexo XI. Demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital;
- b) Anexo XII. Demonstrativo da projeção atuarial do regime geral de previdência social de competência da União;
- c) Anexo XIII. Demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos;
- d) Anexo XIV. Demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos;
- e) Anexo XV. Demonstrativo das despesas com saúde, aplicável somente à União.
- f) Anexo XVI. Demonstrativo da receita de impostos líquida e das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde, aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

g) Anexo XVII. Demonstrativo das despesas de caráter continuado resultantes das parcerias público-privada<sup>10</sup> contratadas.

h) Anexo XVIII. Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária, o qual, em atendimento ao princípio da transparência na gestão fiscal, todos os entes da federação deverão publicá-lo.

O referido demonstrativo apresenta-se de forma simplificada e em um único documento, contendo as execuções orçamentárias, os restos a pagar, a apuração dos limites mínimos constitucionais de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite constitucional, permitido para a contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos regimes de previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da Receita Corrente Líquida - RCL, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no anexo de metas fiscais da LDO e a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos. A elaboração desse demonstrativo é feita a partir das informações dos demonstrativos completos que compõem o relatório resumido da execução orçamentária (ESAF, 2013).

Além do RREO, os Entes públicos, em especial os Município, foco desta pesquisa, deverão na Audiência Pública de Gestão Fiscal, realizada quadrimestralmente, apresentar o Relatório de Gestão Fiscal, (RGF). A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o RGF deverá ser emitido quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos (LRF, art. 48.), até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder.

---

<sup>10</sup> A Lei nº 11.079 de 30 /12/2004 instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, aplicável aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Tem publicação bimestral no caso específico da União. Para os Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá ser publicado somente no último bimestre do exercício, com a obrigatoriedade de publicação restrita aos entes que realizarem as parcerias público-privadas.



Quadro 4-Conteúdo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)

ANEXO	CONTEÚDO	DETALHAMENTO
I	Balanco orçamentário – BO	Receitas e despesas previstas em confronto com as despesas realizadas
II	Demonstrativo das despesas por função e subfunção	Função detalhada por subfunção, separadas em: a) despesas orçamentárias líquidas das intra-orçamentárias; b) despesas intra-orçamentárias.
III	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – RCL	Receita corrente líquida (evolução dos últimos doze meses/previsão desempenho no exercício)
IV	Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime geral de previdência social	Competência da União
V	Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos	Assegura a transparência das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos
VI	Demonstrativo do resultado nominal	Diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida
VII	Demonstrativo do resultado primário	Diferença entre as receitas e as despesas primárias (exclui-se juros tanto na receita quanto na despesa).
VIII	Demonstrativo de resultado primário da União	diferença entre as receitas e as despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de Juros e Encargos da Dívida.
IX	Demonstrativo dos restos a pagar por poder e órgão	Valores inscritos no exercício financeiro, os pagos e os a pagar.
X	Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.	Os recursos públicos destinados à educação
XI	Demonstrativo das receitas de operações de crédito e despesas de capital	Receitas de operações de crédito comparadas com as despesas de capital líquidas,
XII	Demonstrativo da projeção atuarial do regime geral de previdência social de competência da União	Projeção atuarial do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, controlado e administrado pela União, por meio do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
XIII	Demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos;	Projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos.
XIV	Demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos	Receita proveniente da alienação de ativos e a correspondente aplicação dos recursos auferidos
XV	Demonstrativo das despesas com saúde, aplicável somente à União	Despesas com ações e serviços públicos de saúde, detalhadas por grupo de natureza da despesa, as despesas próprias com saúde e as despesas por subfunção, bem como a variação nominal do PIB
XVI	Demonstrativo da receita de impostos líquida e das despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde, aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios	Receita de impostos líquida, as transferências constitucionais e legais; as despesas com saúde por grupo de natureza da despesa e por subfunção; as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde
XVIII	Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária	Todas as receitas e despesas, incluindo as intra-orçamentárias de forma simplificada, num único demonstrativo

Fonte: LC nº 101/2000. - artigo 52. Elaboração Própria.

A elaboração do RRGF é feita a partir da extração das informações dos Demonstrativos: a) da Despesa com Pessoal; b) da Dívida Consolidada Líquida; c) das Garantias e Contra-garantias de Valores; d) das Operações de Crédito; e) dos Restos a

Pagar. O RRGF tem como objetivo o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites de gastos estabelecidos pela LRF. Ao final do mandato do Chefe do Executivo, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as disponibilidades de caixa e a inscrição de restos a pagar. Sua apresentação é obrigatória por todos os Poderes e respectivos órgãos. Em seu conteúdo devem constar:

- i) Os limites de gastos estabelecidos pela LRF, em razão da RCL, tais como despesas com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, da concessão de garantias, das operações de crédito e das despesas com juros;
- ii) O rol de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites, tratando-se do último ano de mandato do Chefe do Executivo, deverá conter a demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro, trinta e um de dezembro, e das despesas inscritas em restos a pagar, distinguindo-as em liquidadas e não liquidadas, além das despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.(BRASIL, 2007).

As versões simplificadas dos RRGF e RREO (art. 48 da LRF) têm o objetivo de facilitar o acompanhamento e a verificação das suas informações contidas no RGF e RREO.

O Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal é versão simplificada do RGF e parte integrante do mesmo. Deverá ser elaborado pelo Poder Executivo, em todos os quadrimestres, e pelos Poderes Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público (LRF, art. 54 combinado com o art. 55, §1º), somente no último quadrimestre. O Demonstrativo Simplificado do RGF deverá compor também o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, a ser elaborado e publicado pelo Poder Executivo até 30 dias após a divulgação do relatório do último quadrimestre do exercício.

Demonstram-se no Quadro 5, os conteúdos e os respectivos limites fiscais referentes aos itens da gestão fiscal em atendimento ao RREF.

Quadro 5– Conteúdo e prazos que devem constar no Relatório de Resumido da Gestão Fiscal (RRGF)- a ser apresentado nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF)

Conteúdo do Relatório de RRGF	Limites para Municípios
Despesa com Pessoal	60% da RCL <sup>11</sup> , sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo Tribunal de Contas. Existem ainda mais 02 limites de gastos com pessoal: a) <b>Limite de alerta:</b> 48,6% da RCL (90% do limite legal) b) <b>Limite prudencial:</b> 51,3% da RCL (95% do limite legal)
Da Dívida Consolidada Líquida	120 % da RCL,
Das Garantias e Contragarantias de Valores.	Limite Legal: 28,8% da RCL Limite legal Ampliado: 32% da RCL
Das Operações de Crédito	Operações de Créditos Internas e Externas: 16% da RCL. Antecipação de Receita Orçamentária (ARO): 7% da RCL.
Dos Restos a Pagar	É vedado ao titular de Poder ou órgão nos últimos 02 quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Fontes: Resoluções nº 48/2007; nº 40 e nº 43/2001, e alterações posteriores constantes das Resoluções nº 3 e 5, de 2002, nº 19 e 20, de 2003, nº 67/ 2005, nº 21, 32 e 40/ 2006, nº 6 e 49/ 2007, nº 47 e 48/ 2008, nº 02, 29 e 36/2009, todas do Senado Federal e Lei Complementar nº 101./2000.Elaboração própria.

A versão simplificada do RREO é o seu Anexo XVIII, o demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária foi previsto para o cumprimento do princípio da transparência na gestão fiscal e é exigido a todos os entes da federação. A referida versão apresenta-se em um único documento, contendo as execuções orçamentárias, os restos a pagar, a apuração dos limites mínimos constitucionais de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite constitucional permitido para a contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos regimes de previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da receita corrente líquida - RCL, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no anexo de metas fiscais da LDO e a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos.

Em relação à obrigatoriedade de os Entes públicos realizarem audiências públicas, demonstra-se no Quadro 6, o conjunto de normativos brasileiros que estabelecem esta exigência em diferentes áreas.

<sup>11</sup> Receita Corrente Líquida: é a Receita Corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para a aposentadoria na administração pública e na atividade privada. Estão compreendidas as transferências constitucionais, inclusive a da Lei Kandir e o do FUNDEF.A Receita Corrente Líquida será apurada das receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 meses anteriores, excluídas as duplicidades.Quanto mais crescer a RCL, mais se expandirão os limites das despesas que estão a ela referenciadas.

Quadro 6-Resumo da previsão de audiência pública nas normas em nível federal

<b>Tema</b>	<b>Ato Normativo</b>	<b>Caráter</b>
Processos administrativos da administração pública federal	Lei nº9.784/1999	Facultativo à administração
Licitações	Lei nº 8.666/1993	Obrigatório para licitações acima de R\$ 150 milhões.
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: deve ser realizada audiência pública sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato. A AP é também obrigatória para a divulgação de propostas e planos de saneamento básico, entretanto, é facultativa para o recebimento de contribuições na elaboração e revisão de tais planos.
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257/2001	Obrigatório no âmbito municipal para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do plano diretor; e na gestão orçamentária.
Projetos de atos normativos	Decreto nº 4.176/2002	Facultativo à Casa Civil para a ampla divulgação de texto básico de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.
Instituição de datas comemorativas	Lei nº12.345/2010	Obrigatório para a definição do critério de alta significação para a instituição de datas comemorativas.
<b>Finanças públicas/gestão fiscal</b>	<b>Lei Complementar nº 101/2000</b>	<b>Obrigatório durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamentos. Realização Quadrimestral de Audiências Públicas de Gestão Fiscal.</b>
Políticas públicas específicas: elaboração de planos nacionais, planos de gestão etc.	Ex.: Lei nº 12.305/2010,	Obrigatório (exemplo: elaboração do PNRS).
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama nos 1/1986 e 9/1987	Obrigatório quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos.
Agências reguladoras – ANEEL ANP, ANTT, ANTAQ e ANAC	Lei nº9.427/1996.	Obrigatório para iniciativas ou alterações de atos normativos e decisões que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor em questão, ou de consumidores e usuários dos bens e serviços em questão.
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Inca nº 95, de 27 de agosto de 2010,	Obrigatório para a aquisição de imóveis rurais com base no Decreto nº 433/1992. É admitida nas hipóteses de imóveis rurais insusceptíveis de desapropriação por interesse social na forma da Lei nº 8.629/1993.

Fonte: Fonseca et al. (2013) com adequações da autora.

No entanto, a realização de audiência pública no que se refere à gestão fiscal e orçamentária, foco desta pesquisa, está previsto no artigo 9, parágrafo quarto, da LRF (BRASIL, 2000, documento eletrônico) aqui destacado:

§ 4º 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.

Em relação à periodicidade das audiências públicas de gestão fiscal, devem ser realizadas quadrimestralmente, conforme demonstrado no Quadro 7.

Quadro 7- Prazos para a realização das Audiências Públicas de Gestão Fiscal APGF no Brasil

<b>Mês de Realização</b>	<b>Contas Referentes ao</b>
Até 30 de maio de cada ano.	1º Quadrimestre: janeiro a abril de cada ano
Até 30 de setembro de cada ano.	2º Quadrimestre: maio a agosto de cada ano
Até 28 de fevereiro de cada ano.	3º Quadrimestre: setembro a dezembro de cada ano.

Fonte: Lei Complementar 101/2000, Art.9, parágrafo 4º e Art. 166, parágrafo 1º CF/1988. Elaboração própria.

Durante todo o exercício, as contas apresentadas pelo Poder Executivo deverão permanecer no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelas instituições da sociedade e cidadãos. Essa obrigação, pelo art. 31, § 3º, da Constituição Federal, é de 60 dias para os Municípios, ficando, portanto, dessa forma ampliada com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **3.3 LC nº 131/2009- Acrescenta Dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescentou dispositivos ao artigo 48 da LRF, incluindo dispositivos que ampliam a transparência na gestão dos recursos públicos.

Assim, ao art. 48 da LRF foi acrescentado o incentivo à participação popular e 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 a todo e qualquer cidadão. Dessa forma, foi oportunizado à sociedade acompanhar de forma concomitante a execução do orçamento público, facilitando a detecção de irregularidades mediante o exercício do controle social, conforme art. 48 (BRASIL, 2000, documento eletrônico):

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 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; 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.” (NR)

Além disso, a LC nº 131/2009 especifica quais as informações referentes às despesas e às receitas públicas, as quais deverão ser disponibilizadas aos cidadãos, conforme estabelecido no artigo 4ª (BRASIL, 2009, documento eletrônico, grifo da autora)

I – **quanto à despesa**: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – **quanto à receita**: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

A referida norma também amplia o cesso de todo e **qualquer cidadão** às informações, através do artigo 73ª (BRASIL, 2009, documento eletrônico):

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Em relação aos prazos<sup>12</sup> estabelecidos para que os Entes passassem a se adequar a esta norma de 2009, de acordo com o porte dos Entes, quanto menor o porte, em termos populacionais, maior foi o prazo concedido para se adequarem. O maior prazo foi de 04 anos a partir de 180 dias da publicação da lei (maio de 2009). Em 2014, todos os Entes já deveriam estar adequados às normas desta Lei Complementar.

Através da transparência na gestão pública, todo o cidadão tem o direito de saber onde e como está sendo gasto o dinheiro público. Por esta razão, cada governante terá que publicar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), em linguagem simples e objetiva.

---

<sup>12</sup>Os prazos determinados para o cumprimento da referida LC<sup>12</sup> pelos entes federados já expiraram: 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

### 3.4 Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso à Informação(LAI)

A LAI regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei abrange os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Sobre a Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso à Informação (LAI), Chieza (2012) enfatiza que a mesma se constitui como a consolidação das políticas de transparência governamental adotadas nos últimos anos. Seu princípio fundamental é que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo, somente a exceção; garante o exercício pleno do direito de acesso previsto na Constituição Federal (Art. 5º). Destaca que a LAI favorece a cultura da transparência, pois a mesma compromete o agente público com sua observância, entendimento e divulgação.

Art. 45 Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Para o Governo Federal, tais regras estão definidas no Decreto nº7.724/2012 (BRASIL, 2012). São diretrizes da LAI:

- i) Observância da publicidade como regra e o sigilo como exceção;
- ii) Desenvolvimento do controle social da Administração Pública;
- iii) Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- iv) Incentivo ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública;
- v) Utilização de meios de comunicação viabilizados pela TI(Tecnologias da Informação);

Em seu Art.4º, define “informação”: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.

Chieza (2012) acrescenta que o acesso à informação não é o mesmo que acesso a documentos, mas abrange também o acesso a quaisquer dados e informações que possam ser

úteis para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em planilhas, gráficos, documentos físicos, eletrônicos, digitalizados, vídeos, áudios, etc. independente de registro em sistemas de protocolo (CGU, 2012).

Destaca do Art. 7º que a informação, direito do solicitante, deve ser:

- a) Primária, coletada na fonte com o máximo detalhamento possível e sem modificações;
- b) Autêntica, originada de uma fonte segura;
- c) Íntegra, não modificada indevidamente: a linguagem pode ser modificada para facilitar o entendimento, mas o conteúdo da informação não pode ser alterado;

A partir das normas de transparência e controle social vigentes no Brasil desde a Constituição cidadã de 1988, no Capítulo 4, apresenta-se os resultados dapesquisa de campo realizada no município de Porto Alegresobre um dos institutos de transparência e controle social estabelecidos pela LRF, em 2000, que é realização periódica das Audiências Públicas de Gestão Fiscal pelos entes públicos das 3 esferas de Governo no Brasil.



## **4 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE CASO**

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, realizadas com 60 cidadãos no município de Porto Alegre, conforme demonstrado no Quadro 8, cujo objetivo é identificar o perfil do cidadão que participa das Audiências Públicas de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre e suas percepções sobre este instrumento de controle social.

Para alcançar os objetivos propostos, na Seção 4.1 apresenta-se breve caracterização da cidade de Porto Alegre e sua estreita ligação com a Participação Popular; na Seção 4.2 apresenta-se a Metodologia; na Seção 4.3 apresentam-se alguns dados sobre as Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre; na Seção 4.4 analisa-se o perfil do cidadão que participa das APGF, bem como o perfil dos potenciais participantes; na Seção 4.5 analisa-se a percepção dos cidadãos participantes, efetivos e potenciais, sobre a APGF; na Seção 4.6 analisa-se a percepção que o representante do Observatório Social tem sobre a APGF; na Seção 4.7 analisam-se as percepções que os representantes do Poder Legislativo Municipal têm sobre a APGF; na Seção 4.8 analisam-se as percepções que os representantes do Poder Executivo Municipal tem sobre a APGF; na Seção 4.9 apresentam-se algumas percepções sobre a APGF a partir da interação com as Notas Taquigráficas.

### **4.1 O Município de Porto Alegre: uma estreita ligação com a Participação Popular**

Segundo o PNUD/IPEA/FJP(2000) Porto Alegre é considerada uma das metrópoles brasileiras com melhor qualidade de vida do país. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) elaborado pelo PNUD/IPEA/FJP foi de 0,865, reduzindo em 23,3% o distanciamento de desenvolvimento humano entre 1991-2000. Em 2006, destacou-se como a primeira cidade no IDH-M entre as metrópoles com mais de um milhão de habitantes (Observapoa, 2006).

A história de Porto Alegre é repleta de fatos protagonizados por associações, clubes, federações e uniões de diversos tipos, sejam comunitárias, esportivos, em defesa de alguma causa, ou mesmo grupos políticos. A primeira associação de bairro de Porto Alegre (denominada Associação dos Amigos do 4º distrito) foi constituída em 1945 e já em 1959 era criada a Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre, depois chamada FRACAB. Em 1983, quando foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) existiam na capital gaúcha 170 associações de moradores (FEDOZZI, 2000).

A tradição de participação do cidadão remonta ao início do século XX, Porto Alegre desenvolveu no decorrer do tempo uma destacada organização social e cidadã. Essa capacidade organizativa, por parte dos cidadãos, deu suporte a inúmeras manifestações populares que, em determinados momentos, foram decisivas, inclusive, na história do Brasil. Na resistência ao regime militar, Porto Alegre esteve presente com suas organizações sociais, assim como nas greves dos anos 1970 e 1980 e nos movimentos de rua como as “Diretas Já” (1984/1985) e a “Constituinte”, que garantiram a volta do Estado Democrático de Direito ao Brasil (BRASIL, 1988).

Com a volta das eleições diretas para as capitais, em 1985, o trabalhismo histórico, representado pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista, chegou ao poder na Prefeitura Municipal. A partir deste pleito, consolidou-se uma nova relação entre o poder público municipal e os movimentos populares da cidade. O movimento comunitário demandava participação nas decisões de governo. Em 1988 criaram-se os Conselhos Populares através de Lei Municipal, potencializando e institucionalizando canais de participação direta das comunidades em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000).

A Frente Popular (aliança entre o PT – Partido dos Trabalhadores e o PCB – Partido Comunista do Brasil), que venceu as eleições em 1988, implantou o Orçamento Participativo (OP) como modelo participação dos cidadãos. A Frente Popular, ao assumir pela primeira vez o governo da capital, favoreceu aos novos e antigos dirigentes, integrantes dos movimentos comunitários, a refazerem seus discursos e reavaliarem suas estratégias e práticas, diante de uma realidade complexa e refratária a fórmulas pré-concebidas. O OP necessitou de aprendizagem coletiva, tanto dos governantes como dos representantes das comunidades da sociedade civil. Trata-se de um instrumento político que assegura a participação da população na definição das prioridades do Orçamento Público. Segundo Fedozzi (2000) surgiu como resposta aos limites da democracia representativa, combinando características desta com outras da democracia direta, modernizando a relação entre o Estado e a sociedade através de um novo modelo de gestão democrática dos recursos públicos.

A partir da experiência do OP em Porto Alegre, a participação da sociedade adquire novos contornos. A sociedade civil organizada e a administração pública passam a compartilhar as decisões orçamentárias. Desta forma, houve um redirecionamento de políticas públicas, ampliando o acesso aos serviços básicos e estimulando a organização e a participação social das comunidades, particularmente das periferias. O OP tornou-se

referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das 40 melhores experiências de gestão local para a Conferência Habitat II (Instambul, 1995). Ainda aponta Fedozzi (2007) que a experiência dos OP(s) tem inspirado a implantação de formas de participação no Brasil e em inúmeros países.

A legitimidade do OP pode ser auferida em pesquisa realizada pelo Banco Mundial onde 65,8% dos entrevistados “concordam totalmente” que o OP é muito importante; 57,2%, da mesma forma, entendem que ele amplia a democracia; 51,7, dos entrevistados concordam que ele aumenta a eficiência do governo; 53,6% que o OP é a favor dos pobres; 56,9% que o OP melhora a qualidade de vida. Cerca de 20% disseram já ter participado de reuniões do OP(Banco Mundial, 2008).

Com a mudança de governo em 2005, foi dada a continuação do Orçamento Participativo, foi implantado o Programa de Governança Solidária Local, além de Fóruns Regionais de Planejamento e demais Fóruns Temáticos.

Em maio de 2012, a Prefeitura disponibilizou o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Com o SIC, as solicitações podem ser feitas pela internet, pelo telefone 156, ou ainda da forma presencial, por meio da Sala da Transparência, onde o cidadão tem atendimento personalizado.

Na última gestão do PDT (2013 a 2017) aconteceu a adesão total ao Portal Transparência, com a disponibilização de dados contábeis da CARRIS, da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), da PROCEMPA e do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF), foram cerca de 400 mil acessos de usuários desde a criação do Portal, com 7,8 milhões de visualizações de página complementando os dados publicados desde a criação do Portal, em 2010. Até dezembro de 2014, o SIC havia contabilizado 1.799 pedidos de informações (PORTO ALEGRE, 2014).

Conforme consta no novo portal da atual gestão municipal, esta mantém o OP seguindo os mesmos passos previstos em seu Regimento Interno e busca fortalecer e qualificar o processo para que atenda um número ainda maior de pessoas. Na seção destinada ao cidadão, do novo portal da PMPA consta o item “participação popular” com destaque para o Comitê Municipal de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes (EVESCA), o Fórum de Governança Local do Turismo, Fóruns Regionais de Planejamento e o Orçamento Participativo.

## 4.2 Metodologia

A pesquisa foi de natureza exploratória, envolvendo pesquisa documental, a saber, Notas Taquigráficas de reuniões ordinárias da CEFOR e de APGF(s), presididas pela referida comissão, perfazendo um total de 50 documentos do período de 06/03/2001 a 29/05/2018 e pesquisa de campo com 60 cidadãos classificados conforme demonstrativo do Quadro 8. A pesquisa de campo foi realizada entre fevereiro de 2017 a setembro de 2018.

Quadro 8 – Demonstrativo do número e entrevistados na pesquisa de campo.

Questionário	Entrevistado	Nº de Entrevistados
I	Cidadão que participou de APGF	20
II	Cidadão, participante em potencial da APGF	31
III <sup>13</sup>	Servidores do Poder Legislativo envolvidos na APGF	0
IV	Assessoria de imprensa- servidores do poder legislativo	0
V	Vereadores integrantes Comissão de Orçamento e Finanças (CEFOR)- Poder Legislativo.	2
VI	Vereadores que não integram a comissão de orçamento e finanças (CEFOR) - Poder Legislativo.	1
VII	Servidores da Secretaria Municipal da Fazenda- poder executivo.	5
VIII	Conselheiro do Observatório Social de Porto Alegre	1
<b>Total</b>		<b>60</b>

Fonte: Elaboração própria

Os Questionários I e II foram inspirados no questionário, elaborado por Fonseca *et al.* (2013) para a realização do diagnóstico e avaliação das audiências públicas realizadas no âmbito do governo federal, do programa de pesquisa sobre democracia e participação, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/2013), acrescido de questões desenvolvidas por Carpes e Bianco (2013) referentes ao acesso à informação e transparência na Administração pública. Os referidos questionários, relativos ao cidadão que participa das APGF (Questionário I), bem como do cidadão que poderia

<sup>13</sup>Apesar das inúmeras tentativas não foi possível aplicar o Questionário com algum servidor da CEFOR/Câmara de Vereadores de Porto Alegre, as quais não se disponibilizaram para tal.

<sup>14</sup>Curso de Extensão em Educação Fiscal e Cidadania é fruto de uma parceria entre a Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS), a Superintendência da Receita Federal do Brasil da 10ª RF - Inspeção da Receita Federal do Brasil (IRF/POA), a Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul - Receita Estadual, a Prefeitura de Porto Alegre - Programa Municipal de Educação Fiscal de Porto Alegre (PMEFPA) e o Instituto Justiça Fiscal (IJF), em 2018, ofertou a 6ª edição do curso.

participar de uma APGF no município de Porto Alegre, envolvendo questões fechadas e/ou dependentes (GIL, 2010, p.123) cujas respostas foram copiadas e analisadas.

No decorrer da pesquisa, com a baixa disponibilidade por parte dos cidadãos que participaram de pelo menos uma APGF em responder ao Questionário I e com a confirmação de que os cidadãos que participam das audiências públicas de gestão fiscal no Município de Porto Alegre possuem escolaridade de nível superior (ou em andamento) em cursos afins a áreas de finanças públicas, favorecendo assim, a compreensão dos conteúdos abordados nas referidas APGF, adicionou-se à pesquisa a categoria “Cidadão participante em potencial da APGF”. O critério para a escolha do cidadão participante em potencial de uma APGF foi o mesmo grau de escolaridade do Grupo 1, para tentar entender a razão da baixa participação dos cidadãos nas APGF(s). Dentre o total de 31 cidadãos que responderam ao Questionário II, 23 foram alunos do Curso de Extensão em Educação Fiscal e Cidadania, oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em sua quarta edição, ocorrida no primeiro semestre de 2017. Constam também neste grupo de entrevistados 3 alunos do curso de Políticas Públicas e 1 do curso de Administração, todos da UFRGS e 4 cidadãos, residentes em Porto Alegre.

Com os demais entrevistados (questionários V, VI, VII, VIII), foram realizadas entrevistas informais (GIL, 2010, p.111), envolvendo questionários com questões abertas (GIL, 2010, p.122).

#### **4.3 A Audiência Pública de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre: breve histórico**

Conforme abordado no Capítulo 3 desta pesquisa, desde a Constituição Federal de 1988 há uma preocupação no sentido de ampliar a transparência e controle social no Brasil. No entanto, o instituto “Audiência Pública de Gestão Fiscal” (APGF) foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, através do parágrafo quarto do artigo 9, da LRF:

§ 4º 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.

Em relação à periodicidade as APGFs, devem ser realizadas quadrimestralmente, conforme já apresentado no Quadro 7. Assim, o município de Porto Alegre passou a realizar as referidas APGF, sendo que primeira ocorreu em 28 de maio de 2002, conforme demonstrado na Tabela 1. A norma estabelece que a APGF deve ser realizada pela Comissão equivalente à Comissão Mista do Senado Federal, sendo no Poder Legislativo Municipal de Porto Alegre,

Comissão de Economia, Finanças e Orçamento e do MERCOSUL (CEFOR)<sup>14</sup>. As contas da gestão fiscal e orçamentária, devem ser apresentadas pelo Poder Executivo no Poder Legislativo aberto à sociedade civil, sendo esta comunicada através de publicações em editais em pelo menos dois jornais de grande circulação.

A partir da análise dos Registros Taquigráficos das Audiências Públicas de Gestão Fiscal e de atas das reuniões ordinárias, realizada de 2002 a 2018,<sup>15</sup> observa-se que 778 pessoas estiveram presentes nas referidas APGF, sendo 431 representantes da sociedade civil e 213 e 134 dos Poderes Legislativo e Executivo, respectivamente. Os dados mostram que a média de público representantes da sociedade civil se ampliou a partir de 2007. A média de representantes da sociedade civil nas APGF desde a 1ª, em 28/05/2002 até 10/10/2006 foi de aproximadamente 03 (três) cidadãos. Já, no período a partir de 2007 até 2018, a média de representante da sociedade civil, por APGF foi de aproximadamente 12 (doze) pessoas, ou seja, triplicou o número de cidadão presentes. Além do próprio processo de aprendizado do atores envolvidos na realização das referidas APGF, isto é, os Poderes Executivo e Legislativo, acredita-se que a ampliação da média de representantes da sociedade civil de 3 para 12, ocorreu em função, também da participação de estudantes universitários, inicialmente da PUCRS e posteriormente da UFRGS, os quais estiveram presentes através da organização de um Projeto de Extensão Coordenado pela docente Rosa Chieza. Além disso, o Observatório Social de Porto Alegre, teve contribuição importante, uma vez que de 2015 a 2017, realizou-se a apresentação da suas análises sobre a gestão municipal durante as APGFs, o que também, contribuiu para ampliar o público presente.. Outro dado relevante que se observa é que nas APGFs realizadas em fevereiro de 2011, 2014 e 2015, a sociedade civil não esteve representada, período de férias na Universidade. Este quadro mostra o quanto relevante é articulação que a UFRGS faz via Extensão universitária.

Na Tabela 1 demonstra-se também se houve ou não o uso da palavra pelo público presente, durante as referidas APGF(s) uma vez que a manifestação do público é condição necessária de uma audiência pública. Observa-se que o exercício do direito ao uso da palavra durante as referidas audiências ainda deve ser aprimorado. Em apenas 49% das APGF (22) o público fez uso da palavra durante a APGF. Registra-se que houve também um processo de aprendizado uma vez que no início, em 2002, não se utilizava deste expediente,

---

<sup>14</sup> Na Seção 4.9 abordam-se questões específicas sobre a CEFOR.

<sup>15</sup> Deste período faltam apenas os dados da APGF realizada em setembro de 2017, uma vez que não foi possível localizar as Notas Taquigráficas da referida Audiência.

provavelmente por ser uma experiência incipiente. Apesar da presença de cidadãos, não se abria a possibilidade de uso da palavra aos presentes, uma vez que há registro da participação dos alunos da UFRGS, a partir de 29/05/2012, e, de setembro de 2015 até setembro de 2017 dos integrantes do OSPOA, ampliando o uso da palavra pelos cidadãos. Destaca-se a participação da docente de economia da UFRGS, a professora Rosa Angela Chieza, que procura complementar e questionar o conteúdo apresentado pelos representantes do Poder Executivo e desta forma traz esclarecimentos para o grupo de estudante da UFRGS<sup>16</sup> que com ela participam das audiências, bem como aos demais presentes. Como foi relatado na seção 4.7 pela equipe do Poder Executivo que elabora o material apresentado na APGF, são as referidas intervenções que qualificam o debate sobre a tributação e gasto público.

---

<sup>16</sup>A profa Rosa Angela Chieza, participa das APGFs com estudantes de graduação pelo menos desde 2007, quando era docente na PUCRS. A partir de 2011 coordena pela UFRGS um Projeto de Extensão denominado “Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal” com o objetivo de “ Propiciar aos alunos: a) Realização do link entre a teoria abordada em aula e a prática no âmbito da gestão pública; b) Participação no debate sobre as diferentes interpretações no manuseio das contas públicas; c) Reflexão sobre o cenário orçamentário e fiscal de políticas públicas; d) Proposição de Políticas Públicas e, e) Exercício de cidadania”.Fonte: Cartaz convite para uma APGF afixado na FCE/UFRGS.

Tabela 1 – Número de presentes nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal de Porto Alegre de 2002 a 2018. Por Poder e Sociedade Civil.

Data da APGF	Quadrim.	Representantes do Poder Legislativo - N°	Representantes do Poder Executivo- N°	Representantes da Sociedade civil- N° (1)	Total presentes- N°	de Manifestação do Público - N°
28/05/2002	1° 2002	5	3	10	18	0
27/09/2002	2° 2002	2	2	4	8	0
24/06/2003	1° 2003	5	2	0	7	0
18/11/2003	2° 2003	3	2	0	5	0
30/03/2004	3° 2003	5	1	3	9	0
22/06/2004	1° 2004	5	1	0	6	0
19/10/2004	2° 2004	5	1	0	6	0
18/03/2005	3° 2004	5	3	6	14	0
21/06/2005	1° 2005	4	3	2	9	0
01/11/2005	2° 2005	5	3	5	13	0
21/03/2006	3° 2005	5	6	0	11	0
23/06/2006	1° 2006	5	6	6	17	6
10/10/2006	2° 2006	5	3	0	8	0
20/03/2007	3° 2006	4	3	1	8	0
26/06/2007	1° 2007	6	4	1	11	0
28/09/2007	2° 2007	5	2	5	12	1
26/02/2008	3° 2007	4	2	2	8	0
27/05/2008	1° 2008	4	4	19	27	2
17/02/2009	3° 2008	5	3	7	15	0
29/05/2009	1° 2009	5	2	21	28	5
29/09/2009	2° 2009	6	3	10	19	1
18/02/2010	3° 2009	5	4	1	10	0
25/05/2010	1° 2010	5	6	1	12	1
28/09/2010	2° 2010	5	1	8	14	0
22/02/2011	3° 2010	4	6	0	10	0
31/05/2011	1° 2011	6	3	13	22	1
30/09/2011	2° 2011	6	2	9	17	0
28/02/2012	3° 2011	5	2	5	12	0
29/05/2012	1° 2012	5	2	20	27	2
27/09/2012	2° 2012	5	2	33	40	2
28/02/2013	3° 2012	5	3	7	15	1
31/05/2013	1° 2013	5	2	16	23	2
30/09/2013	2° 2013	5	2	15	22	3
25/02/2014	3° 2013	4	1	0	5	0
25/05/2014	1° 2014	5	5	15	25	1
30/09/2014	2° 2014	5	5	15	25	1
24/02/2015	3° 2014	5	4	0	9	0
26/05/2015	1° 2015	3	3	12	18	2
29/09/2015	2° 2015	5	4	35	44	4
23/02/2016	3° 2015	5	4	27	36	3
31/05/2016	1° 2016	6	4	6	16	2
27/09/2016	2° 2016	3	4	27	34	3
30/05/2017	1° 2017	5	3	32	40	3
27/02/2018	3° 2017	4	1	18	23	3
28/05/2018	1° 2018	4	2	14	20	4
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>213</b>	<b>134</b>	<b>431</b>	<b>778</b>	<b>53</b>



Fonte: Elaboração Própria a partir das Notas Taquigráficas e Atas da CEFOR do Poder Legislativo de PortoAlegre/RS.

Nos registros da reunião ordinária da CEFOR de 19/03/2002 destaca-se que o então Secretário da Fazenda Municipal, José Eduardo Utzig, chama atenção dos componentes da

referida comissão para a necessidade da convocação de APGF. Lembrou-lhes que no ano de 2001 estavam em fase de implantação das medidas impostas pela LRF e ainda sob a vigência do PPA da gestão anterior e o então presidente da CEFOR, Vereador Antônio Holfedt, não havia tomado a iniciativa de convocar o Poder Executivo em APGF.

A primeira APGF, em conformidade com a LRF, aconteceu em 28/05/2002 no plenário Aloísio Filho, referente à execução orçamentária do 1º quadrimestre de 2002. Nos registros taquigráficos, não se encontram manifestações do público que era composto por representações do CREA, do Instituto dos Advogados do RS, da Federação dos Jovens Empresários, SEBRAE, Sindicâmara, UAMPA, SIMPA, Auditoria Externa do TCE.

A segunda APGF prevista para 27/09/2002, referente ao 2º quadrimestre de 2002, não ocorreu por falta de quorum por parte dos representantes da CEFOR/Poder Legislativo. O público estava representado por auditor externo do TCE, representante do SEBRAE, da Associação de Juízes do RS, do Instituto dos Advogados do RS, bem como 2 representantes do governo municipal. Não foram encontrados registros de novo agendamento e nem registros taquigráficos referente a realização das referida APGF que deveria tratar da execução orçamentária do 2º quadrimestre de 2002.

Na 3º APGF de 24/06/2003, bem como na 4º APGF de 18/11/2003 não há registro de público, nesta última, o presidente da CEFOR destaca os editais de convocação para a APGF, publicados nos jornais O Sul, Zero Hora e Diário Oficial em 07/11/2003 e, em segunda chamada, Zero Hora de 12/11 e DOPA de 13/11.

Na ata nº18 de 23/06/2006 consta que a reunião iniciou às 9h, tendo como pauta o reajuste dos servidores municipais e finalizou-se às 10h35. Às 11h iniciou-se a APGF do 1º quadrimestre de 2006, contando com o público da primeira reunião: presidente do SIMPA, presidente Astec, presidente da APMPA, presidente da AIAMU, assessoria de comunicação do SIMPA e APMPA. As intervenções do público foram relacionadas a questões salariais.

Em 10/10/2006 ocorreu a APGF do 2º quadrimestre de 2006 sem representação do público, apesar do edital publicado no jornal Diário Gaúcho de 04/10 e DOPA de 03/10.

Na ata e registros taquigráficos da APGF do 3º quadrimestre de 2007, em 20/03/2007 consta a presença da então doutoranda da UFRGS e professora de Economia da PUCRS, Rosa Angela Chieza.

Em 28/09/2007, APGF do 2º quadrimestre de 2007o público presente é a professora Rosa A. Chieza e quatro alunos da PUCRS. A partir desta audiência, quando presente, a professora Rosa A. Chieza faz uma intervenção relativa à execução orçamentária e fiscal apresentada.

Conforme aos dados apresentados na Tabela 6, a partir da APGF de 28/09/2007 referente à execução orçamentária do 2º quadrimestre de 2007 observa-se que houve o cumprimento dos prazos legais previstos pela LRF e já apresentados no Quadro 7. Parece que a presença da profa. Rosa Chieza e seus alunos seja da PUCRS ou da UFRGS (a partir de 2012), tenham contribuído para que a referida APGF ocorresse quadrimestralmente, conforme prevê a LRF. Espera-se não estar superdimensionando a importância da presença da sociedade civil neste caso. No entanto, até 2007, não houve cumprimento da LRF quanto a periodicidade da realização da referida APGF.

A partir de 29/05/2012, os alunos da UFRGS iniciam sua participação nas APGF(s), juntamente com a professora Rosa Angela Chieza, especialmente nas audiências que se realizam durante o período letivo, quais sejam, do 1º e do 2º quadrimestre de cada ano.

A APGF de 25/02/2014 relativa à execução orçamentária do 3º quadrimestre de 2013 foi esvaziada uma vez que estiveram presentes 4 vereadores da CEFOR e o Secretário Municipal da Fazenda, sem público. O presidente da CEFOR leu o edital de convocação para a audiência, publicado no jornal Correio do Povo. Consta na Notas taquigráficas o registro que o representante da Poder Executivo faz sobre a ausência dos alunos da UFRGS, cuja participação ocorre através de um Projeto de extensão coordenado pela professora de economia Rosa A. Chieza.

Em 29/09/2015 ocorre a primeira participação do Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA) nas APGF. O Observatório apresenta uma análise sobre licitações e outros procedimentos do Poder Executivo e Legislativo do município de Porto Alegre. Desde 2015 até setembro de 2017, o referido Observatório esteve presente em todas as APGF. No entanto, desde então o Observatório tem apresentado seus dados e análises em data distinta da APGF.

#### **4.4 Perfil dos cidadãos participantes e participantes em potencial da APGF do Município de Porto Alegre/RS**

De acordo com os dados sistematizados na Tabela 1, observa-se que dos vinte (20) participantes das APGF de Porto Alegre 50% são do sexo feminino; 80% dos entrevistados

auto declarou-se da raça branca; 60% com idade ente 20 a 30 anos, 65% não prática credo religioso, 75% residem em Porto Alegre.

Tabela 2- Perfil dos Cidadãos que Participaram das Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) no município de Porto Alegre no período de 2017 a 2018 (n=20).

<b>Perfil</b>	<b>%</b>	<b>Perfil</b>	<b>%</b>
<b>Sexo</b>		<b>Renda Familiar Mensal</b>	
Feminino	50.00	de R\$500,00 até 1.500,00	5.00
Masculino	50.00	de R\$ 1501,00 até 2.500,00	15.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	de R\$2.501,00 até 4.000,00	15.00
<b>Raça</b>		de R\$ 4.01,00 a 8.000,00	40.00
Branca	80.00	de R\$ 8.001,00 a 12.000,00	15.00
Parda	10.00	acima de R\$12.001,00	5.00
Preta	10.00	não sabe	5.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Escolaridade</b>		<b>Local de Residência</b>	
Doutorado	5.00	Alvorada	5.00
Especialização	5.00	Eldorado do Sul	5.00
Mestrado completo	10.00	Estrela	5.00
Superior completo	25.00	Nova Santa Rita	5.00
Superior incompleto	55.00	Porto Alegre	75.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	Viamão	5.00
<b>Religião</b>		<b>Total</b>	<b>100.00</b>
Sim	20.00	<b>Emprego</b>	
Não	65.00	Aposentada	5.00
Sem resposta	15.00	Autônomo	15.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	Empregado do setor privado	10.00
<b>Idade</b>		com carteira assinada	5.00
até 20 anos	10.00	Empregado do setor privado sem	5.00
de 21 a 30 anos	50.00	carteira assinada	5.00
de 31 a 40 anos	30.00	Empregado do setor público	15.00
de 41 a 60 anos	10.00	concurado	15.00
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	Estudante	30.00
		Estudante com bolsa	15.00
		Estudante sem bolsa	5.00
		<b>Total</b>	<b>100.00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Em relação à escolaridade, observou-se que 85% dos entrevistados são estudantes da UFRGS, cursando disciplinas de graduação (economia, administração pública, políticas públicas, contabilidade e atuariais) que lhes dão suporte para um acompanhamento pleno ou parcial do conteúdo apresentado durante a referida audiência. Ainda 95% dos entrevistados mantiveram ou mantêm vínculos com UFRGS e foram informados sobre o

evento pela própria Universidade através do Projeto de Extensão “Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal no município de Porto Alegre.” Na Tabela 3 apresenta-se o perfil dos cidadãos que nunca participaram de uma APGF.

Tabela 3- Perfil dos Cidadãos que poderiam participadas Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF) (participantes em potencial) no município de Porto Alegre no período de 2017 a 2018 (n=31).

Perfil	%	Perfil	%
<b>Sexo</b>		<b>Renda familiar</b>	
Feminino	45,00	de R\$500,00 até 1.500,00	3,00
Masculino	55,00	de R\$1.501,00 até 2.500,00	6,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	de R\$2.501,00 até 4.000,00	28,00
<b>Raça</b>		de R\$4.001,00 até 8.000,00	48,00
Branca	74,00	de R\$8.001,00 a 12.000,00	9,00
Parda	19,00	acima de R\$12.001,00	3,00
Preta	7,00	Não sabe	3,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Escolaridade</b>		<b>Local de residência</b>	
Doutorado	3,00	Canoas	3,00
Especialização	13,00	Gravataí	3,00
Mestrado completo	6,00	Giruá	3,00
Superior completo	45,00	Porto Alegre	81,00
Superior incompleto	33,00	Não respondeu	10,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Religião</b>		<b>Emprego</b>	
Sim	35,00	Aposentado	13,00
Não	35,00	Autônomo	13,00
Sem resposta	30,00	Empregado do setor privado com carteira assinada	26,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	Do lar	3,00
<b>Idade</b>		Empregado do setor público concursado	29,00
até 20 anos	6,00	Estudante	10,00
de 21 a 30 anos	35,00	Não respondeu	6,00
de 31 a 40 anos	10,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
de 41 a 60 anos	39,00		
de 60 ou mais	10,00		
<b>Total</b>	<b>100,00</b>		

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Conforme os dados apresentados na Tabela 3, 55% dos entrevistados são do sexo masculino, 74 % auto declarando-se da raça branca, 84% com idades entre 21 e 60 anos, 35% praticantes de algum credo religioso, 81% residentes em Porto Alegre, 55,0% estão

empregados no setor público ou no setor privado, com relação à escolaridade, 100% possuem curso superior, 87% dos entrevistados, manteve ou mantém vínculos com a UFRGS.

#### 4.5 A percepção dos cidadãos sobre a Audiência Pública de Gestão Fiscal

A partir da análise do Questionário 1, na Tabela 4 sintetiza-se a avaliação que o Cidadão participante da APGF faz da linguagem e do conteúdo apresentado na APGF e da participação dos cidadãos na referida audiência.

Tabela 4- Avaliação que o Cidadão participante faz da linguagem, conteúdo e participação dos cidadãos na APGF (n=20).

Conhecimento	%	Conhecimento	%
<b>Quantas audiências participou</b>		<b>A linguagem utilizada foi facilmente compreendida pelo participante</b>	
Uma	75,00	Não	30,00
Duas	15,00	Sim,plenamente	40,00
Três	10,00	Sim,parcialmente	30,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Informado sobre a APGF</b>		<b>O assunto tratado foi facilmente compreendido pelos demais participantes</b>	
UFRGS	90,00	Sim, parcialmente	95,00
Outros	10,00	Não	5,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Motivos a participar da APGF</b>		<b>A linguagem utilizada foi facilmente compreendida pelos demais participantes</b>	
Pessoal	45,00	Sim, parcialmente	75,00
Instituição	10,00	Não	25,00
Convicções da Coletividade	25,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
Não sabe	5,00	<b>Como considera a participação dos cidadãos na APGF</b>	
Não Respondeu	5,00	Muito satisfatória	15,00
Setor que representa	10,00	Satisfatória	10,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	Pouco satisfatória	40,00
<b>Houve preparação para participar da APGF</b>		Insatisfatória	30,00
Sim	50,00	Não Respondeu	5,00
Não	50,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>As informações recebidas foram satisfatórias</b>	
<b>As informações recebidas foram satisfatórias</b>		Sim	20,00
Sim	20,00	Maioria das vezes	30,00
Maioria das vezes	30,00	Em parte	45,00
Em parte	45,00	Não sabe	5,00
Não sabe	5,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>		

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Como representado na Tabela4, 90% dos entrevistados afirmaram que foram informados sobre a APGF pela UFRGS através do Projeto de Extensão “Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal”; 40% acorreram à APGF por motivações pessoais,40% dos entrevistados responderam que acompanharam plenamente os conteúdos abordados nas

APGF graças ao suporte fornecido por disciplinas ofertadas na UFRGS, e 30 % teve entendimento parcial dos conteúdos abordados na APGF. Apenas 20% dos entrevistados consideraram satisfatórias as informações recebidas na APGF, e também apenas 10% dos entrevistados consideraram satisfatória a participação dos cidadãos nas APGF.

Na Tabela 5 apresentam-se os dados relativos ao conhecimento que o cidadão, participante em potencial da APGF, tem da referida audiência e a possibilidade de participar da mesma.

Tabela 5- O conhecimento que o cidadão, participante em potencial, tem da APGF e a possibilidade de vir a participar da APGF (n=31).

<b>Conhecimento</b>	<b>%</b>
<b>Tem conhecimento da APGF</b>	
Sim	35.50
Não	64.50
<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Motivados que atribui o seu desconhecimento da APGF</b>	
Não se aplica	35.50
Falta de Divulgação	38.71
Falta de conhecimento sobre o tema	12.90
Falta de interesse	3.22
Falta de tempo	6.45
Reside há pouco na cidade	3.22
<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Se você tem conhecimento, porque nunca participou da APGF</b>	
Falta de tempo	61.29
Sem interesse	6.45
Não compreenderei o que será tratado	3.22
Outros	12.91
Não respondeu	16.13
<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Agora que tem conhecimento, participaria da APGF no horário em que se realiza</b>	
Sim	48.39
Não	48.39
Não respondeu	3.22
<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Se a APGF fosse realizada fora do horário comercial ou em finais de semana, você</b>	
Sim	74.19
Não	22.50
Não respondeu	3.31
<b>Total</b>	<b>100.00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

As APGF(s) são realizadas em Porto Alegre desde maio de 2002, mas ainda 64% dos entrevistados, cidadãos que nunca participaram de uma APGF, desconhecem este instrumento de controle social previsto na LRF com obrigatoriedade de realização em todos os

Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Esta questão nos faz refletir sobre a qualidade e efetividade da divulgação e incentivo à participação social nas APGF(s) que é feita por parte do Poder Legislativo, mas podemos incluir nesta questão o Poder Executivo municipal. Para o efetivo cumprimento do Art. 48 da LRF, que trata da transparência da gestão fiscal, e que recebeu acréscimos da Lei Complementar nº131 de 2009 ao incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, a partir das questões sintetizadas na Tabela 5, é possível afirmar a importante necessidade de um comprometimento maior por parte do Poder Legislativo, em particular, bem como por parte do Poder Executivo na divulgação das APGF(s) com ações factíveis para ampliação e diversificação da divulgação da APGF.

Outro aspecto relevante que viabilizaria a ampliação da participação nas APGFs no município de Porto Alegre é o horário que a mesma ocorre. Assim, sugere-se que os Poderes Legislativo e Executivo do município de Porto Alegre, estudem as possibilidades de flexibilizar o horário das APGFs, uma vez que 74,0% dos cidadãos, participantes em potencial, afirmaram que participariam da APGF se a mesma ocorresse fora do horário comercial ou em finais de semana. Sabe-se que a realização da APGF em horário comercial não é o único impeditivo da ampliação da presença dos cidadãos, no entanto, se um aspecto operacional pode inviabilizar a efetiva participação de parte da população, este deve ser considerado. Assim, deve-se refletir sobre a implementação de outras alternativas como desde a decretação de um feriado anual (para a realização de APGF do último quadrimestre de cada ano) para tal, ou a realização das APGFs quadrimestrais em finais de semana ou no final do expediente da tarde, ou a realização da APGF nos bairros, nas regiões do OP, nas escolas da rede municipal, em formato menor com cunho educativo e incentivo ao controle social por parte da população.

É oportuno que os representantes do Poder Legislativo e Executivo municipal avaliem este tema, uma vez que a APGF, foi criada pelo legislador para que o cidadão estivesse presente e pudesse efetivamente exercer o controle social sobre as contas públicas. A medida mais simples e imediata deveria ser o retorno da apresentação de contas do OSPOA (Prestação de Contas das Atividades de Controle Social do OSPOA) que originalmente acontecia ao final da APGF (setembro de 2015 até setembro 2017) e favorecia o entendimento do público presente sobre o verdadeiro significado de controle social das contas públicas, além de acrescentar público qualificado à APGF, conforme registrado na Tabela 1,



e, para que a APGF não ultrapassasse o intervalo das 12h, seria só antecipar o seu início em 1 hora, ou seja, às 9 horas.

Na Tabela 6 apresenta-se uma sistematização da percepção dos cidadãos participantes e participantes em potencial da APGF (51 entrevistados) sobre limites e possibilidade para ampliar a participação da sociedade nas APGF.

Tabela 6– A percepção dos cidadãos participantes e participantes em potencial da APGF sobre limites e possibilidade para ampliar a participação da sociedade nas APGF (n=51).

Conhecimento	%	Conhecimento	%
<b>Ostáculos à efetiva participação do cidadão na APGF</b>		<b>Ações para maior acesso aos dados públicos</b>	
Pouco tempo de divulgação da APGF	49,00	Maior divulgação	29,00
Baixa prioridade política por parte do Poder Legislativo	4,00	Educação fiscal e cidadania	16,00
A especificidade do tema	16,00	Criação de aplicativos com dados contábeis	12,00
Baixa prioridade política por parte da CEFOR	10,00	Facilitar o acesso	8,00
Pauta e subsídios disponibilizados com pouca antecedência	2,00	Criar uma cultura de participação	6,00
Questões políticas alheia à agenda da CEFOR	4,00	Não se aplica	12,00
Divergência de opiniões entre CEFOR e SMF	2,00	Não respondeu	17,00
Outras	10,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
Não respondeu	3,00	<b>Gostaria de receber treinamento para acessar os dados</b>	
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	Sim	86,00
<b>Ações para ampliar a participação do cidadão na APGF</b>		Não	14,00
Aprimorar as estratégias de divulgação	62,00	<b>Total</b>	<b>100,00</b>
Que seja fora do horário comercial	14,00	<b>Acha interessante a criação de um espaço exclusivo para orientação de como pesquisar e interpretar dados de prestação de contas do município</b>	
Educação fiscal	14,00	Sim	94,00
Fazer campanhas publicitárias, chamando à participação	10,00	Não	6,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Para a exposição dos dados referentes à questão:obstáculos à efetiva participação do cidadão nas APGF, apresentada na Tabela 6, foi considerada a primeira opção apontada pelos cidadãos que responderam ao questionário 1 (pergunta 26) e ao questionário 2(pergunta14).

A tabela 6demonstra que o maior limite para a ampliação da participação nas APGF(s), apontado por 51 entrevistados (participantes e potenciais participantes da APGF) é a insuficiente divulgação das referidas audiências, 49% dos entrevistados.As ações apontadas

pelos entrevistados para ampliar a participação do cidadão nas APGF, foram: a) aprimoramento das estratégias de divulgação (61%); b) que a APGF se realize fora do horário comercial (16%); c) que os cidadãos recebam alguma preparação ou orientação para o efetivo acompanhamento das APGF, ou seja, recebam Educação Fiscal (16%); d) que sejam feitas campanhas publicitárias, chamando à participação (10%).

Além disso, 86% dos entrevistados gostariam de receber treinamento para acessar os dados públicos e 94% dos entrevistados consideram interessante/importante a criação de um espaço exclusivo para orientação sobre como pesquisar e interpretar dados de prestação de contas do município.

#### **4.6 A Audiência Pública de Gestão Fiscal ea percepção que o representante do Observatório Social tem sobre este instrumento de participação social.**

Entrevistou-se um representante da Sociedade Civil Organizada, conselheiro do Observatório Social de Porto Alegre, com o objetivo de avaliar a sua percepção e expectativas em relação às APGF(s) como instrumento de controle e participação.

Segundo o entrevistado, até o momento da realização desta entrevista (2017/01), e após dois relatórios anuais apresentados pelo Observatório Social de Porto Alegre nas APGF de maio de 2016 e setembro de 2016<sup>17</sup>, o controle social por parte da sociedade porto alegreense, encontra-se ainda em níveis aquém do desejável. Dentre os fatores que dificultam a ampliação da participação nas APGF no município de Porto Alegre aponta:

- a) Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo.
- b) A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- c) Falta de vontade política por parte da população.

---

<sup>17</sup> O Observatório social de Porto Alegre, fundado em 16 /12/2014 está ligado em rede ao Observatório Social do Brasil. Atua no incentivo à responsabilidade social e no monitoramento proativo e preventivo da gestão pública municipal. Em 26/09/2017 o Observatório Social fez sua última participação nas APGF, que foi muito elogiada por 6 entrevistados (Questionário I) que participaram da referida APGF. Atualmente o Observatório Social apresenta seus relatórios em reunião específica junto à CEFOR, fora da APGF. Esta modalidade de apresentação prejudicou muito o controle social por parte da sociedade, pois o Observatório Social, juntamente com a UFRGS são a sociedade civil organizada que auxiliam aos cidadãos contribuintes de Porto Alegre no controle social dos gastos municipais, bem como no esclarecimento de dados de forma didática e inclusiva.

- d) A complexidade do tema.
- e) A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas.
- f) O baixo nível de escolarização da população porto alegreense.

Sobre a relação entre o Observatório Social de Porto Alegre e os Poderes Legislativo e Executivo do município, uma vez que o Observatório estava tendo um espaço durante as APGF(s) para apresentar o resultado da atuação da referida instituição no controle social sobre o município de Porto Alegre, o mesmo revelou que com o Poder Legislativo Municipal, a relação não está sendo permeável o suficiente para o efetivo controle social, tendo dificuldades para a obtenção de dados, em especial sobre a folha de pagamento, diárias, cargos em comissão, entre outros. Em relação ao Poder Executivo, há setores do governo que facilitam o trabalho do controle social enquanto outros dificultam, demorando nas respostas dos pedidos de dados. A maioria dos pedidos tem sido atendido por força da Lei de Acesso à Informação.

Em relação à Sociedade Porto Alegre, destaca a pouca participação, o número insuficiente de voluntários atuando no Observatório Social de Porto Alegre (OSPOA)<sup>18</sup>, pouca divulgação da existência e ações do Observatório Social por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como insuficiente número de mantenedores.

#### **4.7 A Audiência Pública de Gestão Fiscal e as percepções que os representantes do Poder Legislativo Municipal têm sobre este instrumento de participação social**

Foram entrevistados três vereadores, sendo dois integrantes da CEFOR há mais de uma legislatura e um não integrante da referida Comissão de Orçamento e Finanças, a qual é responsável, pela realização da APGF que está prevista no artigo 9, parágrafo quarto, da LRF aqui destacado:

---

<sup>18</sup>Conforme esclarecimentos recebidos pela Coordenadora Executiva do OSPOA, Carla Fátima Pereira da Silva, dentre os requisitos básicos para o exercício da atividade voluntária no OSPOA, de acordo com a lei nº 9.608 de 18/02/1998, com última alteração na lei nº 13.297 de 16 de junho de 2016, é atividade não remunerada, com finalidades assistenciais, educacionais, científicas, cívicas, culturais, recreativas, tecnológicas ou outras, e não gera vínculo empregatício nem funcional ou quaisquer obrigações trabalhistas, previdenciárias e afins. O candidato não deve ser filiado a nenhum partido político, nem trabalhar ou ter parentes exercendo alguma função em autarquias municipais ou nos Poderes Legislativo e Executivo municipal. Deve apresentar as seguintes certidões: Certidão Civil e Criminal federal, Certidão Civil e Criminal estadual, Certidão de Quitação Eleitoral, Certidão de Crimes Eleitorais.

§ 4º 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, documento eletrônico)

Inicialmente aborda-se a sistematização das entrevistas realizadas com os dois vereadores integrantes da CEFOR sobre as funções que o Poder Legislativo tem de fiscalização financeira e de controle externo do Poder Executivo, conforme a Lei Orgânica Municipal (LOM) e o regimento da Câmara de Porto Alegre, os vereadores esclareceram que exercem tais funções:

- a) participando diretamente da discussão e aprovação da lei do Plano Plurianual de Investimentos - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei do Orçamento Anual – LOA, inclusive ocupando a relatoria- geral por diversos anos consecutivos;
- b) fiscalizando o Executivo no acompanhamento das informações apresentadas pela Controladoria Geral do Município e pela participação quando da apresentação dos dados financeiros e orçamentários por parte dos secretários da Fazenda e Planejamento;
- c) fiscalizando e acompanhando os atos do executivo também quando da apresentação de projetos de lei que tramitam na Câmara.

Sobre a preocupação em divulgar e convidar a sociedade portoalegrense (cidadãos e instituições) para participarem das APGFS os vereadores relataram que além das publicações legais no Diário Oficial, no Jornal do Comércio, divulgam por e-mail e redes sociais<sup>19</sup>. Também relataram que entram em contato direto, com frequência, com pessoas e entidades, bem como pessoas da Contadoria do Município, do Estado e da União. Observam que têm acontecido avanços no monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, devido às ações preventivas no controle social dos gastos públicos por parte do Observatório Social.

Sobre o julgamento anual das contas, prestadas pelo prefeito, no âmbito da CEFOR e como esta comissão encaminha o tema ao plenário, esclareceram que o Tribunal de Contas do

---

<sup>19</sup>Na página da Câmara de Vereadores no Facebook está o registro do convite à participação social na APGF para demonstração e avaliação, pelo Poder Executivo, do cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017, ocorrida em 27/02/2018 para qual foram convidados 463 pessoas e somente 3 confirmaram presença. Não foi encontrado registros de convites para as APGF(s) de maio e setembro de 2018.

Estado (TCE) tem a atribuição de emitir parecer sobre a aprovação ou rejeição das contas anuais do Prefeito Municipal, o qual chega com muito atraso. A partir deste parecer, cabe à Câmara aprovar ou rejeitaro mesmo por votos de 2/3dos vereadores. Exemplificaram que, uma vez apontada qualquer falha ou deslize que sustente a posição do TCE pela rejeição das contas, a aprovação destas se dará com o voto contrário ao Parecer do TCE por no mínimo 24 vereadores. Esclareceram também que à CEFOR cabe o debate e a aprovação do Parecer da Comissão.

Segundo os vereadores entrevistados os fatores que dificultam a participação de maior número de cidadãos nas APGF, no município de Porto Alegre, são:

1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo.
2. A complexidade do tema.
3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas
- 4.O baixo nível de escolarização da população porto alegre
5. Falta de vontade política por parte da população
6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja, o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
7. Pouco interesse da população, que em todos os temas de caráter público, os cidadãos, salvo uma minoria, entendem que cabe aos políticos exclusivamente resolver todos os problemas da cidade e dos cidadãos.Nessa linha de entendimento, as pessoas, salvo algumas poucas exceções, pensam em resolver seus problemas pessoais, que não são poucos. “É a velha ideia de cada um por si. E pelo coletivo, compete exclusivamente à classe política, mesmo que muito desgastada.”

Os vereadores avaliaram a pró-atividade e participação da CEFORno debate técnico fiscal com o Poder Executivo e assim se manifestaram:

“ACEFOR, necessariamente,através dos vereadores mantêm relações estreitas com a prefeitura. No meu caso, em particular, sempre que fui relator geral dos projetos dos orçamentos sempre trabalhei com minha assessoria e com a assessoria da Prefeitura quando da emissão do Parecer. Sempre é positivo, ao meu entender, que as emendas apresentadas com proposta de rejeição ou de aprovação pela Comissão tenham uma visão do que se propôs de aceitação de emendas.”

Já a relação da CEFORcom os vereadores no Plenário

“É contumaz que os vereadores com pouco ou nenhum conhecimento sobre orçamento e finanças públicas nos procurem para buscar subsídios para proferir seus votos. Inclusive, na própria redação de suas emendas e protocolo, muitos vereadores têm me procurado e muitas emendas surgem dessas conversas. A intensa discussão que se dá no Plenário também serve para esclarecimento do tema.”

#### Em relação à CEFOR versus sociedade portoalegrense

“A participação da sociedade tem começado desde a confecção da proposta de lei, e mesmo antes, através das demandas do Orçamento Participativo. Emendas de iniciativa popular têm sido apresentadas em todos os anos e sempre tivemos como norte propor a maioria das mesmas, até mesmo em reconhecimento e valorização da participação popular. O mesmo ocorre quando da votação em plenário das emendas e do texto original.”

É importante destacar que os próprios vereadores que compõe a CEFOR, encarregada legal de convocar as APGF(s), consideram a pouca divulgação por parte do Poder Legislativo como um dos fatores que dificultam a participação de maior número de cidadãos nas APGF(s) no município de Porto Alegre. A falta de divulgação das APGF(s) foi apontada por todos os entrevistados desta pesquisa como o fator que mais interfere na participação de um maior número de cidadãos. A reflexão que se faz necessária, diante desta constatação, é o quanto há de interesse, por parte do Poder Legislativo, em promover efetivamente a participação dos cidadãos nas APGF(s) no município de Porto Alegre. Como foi registrado na última nota de roda pé, ao verificar a qualidade e frequência da divulgação da APGF no Facebook da Câmara, foi encontrado registro de divulgação somente da primeira APGF realiza em 27/02/2018.

Para o vereador que não integra a CEFOR os fatores que dificultam a participação de um maior número de cidadãos nas APGF, no município de Porto Alegre, são:

1. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja, o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
2. O desestímulo à participação através do discurso da falta de recursos, a crise econômica.
3. Sessões noturnas poderiam ser feitas.

O vereador avalia a pró-atividade e participação da CEFOR no debate técnico fiscal coma prefeitura como muito frágil, pois é atravessado pelo compromisso político. Não vê

nenhum combate, nem críticas por parte da CEFOR. Com relação à representação numérica das bancadas na CEFOR e se esta tem contribuído para a transparência na prestação de contas do Poder Executivo aos cidadãos, avalia que não contribui suficientemente, pois não há diversificação na representação partidária.

Na percepção do referido vereador, a CEFOR não tem contribuído para instrumentalizar o voto dos vereadores em temas de finanças públicas municipais e destaca também que o debate sobre orçamento acontece no plenário e a CEFOR, com o acúmulo que obteve, faz a defesa do governo.

#### **4.8 A Audiência Pública de Gestão Fiscal e as percepções que os representantes do Poder Executivo Municipal têm sobre este instrumento de participação social**

Foram entrevistados 05 funcionários de Carreira Poder Executivo municipal, sendo 04, da Secretaria Municipal da Fazenda da Divisão de Informações Legais Gerenciais, equipe que prepara o material que é apresentado nas APGF(s), em conformidade com a LRF, pelo Secretário da Fazenda e ao Contador Geral e o Coordenador Geral de Planejamento e Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG). Todos os entrevistados nesta sessão possuem formação superior no curso de Ciências Contábeis, com, pelo menos um dos entrevistados, participando de APGF desde 2003. Dentre os entrevistados que participam da elaboração do material que subsidia a apresentação do Secretário Municipal da Fazenda nas APGF(s), pelo menos um, realiza a referida função desde 2009.

A partir destas entrevistas foi possível esclarecer como a equipe da Secretaria Municipal da Fazenda da Divisão de Informações Legais Gerenciais se prepara para a realização da APGF no município de Porto Alegre:

“Após o encerramento da despesa, receita e contabilidade do quadrimestre do Município, a Divisão de Informações Legais e Gerenciais elabora planilhas com os dados obtidos, atualiza os valores dos mesmos períodos de referência de exercícios anteriores e transforma em apresentação. Posteriormente, encaminha para o Contador Geral e Secretário da Fazenda para análise.”

A referida equipe destacou que para a elaboração do referido material, procuram seguir o roteiro exigido pela LRF, mas cada Secretário Municipal da Fazenda tenta colocar suas características quando da apresentação dos dados nas APGF(s), inclusive apresentando dados que a LRF não exige.

Na percepção dos entrevistados, a transparência ainda não tem sido efetivamente colocada em prática pelos cidadãos de Porto Alegre como instrumento de avaliação da conduta e desempenho de da Administração Pública municipal. Destacam que a Lei (Lei de acesso a Informação) é de 2012, relativamente nova, e ainda não é utilizada efetivamente por parte da população e ainda existe a necessidade de informações muito técnicas que nem todos os cidadãos têm entendimento e domínio das contas públicas. Apontam que algumas iniciativas relativas à transparência e ao controle social, por parte dos cidadãos têm contribuído para a melhoria da gestão pública, pois atuam como inibidores da corrupção. Os entrevistados destacaram que percebem que já existe uma preocupação por parte dos cidadãos com a qualidade do gasto público e com o cumprimento das metas fiscais.

Segundo a percepção dos entrevistados do Poder Executivo, a transparência das contas públicas tem elevado a eficiência da aplicação dos recursos públicos do município, pois a partir das provocações vindas da sociedade, é possível averiguar distorções, como o aperfeiçoamento da gestão de contratos, em relação aos gastos em ODC – Outras Despesas Correntes que foram reduzidos, em relação a aplicação de verbas em Educação e Saúde que aumentaram.

Foram realizados questionamentos sobre como tem sido a atuação da SMF para incentivar participação popular conforme o texto da LRF e da LC nº 131/ 2009 que prevê que “a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. O representante da SMPG esclareceu que, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, estes são submetidos ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), instituição legítima de participação popular. Esclareceu que no ano de 2018 foi instituído um Comitê de receitas e despesas<sup>20</sup> com a participação do COP. O referido entrevistado do Poder Executivo municipal relatou que nos meses de abril e maio de 2018 foram feitas capacitações com os conselheiros do OP nas 17 regiões do Orçamento Participativo para qualificar o acompanhamento dos

---

<sup>20</sup> Em contato telefônico com a Coordenadora da temática: desenvolvimento econômico tributação e turismo do OP, Sra Noemi Fogaça Rohde e com seu assessor, o Sr. Lucas, busquei informações sobre algum registro oficial que pudesse demonstrar as informações recebidas na entrevista realizada com o Coordenador Geral de Planejamento e Orçamento da SMPG e sua equipe sobre a criação do Comitê de receitas e despesas com a participação do Conselho do OP, bem como solicitei esclarecimentos sobre alguma comprovação que as rodadas do OP de 2018 aconteceram de fato como, por exemplo, alguma ata e/ou lista de presenças para que fosse possível fazer referência aqui, citando o número de participantes da mesma. A informação recebida foi que estes documentos existem, ainda não constam no site que está em construção e estarão disponibilizados em breve.



conteúdos que envolvem o orçamento público. Dentre as ações que a SMF, SMPG e a Secretaria Municipal de Relações Institucionais e Articulação Política (SMRI) estão promovendo em favor da aproximação do cidadão á gestão da PMPA nas áreas orçamentária e fiscal, apontou as seguintes ações:

- a) Capacitações sobre o orçamento público junto aos conselheiros do O P para o acompanhamento das finanças públicas do município;
- b) Criação do Comitê de receitas e despesas para acompanhar as finanças, o qual constava no regimento do OP e ainda não tinha sido criado;
- c) Há um módulo específico sobre orçamento e outro sobre o OP no Programa de Educação Fiscal do município<sup>21</sup>;

Segundo os 05 entrevistados do Poder Executivo, os fatores que explicam a baixa participação do cidadão nas APGF(s), realizadas, quadrimestralmente, no Poder Legislativo municipal estão relacionados à:

1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo.
2. A complexidade do tema.
3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas.
4. O baixo nível de escolarização da população porto alegre<sup>22</sup>
5. Falta de vontade política por parte da população em fiscalizar as contas públicas.
6. O horário da APGF geralmente coincide com o horário de trabalho da população em geral .

A equipe de técnicos da Secretaria Municipal da Fazenda da Divisão de Informações Legais Gerenciais destacou que, na elaboração da apresentação dos dados para as APFGs, há preocupação com a linguagem, uma vez que o tema é árido/complexo e assim é necessário apresentar os dados da forma mais didática e acessível, possível. Destacam que o próprio Secretário da Fazenda tem tido a preocupação de apresentar os dados e fazer as considerações e observações necessárias para um melhor esclarecimento de alguns dados. Como a matéria é complexa para a sociedade em geral, por isso em alguns slides são incluídos limites legais da LRF bem como conceitos adicionais, como por exemplo, de Resultado Primário e Nominal.

<sup>21</sup> Embora o Coordenador Geral de Planejamento e Orçamento da SMPG e sua equipe tenham feito referência ao Programa de Educação Fiscal do município, no novo site da PMPA não foi possível encontrar registros do referido Programa. Na gestão anterior, o Programa de Educação Fiscal do município realizou muitas ações, inclusive com a formação de professores da RM para trabalharem com o tema nas escolas.

<sup>22</sup> Com relação a este argumento, é possível pensar na ausência de formação nas áreas que envolvem as contas públicas, pois o histórico de participação dos cidadãos de Porto Alegre é antigo e com muitos registros e o nível de escolarização não se caracterizou como impedimento a esta participação reconhecida mundialmente.

Dentre as considerações finais deste grupo de entrevistados, destacam-se

- A) Há a necessidade do chamamento de outras universidades e/ou faculdades, nos cursos que tratam do tema das finanças públicas para participarem das APGF(s), bem como os conselhos representativos de classe, especialmente o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), o Conselho Regional de Economia (CORECON), o Conselho Regional de Administração(CRA).
- B) O Próprio Poder Legislativo não comparece à APGF, deveriam rever suas agendas.
- C) O Poder Legislativo deveria rever as agendas das comissões para que não aconteçam audiências públicas na mesma data, por exemplo.
- D) Rever o espaço físico em que a APGF é realizada.
- E) “A participação da UFRGS, na pessoa da professora Rosa Chieza, juntamente com seus alunos é muito importante, ficamos esperando por seus questionamentos que qualificam o debate na APGF.”

Sobre as percepções que os representantes do Poder Executivo Municipal têm sobre a APGF, é importante destacar que este grupo também aponta como o maior impeditivo à participação do cidadão na APGF a pouca divulgação da referida audiência, por parte do Poder Legislativo Municipal e faz sugestões à qualificação da participação nas APGF(s). Conforme já referido na Sessão 4.4 desta pesquisa, a realização de APGF está prevista no artigo 9, parágrafo quarto, da LRF e não consta na referida lei algum impedimento para que o Poder Executivo se envolva também na divulgação e incentivo à participação na APGF.

Esta pesquisa demonstrou que a necessidade de qualificar a divulgação da APGF no município de Porto Alegre é a primeira ação para ampliarmos a participação dos cidadãos nesta instituição participativa e de controle social, para tanto será necessário um esforço de todos os segmentos envolvidos na realização das APGF.

#### **4.9 As Audiências Públicas a partir das Notas Taquigráficas: algumas percepções**

Nesta seção, destacam-se questões relativas às APGF(s), a partir dos Registros Taquigráficos feitos pelo Poder Legislativo/CEFOP. Analisaram-se Notas Taquigráficas de reuniões ordinárias da CEFOP e APGF(s) presididas pela referida comissão, perfazendo um total de 50 documentos do período de 2001 a 2018. Inicialmente, apresentam-se dados

históricos relevantes em seguida analisa-se a participação dos cidadãos nas audiências, e por fim, registra-se questões relativas à postura dos vereadores da CEFOR frente ao Poder Executivo.

A CF/1988 prevê Comissões Legislativas (permanentes e temporárias) em nível federal que se reproduzem nos governos estaduais e municipais, e têm caráter consultivo. Nos governos municipais, elas são formadas exclusivamente por membros com mandato no parlamento municipal, ou seja, vereadores com mandatos vigentes. É também nas Comissões que os vereadores atuam no debate e se instrumentalizam ao exercício do voto em plenário, propondo projetos e emendas. As atribuições e forma de atuação dessas Comissões são dadas pelo Regimento Interno de cada Parlamento. No processo legislativo brasileiro, as comissões são acionadas, antes de uma matéria ser votada no plenário, para dar seu parecer sobre o respectivo tema.

Entre as primeiras ações ocorridas no âmbito da CEFOR (Comissão de Economia, Finanças e Orçamento e do MERCOSUL), comissão permanente, na direção da apropriação dos preceitos da LRF, ocorreu em 06/03/2001, quando a CEFOR recebeu auditores externos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) para falarem sobre a LRF. Na reunião ordinária de 29/03/2001 o presidente da CEFOR, Vereador Antonio Hohlfeldt, informou aos demais vereadores componentes da referida Comissão que o pedido de pagamento do Curso sobre a LRF fora deferido pela presidência da casa, seriam 3 inscrições com gratuidade e duas com ônus para o Poder Legislativo. O referido curso aconteceu no City Hotel, em Porto Alegre, nos dias 04,05 e 06/04/2001 nos horários das 9:00 às 12:00 e das 14:00 às 18:00.

A primeira audiência pública organizada pela CEFOR, em cumprimento à Lei Complementar nº101/200 (LRF), foi para discutir o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2002-2005. Ocorreu em 05/06/2001, sob a presidência do Vereador Antonio Hohlfeldt contou com a presença do coordenador geral do Gabinete de Planejamento do Poder Executivo, do auditor externo do TCE, representantes municipais e assessores de vereadores. Dentre os representantes da sociedade civil constavam DCE da UFRGS, Associação Lar da Amizade-Zona Sul, Associação Comunitária Humaitá III, Associação Comunitária Vovó Nair, Associação Hospital Parque Belém, Associação de Moradores da Vila Protásio Alves e da Vila Pedreira.

Sobre o PPA, o presidente informou que havia 61 emendas populares e propostas por vereadores. Na ocasião, o presidente da CEFOR, notificou aos presentes que estaria

disponibilizando na sala da CEFOR, cópias do PPA e da LDO para todas as entidades que requisitarem tais documentos, com o objetivo de subsidiar os participantes para a próxima Audiência Pública.

Em 16/10/2001, a CEFOR realizou a primeira audiência pública obedecendo à legislação relativa ao calendário da Lei Orçamentária. As entidades presentes foram UAMPA, a Associação do Bairro São Geraldo, a Escola Santa Família, a Associação de Amigos do 4º Distrito e o Centro Comunitário São José Operário.

Em 06/11/2001 realizou-se uma Audiência Pública para discutir propostas de emendas aos Projetos de Lei do Orçamento Municipal para 2002, tendo como representantes da Sociedade Civil Organizada a Associação de Moradores do Bairro Vila Nova e a UAMPA.

Oscidadãos elegemos seus representantes no Poder Legislativo, inclusive para que atuem com efetividade no controle do orçamento público. A partir da leitura dos registros taquigráficos das APGF(s) no período de 2002 até 2018, é possível destacar que houve momentos em que o Poder Legislativo atuou com efetividade na fiscalização do uso dos recursos públicos, porém estes não se caracterizam como uma constante. Em muitos momentos, através das Notas Taquigráficas é possível perceber certa conformidade, por parte dos Vereadores que compõe a CEFOR em relação às explicações dadas pelos representantes do Poder Executivo na APGF, os quais prestam contas à sociedade ao próprio Parlamento através da CEFOR, uma vez que a fiscalização e o controle fazem parte das atribuições legais do Parlamento.

Para a caracterização de momentos em que percebemos a efetiva fiscalização do uso dos recursos públicos por parte do Poder Legislativo, CEFOR, destacam-se duas intervenções do Vereador João Antônio Dib, a primeira na APGF de 30/03/2004 (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2004, grifo pela autora), quando atuava como vereador de oposição ao então governo municipal:

**O SR. JOÃO ANTONIO DIB:** Eu cumprimento a presença do nosso Secretário Adjunto da Fazenda, cumprimento meus colegas Vereadores e todos aqueles que aqui estão, mas em primeiro lugar eu não concordo com o problema dos 51,4%. Em maio do ano passado, pelos números fornecidos pela Prefeitura ao Tribunal de Contas de comprometimento da folha, nós chegávamos apenas a 49%, 48% ou 49% que foi aprovado, o próprio Plenário da Câmara também aprovou, levei à Comissão de Justiça, mas não vou discutir isso agora. Eu gostaria que a Prefeitura continuasse informando - e que eu não tivesse que telefonar mensalmente -, a disponibilidade bancária que junto com o que hoje o Diário Oficial publicou deveria estar lá, também, como outras vezes esteve, mas de repente sumiu. Eu sei que no fim do ano tinha no sistema bancário um pouco mais de 100 milhões de reais. Mas a minha maior dúvida é

o SUS. Todo o dinheiro, essa é a pergunta, todo o dinheiro que o SUS manda para o Rio Grande do Sul, aonde é que anda esse dinheiro? Todo o dinheiro que manda para Porto Alegre onde é que entra? Eu digo o porquê, é que a Prefeitura no ano passado tinha uma previsão de 376 milhões de reais de arrecadação do SUS e arrecadou 250. Agora, todos os meses eu li ordens bancárias para a Prefeitura de 28, 29 milhões de reais, e no balancete apareciam 18, 19, 20, 21, 22. Esse mês de janeiro a Prefeitura mostrou 36 milhões e 400 mil reais, em janeiro; já em fevereiro só 16 milhões, e as ordens bancárias continuam únicas no valor de 28, 29, 30 milhões, fora as outras que vêm, e eu disse ontem, no Plenário, que é tão bem organizado o Ministério da Saúde nessa área do SUS, que mandou uma ordem bancária de 7 reais e 45 centavos para pagar a inscrição de usuários do SUS. Aonde é que entra esse dinheiro e aonde é que sai esse dinheiro? O que é que fazem com esse dinheiro? Porque todo mundo, aqui na Câmara, no ano passado, e ainda este ano, dizia que no ano passado entrou menos dinheiro do que em 2002; não! Entrou mais do que em 2002; 430 milhões contra 385. Então, onde é que está esse dinheiro, e porque piorou a saúde, aonde é que foi, e o que aconteceu?

E a segunda em diálogo ocorrido na APGF de 18/03/2005, entre o Vereador João Antônio Dib, na referida ocasião, na condição de Presidente da CEFOR e vereador líder da base aliada do novo governo municipal, e o Sr. João Portella representante do governo municipal. No diálogo destacado a seguir, podemos observar que a postura de fiscalizador, por parte do Vereador João Antônio Dib, se mantém, independente da posição que o vereador ocupa (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2005, grifo pela autora):

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** Enquanto isso, Sr. Secretário, eu gostaria de fazer uma pergunta que não tem nada que ver com o que está acontecendo e, ao mesmo tempo, tem. Eu tenho aqui a primeira página do espelho de algumas das nossas Sessões deste ano, onde eu vejo assim: pagamento do serviço de atendimento de obras de urgência – 239 mil reais; aqui eu vejo uma quantidade para tuberculose, terapia, fitoterapia, são todas ordens bancárias que chegam para a Prefeitura, como é que eles são contabilizadas? É uma das maiores curiosidades que eu tenho.

**O SR. JOÃO PORTELLA:** Que receita é essa?

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** É do Ministério da Saúde para o órgão Prefeitura Municipal, cadastro tal, cidade – Porto Alegre, 1 milhão e 384 mil habitantes.

**O SR. JOÃO PORTELLA:** São recursos de vários convênios na área da Saúde. São convênios que são firmados entre o Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde e o Município, para as ações de saúde. Elas são contabilizadas como recurso com vínculo específico, cada recurso tem um vínculo.

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** Sim, eu entendo, mas são recursos do SUS?

**O SR. JOÃO PORTELLA:** Também do SUS, e aqui eu acho que a maioria é o PAB Fixo, Programa Agentes Comunitários, Programa da Saúde da Família, acho que aqui são recursos de convênios.

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** E aquele recurso que veio numa parcela em torno de 30 milhões de reais mensalmente, que mede a complexidade?

**O SR. JOÃO PORTELLA:** Aquele é do SUS, é Fundo a Fundo, é do Fundo Nacional para o Fundo Municipal a transferência.

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** É só aquele?

**O SR. JOÃO PORTELLA:** É. Isso aqui, a maioria, pelo que eu estou vendo aqui, são convênios, não é?

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** Sim, mas é tudo dinheiro que vem para a Saúde em Porto Alegre. No ano passado, no mês de outubro, a Prefeitura contabilizou 5 milhões do SUS e havia uma remessa de 31 milhões de reais.

**O SR. JOÃO PORTELLA:** É, aí nós teríamos de dar uma olhada no fechamento, se chegaram os 30 milhões. Só se foram contabilizados 5 milhões no Fundo e os outros 25 foram contabilizados, por exemplo, no recurso livre, mas aí é pressuposição, eu teria de verificar exatamente qual foi a situação. Mas, normalmente, a transferência é Fundo a Fundo e entra direto na conta específica.

**O SR. PRESIDENTE (João Antonio Dib):** Depois, eu vou pedir por escrito, porque eu queria ter só uma idéia. Obrigado.

Neste capítulo, contou-se com a participação de representantes de todos os segmentos envolvidos na realização das APGF(s) no município de Porto Alegre, inclusive contou-se com a disponibilidade de cidadãos, participantes em potencial, da APGF que contribuíram com a reflexão sobre limites e possibilidades do aumento da participação dos cidadãos nas APGF(s), ampliando o controle social sobre a execução do orçamento público no município.

A necessidade de qualificação na divulgação da APGF por parte do Poder Legislativo foi apontada como fundamental por todos os entrevistados que destacaram várias ações para aumentar a participação dos cidadãos na APGF como:

- a) aprimoramento das estratégias de divulgação;
- b) que a APGF se realize fora do horário comercial;
- c) que os cidadãos recebam alguma preparação ou orientação para o efetivo acompanhamento das APGF, ou seja, recebam Educação Fiscal;
- d) que sejam feitas campanhas publicitárias, chamando à participação;
- e) criação de um espaço exclusivo para orientação de como pesquisar e interpretar dados de prestação de contas do município;
- f) o chamamento de outras universidades e/ou faculdades, nos cursos que tratam do tema das finanças públicas para participarem das APGF(s), bem como os conselhos representativos de classe, especialmente o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), o Conselho Regional de Economia (CORECON), o Conselho Regional de Administração (CRA).

g) o Poder Legislativo deveria rever as agendas das comissões para que não aconteçam audiências públicas na mesma data, por exemplo;

h) o Poder Legislativo poderia rever o espaço físico em que a APGF é realizada no sentido da ampliação deste;

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período de redemocratização do Brasil foram criados diversos arranjos participativos que se destacaram no cenário político nacional entre as décadas de 1990 e 2000, passando a compor parte da estrutura da administração pública brasileira. As audiências públicas, bem como planos diretores, orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas são algumas dessas instâncias participativas nas diferentes esferas de governo. Várias teorias abordam os fenômenos envolvidos nessas inovações democráticas. São três modelos teóricos com potencial explicativo sobre as instituições participativas: a Teoria da Aprendizagem Social, Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil e Teoria da Estrutura de Oportunidade Política.

De acordo com o grupo de autores catalogados por Costa e Peres (2014) na Teoria da Aprendizagem Social, os instrumentos e arranjos participativos retroalimentam a aprendizagem social, que é imprescindível para o aprofundamento da democracia participativa. Já Souza atribui o maior ganho da democracia participativa à educação popular. Seguindo o pensamento de Davis (1964) e Pateman (1992), Pontual (2000) conclui que o processo educativo é o fator relevante para a construção da cidadania através do modelo de educação popular.

Dessas considerações teóricas é possível inferir que a aprendizagem social é condição necessária para o controle social das contas públicas. Tratando-se de um processo de mão dupla, ou seja, a sociedade civil se organiza e se esforça para compreender e para controlar, enquanto o Estado se organiza e se esforça para capacitar-se e ser transparente de forma pedagógica.

Para os autores catalogados no grupo Crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil, é colocada em xeque “a separação maniqueísta entre sociedade civil, esfera pública e esfera econômica”, atribuindo à primeira a virtude cívica e às demais os vícios (COSTA e PERES, 2014, p. 12). Maia (2010) relembra os casos em que a sociedade civil se organizou para violar direitos, tais como a KuKuxKlan (EUA) e as agremiações nazistas na Alemanha, que culminaram com Hitler no poder e a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, esta corrente questiona até mesmo o conceito de sociedade civil e quem ela representa. Na percepção de Silva (2006) as instituições participativas não conseguem alterar estruturas políticas tradicionais e acabam reproduzindo desigualdades sociais, econômicas e políticas. As reflexões teóricas apresentadas pelos autores deste grupo indicam que há limites e riscos na



participação civil, o que favorece reflexões sobre a possibilidade da existência de uma comunidade cívica constituída, qualificada, sem vícios políticos e disposta a exercer o controle social das contas públicas.

Para os autores catalogados na Teoria da estrutura de oportunidade política, há o reconhecimento do fenômeno do capital social e este capital pode ser fomentado pelo Estado por meio do desenho institucional, por meio das relações do governo com as associações e das oportunidades includentes de participação. Esta corrente teórica incorpora elementos da Teoria da Aprendizagem Social e da crítica à Teoria Normativa da Sociedade Civil, de modo a conciliar sociedade e Estado na construção da cultura cívica e do capital social, agora com conceito ampliado.

A Teoria da Estrutura de Oportunidade Política favorece a proposta de controle social das contas públicas, porém infla o papel do Estado, que além de fomentar a Aprendizagem Social, tem também que fomentar o próprio associativismo, através de estratégias e desenho institucional.

O Brasil, desde 1988 implementou um conjunto de normas voltadas à ampliação da transparência, do controle social, cujo objetivo é fortalecer a cidadania. Desde a CF/1988, a menção ao controle social é feita no artigo 216- A, inciso X, seção II - Cultura da CF/1988 que foi extensivo a todas as políticas públicas. A área da Saúde destacou-se, por intensa articulação interinstitucional e participativa que culminou com a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, Lei Federal nº 8080/90 – a Lei Orgânica da Saúde, posteriormente ratificada pela Lei Federal nº 8142/1990, cuja ementa “dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde. (...)”. O instrumento do controle social também foi reforçado pelo artigo 44 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Em 2000, a LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, em seu o artigo 48 estabelece ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), das leis orçamentárias (LOA), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, da prestação de contas, do parecer prévio dos órgãos de controle e da versão simplificada de todos esses documentos. Em 2009, a LC nº 131 objetivou ampliar ainda mais os mecanismos de acesso ao cidadão sobre as contas públicas. E por fim, Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e completa o período de normas voltadas ao tema da transparência e controle social que são analisados nesta

pesquisa. Passamos por um período de 30 anos, desde 1988, estando o tema da participação, controle e transparência presentes e em constante ampliação no âmbito da legislação do país.

A CF de 1988 também nos proporcionou a volta de princípios e instituições democráticas como eleições regulares, imprensa livre, liberdade de organização partidária, entre outros. Tudo isso oportunizou-nos uma fase de abertura a encontros entre a sociedade civil e o Estado a partir de parcerias e práticas colaborativas no formato de arranjos participativos. Assim, conforme o grau de garantia legal e de continuidade desses arranjos, os mesmos passaram a receber o status de instituições. E o processo de redemocratização foi fundamental para aumentar a relação de transparência entre Estado e sociedade civil e estimular o surgimento das instituições participativas, dentre as quais, as Audiências Públicas de Gestão Fiscal (APGF), previstas na Lei de Responsabilidade de Fiscal, em vigor desde 2000, e voltada para as três esferas de Governo, União, Estados e Municípios.

Assim, a Audiência Pública de Gestão Fiscal é uma instituição participativa e de controle social, inserida nas visões teóricas e na cronologia de normas legais vigente no Brasil, apresentadas, respectivamente nos Capítulos 2 e 3 desta pesquisa.

Em relação ao estudo de caso sobre a realização das APGFs no município de Porto Alegre procurou-se identificar o perfil do cidadão que participa das Audiências Públicas de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre e suas percepções sobre este instrumento de controle social. Procurou-se também identificar elementos que contribuem para o aperfeiçoamento do desenho e do processo participativo da referida audiência, realizadas pelo Município de Porto Alegre, de 2002 até 2018. A partir da análise documental e da pesquisa de campo com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil, foi possível apresentar reflexões sobre este instrumento de controle social e participação, já destacadas no Capítulo 4.

A partir do perfil do cidadão participante, de suas motivações, expectativas e avaliação sobre a referida instituição de controle e participação social, encontrou-se elementos que podem contribuir para aumentar a participação dos cidadãos nas APGF(s). Em relação ao perfil, dos que participam das APGF no município de Porto Alegre observou-se que (Tabela 2): 60% têm idade entre 20 a 30 anos; 85% são estudantes da UFRGS, cursando disciplinas de graduação (economia, administração pública, políticas públicas, contabilidade e atuariais) que lhes dão suporte para um acompanhamento pleno ou parcial do conteúdo apresentado durante a referida audiência; 95% dos entrevistados mantiveram ou mantêm vínculos com

UFRGS e foram informados sobre o evento pela própria Universidade através do Projeto de Extensão “Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal no município de Porto Alegre e por fim, 80% dos entrevistados auto declarou-se da raça branca

Diante destes dados, parece que a UFRGS é a instituição que, através do Projeto de Extensão “Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal” tem tido muito êxito na ampliação da participação neste instrumento de controle social no município de Porto Alegre. O Poder Legislativo do município de Porto Alegre, através da CEFOR deveria construir caminhos para viabilizar parcerias com a UFRGS e outras Universidades e instituições que tratam do tema da educação fiscal, somando assim esforços para ampliar participação dos cidadãos nas APGF do município de Porto Alegre bem como criar mecanismos para capacitar os cidadãos para ampliar a compreensão sobre os temas de finanças públicas abordados nas referidas audiências, resultando numa participação mais efetiva, cujos frutos serão colhidos pela sociedade portoalegrense.

Se os cidadãos que participam das Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre possuem escolaridade de nível superior (ou em andamento) em cursos afins a áreas de finanças públicas, favorecendo assim, a compreensão dos conteúdos abordados nas referidas APGF e têm disponibilidade em participar do referido evento em horário comercial, é neste cidadão que deve-se focar inicialmente. Para tanto, como já referido no Capítulo 4, um dos caminhos para ampliar e qualificar a divulgação das APGF(s), além dos legais previstos, poderia ser em todas as universidades e faculdades que ofertam cursos das áreas afins às finanças públicas, atraindo mais universitários e adicionalmente junto aos conselhos de representação profissional e também nos sindicatos.

As APGF(s) são realizadas em Porto Alegre desde maio de 2002, mas ainda 64% dos entrevistados, cidadãos que nunca participaram de uma APGF, desconhecem este instrumento de controle social previsto na LRF com obrigatoriedade de realização em todos os Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Esta questão nos faz refletir sobre a qualidade e efetividade da divulgação e incentivo à participação social nas APGF(s) que é feita por parte do Poder Legislativo, mas podemos incluir nesta questão o Poder Executivo municipal.

Outro aspecto relevante que viabilizaria a ampliação da participação nas APGFs no município de Porto Alegre é o horário que a mesma ocorre. Assim, sugere-se que os Poderes Legislativo e Executivo do município de Porto Alegre, estudem a possibilidades de

flexibilizar os horário das APGFs , uma vez que 74,0% dos cidadãos, participantes em potencial, afirmaram que participariam da APGF se a mesma ocorresse fora do horário comercial ou em finais de semana. Sabe-se que a realização da APGF em horário comercial não é o único impeditivo da ampliação da presença dos cidadãos, no entanto, se um aspecto operacional pode inviabilizar a efetiva participação de parte da população, este deve ser considerado. Assim, deve-se refletir sobre a implementação de outras alternativas como desde a decretação de um feriado anual (para a realização de APGF do último quadrimestre de cada ano) para tal, ou a realização das APGF quadrimestrais em finais de semana ou no final do expediente da tarde, ou a realização da APGF nos bairros, nas regiões do OP, nas escolas da rede municipal, nas Universidades, em formato de cunho educativo e incentivo ao controle social por parte da população.

É oportuno que os representantes do Poder Legislativo e Executivo municipal avaliem este tema, uma vez que a APFG, foi criada pelo legislador para que o cidadão estivesse presente e pudesse efetivamente exercer o controle social sobre as contas públicas. A medida mais simples e imediata deveria ser o retorno da apresentação de contas do OSPOA ( Prestação de Contas das Atividades de Controle Social do OSPOA) que originalmente acontecia ao final da APGF (setembro de 2015 até setembro 2017) e favorecia o entendimento do público presente sobre o verdadeiro significado de controle social das contas públicas, além de acrescentar público qualificado à APGF, conforme registrado na Tabela 1, e, para que a APGF não ultrapassasse o intervalo das 12h, seria só antecipar o seu início em 1 hora, ou seja, às 9 horas.

Esta pesquisa também constatou que a UFRGS, por meio do Projeto de Extensão denominado Participação das Audiências Públicas de Gestão Fiscal e o Observatório Social de Porto Alegre são atores importantes uma vez que garantem, de alguma maneira, a presença de cidadãos nas APGF do município de Porto Alegre. Do contrário, se não há público presente, qual o sentido de realizar a APGF? O propósito do Legislador ao criar este instrumento foi garantir o controle da sociedade sobre o Estado ( nas três esferas). Assim, se o Poder Legislativo, atua apenas divulgando em jornais de circulação a realização das respectivas APGF como determina a lei, e esta atuação legal não resulta na presença de cidadãos, é necessário que a Câmara de Vereadores, através da CEFOR bem como da Prefeitura de Porto Alegre se debrucem sobre este tema, no sentido de buscar , formas para garantir a ampliação do número de cidadãos nas referidas audiências bem como sejam capazes de compreender os conteúdos abordados. São grandes desafios e precisam ser

compartilhados entre os Poderes Legislativo e Executivo, inclusive buscando apoio de outras instituições da sociedade.

Por fim, o registros taquigráficos das APGF e outras Audiências Públicas, sob a responsabilidade da CEFOR são uma fonte importante de conhecimento tanto para os cidadãos quanto para os vereadores integrantes da CEFOR, possibilitando assim, qualificar a participação da cidadania e também qualificar a ação de fiscalização do Parlamento, uma vez que uma de suas funções fim é fiscalização das ações do Poder Executivo. Além disso, a riqueza de conteúdo, encontrado nas referidas notas taquigráficas das APGF(s) do município de Porto Alegre, oferece muitas possibilidades de análises que não foram aqui exploradas. Há um universo de documentos nos quais é possível resgatar histórias, personalidades, registros de associações de moradores extintas que venham contribuir para reflexões e proposições à cidadania Portoalegrense cujo foco deve ser incorporado em pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Gonçalves *et al.* Democracia, neoliberalismo e políticas públicas no velho e novo mundo: desafios para o século XXI. **Políticas Públicas**, São Luís, v.11, n. 2, p. 11-26, jul./dez. 2007.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino; FORTES, Mauri. A Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios- uma revisão crítica. **REUNA**,v.10, n. 3, 2005. Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/issue/view/10>. Acesso em: 21 nov. 2015.

ARAUJO, Maria Celina Soares D'. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃOGOVERNAMENTAIS - ABONG. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002**. Estudos e pesquisas. Informação econômica. Rio de Janeiro, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃOGOVERNAMENTAIS - ABONG. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005**. Estudos e pesquisas. Informação econômica. Rio de Janeiro, 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-22.

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

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 271-308.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, n. 39, p. 149-74, 1997.

AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BALDIN, Nelma & MUNHOZ, Elzira Bagatin. Snowball (Bola de Neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. **I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação**. Curitiba, 2011.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington, DC, 2008. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org>. Acesso em: 14 out. 2015.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma outra cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21 p. 83-108, nov. 2003.

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

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAMIGO, Alicia; ALVES, Fatima; FRANCO, Creso; CAZELLI, Sibebe. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo a luz de Bourdieu e de Coleman. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p. 487-594, set./dez. 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 Presidência da República. 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 nov. 2015.

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

BRASIL. **Estatuto da cidade e legislação correlata**. Lei nº10.257, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, 04 de Maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Gestão democrática dos recursos públicos / Programa Nacional de Educação Fiscal**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernos-pedagogicos-versao-2014/caderno-4/view>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL Presidência da República. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de**

elaboração: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 7. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 295 p. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO7.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL Presidência da República. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios : relatório de gestão fiscal** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 3. ed. – Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2010. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/port\\_249/MDF\\_Volume\\_I\\_II\\_3edicao.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/port_249/MDF_Volume_I_II_3edicao.pdf). Acesso em: 23 ago. 2016

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1991.

CARPES, Esmarioto; BIANCO, Clicéres Mack Dal. Acesso à informação e transparência na administração pública. **Revista de Administração FW**, v. 11 n. 20, p. 49-69, dez. 2013. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revisteadm/article/download/957/1711>. Acesso em: 19 dez. 2015.

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

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **PólisPapers**, São Paulo, n. 2, 1998.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **O que é um Comitê de Bacia Hidrográfica?** Brasília. Disponível em: <http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx> . Acesso em: 25 nov. 2015.

CÂMARA DOS VEREADORES. Prefeitura de Porto Alegre. Seção Taquigrafia: CEFOR 06/03/2001, CEFOR 29/03/2001, CEFOR 05/06/2001, CEFOR 16/10/2001, CEFOR 06/11/2001,003ª CEFOR 30/03/2004, CEFOR18/03/2005.

CHIEZA, Rosa Angela. **Curso de Tecnologia e Controle Social**. PowerPoint, 2012.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. 2008. Tese de Doutorado – Programa de Pós Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

CHIEZA, Rosa Angela; SOUZA, Tania Santos Coelho de. **Controle Social, Transparência e Acesso à Informação**. Curso de Extensão em Educação Fiscal e Cidadania. UFRGS, 2015.

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



COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CONSOCIAL. CONSOCIAL livre de BH. **O que é uma conferência?** Disponível em: <<http://livreconsocialbh.wordpress.com/about/o-que-e-uma-conferencia>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

CORREIA, M. V. da C. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, n. 77, p. 148-175, mar. 2004.

COSTA, André Galindo da & PERES, Úrsula Dias. Modelos Teóricos Explicativos para Instituições Participativas: Construção de um quadro conceitual. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, p. 1-21, 2014.

COSTA SOBRINHO, João Elias de Oliveira. **Amortecendo as relações ente Estado e sociedade civil**: a secretaria geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010). Manuscrito, Apresentado no Seminário intermediário da ABCP. São Carlos, jul. 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.

CULAU, Ariosto; FORTIS, Martin. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. **XI Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La administración Publica**, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DOMINGOS, Fernando Deodato; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O Papel (não exercido) pelas Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras Municipais. **XII Congresso USP Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, julho de 2016.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 800-2.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS. Projeto de Lei Complementar nº 18 / 99. *Revista Jurídica Virtual - Brasília*, vol. 1, n. 1, maio 1999

FEDOZZI, Luciano. **O eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000b.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**: Potencialidades, limites e principais dilemas dessa invenção democrática contemporânea. Rio de Janeiro: Revista do CEBES, 2009.

FEDOZZI, Luciano. Participação popular no governo municipal de Porto Alegre (Capítulo I) e 1989 - Iniciando a experiência do OP: a prática como critério da verdade? (Capítulo II). In: **O poder da aldeia**. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000a.

FERREIRA Filho, Manoel G. **Liberdades Públicas**. São Paulo, Ed. Saraiva, 1978.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 36, n.3, p. 375-398, 2002.

FONSECA, Igor Ferraz da; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas do poder executivo federal: fatores de efetividade. Texto para discussão nº1873. Ipea, Brasília, set.2013.

FRANÇA, Cassio Luiz de & GARIBE, Roberto Nami. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 313-336.

FRANZESE, Cibele & PEDROTTI, Paula Maciel. Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo: para além da retórica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 207-232, 2005.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade e democracia. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n.2, p. 175-187, 2003.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? **Política & Sociedade**, n.5, p. 119-138, 2004.

GARCIA, L. M. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: NASCIMENTO, R.(coord.). **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003. p. 139-178.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, M. da G. **Mídia, terceiro setor e MST** - Impactos sobre o futuro das cidades e do campo. Petrópolis: Vozes, 2000.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 121-250, 1999.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 34-42.

GURZA LAVALLE, Adrian.. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, n. 66, p. 91-110, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. La construcción política de las sociedades civiles. In: GURZA LAVALLE, Adrian. **El horizonte de la política** - Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: Ciesas, 2011. p. 207-268.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Audiências públicas no âmbito do governo federal**: análise preliminar e bases para avaliação. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio\\_audiencias\\_publicas.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf).> Acesso em: 17 Jul. 2016

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Audiências públicas no âmbito do governo federal**: análise preliminar e bases para a avaliação. Relatório de pesquisa. 2012a.

KLECHEN, Cleiton Fabiano; BARRETO, Raquel de Oliveira; PAULA, Ana Paula Paes de. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2011.

LACHER, Eduardo R. Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o Orçamento Participativo. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, ano 22, n. 4, p. 219-237, 1995.

LEITE, Cristina Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil e na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2005.

MAIA, Rousiley C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 81, p. 147-174, 2010.

MALMAN, Pedro Sampaio; PARENTE, Pedro Pullen; CALHEIROS, Renan; ORNÉLAS, Waldeck. **Projeto de Lei Complementar nº 18 / 99 Exposição de Motivos**. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999, p.3. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/35/23>. Acesso em 09/10/2016

MALMAN, Pedro Sampaio; PARENTE, Pedro Pullen; CALHEIROS, Renan; ORNÉLAS, Waldeck. Senado Federal. **Projetos e matérias legislativas**. [www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/.../dDocName%3A2750069](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/.../dDocName%3A2750069) Acessado em 23/08/2016

MENDES, Sérgio. **Lei de Responsabilidade Fiscal- Parte I**. 2014. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/curso/main/downloadPDF?aula=47081>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

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

MONASTERIO, Leonardo. Capital Social e Economia: antecedentes e perspectivas. **V Encontro de Economia Política em Fortaleza**, 2000.

MONTAÑO, Carlos & DURIGHETTO, Maria L. **Estado, classe em movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, M. de. Nacional: Governo é conivente com desvio de verbas a ONGs, diz Maia. **Jornal Estadão online**, São Paulo, 8 jul.2007.

MORAES, R. **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: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, 1991.

OLIVEIRA, F. M. de. Orçamento participativo: instrumento de democratização da gestão pública. In: PRAZERES, M. Al. B.; MACÊDO, M. (org.). **O poder, o controle social e orçamento público**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 39-53.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

PERES, UrsulaDias;FRACALANZA, Ana Paula;COSTA, André Galindo da; RIZZI, Raquel. Estruturas de Governança no Setor Público e a Gestão Participativa: Dilemas e Possibilidades no Brasil Contemporâneo. In: ZANIRATO, Sílvia Helena (org.). **Mobilização e mudança social: experiências de participação política na sociedade contemporânea**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 11-35.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Transparência na Administração Pública: O Que Mudou Depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador**. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2004/2004\\_ENAPG196.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG196.pdf)> \_Acesso em: 18 dez. 2015.

PIRES, R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **IPEA**. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3. Brasília, 2010. cap. 21, p. 565-585.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente, 2000**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PI-RES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PI-RES_Valdemir.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL: Um século de luta pelo direito à saúde. 62'36". Direção: Renato Tapajós, 2006. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=cSwIL\\_JW8X8](http://www.youtube.com/watch?v=cSwIL_JW8X8)>. Acesso em: 09 nov. 2015.

PONTUAL, Pedro de C. **O processo educativo no orçamento participativo: Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado**. 2000. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

PORTO ALEGRE. Balanço das Finanças Públicas. 2014. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgm/default.php?p\\_secao=8](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgm/default.php?p_secao=8)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. **Fóruns Regionais de Planejamento e o Orçamento Participativo**. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_cidadao/?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidadao/?p_secao=16). Acesso em: 22 nov. 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). **Em Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RABAT, Marcio Nuno. **Representação, participação política e controle social: instituições, atores e história**. Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa, Biblioteca virtual da câmara, 2010. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao\\_politica\\_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 30 set. 2015.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RAYMUNDO, Prux, P.; GASSEN, Balsan, L. y LUIZ DE MOURA, G. "**Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA**", em **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Noviembre 2012.

RENNÓ, Lucio. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 71-82, 2003.

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

REZENDE, Humberto Pinheiro. **Contabilidade Aplicada**. UNOPAR VIRTUAL. 2014.

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.

RICCI, R. De organizações populares e movimentos sociais brasileiros. **Política Democrática: Revista de Política e Cultura**, Brasília, v. 7, n. 21, p. 45-48, jul. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de procedimentos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Agosto 2000. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

SÁ e SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: **IPEA**. Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3. Brasília, 2010. cap. 25, p. 661-683.

SANTOS, Daniel dos; OLIVEIRA, GleysonArleide ; OZKALUSTYAN, Maria Luisa Do Vale; KEPPKE, Rosane Segantin. **Controle social de obras públicas: Diretrizes para a elaboração de um aplicativo**, SP: ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES, 2017. Disponível em:<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/tcc/8-TCC-controle--social-de-obras-publicas-TCM-G1.pdf> Acesso em : 29 nov. 2018

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

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999. Editado em fev. 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. **Introdução: Ampliar o cânone democrático. Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, J. O. Conselhos, controle social e racionalidade do Estado. **Divulgação em saúde para debate**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 118- 127, jun. 2008.

SILVA, Jaqueline M. C. Controle Social das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Controle**, Ceará, v. VIII, n. 1, set. 2010.

SILVA, Marcelo Kunrath. Introdução ao número especial de Sociologias. **Sociologias**, v.13, n. 28, p. 14-16, 2011.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, 2006.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **Controle Social da Gestão Pública: Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. 2010. Dissertação de Mestrado.

SINTOMER, Yves. **O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 122-38.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, ano 15, n. 4, p.84-97, 2001.

SOUZA, Luciana Andressa Martins. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, p. 245-285, 2011.

SOUZA, Tânia Santos Coelho de. **Ideias, atores e campos estratégicos: a transferência de ideias e práticas entre o campo de combate à corrupção e o campo da educação fiscal no Brasil**. 2015. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2015.

STEFANELLO, A. G. F. O papel do Direito no controle social das políticas públicas. **Revista de Direito da Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal**, Porto Alegre, v. 1, n. 9, p. 37-52, nov. 2009.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: O'DONNELL,Guilherme; TULCHIN, Joseph S.; VARAS, Augusto (org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**.Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. p. 221-273.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-142.

TELLES, Vera. Sociedade Civil e Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VAZ, Alexander & PIRES, Roberto. **Participação social como método de Governo?** Um mapeamento das "interfaces socio-estatais" nos programas desenvolvidos pelo governo federal. Leituras complementares. Brasília: IPEA Manuscrito, 2011.

VERLE, João; BRUNET, Luciano (org.). **Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayi, 2002.

VILLAS-BÔAS, Renata J. A. Participação popular nos governos locais. **Revista Pólis**,n.14, 1994.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In:PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias deavaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-50.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



## APÊNDICE A –QUESTIONÁRIO I – CIDADÃO QUE PARTICIPA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL - APGF

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O objetivo **deste instrumento é conhecer o perfil do cidadão que participa** das APGF, **sua percepção e expectativas** em relação ao referido instrumento de controle e participação. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

### BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

#### 1) Sexo

1.  Masculino 2.  Feminino

#### 2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa)

1.  branca                      2.  preta                      3.  amarela  
4.  parda                      5.  indígena

#### 3) Escolaridade

1.  Ensino fundamental      2.  Ensino médio                      3.  Superior incompleto  
4.  Superior completo      5.  Especialização                      6.  Mestrado incompleto  
7.  Mestrado completo      8.  Doutorado incompleto                      9.  Doutorado completo

#### 3.1) Instituições onde cursou( pública ou privada):

1. Ensino Fundamental \_\_\_\_\_  
2. Ensino Médio \_\_\_\_\_  
3. Ensino Superior \_\_\_\_\_  
4. Pós Graduação \_\_\_\_\_

#### 4) Pratica alguma religião ou culto?

1.  Sim, qual? \_\_\_\_\_ 2.  Não

#### 5) Faixa etária

1.  até 20 anos                      4.  de 41 a 60 anos

2. ( ) de 21 a 30 anos                      5. ( ) mais de 60 anos  
3. ( ) de 31 a 40 anos

**6) Renda familiar mensal (média)**

1. ( ) Abaixo de R\$ 500,00  
2. ( ) De R\$ 500,00 até 1.500,00  
3. ( ) De R\$ 1.501,00 até 2.500,00  
4. ( ) De R\$ 2.501,00 até 4.000,00  
5. ( ) De R\$ 4.001,00 a 8.000,00  
6. ( ) De R\$ 8.001,00 a 12.000,00  
7. ( ) Acima de R\$ 12.001,00 8. ( ) Não sabe

**7) Município/UF de residência** \_\_\_\_\_

**8) Profissão/Ocupação principal: descreva o que o você faz:**

---

---

**9) Qual é a sua situação de emprego?**

- ( ) 1. Empregado(a) setor privado com carteira assinada  
( ) 2. Empregado(a) setor privado sem carteira assinada  
( ) 3. Empregado(a) do setor público concursado  
( ) 4. Empregado(a) do setor público celetista  
( ) 5. Autônomo(a)  
( ) 6. Setor Informal  
( ) 7. Do lar  
( ) 8. Invalído(a)/encostado(a)  
( ) 9. Empregador(a)  
( ) 10. Desempregado(a)  
( ) 11. Estudante com bolsa de pesquisa  
( ) 12. Estudante sem bolsa de pesquisa  
( ) 13. Aposentado(a)

**9.1) Setor de representação a que pertence**

1. ( ) Poder público                      2. ( ) Sociedade civil                      3. ( ) Nenhum

**10) Há quanto tempo participa das Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre?**

1. ( ) Menos de 1 ano      2. ( ) De 1 a 3 anos      3. ( ) De 4 a 6 anos  
4. ( ) De 7 a 10 anos      5. ( ) Mais de 10 anos      6. ( ) Não sabe/não se aplica

**11) De quantas Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre já participou?**

---

**12) Você participa de alguma entidade, associação ou movimento social?**

1. ( ) Não.      2. ( ) Sim.      Quais? \_\_\_\_\_

**13) Além desta audiência, você participa de outras instituições voltadas à participação da sociedade civil em algum dos níveis de governo?**

1. ( ) Não.      2. ( ) Sim

**SE SIM,**

**13.1) Quais? (pode-se marcar mais de uma opção)**

1. ( ) Mecanismos nacionais. Qual \_\_\_\_\_  
2. ( ) Mecanismos estaduais. Qual \_\_\_\_\_  
3. ( ) Mecanismos municipais/locais. Qual \_\_\_\_\_

**BLOCO II – A PARTICIPAÇÃO DOS(AS) CIDADÃOS(ÃS)  
NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL**

**14) Como você foi informado sobre a Audiência Pública de Gestão Fiscal?**

---

**15) Qual a sua motivação no acompanhamento da prestação de contas do município?**

**Circule suas três opções, em ordem de relevância, indicando sua 1a, 2a e 3a opção para os itens**

1. Convicções pessoais (1a) (2a) (3a)
2. Convicções da minha instituição (1a) (2a) (3a)
3. Convicções do meu setor (1a) (2a) (3a)
4. Convicções de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos (1a) (2a) (3a)
5. Convicções, envolvendo toda a coletividade (1a) (2a) (3a)
6. Não sabe (1a) (2a) (3a)
7. Outros \_\_\_\_\_ (1a) (2a) (3a)

**16) Avalie o seu grau de articulação com o público presente à Audiência Pública de Gestão Fiscal:**Muito satisfatória (a),Satisfatória (b), Pouco satisfatória (c), Insatisfatória (d), Não Sabe/ Não se aplica (e)

1. Poder público (a) (b) (c) (d) (e)
2. Sociedade civil (a) (b) (c) (d) (e)

**17) Houve algum tipo de preparação de sua parte para participar dessa Audiência?**

1. ( ) Não 2. ( ) Sim \_\_\_\_\_

**18) Você considera satisfatórias as informações, os esclarecimentos e a prestação de contas ofertadas pelos representantes da administração municipal?**

1. ( ) Sempre
2. ( ) Na maioria das vezes
3. ( ) Poucas vezes
4. ( ) Nunca
5. ( ) Não sabe
6. ( ) Outra: \_\_\_\_\_

**19) Em geral, os assuntos tratados na Audiência Pública de Gestão Fiscal foram facilmente compreendidos por você?**

1.  Não      2.  Sim, parcialmente      3.  Sim, plenamente

**20) A linguagem utilizada durante a Audiência Pública de Gestão Fiscal foi facilmente compreendida por você?**

1.  Não      2.  Sim, parcialmente      3.  Sim, plenamente

**21) Em geral, você considera que os assuntos tratados na Audiência Pública de Gestão Fiscal foram facilmente compreendidos pelos demais participantes?**

1.  Não      2.  Sim, parcialmente      3.  Sim, plenamente

**22) Você considera que a linguagem utilizada durante a Audiência Pública de Gestão Fiscal é facilmente compreendida pelos demais participantes?**

1.  Não      2.  Sim, parcialmente      3.  Sim, plenamente

**23) ) Como você considera a sua participação nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal?**

1.  Muito satisfatória    2.  Satisfatória    3.  Pouco satisfatória    4.  Insatisfatória

**Justifique:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**24) Como você considera a participação dos demais cidadãos nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal?**

Muito satisfatória (a),                      Satisfatória (b),

Pouco satisfatória (c),                      Insatisfatória (d),

Não sabe/Não se aplica (e).

1. Número total de cidadãos (ãs) (a) (b) (c) (d) (e)

2. Diversidade de setores representados (a) (b) (c) (d) (e)

3. Número de cidadãos (ãs) em cada setor (a) (b) (c) (d) (e)

**Justifique** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

---

**25) Em geral, como você avalia o desempenho do Poder Executivo(SMF), do Poder Legislativo(CEFOR) e do público presente durante o desenvolvimento da Audiência Pública de Gestão Fiscal?**

Ajuda bastante (a), Ajuda (b), Não ajuda nem atrapalha (c), Atrapalha (d), Atrapalha bastante (e), Não sabe/Não se aplica (f)

1. Poder público: SMF(a) (b) (c) (d) (e) (f)
2. Poder público: CEFOR(a) (b) (c) (d) (e) (f)
3. Sociedade civil (a) (b) (c) (d) (e) (f)

**25.1) Avalie as seguintes estruturas organizacionais envolvidas na realização da Audiência Pública de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre:**

Muito satisfatória (a), Satisfatória (b), Pouco satisfatória (c), Insatisfatória (d), Não sabe/Não se aplica (e)

1. CEFOR- Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Mercosul no Poder Legislativo do Município de Porto Alegre (a) (b) (c) (d) (e)
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações) (a) (b) (c) (d) (e)
3. Regimento interno (a) (b) (c) (d) (e)
4. Presidência (a) (b) (c) (d) (e)
5. Representantes da SMF(a) (b) (c) (d) (e)
6. Controladoria Municipal (a) (b) (c) (d) (e)
7. Plenária (a) (b) (c) (d) (e)

**26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelos Poderes EXECUTIVO e LEGISLATIVO para a conquista de efetiva participação dos cidadãos nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre? (marque no máximo três alternativas em ordem de importância)**

1. ( ) Pouco tempo de divulgação da Audiência
2. ( ) A especificidade da temática
3. ( ) Baixa prioridade política por parte da CEFOR

4.  Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5.  Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6.  Questões políticas alheias à agenda da CEFOR
7.  Excesso de burocracia
8.  Divergência nas opiniões dos componentes da CEFOR e da SMF
9.  Baixa prioridade política por parte do Poder Legislativo Municipal
12.  Outras \_\_\_\_\_

**27) Quais os principais pontos fortes na Audiência Pública de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre?**

---

---

**28) O você acha que poderia ser feito para melhorar a participação do cidadão nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre?**

---

---

**29) Você conhece a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?**

- Sim       Não

**30) Você conhece a Lei Complementar nº 131/2009, Lei da Transparência?**

- Sim       Não

**31) Você conhece a Lei nº 12.527/2011 Lei de Acesso a Informação?**

- Sim       Não

**32) Você sabe se o seu Município tem Portal da Transparência?**

- Sim       Não

**33) ) Você conhece o Portal da Transparência do Município de Porto Alegre?**

- Sim  Não

**34 ) Você conhece o Portal da Transparência de outros municípios?** (

)Sim, qual/quais:\_\_\_\_\_ ( ) Não

**35) As informações da prestação de contas apresentadas no portal do Município de Porto Alegre são de fácil entendimento?**

( ) Sim ( ) Não

**36) Você acompanha alguma outra forma de prestação de contas do Município de Porto Alegre?**

( ) Sim, qual:\_\_\_\_\_ ( ) Não

**37) Você conhece o Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS)?**

( ) Sim ( ) Não

**38) Você acha que as informações da prestação de contas apresentadas no portal do TCE/RS sobre o Município de Porto Alegre são de fácil entendimento?**

( ) Sim ( ) Não

**39) O que você achou desta iniciativa da lei de disponibilizar as informações públicas?**

( ) Boa ( ) Ruim

**40) O que você propõe para que o cidadão e a coletividade acessem com maior frequência os dados das contas públicas?**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**41) Você gostaria de receber treinamento adequado para poder interpretar as informações relativas às finanças municipais e poder participar mais das atividades públicas?**

( ) Sim ( ) Não

**42) Você acha interessante um espaço exclusivo para orientação de como pesquisar e como interpretar os dados de prestação de contas do município?**



Sim       Não

**43) Você tem conhecimento se o Município de Porto Alegre possui SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), conforme determina a LAI ?**

Sim       Não

Se SIM, onde está localizado? \_\_\_\_\_

**44) Você já usou a LAI – Lei de Acesso a Informação, no Município de Porto Alegre?**

Sim       Não

**45) Foi atendido?**     Sim                       Não

**45.1 Em que prazo?**    20 dias ou menos    mais de 20 dias

**Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.**

---

---

---

---

---

---

---

**MUITO OBRIGADA**

## **APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO II – CIDADÃO POTENCIAL PARTICIPANTE DAAPGF**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O objetivo deste instrumento é conhecer o perfil do cidadão que nunca participou das APGF, sua percepção e expectativas em relação ao referido instrumento de controle e participação. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

### **BLOCO I – PERFIL DO(A) ENTREVISTADO(A)**

#### **1) Sexo**

1.  Masculino 2.  Feminino

#### **2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa)**

1.  branca                      2.  preta                      3.  amarela  
4.  parda                      5.  indígena

#### **3) Escolaridade**

1.  Ensino fundamental      2.  Ensino médio                      3.  Superior incompleto  
4.  Superior completo      5.  Especialização                      6.  Mestrado incompleto  
7.  Mestrado completo      8.  Doutorado incompleto                      9.  Doutorado completo

#### **3.1) Instituições onde cursou (pública ou privada):**

1. Ensino Fundamental \_\_\_\_\_  
2. Ensino Médio \_\_\_\_\_  
3. Ensino Superior \_\_\_\_\_  
4. Pós Graduação \_\_\_\_\_

#### **3.2) SE ESTUDANTE DE GRADUAÇÃO DA UFRGS:**

a) Qual o curso? \_\_\_\_\_

b) Cursou a disciplina Economia do Setor Público? \_\_\_\_\_

**4) Qual sua religião ou culto? \_\_\_\_\_**

#### **5) Faixa etária**

1.  até 20 anos                      4.  de 41 a 60 anos  
2.  de 21 a 30 anos                      5.  mais de 60 anos

3. ( ) de 31 a 40 anos

**6) Renda familiar mensal (média)**

1. ( ) Abaixo de R\$ 500,00
2. ( ) De R\$ 500,00 até 1.500,00
3. ( ) De R\$ 1.501,00 até 2.500,00
4. ( ) De R\$ 2.501,00 até 4.000,00
5. ( ) De R\$ 4.001,00 a 8.000,00
6. ( ) De R\$ 8.001,00 a 12.000,00
7. ( ) Acima de R\$ 12.001,00 8. ( ) Não sabe

**7) Município/UF de residência** \_\_\_\_\_

**8) Profissão/Ocupação principal: descreva o que o (a) senhor (a) faz:**

---



---

**9) Qual é a sua situação de emprego?**

- ( ) 1. Empregado(a) setor privado com carteira assinada
- ( ) 2. Empregado(a) setor privado sem carteira assinada
- ( ) 3. Empregado(a) do setor público concursado
- ( ) 4. Empregado(a) do setor público celetista
- ( ) 5. Autônomo(a)
- ( ) 6. Setor Informal
- ( ) 7. Do lar
- ( ) 8. Invalído(a)/encostado(a)
- ( ) 9. Empregador(a)
- ( ) 10. Desempregado(a)
- ( ) 11. Aposentado(a)
- ( ) 12. Estudante com bolsa de pesquisa
- ( ) 13. Estudante sem bolsa de pesquisa
- ( ) 14. Estudante com estágio remunerado

**9.1) Setor de representação a que pertence**

1. ( ) Poder público                      2. ( ) Sociedade civil                      3. ( ) Nenhum

**BLOCO II – A PERCEPÇÃO DOS(AS) CIDADÃOS(ÃS) QUE NUNCA PARTICIPARAM DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL SOBRE O REFERIDO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

**10) Você tem conhecimento de que quadrimestralmente, o município de PORTO ALEGRE, assim como outros entes da federação (União, Estados e Municípios) realiza, quadrimestralmente, uma AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL (APGF), para mostrar à sociedade quanto arrecadou, onde gastou, e outros indicadores?**

sim  não.

**10.1) A quais motivos você atribui o seu desconhecimento desta ferramenta de controle e participação social que é a APGF? \_\_\_\_\_**

\_\_\_\_\_

**10.2) Agora que você já tomou conhecimento sobre estas APFGF, realizadas quadrimestralmente, em geral, numa manhã, durante a semana, você participaria?**

Sim  Não

**Justificativa: \_\_\_\_\_**

\_\_\_\_\_

**11) Se você tem conhecimento de que estas APGF, são realizadas para a prestação de contas do Município ao cidadão, porque você nunca participou ?**

**Enumerar as razões me ordem de importância**

Não tem tempo, uma vez que são realizadas em dias úteis, em horário comercial

Não tenho interesse no tema

Acredito que se eu for, não compreenderei o tema tratado

Outro: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**12) SE a APGF fosse realizada no final de semana e ou após o horário comercial você participaria ?**

SIM  NÃO

**Justificativa:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**13) Na sua percepção, a sociedade civil participa em grande número das APGF?**

\_\_\_\_\_

**14) Na sua opinião, quais seriam as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelos Poderes EXECUTIVO, SMF, e LEGISLATIVO, CEFOR, para a conquista de efetiva participação dos cidadãos nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre? (marque no máximo três alternativas em ordem de importância)**

1.  Pouco tempo de divulgação da Audiência
2.  A especificidade da temática
3.  Baixa prioridade política por parte da CEFOR( Legislativo)
4.  Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5.  Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6.  Questões políticas alheias à agenda da CEFOR(Legislativo)
7.  Excesso de burocracia
8.  Divergência nas opiniões dos componentes da CEFOR(Legislativo) e da SMF(Executivo)
9.  Baixa prioridade política por parte do Poder Legislativo Municipal
12.  Outras \_\_\_\_\_

**15) Na sua opinião, quais os aspectos positivos da Audiência Pública de Gestão Fiscal no Município de Porto Alegre?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**16) O que poderia ser feito para melhorar a participação do cidadão nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal do Município de Porto Alegre?**

---

---

**17) Você conhece a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?**

Sim       Não

**18) Você conhece a Lei Complementar nº 131/2009, Lei da Transparência?**

Sim       Não

**19) Você conhece a Lei nº 12.527/2011 Lei de Acesso a Informação?**

Sim       Não

**20) Você sabe se o seu Município tem Portal da Transparência?**

Sim       Não

**21) Você conhece o Portal da Transparência do seu Município ou algum outro?**

**Do Município?**       Sim  Não

**Outro?**       Sim  Não Qual: \_\_\_\_\_

**22) As informações da prestação de contas apresentadas no portal do Município são de fácil entendimento?**

Sim       Não

**23) Você acompanha alguma outra forma de prestação de contas de seu Município?**

Sim, qual: \_\_\_\_\_  Não

**24) Você conhece o Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS)?**

Sim       Não

**24.1) Se sim, já o utilizou em algum momento?**

Sim  Não

**25) As informações da prestação de contas apresentadas no portal do TCE/RS sobre o Município de Porto Alegre são de fácil entendimento?**

Sim  Não

**26) Você tem conhecimento se o seu município possui SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), conforme determina a LAI ?**

Sim  Não

Se SIM, onde está localizado? \_\_\_\_\_

**27) Você já usou alguma vez a LAI- Lei de Acesso a Informação ?**

SIM . Qual o tema? \_\_\_\_\_

Não

**27.1) Foi atendido?**

Sim  Não

**27.2) E em que prazo?**

20 dias ou menos  mais de 20 dias

**28) O que você achou desta iniciativa da lei de disponibilizar as informações públicas?**

Boa  Ruim

**29) O que você propõe para que o cidadão e a coletividade acessem com maior frequência os dados das contas públicas?**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**30) Você gostaria de receber treinamento adequado para poder interpretar as informações relativas às finanças municipais e poder participar mais das atividades públicas?**

Sim  Não

**31) Você acha interessante um espaço exclusivo para orientação de como pesquisar e como interpretar os dados de prestação de contas do município?**

Sim       Não

**Espaço destinado para considerações adicionais, bem como críticas e sugestões sobre este questionário.**

---

---

---

---

---

**MUITO OBRIGADA!**



**APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO III - DESTINADO AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO: ORGANIZADORES DA APGF, REPRESENTANTES DA Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL (CEFOR)**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O objetivo deste instrumento é conhecer a percepção dos organizadores das APGF, representante da CEFOR/PODER LEGISLATIVO sobre o referido instrumento de controle e participação social. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

**1)QUAL O CARGO OU FUNÇÃO QUE DESEMPENHA NA CEFOR?**

**2) QUAL SEU VÍNCULO COM A CÂMARA DE VEREADORES?**

- 1.Funcionário de Carreira  
 2.Cargo em Comissão

**3) ESCOLARIDADE**

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 1. <input type="checkbox"/> Ensino fundamental | 2. <input type="checkbox"/> Ensino médio         | 3. <input type="checkbox"/> Superior incompleto |
| 4. <input type="checkbox"/> Superior completo  | 5. <input type="checkbox"/> Especialização       | 6. <input type="checkbox"/> Mestrado incompleto |
| 7. <input type="checkbox"/> Mestrado completo  | 8. <input type="checkbox"/> Doutorado incompleto | 9. <input type="checkbox"/> Doutorado completo  |

**3.1) QUAL SEU CURSO DE FORMAÇÃO?**

**4) A CEFOR POSSUI RECURSOS MATERIAIS À SUA DISPOSIÇÃO PERMANENTE?**

1.  Sala específica 2.  Estrutura de secretaria 3.  Recursos computacionais

**5) EXISTE ALGUMA ESTRUTURAÇÃO DA BASE DE DADOS PRODUZIDOS PELA CEFOR EM RELAÇÃO AS APGF?**

**6) EXISTE ALGUMA ESTRUTURAÇÃO DE ESTUDOS REALIZADOS HISTORICAMENTE PELA CEFOR EM ESPECIAL APÓS A LRF ( 2000) E A LC Nº 131/2009 EM RELAÇÃO AS APGF?**

**7) COMO SÃO ARMAZENADOS OS CONTEÚDOS PRODUZIDOS PELA CEFOR?**

**8) COMO A CEFOR SE ORGANIZA INTERNAMENTE PARA A REALIZAÇÃO DAS APGF ?**

**9) COMO A CEFOR SE ORGANIZA EXTERNAMENTE COM O PODER EXECUTIVO PARA A REALIZAÇÃO DAS APGF?**

**10) QUAL A O FORMATO DA EQUIPE DE ASSESSORIA À CEFOR E QUAIS AS ATRIBUIÇÕES DE CADA COMPONENTE NA PREPARAÇÃO DA APGF?**

**11) NA SUA PERCEPÇÃO, QUAL O PAPEL DA CEFOR/PODER LEGISLATIVO PARA A EFETIVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, CONSIDERANDO EXCLUSIVAMENTE AS APGF?**

**12) NA SUA PERCEPÇÃO, A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL TEM SIDO EFETIVAMENTE UTILIZADA PELA COMUNIDADE DE PORTO ALEGRE COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA CONDUTA E DO DESEMPENHO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, CONSIDERANDO EXCLUSIVAMENTE AS APGF?**

**13) O TEXTO DA LRF E DA LC Nº 131/ 2009 PREVÊ QUE A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA MEDIANTE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E Á REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS. QUAL TEM SIDO A ATUAÇÃO DA CEFOR PARA INCENTIVAR ESSE TIPO DE PARTICIPAÇÃO?**

**14) O QUE O SR.(A) CONSIDERA QUE SEJAM FATORES QUE DIFICULTAM A PARTICIPAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE CIDADÃOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE?**

- 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- 2. A complexidade do tema
- 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas
- 4.O baixo nível de escolarização da população porto alegre
- 5. Falta de vontade política por parte da população
- 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- 7.Outro:

**15) ESPAÇO DESTINADO PARA CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, BEM COMO CRÍTICAS E SUGESTÕES SOBRE ESTE QUESTIONÁRIO.**

**APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO IV–DESTINADO A SERVIDORES DA ASSESSORIA DE IMPRENSADO PODER LEGISLATIVO/CEFOR.**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. **O objetivo deste instrumento é conhecer a percepção da assessoria de imprensa do PODER LEGISLATIVO**, sobre as Audiências Públicas de Gestão Fiscal, organizadas quadrimestralmente pela CEFOR/PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO sobre o referido instrumento de controle e participação social. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

**01) QUAL O CARGO OU FUNÇÃO QUE DESEMPENHA NA CÂMARA DE VEREADORES?**

---

**02) QUAL SEU VÍNCULO COM A CÂMARA DE VEREADORES?**

1. Funcionário de Carreira

2. Cargo em Comissão

**03) ESCOLARIDADE**

1.  Ensino fundamental    2.  Ensino médio    3.  Superior incompleto  
 4.  Superior completo    5.  Especialização    6.  Mestrado incompleto  
 7.  Mestrado completo    8.  Doutorado incompleto    9.  Doutorado completo

3.1) QUAL SEU CURSO DE FORMAÇÃO? \_\_\_\_\_

**04) VOCÊ JÁ PARTICIPOU DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL?**

Sim Quantas? \_\_\_\_\_  Não

4.1) DESDE QUANDO? \_\_\_\_\_

**05) COMO A ASSESSORIA DE IMPRENSA SE PREPARA PARA A REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO?E COMO OCORRE A ARTICULAÇÃO COM A CEFOR/PODER LEGISLATIVO PARA A APGF?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**06) TÃO LOGO A CEFOR DEFINE A DATA DE REALIZAÇÃO DA APGF, QUADRIMESTRALMENTE,( CFE PREVE A LRF) QUAIS OS ENCAMINHAMENTOS QUE A ASSESSORIA DE IMPRENSA ADOTA:**

- ( ) Divulga imediatamente a data no site da câmara;
- ( ) Divulga imediatamente a referida data nas rádios. Quais \_\_\_\_\_
- ( ) Divulga imediatamente nos Jornais ? Quais?\_\_\_\_\_
- ( ) Divulga a outras instituições representativas de trabalhadores. Quais \_\_\_\_\_
- ( ) Divulga a outras instituições representativas de empregadores. Quais?\_\_\_\_\_
- ( ) Divulga para os órgãos de classe, como OAB, CREA, CORECON, etc.Quais?\_\_\_\_\_

**07) SE NÃO OCORRE DIVULGAÇÃO PARA TODAS ESTAS INSTITUIÇÕES, QUAIS SERIAM OS MOTIVOS?**

---

---

---

**08) COM A MUDANÇA DAS LEIS EM ESPECIAL, DA LRF, DA LC N°131/2009 E DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO, OS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO (especialmente servidores da CEFOR e assessoria de imprensa) fizeram alguma CAPACITAÇÃO nestas áreas ?**

- ( ) SIM Qual ?\_\_\_\_\_ Ofertado Por \_\_\_\_\_
- ( ) NÃO. POR QUE ?\_\_\_\_\_

**09) VOCÊ CONHECE A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)?**

Sim  Não

**10) VOCÊ CONHECE A LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009, LEI DA TRANSPARÊNCIA?**

Sim  Não

**11) VOCÊ CONHECE A LEI Nº 12.527/2011 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO?**

Sim  Não

**12) VOCÊ SABE COMO O SEU SETOR SE RELACIONA COM O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES?**

Sim  Não

**13) NA SUA PERCEPÇÃO, A TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL TEM SIDO EFETIVAMENTE UTILIZADAS PELA COMUNIDADE DE PORTO ALEGRE COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA CONDUTA E DO DESEMPENHO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, CONSIDERANDO EXCLUSIVAMENTE AS APGF ?**

---

---

---

---

**14) O QUE O VOCÊ CONSIDERA QUE SEJAM FATORES QUE DIFICULTAM A PARTICIPAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE CIDADÃOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, NO MUNICÍPIO DE POA ?**

- 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- 2. A complexidade do tema
- 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas .
- 4. O baixo nível de escolarização da população porto alegreense

- ( ) 5. Falta de vontade política por parte da população
- ( ) 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se, exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- ( ) 7. Outro: \_\_\_\_\_

**15) ESPAÇO DESTINADO PARA CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, BEM COMO CRÍTICAS E SUGESTÕES SOBRE ESTE QUESTIONÁRIO.**

---

---

---

**Muito Obrigada!**

**APÊNDICE E -QUESTIONÁRIO V- DESTINADO AOS VEREADORES, INTEGRANTES DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS (CEFOR) - PODER LEGISLATIVO**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O **OBJETIVO DESTE INSTRUMENTO É CONHECER A PERCEPÇÃO DOS VEREADORES INTEGRANTES DA CEFOR/PODER LEGISLATIVO**, sobre o referido instrumento de controle e participação social. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

**1) QUAL FUNÇÃO, V.Sa DESEMPENHA NA CEFOR?**

---

**2) ESCOLARIDADE**

- |                           |                             |                            |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. ( ) Ensino fundamental | 2. ( ) Ensino médio         | 3. ( ) Superior incompleto |
| 4. ( ) Superior completo  | 5. ( ) Especialização       | 6. ( ) Mestrado incompleto |
| 7. ( ) Mestrado completo  | 8. ( ) Doutorado incompleto | 9. ( ) Doutorado completo  |

**2.1) QUAL SEU CURSO DE FORMAÇÃO? \_\_\_\_\_**

**3) A QUANTAS LEGISLATURAS, V.SA PARTICIPA DA CEFOR?**

---



---



---

**4) CONFORME A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM) E O REGIMENTO DA CÂMARA DE PORTO ALEGRE, ALÉM DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS, A CÂMARA DE VEREADORES TEM FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E DE CONTROLE EXTERNO DO EXECUTIVO. COMO OS VEREADORES EXERCEM ESSAS FUNÇÕES?**

---



---



---

---

---

**5) QUAL A SUA AFINIDADE COM OS TEMAS APRECIADOS NA CEFOR?**

---

---

---

---

**6) VOSSA SENHORIA TEM PRECOPAÇÃO EM DIVULGAR E CONVIDAR A SOCIEDADE PORTOALEGRENSE (cidadãos e instituições) PARA PARTICIPAREM das APGFs? ( ) sim ( ) não**

**Se sim: o que u faz? Convida quem? Divulgar onde?**

**E estes convidados participam ?( ) sim ( ) não. Justifique ..**

**7) O art. 56 DA LOM DESTACA QUE CABE À CÂMARA DISPOR SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO, ESPECIFICAMENTE SOBRE ISENÇÕES E ANISTIAS FISCAIS. EM QUE MOMENTO A CEFOR TRATA DESTE TEMA E COMO ELE É APRECIADO PELO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

---

**8) COMO SE DÁ, ESPECIFICAMENTE O JULGAMENTO ANUAL DAS CONTAS, PRESTADAS PELO PREFEITO, NO ÂMBITO DA CEFOR E COMO ESTA ENCAMINHA O TEMA AO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

---

---

---

**9) ENTRE AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NA LOM PARA AS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL, ESTÁ A REALIZAÇÃO DE REUNIÕES COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, BEM COMO AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (art.58, parágrafo 2º,I). EM QUE SITUAÇÕES E COM QUAIS ENTIDADES A CEFOR REALIZA AS REFERIDAS REUNIÕES E AUDIÊNCIAS?**

---



---



---



---



---

**10) O TEXTO DA LRF E DA LC.131/ 2009 PREVÊ QUE A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA MEDIANTE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E Á REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS. QUAL TEM SIDO A SUA ATUAÇÃO COMO INTEGRANTE DA A CEFOR PARA INCENTIVAR ESSE TIPO DE PARTICIPAÇÃO?**

---



---

**E no caso ESPECÍFICO DAS APGF ?**

---



---



---

**11) O QUE V.Sa CONSIDERA QUE SEJAM FATORES QUE DIFICULTAM A PARTICIPAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE CIDADÃOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE?**

- ( ) 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- ( ) 2. A complexidade do tema
- ( ) 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas

- ( ) 4.O baixo nível de escolarização da população porto alegre
- ( ) 5. Falta de vontade política por parte da população
- ( ) 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- ( ) 7. Outro\_\_\_\_\_

**12) COM RELAÇÃO À FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO, COMO SE DÁ A PARCERIA DA CEFOR COM O TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO (TCE)?**

---

---

---

---

---

---

---

---

**13) CONFORME O art.121 DA LOM, A CEFOR APRECIARÁ E EMITIRÁ PARECER AOS PROJETOS DE LEI RELATIVOS AO PLANO PLURI ANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO), LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) E CRÉDITOS ADICIONAIS:**

**A) COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E A ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE AO PPA E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---

---

---

**B) COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LOA E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---

---

---

**C) COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LDO E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---

---

---

**D) COMO É FEITO O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELA /CEFOR?**

---

---

---

---

---

**E) COMO A CEFOR PROCEDE QUANDO SÃO APRESENTADOS PROJETOS DE LEI QUE ALTERAM O ORÇAMENTO?**

---

---

---

---

---

**14) COMO ESTÁ O CRONOGRAMA PARA A APRECIÇÃO E VOTAÇÃO DO PPA 2018-2021, QUE SEGUNDO A LOM, DEVERÁ SER ENTREGUE PELO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO ATÉ 05/06/2017 E ENVIADO PARA SER SANCIONADO ATÉ 15/08/2017?**

---

---

---

---

**15) V.Sa TEM CONHECIMENTO DE ALGUMA EMENDA POPULAR ( art.121, parágrafo 3º) A SER A PROPOSTA AO PPA QUE SERÁ APRECIADO NO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

**16) COMO V.Sa AVALIA A PRÓ-ATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO DA CEFOR NO DEBATE TÉCNICO FISCAL COM:**

**A) PREFEITURA?**

---

---

---

**B) COM OS VEREADORES?**

---

---

---

**C) COM A SOCIEDADE PORTOALEGRENSE?**

---

---

**D) COM A QUANTIDADE E QUALIDADE DOS PARECERES EMITIDOS PELA CEFOR?**

---

---

---

**17) ESPAÇO DESTINADO PARA CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, BEM COMO CRÍTICAS E SUGESTÕES SOBRE ESTE QUESTIONÁRIO.**

---

---

---

---

**Muito Obrigada!**

**APÊNDICE F - QUESTIONÁRIO VI- DESTINADO AOS VEREADORES NÃO INTEGRANTES DA CEFOR/PODER LEGISLATIVO**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O **objetivo deste instrumento é conhecer a percepção dos vereadores** não integrantes da CEFOR/PODER LEGISLATIVO, sobre o controle e participação social. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.

**2) V.Sa PARTICIPA DE ALGUMA COMISSÃO PERMANENTE DA CÂMARA, QUAL?** \_\_\_\_\_

DE QUAIS COMISSÕES JÁ PARTICIPOU? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**2) ESCOLARIDADE**

- |                           |                             |                            |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. ( ) Ensino fundamental | 2. ( ) Ensino médio         | 3. ( ) Superior incompleto |
| 4. ( ) Superior completo  | 5. ( ) Especialização       | 6. ( ) Mestrado incompleto |
| 7. ( ) Mestrado completo  | 8. ( ) Doutorado incompleto | 9. ( ) Doutorado completo  |

2.1) QUAL SEU CURSO DE FORMAÇÃO? \_\_\_\_\_

**3) CONFORME A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM) E O REGIMENTO DA CÂMARA DE PORTO ALEGRE, ALÉM DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS, A CÂMARA DE VEREADORES TEM FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E DE CONTROLE EXTERNO DO EXECUTIVO. COMO OS VEREADORES (e VOCÊ) EXERCEM, NA PRÁTICA, ESSA FUNÇÃO?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**4) AO LONGO DE SUAS LEGISLATURAS, V.SaJÁ PARTICIPOU DE REUNIÕES E/OU APGF PROPOSTAS PELA CEFOR?**

---

---

4.1) QUAL FOI A SUA MOTIVAÇÃO? \_\_\_\_\_

**5) QUAL A SUA AFINIDADE COM OS TEMAS APRECIADOS NA CEFOR?**

---

---

---

---

---

**6) O art. 56 DA LOM DESTACA QUE CABE À CÂMARA DISPOR SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO, ESPECIFICAMENTE SOBRE ISENÇÕES E ANISTIAS FISCAIS. EM QUE MOMENTO A CEFOR APRESENTA ESTE TEMA E COMO ELE É APRECIADO POR VOSSA SENHORIA E PELO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

---

**7) QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE A ANÁLISE ANUAL DAS CONTAS, PRESTADAS PELO PREFEITO, NO ÂMBITO DA CEFOR E COMO ESTA ENCAMINHA O TEMA AO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

---

---

**8) ENTRE AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NA LOM PARA AS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL, ESTÁ A REALIZAÇÃO DE**



**REUNIÕES COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, BEM COMO AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (art.58, parágrafo 2º,I). ALÉM DAS APGF, V.Sa JÁ PARTICIPOU DE ALGUM EVENTO NESSE FORMATO, PROMOVIDO PELA CEFOR?**

( ) sim. Qual? \_\_\_\_\_ ( ) Não . Justifique

---



---



---



---



---



---

**9) O TEXTO DA LRF E DA LC nº 131/ 2009 PREVÊ QUE A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA MEDIANTE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E Á REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS. QUAL TEM SIDO A SUA ATUAÇÃO E A ATUAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES PARA INCENTIVAR ESSE TIPO DE PARTICIPAÇÃO?**

---



---



---



---



---



---

**10) O QUE V.Sa CONSIDERA QUE SEJAM FATORES QUE DIFICULTAM A PARTICIPAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE CIDADÃOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE?**

- ( ) 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- ( ) 2. A complexidade do tema
- ( ) 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas
- ( ) 4. O baixo nível de escolarização da população porto alegre

( ) 5. Falta de vontade política por parte da população

( ) 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.

( ) 7. Outro\_\_\_\_\_

**11) COM RELAÇÃO À FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO, COMO SE DÁ A PARCERIA DOS VEREADORES COM O TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO (TCE)?**

---

---

---

---

---

---

---

---

**12) CONFORME O art.121 DA LOM, A CEFOR APRECIARÁ E EMITIRÁ PARECER AOS PROJETOS DE LEI RELATIVOS AO PLANO PLURI ANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO), LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) E CRÉDITOS ADICIONAIS:**

**A) COMO SE DÁ A APRECIACÃO E A ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE AO PPA, NO PLENÁRIO, E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---

---

---

**B) COMO SE DÁ A APRECIACÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LOA,NO PLENÁRIO, E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---



---



---

C) COMO SE DÁ A APRECIACÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LDO, NO PLENÁRIO, E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?

---



---



---



---



---

D) COMO É FEITO O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO SEU GABINETE ?

---



---

E PELO PLENÁRIO? \_\_\_\_\_

---



---

E) EM RELAÇÃO A APRESENTAÇÃO DE PROJETOS DE LEIS QUE ALTERAM O ORÇAMENTO? COMO VOSSA SENHORIA PROCEDE ? \_\_\_\_\_

E O PLENÁRIO? \_\_\_\_\_

---



---

**13) V.Sa ESTÁ ACOMPANHANDO E/OU SE MOBILIZANDO EM TORNO DO CRONOGRAMA PARA A APRECIACÃO E VOTAÇÃO DO PPA, 2018-2021 QUE SEGUNDO A LOM** \_\_\_\_\_

**14) V.Sa TEM CONHECIMENTO DE ALGUMA EMENDA POPULAR ( art.121, parágrafo 3º) A SER APROPOSTA AO PPA2018-2021 QUE SERÁ APRECIADO NO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

**15) COMO V.Sa AVALIA A PRÓ-ATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO DA CEFOR NO DEBATE TÉCNICO FISCAL COM:**

A) APREFEITURA? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

B) COM OS VEREADORES?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

C) COM A SOCIEDADE ?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

D) COM A QUANTIDADE E QUALIDADE DOS PARECERES EMITIDOS PELA CEFOR?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**16) NA SUA AVALIAÇÃO A REPRESENTAÇÃO NUMÉRICA DAS BANCADAS NA CEFOR TEM CONTRIBUÍDO PARA A TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PODER EXECUTIVO AOS CIDADÃOS ?**

---

---

---

---

**17) NA SUA PERCEPÇÃO, A CEFOR TEM CONTRIBUÍDO PARA INSTRUMENTALIZAR O VOTO DOS VEREADORES EM TEMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS?**

---

---

---

---

**18) ESPAÇO DESTINADO PARA CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, BEM COMO CRÍTICAS E SUGESTÕES SOBRE ESTE QUESTIONÁRIO.**

---

---

---

---

**Muito Obrigada!**

## **APÊNDICE G -QUESTIONÁRIO VII-DESTINADO AOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO/SMF**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. **O objetivo deste instrumento é conhecer a percepção dos representantes da SMF, que prestam contas, quadrimestralmente, do gasto público municipal nas Audiências Públicas de Gestão Fiscal, no PODER LEGISLATIVO/CEFOP, sobre o referido instrumento de controle e participação social. Sua participação é muito importante e não é necessária sua identificação.**

### **1) QUAL O CARGO OU FUNÇÃO QUE DESEMPENHA NA SMF?**

---

### **2) QUAL SEU VÍNCULO COM A PMPA?**

- 1.Funcionário de Carreira  
 2.Cargo em Comissão

### **3) ESCOLARIDADE**

1.  Ensino fundamental    2.  Ensino médio    3.  Superior incompleto  
 4.  Superior completo    5.  Especialização    6.  Mestrado incompleto  
 7.  Mestrado completo    8.  Doutorado incompleto    9.  Doutorado completo

### **3.1) QUAL SEU CURSO DE FORMAÇÃO?**

---

### **4) VOCÊ FAZ PARTE DA EQUIPE QUE ELABORA OS MATERIAIS EXPOSTOS NA CEFORNO DIA DA REALIZAÇÃO DA APGF?**

- Sim, desde quando? \_\_\_\_\_  Não

### **5) VOCÊ JÁ PARTICIPOU DE UMA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL? SIM, QUANTAS? \_\_\_\_\_ NÃO**

5.1) DESDE QUANDO? \_\_\_\_\_

**6) COMO A SMF SE PREPARA PARA A REALIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DE GESTÃO FISCAL NO MUNICÍPIO?**

---



---



---

**6.1) COMO OCORRE A ARTICULAÇÃO COM A CEFOR/PODER LEGISLATIVO PARA A REALIZAÇÃO DA APGF?**

---



---

**7) QUANDO VOCÊ E A EQUIPE PREPARAM O MATERIAL PARA A REFERIDA APGF, VOCÊS REVISAM A LRF PARA VER SE TODOS OS ITENS EXIGIDOS PELA LRF ESTÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS? OU SIMPELSMNTE SEGUEM O MEMSO PADROÃO DA APRESNTAÇÃO DA ÚTLIAM AUDIÊNCIAS REALIZADA<sup>23</sup>?**

---



---



---

**8) EM ALGUMAS APGF, O PODER EXECUTIVO JÁ APRESENTOU DADOS, QUE A LRF NÃO EXIGE, COMO POR EXEMPLO, VOLUME DE INVESTIMENTOS NA CIDADE. QUEM DECIDE E COMO ISSO É DEFINIDO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO?**

---



---



---



---



---

<sup>23</sup> Comentar que durante muito tempo as contas da PREVIMPA não eram apresentadas nas APGF de POA, contrariando a LRF.

**9) NA SUA PERCEPÇÃO, QUAIS AS VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM A ADOÇÃO DE PRATICAS DE TRANSPARÊNCIA E DO CONTROLE SOCIAL?**

---

---

---

---

**10) NA SUA PERCEPÇÃO, A TRANSPARÊNCIA TEM SIDO EFETIVAMENTE UTILIZADA PELOS CIDADÃOS DE PORTO ALEGRE COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA CONDUTA E DESEMPENHO DE DA ADM PÚBLICA DE POA?**

---

---

---

---

**11) DE QUE FORMA A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE SOCIAL TEM CONTRIBUÍDO PARA A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA? ONDE? EM QUAIS ASPECTOS?**

---

---

---

---

---

**12) A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS TEM ELEVADO A EFICIÊNCIA DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE POA?ONDE , EXEMPLO?**

---

---

---



**13) O TEXTO DA LRF E DA LC Nº 131/ 2009 PREVÊ QUE A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA MEDIANTE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E Á REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS. QUAL TEM SIDO A ATUAÇÃO DA SMF PARA INCENTIVAR ESSE TIPO DE PARTICIPAÇÃO?**

---



---



---



---



---

**13.1)QUAL FOI/SERÁ O MECANISMO UTILIZADO PARA REALIZAÇÃO DESTAS AUDIÊNCIAS, PARA A ELABORAÇÃO DO PPA 2018-2021 COM A EXTINÇÃO DO OP-ORÇAMENTO PARTICIAPTIVO ?**

---



---



---



---



---

**13.2) QUAL FOI/SERÁ O MECANISMO UTILIZADO PARA REALIZAÇÃO DESTAS AUDIÊNCIAS, PARA A ELABORAÇÃO DO DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DA LDO 2017, COM A EXTINÇÃO DO OP-ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**

---



---



---



---



---

**14) QUAIS SÃO AS AÇÕES QUE A SMF ESTÁ PROMOVENDO EM FAVOR DA APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO A GESTÃO DA PMPA NA ÁREAS ORÇAMENTÁRIA E FISCAL ?**

---

---

---

**15) NA SUA OPINIÃO, QUAIS SÃO OS FATORES QUE EXPLCIAM A BAIXA PARTICIAPÇÃO DO CIDADÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, REALIZADAS, QUADRIMESTRALMENTE , NA CEFOR?**

- 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- 2. A complexidade do tema
- 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas
- 4.O baixo nível de escolarização da população porto alegre
- 5. Falta de vontade política por parte da população
- 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- 7. Outro

**16)QUANDO VOCÊ E A EQUIPE DO PODER EXECUTIVO PREPARAM O MATERIAL PARA A REFERIDA APGF, VOCÊS TEM A PREOCUPAÇÃO DE QUE O TEMA É ÁRIDO/COMPLEXO E ASSIM É NECESSÁRIO APRESENTAR OS DADOS DA FORMA MAIS DIDÁTICA E ACESSÍVEL, POSSÍVEL ?**

Não  Sim

**SE SIM, ONDE PODE SE OBSERVAR ESTA PREOCUPAÇÃO?**

---

---

---

---

---



**APÊNDICE H-QUESTIONÁRIO VIII- DESTINADO AO CONSELHEIRO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PORTO ALEGRE**

Este questionário constitui-se como ferramenta para coleta de dados primários para elaboração de trabalho científico: Projeto de Pesquisa, AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE: LIMITES E POSSIBILIDADES, obrigatório para a conclusão do Curso de Políticas Públicas. O **objetivo deste instrumento é conhecer a percepção e expectativas do representante do observatório social de Porto Alegre em relação à APGF como instrumento de controle e participação.** Sua participação é muito importante e não é necessária a sua identificação.

**1) A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA DE PORTO ALEGRE NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM SIDO SEU OBJETO DE PESQUISA. QUAL SUA PERCEPÇÃO EM RELAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL DAS CONTAS PÚBLICAS POR PARTE DA SOCIEDADE PORTOALEGRENSE, APÓS DOIS RELATÓRIOS ANUAIS APRESENTADOS PELO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PORTO ALEGRE NAS APGF, REALIZADAS EM MAI/16 E SET/16 ?**

---



---



---



---



---



---



---

**2) EM RELAÇÃO AOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA ESTABELECIDOS PELA LRF, QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO, POR PARTE DO GESTOR MUNICIPAL, DA AMPLA DIVULGAÇÃO, INCLUSIVE EM MEIOS ELETRÔNICOS DE ACESSO PÚBLICO (ART 48, CAPUT) AOS PLANOS, ORÇAMENTOS, LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, AS PRESTAÇÕES DE CONTAS, O PARECER PRÉVIO, O RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, O RELATÓRIO DE**

**GESTÃO FISCAL E AS VERSÕES SIMPLIFICADAS DESSES DOCUMENTOS?  
Basta cumprir a lei no quesito divulgação ( em 2 jornais de grande circulação) para garantir o direito de o cidadão participar das APGF?**

---



---



---



---



---



---



---



---



---

**3) NA SUA PERCEPÇÃO, O GESTOR MUNICIPAL TEM DADO AMPLA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA APRECIÇÃO DAS CONTAS, JULGADAS OU TOMADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (LRF ART. 56, § 3º)?**

---



---



---



---

**4) NA SUA PERCEPÇÃO, AS VERSÕES SIMPLIFICADAS DOS DOCUMENTOS QUE DEVEM SER PUBLICADOS POR PARTE DO GESTOR MUNICIPAL (LRF art. 48, parágrafo único ). APRESENTAM CONDIÇÕES DE ENTENDIMENTO, POR PARTE DO CIDADÃO COMUM, A FIM DE QUE ELE POSSA AVALIAR O DESEMPENHO DO GESTOR PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS? ( ) Sim ( ) não ( ) em parte . O que fazer? Novas propostas ?**

---



---



---



---

**5) O ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL TRATA DA RENÚNCIA DE RECEITAS, NA SUA PERCEPÇÃO O GESTOR MUNICIPAL VEM**

**APRESENTANDO DE FORMA TRANSPARENTE E DE FÁCIL ENTENDIMENTO O EFEITO, SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS, DECORRENTE DE ISENÇÕES, ANISTIAS, REMISSÕES, SUBSÍDIOS E BENEFÍCIOS DE NATUREZA FINANCEIRA, TRIBUTÁRIA E CREDITÍCIA, CFE A LRF ESTABELECE? ( ) SIM ( ) NÃO.**

**5.1 O QUE O OBSEVATÓRIO PODOE FAZER NESTE SENTIDO, UMA VEZ QUE O TEMA DA RECEITA QUE A LRF TRATA FOI NEGLIGENCIADO ATÉ MESMO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE? O FOCO FICOU ECLUSIVAMENTE PARA O LADO DOS GASTOS APENAS.**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**6) CONFORME A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (LOM) E O REGIMENTO DA CÂMARA DE PORTO ALEGRE, ALÉM DAS FUNÇÕES LEGISLATIVAS, A CÂMARA DE VEREADORES TEM FUNÇÕES DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E DE CONTROLE EXTERNO DO EXECUTIVO. NA SUA PERCEPÇÃO, OS VEREADORES QUE COMPÕEM A CEFORESTÃO EXERCENDO ESSAS FUNÇÕES, NA QUALIDADE DE MANDATÁRIOS DOS CIDADÃOS QUE OS ELEGERAM?**

---

---

---

---

---

---

**7) RECENTEMENTE, EM 04/04/2017 REPRESENTANTES DO OBSERVATÓRIO SOCIAL REUNIRAM-SE COM A CEFOR PARA TRATAR DO ACOMPANHAMENTO DO PPA 2018-2021. QUAL SUA PERCEPÇÃO/ENCAMINHAMENTOS DA REFERIDA REUNIÃO?**

---

---

---

**8) O art. 56 DA LOM DESTACA QUE CABE À CÂMARA DISPOR SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO, ESPECIFICAMENTE SOBRE ISENÇÕES E ANISTIAS FISCAIS. QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE COMO A CEFOR TRATA DESTE TEMA E COMO ELE É APRECIADO PELO PLENÁRIO?**

**8.1) OBSERVATORIO SOCIAL, ESTA SATISFEITO COM O DADOS DIVULGADOS PELO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE SOBRE AS ISENÇÕES E ANISTIAS FISCAIS EM VIGOR ? ( ) SIM ( ) NÃO.**

**JUSTIFIQUE .**

---

---

---

---

---

**9) QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE A FORMA COMO SE DÁ, O JULGAMENTO ANUAL DAS CONTAS, PRESTADAS PELO PREFEITO, NO ÂMBITO DA CEFOR E COMO ESTA ENCAMINHA O TEMA AO PLENÁRIO?**

**PROPOSTAS PARA MELHORIAS:**

---

**10) ENTRE AS ATRIBUIÇÕES PREVISTAS NA LOM PARA AS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL, ESTÁ A REALIZAÇÃO DE REUNIÕES COM ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL, BEM COMO AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (art.58, parágrafo 2º,I). O OBSERVATÓRIO SOCIAL TEM TIDO OPORTUNIDADE DE ACOMPANHAR ESSE TIPO DE INICIATIVA**

**POR PARTE DA CEFOR? EM QUE SITUAÇÕES E COM QUAIS ENTIDADES A CEFOR REALIZA AS REFERIDAS REUNIÕES E AUDIÊNCIAS?**

---



---



---



---



---



---

**11) O TEXTO DA LRF E DA LC Nº 131/ 2009 PREVÊ QUE A TRANSPARÊNCIA SERÁ ASSEGURADA MEDIANTE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E Á REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS. QUAL A SUA PERCEPÇÃO SOBRE A ATUAÇÃO DA CEFOR PARA INCENTIVAR ESSE TIPO DE PARTICIPAÇÃO?**

---



---



---



---



---



---

**11.1) COM A EXTINÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE POA , O OBSERVATÓRIO SOCIAL TEM CONHECIMENTO DE COMO A LEI VEM SENDO CUMPRIDA NO ITEM “REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DURANTE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DOS PLANOS, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E ORÇAMENTOS” ESTABECIDO NA LC Nº 131/2009, ESPECIALMENTE NO PPA 2018-201 E NA LDO DE 2017 (que estabelece as diretrizes para o orçamento de 2018) ?**

---



---



---



---



**12) O QUE V.Sa CONSIDERA QUE SEJAM FATORES QUE DIFICULTAM A PARTICIPAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE CIDADÃOS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE GESTÃO FISCAL, NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE? Responder em ordem de importância .**

- ( ) 1. Pouca divulgação por parte do Poder Legislativo
- ( ) 2. A complexidade do tema
- ( ) 3. A complexidade da linguagem utilizada durante a prestação de contas
- ( ) 4. O baixo nível de escolarização da população porto alegre
- ( ) 5. Falta de vontade política por parte da população
- ( ) 6. A falta de interesse político do Poder Legislativo, demonstrada, através do uso exclusivo da divulgação das APGF, via diário oficial, e outro jornal de grande circulação, detendo-se exclusivamente no que a lei estabelece, ou seja o Poder Legislativo não usa outros canais de comunicação/divulgação disponíveis para informar/convidar a população às APGF.
- ( ) 7. Outro \_\_\_\_\_

**13) COM RELAÇÃO À FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO, O SR. TEM CONHECIMENTO DE COMO SE DÁ A PARCERIA DA CEFOR COM O TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO (TCE) E QUAL SUA PERSPECTIVA SOBRE ESSA PARCERIA?**

---



---



---



---



---



---



---

**14) CONFORME O art.121 DA LOM, A CEFOR APRECIARÁ E EMITIRÁ PARECER AOS PROJETOS DE LEI RELATIVOS AO PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO), LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) E CRÉDITOS ADICIONAIS:**

**A) O OBSERVATÓRIO TEM ACOMPANHADO COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E A ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE AO PPA E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?**

---

---

---

---

---

B) O OBSEVATÓRIO. TEM ACOMPANHADO COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LOA E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?

---

---

---

---

---

C) OOBSEVATÓRIO TEM ACOMPANHADO COMO SE DÁ A APRECIÇÃO E ELABORAÇÃO DO PARECER REFERENTE À LDO E QUAL O DESTINO DESSE PARECER?

---

---

---

---

---

D) QUAL SUA PERCEPÇÃO SOBRE COMO É FEITO O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PARTE DA CEFOR?

---

---

---

---

---

E) OOBSEVATORIO TEM ACOMPANHADO COMO A CEFOR PROCEDE QUANDO HÁ PROEJTS DE LEI QUE PREVEÊM ALETRAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS?

---

---

---

---

---

**15) NA SUA AVALIAÇÃO, COMO A CEFOR ESTÁ ENCAMINHANDO O CRONOGRAMA PARA A APRECIÇÃO E VOTAÇÃO DO PPA 2018-2021 QUE SEGUNDO A LOM, DEVERÁ SER ENTREGUE PELO EXECUTIVO À CÂMARA ATÉ 05/06/2017 E, ENVIADO AO EXECUTIVO PARA SER SANCIONADO ATÉ 15/08/2017**

---

---

---

---

**16) O SR. TEM CONHECIMENTO DE ALGUMA EMENDA POPULAR ( art.121, parágrafo 3º) A SER APROPOSTA AO PPA 2018-2021 QUE SERÁ APRECIADO NO PLENÁRIO?**

---

---

---

---

**17) COMO O SR. AVALIA A PRÓ-ATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO DA CEFOR NO DEBATE TÉCNICO FISCAL COM:**

**A) PREFEITURA?**

---

---

---

**B) COM OS VEREADORES?**

---

---

---

C) COM A SOCIEDADE?

---

---

D) COM A QUANTIDADE E QUALIDADE DOS PARECERES EMITIDOS PELA CEFOR?

---

---

---

**18) COMO O SR. AVALIA COMO TEM SIDO A RELAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL COM:**

**18.1) O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL?**

---

---

---

---

---

---

---

**18.2) COM O PODER EXECUTIVO?**

---

---

---

---

---

---

**18.3 ) COM A SOCIEDADE PORTOALEGRENSE?**

---

---

---

---

**19) ESPAÇO DESTINADO PARA CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS, BEM COMO CRÍTICAS E SUGESTÕES SOBRE ESTE QUESTIONÁRIO.**

---

---

---

---

**Muito Obrigada!**