

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**GABRIELA ZORZAL**

**EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO CAPIXABA: UM  
ESTUDO SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO  
ORÇAMENTO (2007-2014)**

**VITÓRIA  
2015**

**GABRIELA ZORZAL**

**EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO CAPIXABA:  
UM ESTUDO SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO  
ORÇAMENTO (2007-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profª. Drª. Euzeneia Carlos do Nascimento.

**VITÓRIA  
2015**

**GABRIELA ZORZAL**

**EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO CAPIXABA:  
UM ESTUDO SOBRE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO  
ORÇAMENTO (2007-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Euzeneia Carlos do Nascimento  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Prof. Dr. Paulo Magalhães Araújo  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Gabriela de Breláz  
Universidade Federal de São Paulo

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	5
LISTA DE GRÁFICOS.....	6
LISTA DE ESQUEMAS.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
RESUMO.....	9
ABSTRACT .....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 - DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO: VERSÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES .....	22
1.1 Democracia Representativa e seus limites à participação.....	23
1.2 Complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa	33
1.3 Participação, deliberação e projeto político .....	37
1.4 Governança democrática, instituições participativas e <i>accountability</i> .....	50
CAPÍTULO 2 - PARTICIPAÇÃO NO BRASIL, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA .....	61
2.2 Processo orçamentário brasileiro e a relação Executivo-Legislativo.....	69
2.3 Processo orçamentário no Espírito Santo.....	80
2.3.1 Audiências Públicas do Legislativo capixaba para discutir a LOA .....	87
A) Comissões permanentes e a função do colegiado de Finanças.....	90
B) Liderança do Governo .....	92
C) Presidência da comissão de Finanças .....	93
CAPÍTULO 3 - A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA (2007-2014): ANALISANDO O MOMENTO DELIBERATIVO .....	95
3.1 Efetividade da participação: ampliando conceito.....	95
3.3 Perfil dos legisladores: a composição da Comissão de Finanças.....	124
3.4 Perfil dos participantes .....	135
CAPÍTULO 4 - A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA (2007-2014): ANALISANDO OS RESULTADOS.....	145
4.1 Relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário.....	145

4.2	As emendas parlamentares .....	156
5	CONCLUSÃO .....	171
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	178
7	ANEXOS .....	186

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Peças orçamentárias: objetivos, vigências e prazos .....	83
Tabela 2 - Eixos de análise da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA .....	103
Tabela 3 - Composição da Comissão de Finanças .....	126
Tabela 4 - Presença dos deputados nas audiências públicas da LOA.....	131
Tabela 5 - Participação do deputado estadual Sérgio Borges (PMDB).....	133
Tabela 6 - Perfil do Participante .....	136
Tabela 7 – Perfil dos participantes das audiências públicas .....	137
Tabela 8 - Associativismo nas audiências públicas da LOA .....	138
Tabela 9 - Associativismo Civil nas audiências públicas da LOA.....	140
Tabela 10 - Presença do candidato eleito nas audiências públicas da LOA ..	141
Tabela 11 - Autopercepção de poder de influência nas audiências da LOA ..	161
Tabela 12 - Função que desempenha como participante das audiências públicas .....	162
Tabela 13 - Distribuição das demandas por políticas públicas.....	167

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de participantes nas audiências públicas (2007-2014) ...	120
Gráfico 2 - Presença dos deputados estaduais nas audiências públicas da LOA (2007-2014).....	130
Gráfico 3 - Quantitativo de municípios representados nas audiências públicas da LOA (2007-2014).....	142
Gráfico 4 - Nível de satisfação dos participantes quanto à inclusão das demandas das audiências públicas no orçamento estadual .....	161
Gráfico 5 - Comparativo entre demandas solicitadas e contempladas via emenda parlamentar .....	164
Gráfico 6 - Comparativo entre valor disponível e valor de demandas contempladas (2007-2014).....	165
Gráfico 7 - Política pública das demandas atendidas via emenda parlamentar (2007-2014).....	169

## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Tramitação da Lei Orçamentária Anual.....	86
Esquema 2 – Distribuição geográfica das audiências públicas da LOA (2007-2014) .....	110
Esquema 3 – Roteiro das audiências públicas.....	114
Esquema 4 – Relação partidária entre os atores do Executivo e do Legislativo no processo orçamentário .....	129

## **LISTA DE SIGLAS**

ALES – Assembleia Legislativa do Espírito Santo

DEM – Democratas

IP – Instituição Participativa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OP – Orçamento Participativo

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PPA – Plano Plurianual

PR – Partido da República

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

## RESUMO

Esta pesquisa é um estudo sobre as audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) no período de 2007 até 2014. O tema central deste trabalho é a efetividade da participação das audiências, ancorada em duas dimensões: o momento deliberativo e os resultados das audiências. Partimos do pressuposto que, apesar da dificuldade de mensurar efeitos práticos, as Instituições Participativas, tais como as audiências da LOA, atuam em um propósito de aprofundamento da democracia, especialmente na destinação de recursos de acordo com demandas da sociedade. Dentro desse cenário, o presente trabalho analisa elementos constituintes das audiências (perfil dos legisladores, desenho institucional, perfil dos participantes, influência do poder Executivo e as emendas parlamentares) para avaliar a efetividade da participação. Para esta análise, utilizamos uma abordagem multimétodo com a combinação de três ferramentas de pesquisa: análise documental (relatórios da LOA, legislações e vídeos das audiências públicas), *survey* (aplicado a participantes das audiências de 2014) e entrevista semiestruturada (com os parlamentares que fazem parte da Comissão de Finanças). A análise aponta para a baixa efetividade das audiências a partir da combinação de vários fatores, entre eles a baixa institucionalização, a influência do poder Executivo no processo a partir de sua relação com os parlamentares e o uso das emendas parlamentares como estratégia eleitoral.

Palavras-chave: Democracia, participação, orçamento, audiências públicas, Assembleia Legislativa.

## **ABSTRACT**

This research is a study about Annual Budget Law (Lei Orçamentaria Anual - LOA) of public hearings performed by Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) from 2007 until 2014. The main purpose of this work is the effectiveness of public hearings participation, anchored in two dimensions: the deliberative moment and the hearings results. We assume that, despite the difficulty of measuring practical effects, Participatory Institutions such as the LOA public hearings, act in a way of intensifying democracy, specially in the allocation of resources according to social will. In this perspective, this research analyzes public hearings components (legislators profile, institucional design, participants profile, government influence and parliamentary amendments) to evaluate the participation effectiveness. For this analysis, we used multi method approach combining three research tools: document analysis (LOA reports, laws and public hearings videos), survey (surveys applied to people in public hearings of 2014) and semistructured interview (with Finance Committee parliamentarians). Our analysis points to public hearings low effectiveness as result of the combination of several factors, including low institutionalization, Government influence in the process because of the relationship with the parliamentarians and using parliamentary amendments as an electoral strategy.

Keywords: Democracy, participation, budget, public hearings, ALES.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca avaliar a efetividade da participação nas audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para apresentar a Lei Orçamentária Anual (LOA), referente ao período de 2007 a 2014. Tais audiências são realizadas, anualmente, com o objetivo de debater o projeto da lei orçamentária elaborado pelo Executivo estadual para o ano seguinte e colher demandas da sociedade civil, que podem ser incluídas no texto original durante o processo de análise e votação do projeto pelos parlamentares. Em teoria, as audiências buscam tornar a peça orçamentária mais adequada aos anseios da população capixaba. A investigação aqui proposta está centrada na possibilidade de a participação nessas audiências ser capaz – ou não - de surtir resultados efetivos sobre a peça orçamentária.

Diversos autores têm se debruçado sobre a temática da participação em suas mais variadas perspectivas, problematizando suas potencialidades, seus limites, suas características, formatos e atores, e sua capacidade de produzir resultados nas políticas públicas implicadas. Apesar de divergências e clivagens, podemos considerar que tais estudos convergem para uma mesma ideia no sentido macro: a necessidade de fortalecer a participação como uma ferramenta de aprofundamento da democracia.

A crescente proliferação no país das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2008; CUNHA, 2011; VAZ, 2011; CORTES, 2005) em diferentes esferas governamentais - local, estadual e nacional - tornou central para analistas o problema da efetividade da participação, ou seja, mensurar quais impactos a participação têm produzido nas políticas públicas e nas ações dos governos. E esse tipo de análise enseja desafios teóricos e metodológicos.

Nesse contexto, este estudo vem ao encontro de diversas outras pesquisas acadêmicas cujo desafio é avaliar a efetividade da participação das chamadas Instituições Participativas. Dessa maneira, defende-se que a presente pesquisa é relevante porque faz parte de um cenário de trabalhos teóricos e empíricos cujo esforço é compreender as instituições participativas brasileiras,

especialmente com o advento da Constituição de 1988, dando a elas lugar de destaque quando se fala de efeitos da participação para políticas públicas (AVRITZER, 2008; PIRES, 2011; WAMPLER, 2011; VAZ, 2011). Acrescenta-se que o esforço aqui empreendido também inclui romper alguns limites ao propor trabalhar a efetividade da participação a partir da atuação de múltiplas dimensões. Por último, a proposta apresentada se justifica por ter relação direta com o contexto político e social que vivemos: a necessidade cada vez maior de transparência, o aumento das formas de controle sob o orçamento e a demanda por prestação de contas (*accountability*) por parte do poder público.

Como campo de estudo, as Instituições Participativas têm se mostrado, de maneira geral, como espaços para incorporar a sociedade civil nas deliberações públicas. Dessa maneira, as audiências objeto deste estudo se constituem um exemplo de instituição participativa porque foram criadas, em 2003, com o objetivo de envolver os cidadãos capixabas no debate do orçamento e colher sugestões para adequação do projeto de lei.

As reuniões são realizadas entre os meses de outubro e dezembro pela Comissão de Finanças, formada por sete deputados. O colegiado visita municípios capixabas – a partir de um cronograma previamente aprovado, de maneira que represente todas as 10 microrregiões do Estado<sup>1</sup>, para apresentar o projeto da lei orçamentária. O recorte temporal compreende um conjunto de 48 audiências públicas<sup>2</sup> que foram realizadas no período de oito anos (2007-2014).

O objetivo central desta pesquisa é avaliar se as audiências públicas realizadas pela Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa do Espírito Santo para discutir a Lei Orçamentária Anual (LOA) se configuram como um efetivo canal de participação social nas decisões orçamentárias do poder público. A hipótese é de que a participação nessas audiências públicas possui frágil efetividade, pois elas se constituem em um espaço mais consultivo do que deliberativo na medida em que não resultam em mudanças no projeto de lei do orçamento. Vale salientar que, ainda que esta hipótese seja comprovada, isso não exclui

---

<sup>1</sup> Ver divisão do Estado do Espírito Santo por microrregião em Anexo 1.

<sup>2</sup> Ver lista de audiências realizadas em Anexo 2.

outros possíveis efeitos benéficos que podem ser resultado deste canal de participação, como o diálogo construído entre os atores envolvidos no processo, a instituição de um processo de negociação e o aprofundamento do debate. Desenvolver, porém, essa avaliação não é tarefa simples.

A teoria sobre a participação nas instituições participativas já vem demonstrando as dificuldades e desafios que o pesquisador enfrenta para mensurar a efetividade (WAMPLER, 2011; CORTES, 2011). Diante disso, o desenho de pesquisa aqui proposto está estruturado em uma análise multidimensional organizada em dois eixos centrais: os fatores endógenos e os fatores exógenos às audiências públicas.

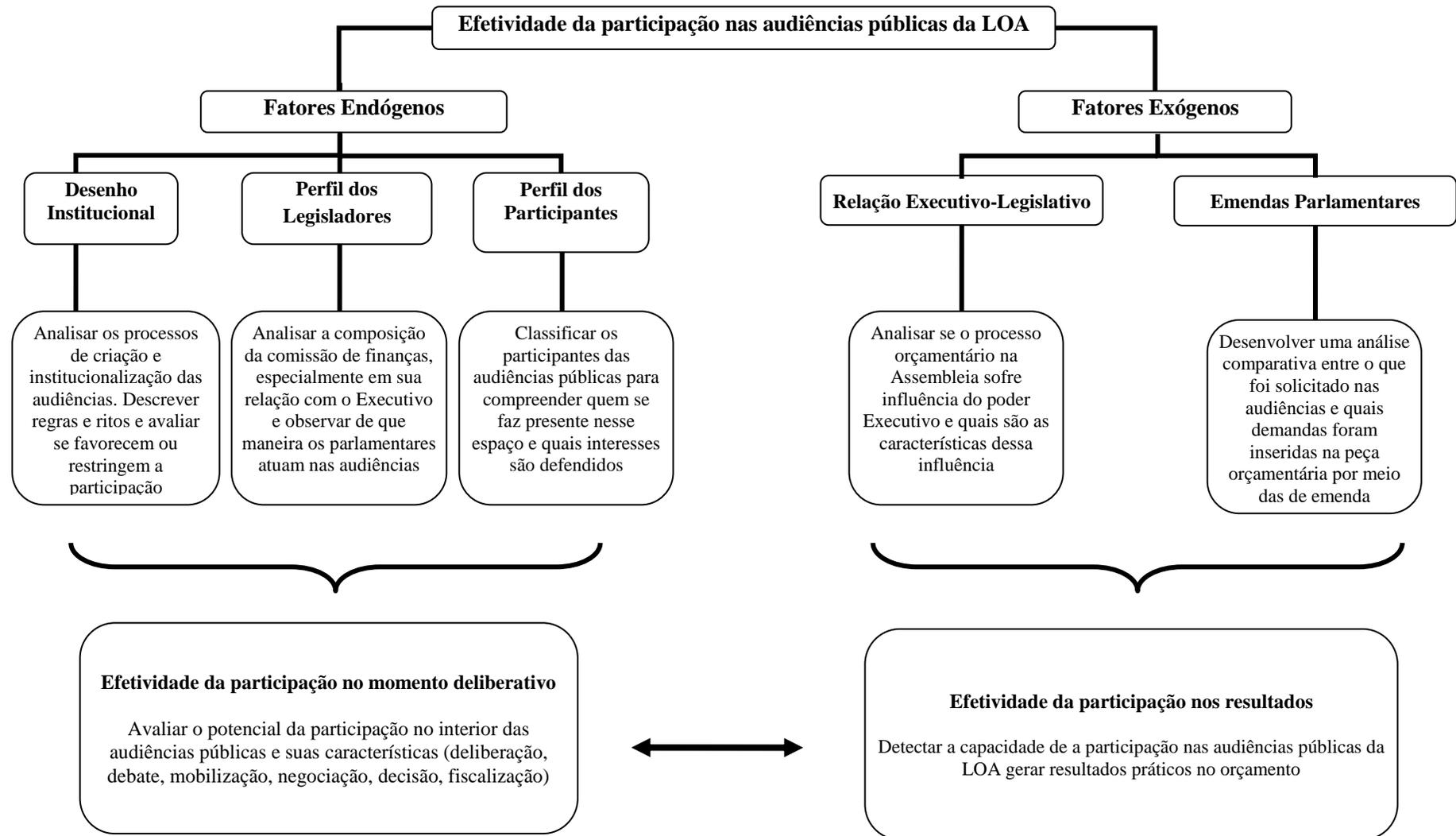
Os fatores endógenos são aqueles que fazem parte da dinâmica interna das audiências públicas. Consideram-se aqui três dimensões principais: o desenho institucional, o perfil dos legisladores e o perfil dos participantes. O estudo do desenho institucional das audiências abarca sua criação, processo de institucionalização e formato das reuniões, ou seja, as regras e ritos das audiências em termos de favorecimento ou restrição a participação. Com relação ao perfil dos legisladores, o foco está na estrutura da Comissão de Finanças ao longo dos anos analisados, especialmente a composição partidária. Por último, sobre o perfil dos participantes, observa-se ao longo do tempo quem se faz presente nesse espaço, qual lugar ocupado pela sociedade civil e quais interesses são defendidos. A análise desses três fatores vai proporcionar uma percepção sobre a efetividade da participação no momento deliberativo, ou seja, a avaliação do potencial da participação no interior das audiências públicas e suas características constituintes (deliberação, debate, mobilização, negociação, decisão ou fiscalização).

Os fatores exógenos são aqueles localizados em uma esfera externa às audiências, embora possam sobre elas exercer forte influência. Neste eixo se encontram a relação entre o poder Executivo e o Legislativo e as emendas parlamentares. Outros trabalhos sobre o legislativo capixaba (DOMINGUES, 2001; PESSINE, 2013; SANTOS, 2001; TOMIO e RICCI, 2012) já apontaram um cenário de pouca independência em detrimento de destacada

subserviência para com o Executivo. Tendo essas pesquisas como referência, busca-se observar se tal cenário é o pano de fundo das audiências públicas e de que forma interfere na posição do Legislativo diante do debate sobre o orçamento. Já as emendas parlamentares se constituem o resultado prático das audiências. Elas são apresentadas pelos deputados para indicar valores, municípios, e políticas públicas que devem ser implementadas no orçamento. Neste caso, observa-se se as demandas apresentadas nas audiências públicas da LOA são inseridas na peça orçamentária por meio das emendas parlamentares. Esse trabalho comparativo se constitui, inclusive, como um caminho metodológico para pesquisas desse tipo, contribuindo para o desafio de mensurar a efetividade da participação. Neste segundo eixo de análise apresenta-se, portanto, a efetividade da participação nos resultados.

A dinâmica da pesquisa multidimensional, assim, está estruturada na seguinte matriz de análise:

## Matriz de análise



- **Metodologia**

A análise das audiências públicas da LOA foi feita a partir de uma abordagem multimétodos, que conjuga o uso de diferentes ferramentas de pesquisa do método quantitativo e qualitativo para analisar o objeto de estudo. O presente trabalho, portanto, apresenta a experiência do uso de três principais fontes de pesquisa: análise documental, entrevista semiestruturada e dados provenientes de aplicação de *survey*.

A pesquisa documental, correspondente ao método qualitativo, mostrou-se uma etapa essencial desta investigação. São três as principais bases documentais aqui exploradas: as legislações sobre o tema, os vídeos com gravação na íntegra das audiências públicas e os relatórios anuais das audiências. É sabido que o material documental é importante para qualquer pesquisa por fornecer ao pesquisador o contato com dados que ainda não receberam tratamento analítico, podendo esses ser observados e analisados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2009).

Dessa forma, os documentos aqui utilizados podem ser considerados de ampla autenticidade (MAY, 2004) por se tratarem de materiais oficiais e públicos. As legislações pertinentes e os relatórios das audiências da LOA estão disponíveis na página eletrônica da Assembleia Legislativa. Já as cópias dos vídeos das audiências públicas analisadas foram obtidas mediante pedido formal ao Centro de Documentação da Secretaria de Comunicação Social da Assembleia Legislativa.

O período de análise foi definido levando em consideração o material disponível para análise, especialmente a disponibilidade e qualidade do material audiovisual. Vale dizer que tais audiências não são registradas em notas taquigráficas, o que limitou a variedade de documentos para o estudo.

Aplicou-se aqui uma estratégia mista de análise tanto quantitativa quanto qualitativa. Alguns dados, especialmente os organizados a partir da análise dos vídeos, foram quantificados com o objetivo de mostrar padrões e desvios. Outros detalhes foram observados qualitativamente de maneira a observar

tendências. Dessa maneira, nossa análise está repleta de números, que foram transformados em informações gráficas, esquemas e tabelas; mas também possui muitas transcrições de falas e descrições de cenas das audiências.

Vale ressaltar ainda a importância do uso desse tipo de pesquisa (documental) por evitar que o pesquisador se limite ao uso de sondagens via questionários (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1995). Dessa maneira, os documentos se constituíram um precioso material de estudo, que foi complementado com as entrevistas semiestruturadas e a aplicação de *survey*.

As entrevistas semiestruturadas, no bojo do método qualitativo, foram realizadas com o objetivo de obter dados com profundidade sobre o objeto de estudo (GIL, 2009) e analisar diferentes perspectivas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1995). Elas foram realizadas nos meses de abril, maio e junho de 2014, com sete parlamentares<sup>3</sup> e dois servidores<sup>4</sup> que trabalhavam há mais de dez anos na Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa. As entrevistas foram realizadas dentro do parlamento capixaba e gravadas em áudio. Apenas um dos parlamentares<sup>5</sup> preferiu responder as perguntas por e-mail.

Esse tipo de entrevista foi escolhido por permitir que o entrevistador fique mais livre para ir além das respostas dadas (MAY, 2004). As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro<sup>6</sup>, com perguntas abertas, que abordou os principais temas relacionados com o estudo. Essas entrevistas foram precedidas de instruções claras sobre o objetivo da pesquisa, o tempo médio utilizado nesse processo e a gravação de áudio. O objetivo central da aplicação das entrevistas semiestruturadas era perceber detalhes sobre a dinâmica das audiências bem como a percepção dos parlamentares sobre a participação e sua capacidade de produzir resultados.

A terceira ferramenta de pesquisa utilizada no presente trabalho foi o *survey*, recurso do método quantitativo aplicado a partir de questionário

---

<sup>3</sup> Os seguintes parlamentares foram entrevistados: Dary Pagung, Atayde Armani, Luzia Toledo, José Esmeraldo, Paulo Roberto, Lúcia Dornellas e Euclério Sampaio.

<sup>4</sup> Os seguintes servidores foram entrevistados: Ilso Júnior e Hertz Lincoln de Freitas.

<sup>5</sup> Deputado Estadual José Esmeraldo.

<sup>6</sup> Ver roteiro de entrevista semiestruturada no Anexo 3.

semiestruturado aos participantes do ciclo de audiências públicas. O questionário conduzido foi do tipo autoaplicável, cujo preenchimento é feito pelo próprio participante. Tal modalidade foi escolhido pela facilidade e praticidade da aplicação, pelo anonimato e pelo baixo custo na aplicação, características consideradas positivas deste tipo de método (MAY, 2004). O questionário<sup>7</sup> aplicado continha 21 perguntas, na maior parte das vezes, com opções de respostas para serem assinaladas. Nesta pesquisa, a fase de aplicação do *survey* foi realizada entre os meses de novembro e dezembro, nas seis audiências públicas da LOA realizadas em 2014. Dos 132 questionários distribuídos, 92 foram devolvidos total ou parcialmente preenchidos, alcançando 70% de respondentes.

Na análise geral, os dados decorrentes do uso desses três instrumentos metodológicos (pesquisa documental, entrevistas em profundidade e *survey*) serão trabalhados em uma lógica de convergência das fontes (YIN, 2005), como forma de reforçar evidências e a validade da investigação, o que torna os resultados mais confiáveis. Assim, os capítulos 3 e 4, que tratam da análise empírica das audiências públicas e sua efetividade estão estruturados em torno de temas e subtemas, nos quais se agrupam evidências convergentes coletadas nestas variadas fontes.

- **Estrutura do texto**

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo os dois primeiros teóricos e os dois últimos de análise empírica. O primeiro capítulo tem como proposta apresentar o debate sobre o conceito de participação em quatro vertentes teóricas (democracia representativa, participativa, deliberativa e governança democrática). O objetivo nessa etapa é fazer uma aproximação teórica com o tema de estudo, observando como os conceitos se limitam ou se complementam no decorrer das teorias. O ponto de partida é a democracia representativa (PIKTIN, 2006; MANIN, 1999; URBINATI, 2006; MIGUEL, 2003), por meio da qual busca-se compreender a relação entre participação e processo eleitoral. Tal ponto de partida se justifica pelo objeto de estudo em tela, uma instituição essencialmente representativa: o parlamento capixaba.

---

<sup>7</sup> Ver questionário de *survey* em Anexo 4.

Entretanto, conforme acentuado por estudiosos da teoria democrática, a discussão sobre a participação na democracia representativa nos conduz ao reconhecimento de seus limites, já que essa abordagem se baseia em certa estabilidade eleitoral na qual o aspecto participativo está ligado estritamente ao voto. Daí a necessidade de complementar tal enfoque abordando, na perspectiva da democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; YOUNG, 2006; PATEMAN, 1992; DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006), uma função mais integradora da participação que tem como meta o compartilhamento do poder decisório.

Nessa revisão da literatura, as contribuições da teoria da democracia deliberativa (HABERMAS, 1995; 1997; LÜCHMANN, 2002) são igualmente fundamentais, cuja defesa é a participação enquanto espaço discursivo em um procedimento que envolve legitimidade e opinião pública. Por último, busca-se compreender, dentro da ideia de governança democrática, o envolvimento social na tomada de decisão relativa a políticas públicas, ressaltando o papel dos espaços participativos. Neste percurso, termos como *accountability*, controle social e IPs (Instituições Participativas) se constituem em conceitos centrais em nosso exercício de pensar a participação (ESTEVE, 2009; FILGUEIRAS, 2011; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

O estabelecimento do debate com as teorias supracitadas é complementado pela compreensão do processo orçamentário brasileiro previsto na Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, o capítulo 2 apresenta um breve histórico da participação no Brasil e expõe exemplos de Instituições Participativas brasileiras que obtiveram resultados exitosos. É nessa etapa que também será apresentado o processo orçamentário no Brasil e as peculiaridades do caso capixaba. E, nessa reflexão, são úteis as abordagens acerca da relação Executivo-Legislativo, que perpassa todo o processo orçamentário e abarca gramáticas da política brasileira como o clientelismo, a patronagem, a conexão eleitoral e o presidencialismo de coalizão (PEREIRA E MUELLER, 2003; SANTOS, 1997; VIGNOLI, 2004; ROCHA, 2008; SANCHES, 1998; TEIXEIRA, 2004; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005).

Este percurso teórico contribui sobremaneira ao tratamento analítico deste objeto de estudo. A análise empírica aqui apresentada compreende os capítulos 3 e 4 do presente trabalho. O capítulo três vai tratar da análise da efetividade das audiências públicas no momento deliberativo, ou seja, os fatores endógenos das audiências, fatores estes ligados a dinâmica interna das reuniões. Apresenta-se, portanto, a análise de três fatores: (1) o desenho institucional, que mostra o processo de criação das audiências, as regras e ritos respeitados nesses espaços, detalhes sobre a forma de planejamento e divulgação das reuniões, a distribuição geográfica das audiências ao longo do período, o roteiro, a linguagem utilizada para a apresentação da LOA, entre outros tópicos de descrição e análise; (2) o perfil dos legisladores, momento em que observa-se a percepção desses agentes políticos sobre a participação nas audiências, a composição da Comissão de Finanças ao longo do tempo, a presença dos parlamentares nas reuniões, e a relação estabelecida entre os principais atores políticos desse sistema (o presidente da comissão, o relator do projeto da lei orçamentária, a liderança do governo e o próprio chefe do Executivo estadual); e (3) o perfil dos participantes, no qual mostra-se o seu tipo de associativismo, quais entidades são representadas neste espaço, qual a percepção dos participantes com relação às audiências públicas, entre outros aspectos.

O capítulo 4 é destinado para a discussão da efetividade nos resultados das audiências públicas. Nesse momento serão tratados os fatores exógenos, ou seja, fatores que estão externos a dinâmica das audiências, embora possam desempenhar grande influência. Dois fatores compõem este eixo de análise: (1) a relação Executivo-Legislativo e sua influência no processo orçamentário no âmbito parlamentar, no qual analisaremos de que maneira o governo se faz presente nesse espaço e interfere no debate; e (2) as emendas parlamentares, aqui entendidas como o resultado prático das reuniões. Nessa etapa, apresenta-se um estudo comparativo com o que foi solicitado nas audiências e o que foi incluído no orçamento via emenda parlamentar.

Finalmente, na conclusão são apresentadas os principais achados da pesquisa e as contribuições deste estudo para a compreensão da efetividade da participação nas audiências públicas do orçamento estadual no Espírito Santo.

## **CAPÍTULO 1**

### **DISCUTINDO A PARTICIPAÇÃO: VERSÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES**

A participação é um conceito central na discussão sobre democracia e pode ser estudada a partir de diferentes abordagens. De modo geral, podemos afirmar que os debates atuais sobre o tema convergem para a necessidade do fortalecimento da participação como mecanismo para aprofundar a democracia. Ao propor discutir a participação como mecanismo mediador da relação entre poder público e sociedade civil, nos deparamos com uma questão preliminar: o que, de fato, estamos chamando de participação? Para chegarmos ao conceito analítico que norteará este estudo, partiremos de alguns modelos de democracia, resgatando autores de referência no assunto. O presente capítulo tem, portanto, o objetivo de apresentar as principais correntes da teoria democrática com foco no conceito de participação.

Nessa perspectiva, vamos trabalhar com quatro principais linhas teóricas: democracia representativa, participativa, deliberativa e governança democrática. Dentro da democracia representativa, foram consultados autores que têm se debruçado sobre o tema para discutir especialmente as mudanças e desafios enfrentados pela representação atualmente. Nesse diapasão é imperativo falar do que alguns autores denominam de “crise da representação” e de como a participação, antes presa ao processo eleitoral, ganha outra dimensão em um debate mais contemporâneo sobre o tema. Este modelo, cujo ponto alto da participação está no momento eleitoral, se ancora na ideia de que as decisões políticas são derivadas de instâncias formadas por representantes escolhidos pelo voto universal.

Para discutir o conceito de participação na lógica da democracia participativa, foram consultadas algumas referências que, embora tenham similaridades em suas teses, possuem diferentes olhares a respeito da participação. Por muito tempo, a participação foi valorizada em sua função educativa e integradora. Posteriormente passou a ser vista como um mecanismo de compartilhamento do processo decisório. A base desse modelo está na ideia de que os cidadãos

possuem a competência não apenas para a autorização dos representantes por meio do voto, mas para a tomada de decisão política.

A democracia deliberativa, um dos modelos que também é destaque em nosso percurso teórico, frisa a participação enquanto espaço discursivo de argumentação. Assim, a função do procedimento deliberativo é contribuir para que o poder político supere seu estado de mero agregador da opinião e vontade popular. Este modelo defende que as decisões políticas são legítimas a partir de processos de discussão orientados por diversos princípios, entre eles, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia.

Busca-se compreender, na teoria denominada governança democrática, um conceito mais atual para o termo participação. Nessa concepção discute-se a importância do papel dado ao cidadão, que passa a ser colaborador das políticas públicas. Aqui, a participação é o envolvimento do conjunto de setores da sociedade nas decisões públicas, o que gera confiança, colaboração e responsabilidade nos acordos firmados.

A partir dessas teorias, o objetivo é definir aquilo que denominamos por participação. Vale ressaltar que essa definição foi construída com base em dois parâmetros de igual peso: as teorias consultadas e a dinâmica de nosso objeto de pesquisa, que são as audiências públicas do legislativo estadual no processo de análise da Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **1.1 Democracia Representativa e seus limites à participação**

Para introduzir o debate, vamos observar primeiramente a representação enquanto conceito. Pitkin (2006) faz uma construção nesse sentido ao buscar uma história etimológica da representação, um fenômeno cultural e político, mas, antes de qualquer coisa, um fenômeno da convivência humana.

O termo é de origem latina e nasceu com o significado de tornar-se presente, não havendo relação com a representação política tal como conhecemos. A palavra ganhou diferentes significados ao longo do tempo: na literatura cristã, estava ligada à ideia de encarnação; na literatura romana, ao direito; na

francesa, era sinônimo de encarregado; e, finalmente, na inglesa, a palavra – *represent* – surge com o sentido de trazer uma pessoa à presença de alguém. O termo também se desenvolve e ganha novos rumos, se alinhando a arte: encenar uma peça ou pintar um quadro passa a ser representar.

O conceito de representação, segundo Pitkin (2006), só entra para o campo da atividade política junto a um desenvolvimento histórico das instituições e do pensamento, especialmente na língua inglesa no século XVII. Etimologicamente, a palavra representar (*represent*) ganha o significado de atuar em nome de outros. Essa definição é de grande importância porque já denota uma espécie de autorização do poder. Mas a ideia de representação política só entra para a teoria política com o clássico *Leviatã*, de Hobbes, publicado em 1651. Na obra, o autor trata a representação em termos de autorização. Dessa maneira, ao ser escolhido, o representante adquire direitos e poderes e deve fazer aquilo que esperam que façam, e não o que lhe satisfaz.

De acordo com Pitkin (2006), a teoria política segue, a partir de Hobbes, por um longo caminho que tem como pano de fundo os acontecimentos históricos, como as grandes revoluções. Entre as principais questões que ganharam espaço e foram amplamente discutidas dentro do campo da teoria política está a relação entre mandato e independência. O debate resgata uma questão fundamental da teoria política:

(...) Um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente. Mas, na teoria política, o paradoxo é recoberto por várias preocupações substantivas: a relação entre os representantes na legislatura, o papel dos partidos políticos, a medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo (PITKIN, 2006, p. 30).

A democracia representativa se consolida, de fato, no século XVIII e se expande de maneira vigorosa no cenário globalizante do século XX. De acordo com Santos e Avritzer (2002), é na segunda metade do século XX que podemos observar consolidação de uma crise gerada pela soma de duas patologias: a patologia da participação, com altos níveis de abstenção, e a patologia da

representação, com os indivíduos sentindo-se cada vez menos representados por aqueles eleitos.

O fato é que o processo globalizante impulsiona, segundo os autores, uma nova fase da democracia, com ênfase no contexto local e a recuperação de tradições participativas em vários países. Os autores destacam a representatividade como uma das principais questões que surgiram com relação à teoria democrática a partir da década de 50. Essa representação possui três principais dimensões: a da autorização, da identidade e da prestação de contas.

Assim, dentro do contexto eleitoral, aqueles escolhidos para representar a sociedade civil possuem uma espécie de autorização para tal, obtida a partir da anuência do voto. Mas isso não garante as outras duas dimensões. Ou seja, na prática, agir em nome da população não significa garantir a representatividade de múltiplas identidades sociais e nem mesmo o processo de prestar contas.

Para Manin (1999), são quatro os princípios centrais do governo representativo que, de maneira geral, buscam construir um governo limitado e, por consequência, mais responsável. O primeiro deles está no processo de escolha dos representantes. As eleições periódicas funcionam como um processo de atribuição de autoridade. Por meio dela, os cidadãos dão o consentimento para que outros tomem decisões importantes e que afetarão a vida da sociedade. O processo eleitoral é um dos pilares do governo representativo, não por ser exclusivo deste modelo, mas porque ocupa um lugar privilegiado nesta teoria.

Mas a autorização está longe de ser a garantia de que os eleitos farão, de fato, a vontade de seus eleitores. Isso porque, segundo Manin (1999), na democracia representativa os representantes conservam uma independência parcial com relação às preferências dos eleitores. É claro que o não cumprimento de promessas eleitorais pode ter graves consequências em um processo de reeleição. É nesse ponto que está a importância de eleições periódicas: é a maneira de avaliar e mudar o quadro de governantes.

O terceiro princípio do governo representativo é a liberdade de opinião. A opinião pública, especialmente sobre assuntos políticos, deve se manifestar independente de controle do governo. Para que isso aconteça se faz necessário

investir em um livre acesso à informação política. Embora os representantes não sejam obrigados a agir de acordo com o povo, não se pode ignorá-lo. É preciso, acima de tudo, garantir o conhecimento dos eleitores sobre o que acontece no cenário político no qual está inserido.

Por último, o governo representativo possui um formato que privilegia o debate. Como os integrantes eleitos podem ter opiniões muito divergentes, o desafio imposto é alcançar o acordo. E isso só acontece após o debate, local de negociação. É por isso que a assembleia é o local onde o governo representativo concentra sua presença.

Mas será que conseguimos observar esses princípios tão claramente? Manin (1999) explica que alguns princípios podem sobrepor-se a outros, dependendo das características intrínsecas de cada democracia. O autor observa, inclusive, uma mudança geral no contexto democrático.

No século XIX, por exemplo, tínhamos um forte governo representativo do tipo parlamentar, cuja base estava na relação de confiança pessoal estabelecida entre as pessoas eleitas e aquelas que votavam (na época, uma pequena parcela da sociedade). A rede de relações estava concentrada em uma localidade e as pessoas eram eleitas por sua notoriedade social. Os eleitos tinham liberdade de fazer escolhas. Eles podiam tomar decisões que afetariam toda a população de acordo com sua consciência e julgamento pessoal. Em suma, os representantes não estavam presos à vontade de seus eleitores.

Conforme o direito ao voto se amplia, explica Manin (1999), a relação pessoal fica cada vez mais inviável. Assim, os políticos começam a se organizar em partidos de massa com o objetivo de mobilizar melhor esse eleitorado mais extenso. Na democracia de partido, que teve seu ápice no final do século XIX e início do XX, não são mais as qualidades pessoais, o prestígio social e a notoriedade local decisivos para a escolha dos eleitores. O ativismo e a capacidade de organização dos partidos passam a ser as qualidades fundamentais.

Daí surge o fenômeno da estabilidade eleitoral que consiste em uma fidelidade dos eleitores em seus partidos, eleição após eleição. A confiança deixa de ser

em uma pessoa para ser em um partido. Em contrapartida, os representantes eleitos ficam presos a uma disciplina partidária, perdendo um pouco da liberdade em suas decisões. Na prática, suas decisões passam a ser orientadas por condicionantes externos e não mais em virtude do debate na assembleia.

Já nas últimas décadas estamos vivenciando o que Manin (1999) chama de democracia de público. Os resultados das eleições estão mais variados, pois as pessoas levam mais em consideração a personalidade do candidato do que o partido. Isso não significa que os partidos perderam a importância. Eles continuam importantes, mas agora são instrumentos a serviço dos candidatos, vistos como líderes.

Nesse mesmo sentido, Urbinati (2006) explica que os partidos políticos são importantes porque articulam interesses, tornando-se verdadeiros pontos de referência na democracia representativa. A organização partidária possibilita e facilita o reconhecimento do candidato, afinal, se este está filiado a um grupo automaticamente deve concordar com as diretrizes desse grupo.

Além disso, a organização em grupos, como os partidos, pode ser vista como um dos pilares da própria representação. Urbinati (2006) argumenta que, se a escolha fosse apenas por identidades individuais, sem a organização partidária, cada candidato iria se tornar partidário dos próprios interesses, se distanciando do ideal da representação. Assim, podemos concluir que o papel dos partidos não sofreu grandes alterações, mas o olhar do eleitor sobre ele pode ter mudado.

A estabilidade eleitoral se tornou, portanto, uma instabilidade eleitoral na medida em que os eleitores não definem o voto por meio da fidelidade partidária. Além disso, observamos a importância do papel dos meios de comunicação como veiculadores de informações que municiam o cidadão para que tome uma boa decisão na urna. Os meios de comunicação se transformaram nos verdadeiros locais de debate.

Dessa maneira, o que está em declínio, segundo Manin (1999), são as relações de identificação entre o eleitorado e seus representantes. É isso que nos dá a

sensação de aumentar o abismo entre governo e sociedade. Mas será que podemos chamar esse quadro de crise?

Embora muitos pesquisadores utilizem o termo para se referir a crescente falta de identificação dos eleitores com os eleitos, Manin (1999) não acredita em crise. Para ele, o que está acontecendo é apenas um rearranjo na combinação dos princípios fundamentais do governo representativo. Ou seja, os mesmo elementos que estiveram presentes desde o final do século XVIII ainda podem ser observados hoje, mas em diferente ordem, nuance e intensidade. Mas é claro que o tema divide opiniões e teorias.

A ideia de que a democracia representativa passa por uma crise está ancorada no distanciamento existente entre eleitores e eleitos e no cada vez mais escasso sentimento de sentir-se representado. Essa crise teria surgido e ganhado força em momentos de reconstrução ou surgimento da democracia em nações do mundo que deixaram regimes totalitários e autoritários na segunda metade do século XX. Miguel (2003) afirma que a evidência da crise da representação está na soma de três fatores: o declínio no comparecimento eleitoral, o aumento da desconfiança diante das instituições e o esvaziamento dos partidos políticos.

O comparecimento eleitoral teria sofrido um declínio segundo estudos que compararam décadas posteriores ao pós-guerra. O autor traz dados de diversos países que avalizam esse primeiro fator (Estados Unidos, França, Itália, Suíça, Áustria, Canadá, etc.). Ele explica que o padrão tende a ser menos claro em países que passaram pela democratização em períodos mais recentes. E salienta que até no Brasil, onde o voto é obrigatório, é possível observar essa tendência a partir da abstenção, do voto branco e do nulo.

O segundo fator que mostraria a existência de uma crise da representação é justamente a desconfiança com relação às instituições. Miguel (2003) reitera a existência de uma “crise disseminada do sentimento de estar representado no governo e no legislativo, com repercussões na legitimidade das instituições”, (MIGUEL, 2003, p.125). Este fenômeno teria escala mundial, sendo observado independente do grau de consolidação da democracia.

O terceiro e último conjunto de evidências apontado pelo autor é o processo de esvaziamento dos partidos políticos. A burocratização das estruturas desses grupos, o estreitamento das possibilidades de opções políticas e a introdução da mídia eletrônica na competição eleitoral são apontados como motivos para tal fenômeno.

Assim, Miguel (2003) afirma que a crise da representação não se resolve apenas nos limites da esfera representativa. Embora muitas sejam as propostas para melhorar a representatividade (tais como reformas eleitorais, políticas de cotas de representação, fóruns públicos de discussão, entre outros), o autor salienta a necessidade de observar espaços externos a representação: o acesso ao debate público (com destaque para os meios de comunicação) e a auto-organização da sociedade. Além disso, o autor acrescenta uma condição funcional da democracia, que é a difusão das condições materiais mínimas que possibilitem a participação.

Parece-nos claro que a existência ou não de uma crise da representação divide opiniões. Há uma vertente, aqui representada por Manin (1999), que vislumbra um processo de transformação na democracia representativa. Em contrapartida, outra linha de pensamento, como a de Miguel (2003), aborda o contexto crítico com base na redução da confiança entre cidadãos e representantes. Nosso objetivo está longe de resolver tal impasse, por isso, considerando as duas perspectivas, preferimos partir da premissa que a democracia representativa, por muito tempo centrada no processo eleitoral, precisa aumentar seu campo de visão, observando também processos de autorização e de prestação de contas para além da participação eleitoral.

A participação tem ganhado cada vez mais espaço quando falamos de processo democrático. A ideia de uma democracia direta, em que todos os envolvidos no processo pudessem estar presentes e opinar nas decisões de governo se tornou inviável em sociedades complexas. Por isso, se faz necessário admitir, neste primeiro momento, que o sistema representativo é implantado para resolver o problema da escala (DAHL, 2001).

Esse sistema, porém, desperta duas principais percepções com relação à representação, como explica Young (2006). Uma delas entende a participação

como substituição, como se os eleitos substituíssem os cidadãos ausentes. A outra visão tem a ver com identidade, entendendo que o representante concentra a identidade de seus eleitores.

Essas perspectivas acabaram gerando argumentos que colocaram representação e participação em lados opostos, como se, a partir do momento em que o cidadão vota, ele delegasse o poder a alguém de tal maneira que não precisasse mais participar das decisões públicas. Aqui está o limite da democracia representativa com relação à participação: restringi-la ao processo eleitoral.

Urbinati (2006) defende que as eleições são importantes por dois principais motivos: primeiro, elas instituem uma separação entre sociedade e Estado e, segundo, elas dissociam os candidatos de suas posições ou classes sociais, destacando o papel das ideias na política. Na prática, quando o cidadão vota em um candidato, está escolhendo uma constelação de ideias e valores. Assim, a representação não pode ser reduzida a um contrato firmado por meio das eleições e os representantes eleitos não são substitutos dos eleitores ausentes.

Na realidade, segundo a autora, a representação política convoca a presença do soberano e se transforma em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. Não estamos mais em uma política de 'sim' e 'não', mas em uma arena de opiniões que podem ser contestadas, revisadas e revogadas a qualquer tempo.

Nesse sentido, as eleições periódicas são a prova de que os representantes eleitos não podem viver isolados da sociedade. A competição eleitoral, frisa Urbinati (2006), tem duas virtudes: ensinar os cidadãos a se livrarem de governos de forma pacífica e fazer o cidadão participar do jogo de tornar a si mesmo livre do governo. As eleições periódicas formam, assim, um processo circular entre Estado e sociedade e dá continuidade ao processo de decisão que liga eleitores e eleitos.

A autora defende que, com as eleições periódicas, o povo possui um "poder negativo" (URBINATI, 2006, p.208) que permite investigar, julgar, influenciar e reprovos os representantes. Esse poder é de grande importância porque permite

mudar o curso de ação da política. Ele está tanto nos canais formais de comunicação como nos informais e é um elemento essencial da representação.

Seguindo essa mesma linha, Manin, Przeworski e Stokes (2006) observam que, mais do que proporcionar a participação, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas ações. As eleições fornecem à democracia representativa a sensação de uma democracia direta. Essa perspectiva é chamada pelos autores de ponto de vista do mandato.

A representação por mandato é a situação na qual os políticos adotam iniciativas como plataformas eleitorais, aquelas que são consideradas melhores pelos cidadãos com vistas a uma avaliação satisfatória pelo eleitorado e bons resultados em um processo de reeleição.

Outro ponto de vista é o da prestação de contas. Nele, o processo eleitoral também serve para manter os governos responsáveis pelos resultados de suas ações passadas. “Por anteciparem o julgamento do eleitor, os governantes são induzidos a escolher políticas julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 106). Assim, na representação por prestação de contas, os representantes são controláveis a partir do processo de tomada de contas, no qual os eleitores votam para reterem os candidatos quando eles agem a favor do povo.

Nesse debate, a mídia tem um papel de grande importância, já discutido na literatura por autores como Miguel (2002), Novaro (1995) e O'Donnell (1991), entre outros. O acesso à informação auxilia os cidadãos em suas escolhas. Por ser o principal mecanismo de transmissão de conteúdos, a mídia cumpre o papel de reunir e difundir as informações que são consideradas mais relevantes. Mas para que a mídia cumpra seu papel com bom desempenho se faz necessário garantir a disseminação de diferentes perspectivas dos grupos em conflito na sociedade.

Apresentando as diferentes visões de mundo, os meios de comunicação dariam subsídio para que o cidadão construísse sua própria opinião sobre a política. Isso significa também mostrar as diferentes posições dos grupos no espaço social e suas identidades coletivas.

Mas a mídia que permeia nossas vidas não consegue cumprir esse papel. A lógica dos meios de comunicação está vinculada a interesses dos proprietários das empresas, aos grandes anunciantes, além da pressão pela disputa do público. Assim, a mídia apresenta uma determinada imagem para a sociedade que pode gerar adesão inconsciente a determinada percepção do mundo. Por conta disso, muito se discute atualmente a democratização dos meios de comunicação.

Nesse contexto, é importante discutir a questão da agenda política, que não é produzida exclusivamente pela ação dos representantes. Os grupos de interesse disputam a inclusão ou exclusão de temas na agenda e sua hierarquização, mas a posição central é ocupada pelos meios de comunicação de massa. Por ser o principal mecanismo de transmissão de conteúdos a mídia cumpre o papel de reunir e difundir as informações que são consideradas mais relevantes. Aqui há também uma relação de mercado, na qual as pessoas se tornam consumidoras de informação. Assim, os meios de comunicação formulam preocupações sociais e os grupos de interesse precisam sensibilizá-los para colocarem determinadas questões em pauta. Mas, o processo também é contrário: há um forte incentivo para que as intervenções e os projetos parlamentares sejam ligados a temas em alta na mídia, pois já são assuntos com grande visibilidade e a intervenção do representante tem maior possibilidade de ser divulgada.

Manin, Przeworski e Stokes (2006) afirmam que as democracias não são todas iguais e estudos podem apontar alguns sistemas democráticos que promovem mais a representação que outros. Mas, independente do sistema, há alguns requisitos que precisam ser levados em conta para a busca de uma melhor representação.

Em primeiro lugar, o processo eleitoral precisa servir para que a sociedade se livre de maus governos. Em contrapartida, os políticos precisam desejar a reeleição. A reeleição funcionaria como um incentivo que, atualmente, esbarra em legislações que a limitam, como o caso do Brasil, que permite apenas uma reeleição (nos casos de chefes do Executivo, por exemplo). Outro item de grande importância que é ressaltado pelos autores é o papel da oposição.

O desempenho do governo deve ser monitorado pela oposição e informado aos cidadãos. Por desejar o lugar no governo, a oposição precisa tornar-se um agente a favor do povo, antecipando julgamentos. Porém, o que vemos atualmente, afirmam Manin, Przeworski e Stokes (2006), são oposições que se opõe a qualquer custo, agindo sempre para desmoralizar o governo eleito. Esta não seria uma oposição confiável, daí a necessidade de a mídia assumir um papel mais responsável junto aos cidadãos.

Os eleitores precisam ter instrumentos institucionais para recompensar ou repreender governos por suas ações e as eleições sozinhas não têm se mostrado o melhor mecanismo. A eleição acaba sendo uma análise de todo o governo e não de ações particulares. Assim, na maioria das democracias, o controle dos cidadãos sobre os políticos é imperfeito. De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (2006), as eleições estão longe de ser suficientes para garantir o bem-estar do cidadão. Os autores ressaltam que este não é um argumento contra a democracia, mas a favor de uma inovação institucional. Nesse sentido, eles defendem instituições que aumentem a transparência, facilitando as decisões dos cidadãos.

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 133).

Parece-nos claro que a democracia representativa possui uma limitação ao restringir a participação ao processo eleitoral. Mas isso não significa que este modelo não nos ofereça rica sustentação para outros argumentos. Um deles é o de complementar a democracia representativa com aspectos da democracia participativa.

## **1.2 Complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa**

Diante dos limites da democracia representativa, trabalhos como de Young (2006) e Santos e Avritzer (2002) vão propor que este modelo seja incrementado com elementos da democracia participativa, cujo princípio fundamental é a participação dos cidadãos nas decisões políticas a partir de uma ampliação dos canais interativos. Na democracia participativa, o processo eleitoral, a organização partidária e a representação permanecem, mas o pilar estruturante é a participação dos cidadãos de maneira mais ativa nas decisões políticas.

A participação, resgata Young (2006), é muito importante também no âmbito do governo representativo porque, dentro deste modelo, o povo e seus representantes precisam estar sempre conectados. Quando os representantes se afastam dos eleitores, os cidadãos podem perder a percepção de que exercem influência sobre a política e desanimarem da participação.

A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade e a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas. Dessa forma, um processo representativo é pior, na medida em que a separação tende ao rompimento, e melhor, na medida em que estabelece e renova a conexão entre os eleitores e o representante e entre os membros do eleitorado (YOUNG, 2006, p.152).

Assim, em uma democracia forte, os eleitores utilizam processos para convocar os representantes a prestar contas para além do processo eleitoral. As democracias representativas existentes podem ser aperfeiçoadas com instituições participativas complementares, como conselho, fórum, comissões, audiências, entre outras.

O que queremos reforçar aqui é que a responsabilidade é de ambos. É claro que os representantes precisam ouvir as demandas, expor razões e manter a conexão com o eleitorado, mas os cidadãos precisam estar dispostos e aptos a se mobilizar uns aos outros para participar ativamente na autorização e na prestação de contas. Em suma, conforme articula Young (2006), em uma democracia representativa, a representação e a participação não são excludentes, mas se requerem mutuamente.

A representação em si é desafiante. Isso porque o povo representado é uma voz plural, o que impossibilita uma representação perfeita. Quando nos sentimos representados, explica Young (2006), sentimos que alguém está de fato

cuidando de nossos interesses, e que são os nossos princípios, valores e prioridades que norteiam as decisões políticas. Mas isso só é possível se houver a conexão forte entre as partes, fomentada por um contexto participativo.

Esse ideal ainda é difícil de ser visto na prática. Prova disso são as inúmeras minorias que acabam marginalizadas do processo de representação e, conseqüentemente, das decisões políticas. Young (2006) reitera que a falta de representação desses grupos frustra os princípios democráticos. Em contrapartida, vários mecanismos têm sido adotados com o objetivo de proporcionar melhor representação, como cotas em partidos, sistemas de representação proporcional e reservas de cadeiras legislativas, mas a efetividade dessas ações enquanto melhor escolha a ser adotada ainda divide opinião. A ampliação de espaços participativos também tem sido o foco de inúmeros estudos, como será abordado mais à frente.

É importante frisar que experiências como essas estão transformando a forma de pensar a representação. De acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), essas novas experiências geram dois principais fenômenos: a emergência de novas instâncias para mediar a relação entre representante e representado, como a mídia e atores intermediários de representação, e a multiplicação de instâncias de participação cidadã e representação coletiva. Esses espaços são voltados não apenas para o debate, mas para a definição de políticas públicas e supervisão de ações. O interessante é que o encontro entre esses dois fenômenos têm gerado:

[...] processos inéditos de experimentação institucional que iluminam o horizonte da reforma da democracia, apontando para a pluralização dos atores com investidura própria ao desempenho de funções de representação política, e para a diversificação do lócus em que ela é exercida (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.84)

Podemos considerar que enquanto a democracia participativa está ancorada em uma busca incessante por ampliar as responsabilidades políticas, estendendo os espaços de debate para que o cidadão possa participar das decisões, a democracia representativa tem como ponto alto a participação no momento eleitoral.

De acordo com Lüchmann (2007), a democracia participativa questiona a representativa por esta ter um caráter instrumental, individualista e competitivo, reduzindo a política ao mecanismo de escolha, ou seja, às eleições periódicas. Já o modelo participativo, salienta a autora, articula cidadania e soberania popular em prol da presença dos cidadãos nos processos de discussão e decisão política. Assim,

[...] o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Assim, a democracia participativa vem ganhando espaço a partir do argumento que somente o retorno às instituições básicas formais da democracia não tem se mostrado capaz de produzir as respostas adequadas aos problemas de exclusão e desigualdade.

Sobre a relação entre democracia participativa e democracia representativa, Santos e Avritzer (2002) apontam para duas combinações possíveis: a coexistência, na qual a democracia representativa operaria mais em nível nacional e a participativa mais em nível local; ou a complementaridade, que é uma articulação profunda entre as duas. Neste último caso, o governo reconhece o procedimentalismo participativo e as formas públicas de vigilância, e o processo de deliberação pública substitui parte do processo de representação.

Santos e Avritzer (2002) defendem a participação como a possibilidade de influenciar decisões e controlá-las. Assim, o processo de democratização, que também inclui um processo de libertação, traz consigo o elemento da ampliação da participação, especialmente em nível local, dos atores sociais nos processos de tomada de decisão.

Os autores propõem três teses para o fortalecimento da democracia participativa, levando em consideração sua articulação com o modelo representativo: o primeiro é o fortalecimento da demodiversidade:

Essa tese implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências de participação apontam no sentido da deliberação

pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.77).

A segunda trata do fortalecimento na articulação entre o local e o global. Os autores salientam que experiências exitosas de participação precisam de apoio para adentrarem em democracias mais fracas. A terceira e última tese trata da ampliação do experimentalismo democrático. Experiências bem sucedidas originam novas gramáticas sociais e vem mostrando a importância de se experimentar a participação. “É necessário, para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.78).

### **1.3 Participação, deliberação e projeto político**

A democracia representativa resolveu, em determinado aspecto, o problema da participação em sociedades complexas com a instituição do processo de escolha por meio de eleições. Em contrapartida, este modelo fez emergir outros questionamentos visto que o processo eleitoral não garante que decisões tomadas por representantes estejam em consonância com a vontade dos cidadãos. Daí a necessidade de uma conexão permanente entre eleitos e o eleitorado.

A democracia participativa entra, portanto, no debate como uma forma de complementar a representação. Pateman (1992) é uma das importantes autoras que iniciam a discussão, privilegiando uma perspectiva educativa e integradora deste modelo.

Na democracia participativa, os indivíduos e as instituições não podem ser vistos separadamente. Este é, segundo Pateman (1992), a afirmação central em torno da qual a democracia participativa se constrói. Mas ela também traz outra importante questão: a educação ou o treinamento social. De acordo com essa linha teórica, não basta, para a democracia, apenas instituições representativas em nível nacional. Nas esferas locais, os indivíduos desenvolvem qualidades

psicológicas e atitudes necessárias para a democracia. Entretanto, esse desenvolvimento, só é possível a partir do processo de participação. Assim, a autora defende que:

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p.61)

A atenção volta-se para os efeitos integrativo e auxiliador das decisões coletivas. Nessa teoria, vale reforçar, a democracia necessita de uma sociedade participativa. Mas como obter essa sociedade? Primeiro, os sistemas políticos precisam ser democratizados e a socialização pela participação precisa estar em todo o lugar, sendo o mais importante deles, o local de trabalho, já que nele o trabalhador passa a maior parte de seu tempo. Este também seria, de acordo com Pateman (1992), o ambiente propício para administrar assuntos de interesse coletivo.

De maneira geral, podemos dizer que “participação”, na teoria da democracia participativa, está diretamente relacionada à tomada de decisão. Mas, a teoria desenvolvida por Pateman (1992) está mais centrada na ligação sugerida entre a participação no local de trabalho (indústria) e a participação em âmbito nacional. Assim, percebemos que a autora trabalha de maneira mais profunda no argumento educativo, analisando empiricamente a conexão entre local de trabalho e participação. Para isso, cabe aprimorar melhor o conceito.

Ao estudar a abertura democrática dentro de um contexto industrial, Pateman (1992) buscava compreender se a participação em esferas não-governamentais despertava o sentimento de cumprimento de deveres cívicos, também chamado de senso de competência política. Isso mostraria se, e em que medida, as instituições locais seriam um importante campo de treinamento para uma democracia em macro ambiente.

A autora critica a delimitação simplória de participação como um processo no qual as partes desenvolveriam influência recíproca na elaboração de políticas ou

tomada de decisões. Em uma definição ainda mais ampla, muitas vezes a participação, segundo a pesquisadora, foi confundida com o simples “estar presente”. Na indústria, por exemplo, que é o grande campo empírico sobre o qual Pateman (1992) desenvolve sua teoria, isso acontece quando os empregados são persuadidos a aceitarem decisões já tomadas anteriormente e sem consulta prévia. Nesse caso, argumenta a autora, não há participação, mas apenas uma “pseudoparticipação”. O que se desenvolve é uma sensação de participação que não ocorre na prática, apenas em um plano abstrato.

A dimensão informativa é bastante valorizada na teoria da autora. Para que a participação de fato aconteça, sendo mais que uma “pseudoparticipação”, se faz necessário elevar o fluxo de informação entre os pares. Os empregados, voltando ao exemplo exposto, precisariam ter posse de informações necessárias para dar suporte as suas posições diante de uma decisão.

Além disso, para que os envolvidos nesse contexto de negociação tenham influencia recíproca, também é preciso que exista igualdade política, ou seja, uma igualdade de poder político no momento da tomada de decisão. O que Pateman (1992) questiona é que essa posição de influenciar decisões não significa necessariamente determinar o resultado.

Dentro de um contexto empresarial, essa situação é bastante comum: os funcionários podem até ter certa influência na decisão, mas a palavra final será dos administradores visto que o poder dos pares é diferente. Há, portanto, uma situação de posição desigual entre subordinados e superiores. É esse tipo de participação que a autora denomina de “participação parcial”. Nela as partes não possuem igual poder de influência, embora cada uma possua em certa medida.

Esse tipo de participação pode ser encontrada tanto em níveis inferiores da administração, que seriam aquelas decisões mais genéricas, relativas a atividades rotineiras, quanto em níveis mais altos, que incluem decisões sobre o gerenciamento da empresa.

O problema, segundo a autora, surge quando utilizamos o termo democracia para cenários cuja predominância é de situações de “pseudoparticipação” ou “participação parcial”. Somente a “participação plena”, eis aqui a definição que a

autora adota, é capaz de gerar um cenário realmente democrático. E ela só acontece quando os indivíduos, inseridos em um contexto decisório, de negociação ou deliberação, tem igual poder de influenciar e determinar os resultados das decisões.

Ao estudar o cenário industrial em uma alusão ao âmbito nacional, a autora defende a participação plena no alto nível por parte dos empregados, mas não nega que contextos que possibilitam a “pseudoparticipação” ou “participação parcial” podem gerar mais confiança e satisfação no trabalho por disseminarem o sentimento de participação.

O exame do material empírico da autora, que analisou o contexto de deliberação de diversas empresas da Iugoslávia, a fez posicionar a indústria como um sistema político por excelência:

Repetimos que a indústria ocupa uma posição crucial na questão sobre a viabilidade de uma sociedade participativa; a indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais “política” de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre o resto de suas vidas. Além do mais, a indústria revela-se importante pois o tamanho da empresa pode permitir que o indivíduo participe de modo mais direto na tomada de decisão, que participe de modo mais pleno nos níveis mais altos (PATEMAN, 1992, p.113).

Embora ainda seja referência para o debate sobre democracia participativa, a teoria de Pateman (1992) pode ser complementada por estudos mais contemporâneos sobre o assunto. Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) afirmam, por exemplo, que a ideia de democracia tem sofrido uma espécie de ressignificação no campo acadêmico, aproximando-se cada vez mais de princípios relacionados à garantia de direitos, à abertura de espaços públicos que permitam um processo decisório, ao reconhecimento da diferença e sua inclusão no debate e, por último, a participação política da sociedade.

Novos discursos trazem uma revalorização da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. Essa sociedade civil é considerada, por Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), como um conjunto de heterogeneidades de atores civis que podem se organizar de diferentes maneiras, como sindicatos, associações e fóruns, por exemplo, além de manter práticas e projetos políticos plurais. É dessa pluralidade que surgem diferentes relações com o Estado.

Em contrapartida, Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) defendem também uma heterogeneidade do próprio Estado. Assim, a antiga visão do Estado como um ente administrativo, homogêneo e indiferenciado, ficou relegada a governos cujas raízes estão fincadas no autoritarismo. Os autores acreditam que “em regimes não autoritários, o Estado apresenta níveis significativos de heterogeneidade” (p.34).

A complexa relação entre a heterogeneidade da sociedade civil e a do Estado forma o terreno onde se constrói (ou tenta-se construir) a democracia. A partir disso, a democracia participativa se pautaria em projetos políticos, ou seja, nos substratos que sustentam ações políticas de diferentes sujeitos, que se baseiam em um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações. O autoritarismo e o neoliberalismo seriam exemplos de outros projetos políticos.

Primeiramente, é preciso destacar que esse projeto é intencional, ou seja, ele não surge pelo acaso. Isso porque a noção de projetos políticos está estruturada em escolhas feitas pelos atores. Essas escolhas também podem gerar um campo conflituoso. Há também, na ideia de projetos políticos, um implícito, mas importante, vínculo entre cultura e política que são indissolúveis:

Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro lado, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI 2006, p.28).

O projeto democrático-participativo coloca a participação em um patamar bastante superior. Nesse modelo, ela assume um papel central na política, sendo o instrumento da construção de maior igualdade por contribuir para a formulação de políticas públicas que condizem com as necessidades e os anseios da sociedade civil.

O conceito de política se expande, pois inclui uma participação cidadã e a deliberação em espaços públicos. A democracia passa a ser vista como um

sistema que possibilita a intervenção dos cidadãos nas decisões públicas, atribuindo, ainda, à sociedade civil um papel de fiscalização e vigilância.

Assim, chegamos ao conceito de participação dentro do projeto democrático-participativo discutido por Dagnino, Olivera e Panfichi (2006): trata-se de um compartilhamento do poder decisório, antes concentrado nas mãos do Estado, com a sociedade civil visando ações mais eficazes e em consonância com o interesse público. Esse entendimento vai além da ideia de participação como simples consulta pública.

Vale acrescentar que a participação, dentro desse modelo, está diretamente ligada a um controle social, que atua com o objetivo de tornar a sociedade civil uma instância verdadeiramente fiscalizadora do Estado, em especial, com as contas públicas (*accountability*). No projeto democrático-participativo, a sociedade civil é reconhecida em sua heterogeneidade e com caráter inclusivo.

Destacamos ainda que, para que a participação aconteça, assim como é compreendida neste contexto, depende da existência de espaços públicos que propiciem conflito, negociação, debate e deliberação. Esses espaços assumem um papel fundamental no interior do projeto democrático-participativo, pois são a possibilidade de implementação da efetiva participação. Eles permitem o reconhecimento e dão voz a atores sociais e temas, não mais monopolizados pelo Estado, mostrando também a heterogeneidade e a pluralidade social e política existente.

Assim, a participação pautada nesse processo de discussão pública abre precedente para a inclusão de outro modelo em nosso percurso teórico. O espaço de debate público que fomenta a participação não será efetivo se ficar apenas no campo da discussão. Para que essa participação seja eficaz é necessário que influencie as iniciativas em questão, ou seja, é preciso que haja efetividade da deliberação.

Acreditamos que o modelo de democracia deliberativa tem muito a contribuir para nossos questionamentos, pois complementa a própria ideia de participação política ao defender um diálogo permanente entre as instituições e seus públicos

a partir da institucionalização de práticas e regras, formais ou informais, que promovam mudança.

A concepção procedimental de política deliberativa foi concebida por Habermas (1995) a partir de uma análise das concepções liberal e republicana de democracia. A principal diferença entre as duas está no processo democrático.

Na vertente liberal, a política tem como função agregar e impor os interesses sociais privados perante um Estado que deve trabalhar para garantir fins coletivos. O Estado seria, então, um aparato de administração pública, e a sociedade, um sistema. A concepção republicana de política é mais ampla, se constituindo como um elemento do próprio processo de formação da sociedade. Ela é o elemento por meio do qual os membros da comunidade percebem sua dependência recíproca, tornando-se portadores de direitos, livres e iguais. A solidariedade surge para o bem comum como uma fonte de integração social.

Já a política deliberativa de Habermas (1995) leva em conta a pluralidade das formas de comunicação por meio da qual a vontade comum se forma. Isso só acontece mediante o equilíbrio de interesses e de compromissos:

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora (HABERMAS, 1995, p. 45).

É, especialmente, no processo de formação da opinião e da vontade comum, traduzidas na eleição e nas decisões parlamentares, que o autor pontua com mais veemência as diferenças entre os três modelos.

Na vertente liberal, este processo se dá no compromisso entre os interesses. Um exemplo é a competição entre partidos políticos ou ainda do governo com a oposição, cuja “constituição deve fazer o Estado levar em conta os interesses sociais e as orientações valorativas da sociedade” (HABERMAS, 1995, p. 47). Na política liberal, os agentes coletivos lutam pela manutenção ou conquista do poder e, para isso, agem estrategicamente. Há, portanto, um contexto de concorrência no processo eleitoral que respeita uma determinada liberdade

enquanto autonomia individual. Assim, a formação democrática da vontade tem como função legitimar o poder político, sendo para isso, normatizado.

Na republicana, este processo é o meio pelo qual a sociedade se constitui como um todo organizado. “A sociedade centra-se no Estado; pois na prática da autodeterminação política dos cidadãos a comunidade torna-se consciente de si como totalidade e, mediante a vontade coletiva dos cidadãos, age sobre si mesma” (HABERMAS, 1995, p.46). Assim, a democracia significa a auto-organização política da sociedade.

No modelo de deliberação, o processo de formação da opinião apoia-se na premissa de que os cidadãos partilham da mesma cultura e necessita da institucionalização de mecanismos comunicativos, pois a política deliberativa depende de um espaço discursivo de argumentação.

A teoria do discurso conta com a intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas comunicações desprovidas de sujeito, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma informação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação. A geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos (HABERMAS, 1995, p.48).

Assim, na democracia deliberativa de Habermas (1997), também chamada de teoria do discurso, o centro do processo democrático está na deliberação, que coloca a participação em um elevado patamar na tomada de decisão, um caminho para se chegar a resultados racionais e equitativos. Neste modelo, um conjunto de pressupostos teórico-normativos conduziria a participação social na vida coletiva, baseadas no conceito de legitimidade.

Esse modo de observar a democracia, que se mostrou uma opção a alternativas mais tradicionais, como a democracia liberal e a republicana, promove mudanças no nosso modo de ver a sociedade, que esteve centrada, muitas vezes, na sua relação com o Estado.

O autor defende que os discursos práticos dos cidadãos e suas negociações em um contexto equitativo na esfera pública podem ser norteadores das tomadas de

decisões do Estado. Há, portanto, em sua teoria, uma valorização do processo comunicativo, cujo poder neutraliza o poder social dos grupos de pressão e se transforma em um poder administrativo.

Para compreendermos melhor a teoria habermasiana é preciso dar especial atenção ao conceito de esfera pública. Em sua teoria, a esfera pública é descrita como uma rede adequada para os fluxos comunicacionais (conteúdos, tomadas de decisões e opiniões). São esses fluxos, filtrados e sintetizados, que se condensam naquilo que chamamos de opinião pública.

A sociedade civil desempenha, nesse caso, um importante papel, já que está próxima das necessidades reais dos cidadãos, ou melhor, daquilo que Habermas (1997) chama de mundo da vida, nossa esfera de tradições e cultura permeada pela ação comunicativa. Há, portanto, na esfera pública, uma base social onde se sustenta a igualdade de direitos.

A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante (HABERMAS, 1997, p.28).

Para a política deliberativa se faz necessária a institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais. A soberania popular precisa ser procedimentalizada, descentrando a sociedade. Com isso, o sistema político se liga às redes periféricas da esfera pública, e o modelo de democracia deixa de ser centrado no Estado. Assim, na teoria do discurso de Habermas (1997), embora as fronteiras entre Estado e sociedade sejam respeitadas, a sociedade civil se torna a base social das esferas públicas autônomas.

Neste ideal de sociedade descentrada, é possível visualizar, ao lado da esfera pública política, uma arena para a percepção, identificação e tratamento dos problemas da sociedade.

A participação social na teoria de Habermas (1997) não se resume a uma vontade coletiva. Há obstáculos que impedem a atuação da sociedade civil enquanto gerenciadora das deliberações políticas, tais como os sistemas políticos, econômicos e judiciários. Mas a participação na vida pública é essencial para tornar o sistema democrático. É ela que permite maior

sensibilidade para detectar problemas que devem ser resolvidos pelo poder público. Além disso, dentro da teoria deliberativa, também se presume a garantia de direitos iguais de participação para que os cidadãos tenham a mesma oportunidade de influência na deliberação.

Habermas (1997) utiliza conceitos da obra “Deliberation and Democratic Legitimacy”, de Joshua Cohen (1989), para caracterizar o processo deliberativo como uma ação argumentativa, que se faz por meio da troca de informações e argumentos entre as partes. Essas deliberações precisam ser públicas de maneira que ninguém seja excluído e que todos que queiram participar tenham igual chance de acesso. Além disso, é preciso que se construa um espaço livre de coerções externas e internas. Os participantes é que são soberanos nesse contexto, com as mesmas chances de serem ouvidos e dar contribuições.

A deliberação, por conter características políticas, precisa ser motivada racionalmente, desenvolvida sem restrições e concluída levando em consideração a vontade da maioria. Embora Habermas (1997) utilize essa referência como uma teoria convincente sobre o processo deliberativo, o autor acredita que este modelo de política deliberativa ainda é incompleto. Habermas (1997) destaca a importância de se falar da formação informal da opinião pública.

A formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social na qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiriam eficácia social (HABERMAS, 1997, p.33).

Com o objetivo de compreender melhor a teoria habermasiana, vamos utilizar duas releituras de sua obra. Faria (2000) explica que a teoria deliberativa de Habermas, também chamada de teoria da democracia discursiva, propõe um procedimento ideal para a tomada de decisão, fundamentando e legitimando as regras democráticas. Um amplo fluxo de informação conseguiria alcançar resultados racionais e justos.

Para Habermas, a legitimação do processo democrático depende da transformação da opinião pública em um efetivo poder comunicativo, que direcionaria a administração. Assim, temos nessa teoria, ainda segundo a

releitura de Faria (2000), um processo de comunicação enquadrado em uma relação do tipo “centro-periferia” (p.49). No centro, teríamos a administração (somada a outras instâncias como o judiciário, o parlamento e os partidos) e na periferia, estaria a esfera pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc).

O que Habermas oferece, portanto, é um modelo discursivo de democracia que não está centrado apenas no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes nem exclusivamente na sociedade. A democracia deve ser analisada a partir da relação entre esses dois polos: as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política por meio de um fluxo de comunicação que parte de redes informais dessa esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciando nas decisões tomadas (FARIA, 2000, p. 52).

É com base na esfera pública, local onde os problemas da sociedade são absorvidos, que as decisões referentes às políticas públicas devem se pautar. Para serem legítimas, essas decisões precisam refletir a vontade coletiva organizada pela participação política em fóruns de debate.

Na esfera pública, a capacidade de resolver problemas é limitada, já que ela funcionaria, na verdade, como uma caixa de ressonância dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político. Essa esfera se coloca como uma instância mediadora, na medida em que capta a realidade da vida cotidiana e a transmite para os poderes competentes agirem legitimamente, em nome da vontade popular.

Lüchmann (2002) salienta que a democracia deliberativa defende um constante diálogo entre as instituições e seus públicos em uma perspectiva que considera o pluralismo. O processo seria, portanto, a institucionalização de práticas e regras, formais ou informais, que interfiram positivamente na realidade social, diminuindo as desigualdades. Esse processo se sustenta em um contexto pautado pelo pluralismo, pela igualdade política e pela deliberação coletiva, trabalhando mutuamente para eliminar ou diminuir os obstáculos para a cooperação e o diálogo livre.

Podemos dizer que a democracia deliberativa articula:

(...) participação social em condições de igualdade e liberdade; processos de decisão advindos de uma discussão coletiva e pública; condições de pluralismo; e a busca ou promoção da justiça social. Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo (LÜCHMANN, 2002, p.45).

Para além da teoria, Lüchmann (2002) salienta que há riscos na democracia deliberativa, tais como o favorecimento de grupos mais organizados e com maior representatividade em detrimento de outros ou ainda a manipulação de preferências por grupos com maior poder político ou econômico.

Todas as referências utilizadas são de grande importância para compreendermos não somente as peculiaridades de cada modelo de democracia, mas para, com segurança, afirmarmos que os modelos se complementam de alguma forma, especialmente no tratamento da participação. Parece-nos claro que essa discussão está longe de chegar a um modelo permanente e consensual. Esse debate segue carregado de profundas mudanças econômicas e sociais que permeiam o campo da política, fazendo com que a discussão vá além dos limites da democracia. Com as mudanças trazidas pela globalização, o tema ficou ainda mais complexo, demandando novas reflexões e tentativas teóricas.

Mouffe (2003) é uma das autoras que discute a necessidade de se repensar a sociedade democrática. Embora muitos pensem que a sociedade democrática é pacífica e harmoniosa a partir da superação dos conflitos, a autora acredita que a sociedade democrática é marcada por uma esfera pública vibrante onde visões conflitantes podem ser expressas e há possibilidade de escolha entre alternativas. Assim, “ao contrário do que hoje é comumente tido como certo, é um equívoco acreditar que uma boa sociedade é aquela na qual os antagonismos foram erradicados e onde o modelo adversarial de política se tornou obsoleto” (MOUFFE, 2003, p.11).

Por muito tempo se defendeu que os antagonismos pertenciam a uma era pré-moderna, momento em que o comércio e o pensamento racional ainda não estavam no centro dos interesses. Nessa perspectiva, os atores políticos seriam indivíduos racionais, orientados apenas por seus interesses, colocando os impulsos em um campo neutro.

Contrária a essa perspectiva, Mouffe (2003) defende a existência dos antagonismos e propõe um modelo alternativo de democracia chamado pluralismo agonístico, cuja ênfase está no acordo. Na prática, os “outros” não devem ser vistos como inimigos por terem crenças ou valores diferentes dos “nossos”. Podemos até lutar contra suas ideias, mas devemos defender seu direito de defendê-las. O objetivo da política democrática é, portanto, transformar o antagonismo entre inimigos em agonismo entre adversário.

O consenso tem papel fundamental nessa perspectiva. Ele é o resultado temporário de uma hegemonia provisória porque surge, na democracia moderna, a partir do reconhecimento de um conflito e na sua supressão diante de uma ordem autoritária. Nessa perspectiva, ele é prejudicial à democracia porque tende a silenciar vozes contrárias. Daí a importância de revelar a impossibilidade de estabelecer um consenso sem exclusão e de buscar um consenso conflitual, que respeite interpretações diferentes.

A atual apatia política que vivenciamos, segundo a autora, é resultado de um papel cada vez mais irrelevante desempenhado pela esfera pública política. A consequência mais visível disso é o novo lugar ocupado pelo sistema jurídico: ele incorpora o papel de organizar a convivência humana na falta de uma esfera pública democrática. Assim, a lei é acionada para resolver todo tipo de conflito.

Em suma, o pluralismo agonístico:

(...) está ancorado no reconhecimento da multiplicidade de cada um e das posições contraditórias a que esta multiplicidade subjaz. Sua aceitação do outro não consiste meramente em tolerar as diferenças, mas em celebrá-las positivamente porque admite que, sem alteridade e o outro, nenhuma identidade poderia se afirmar. Este é um pluralismo que valoriza a diversidade e o dissenso e não tenta estabelecer uma esfera pública a partir da sua eliminação, uma vez que reconhece neles a real condição da possibilidade de uma vida democrática a ser conquistada (MOUFFE, 2003, p.19).

Mas essa democracia moderna, baseada no pluralismo agonístico, exige a criação de identidades opostas e claramente diferenciadas. Uma delas é a noção de direita e esquerda política, um conflito legítimo institucionalizado. Segundo Mouffe (2003), observamos nas sociedades ocidentais uma obscuridade nas fronteiras entre direita e esquerda, o que muitas vezes é apresentado como se fosse um progresso e um sinal de maturidade. Na opinião

da autora, esta é uma das mais claras manifestações da fraqueza da esfera política.

Além disso, o discurso da globalização tem universalizado os valores da cultura ocidental, como se a forma de vida do ocidente fosse o progresso moral da humanidade. Para Mouffe (2003), essa concepção busca apenas justificar uma hegemonia do ocidente e impor seus valores particulares. A partir disso, não devemos acreditar em uma república mundial com um corpo homogêneo de pessoas. Se fizermos isso, estaremos aceitando o consenso e negligenciando os conflitos e antagonismos tão importantes para nossa constituição. Se essa república mundial fosse mesmo estabelecida, significaria o predomínio de uma cultura dominante, capaz de apagar as diferenças e impor sua própria lógica. Por isso se faz urgente propor uma nova ordem que reconheça o pluralismo.

O progresso humano, destaca Mouffe (2003), não é o estabelecimento de uma unidade mundial, baseada em uma aceitação global e na transcendência do conflito. O que precisamos é de uma ordem mundial multipolar que contenha um grande número de unidades regionais, respeitando culturas e valores diferentes, onde se compreenda uma pluralidade de direitos humanos e diferentes formas de democracia sejam legítimas.

Diante disso, se discute a necessidade de pensar um novo modelo de democracia cuja participação apresente novas delimitações. Vamos adentrar nesse debate com os pressupostos da teoria denominada governança democrática.

#### **1.4 Governança democrática, instituições participativas e *accountability***

As discussões sobre a democracia, passando pela crise de representatividade no modelo de democracia representativa e pela maior necessidade de aproximação do poder público com a sociedade civil, avançaram a partir dos desafios de se governar em um mundo globalizado.

Surge, então, inicialmente em um contexto europeu de integração de economias – a formação da União Europeia -, o conceito de governança democrática, ou simplesmente governança. Esteve (2009) explica que o termo foi publicado pela União Europeia em 2001, na publicação institucional conhecida como Livro Branco. O principal desafio do momento estava centrado na adoção de uma forma de governar que conseguisse dar conta de interesses diferentes, resultando em um acordo que respeitasse os antagonismos.

O conceito de governança tem como norte cinco princípios: a abertura, a participação, a responsabilidade, a eficácia e a coerência. Seu centro de apoio é a interdependência entre os atores. “A governança gere as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração institucional, público-privada ou o envolvimento dos cidadãos.” (ESTEVE, 2009, p. 29)

Os processos institucionais deste modelo possuem como foco a resolução de conflitos, ancorados na participação. Assim, na governança, a participação carrega em si um forte caráter colaborativo. Mas este não é um esforço apenas da sociedade civil. É preciso que a administração pública exerça novos papéis e disponha de novos instrumentos de diálogo.

O sentido colaborativo da participação na governança democrática pretende construir uma relação direta entre ações públicas e necessidades e desafios dos cidadãos. Essa dimensão relacional é um eixo estruturante da governança democrática, fundamental para que o governo desenvolva serviços que realmente atendam a sociedade.

Qualquer governo democrático possui, de acordo com Esteve (2009), três principais funções. A primeira delas é a função legal ou normativa, que tem como objetivo regular as atividades sociais. A segunda, é a gestão de serviços, destinada a gerar proteção e bem estar social, suprimindo as necessidades dos cidadãos. Por último está a função relacional, centrada no diálogo, na participação, parceria e cooperação com a sociedade civil, além de outras instituições.

Vale ressaltar que essas funções não são desenvolvidas da mesma maneira. Na verdade, qualquer governo democrático desempenha as três funções a seu modo, ou seja, dando prioridade a alguma em detrimento de outra. Assim, na ação política, uma função pode sobrepor a outra, dando contornos e limites ao projeto governamental.

Quando a prioridade está na função normativa, tem-se um governo de caráter mais burocrático, cujos valores estão centrados na legalidade e na neutralidade. Nesse tipo de governo, os cidadãos acabam desempenhando um papel mais administrativo e peticionário em uma gestão que está bastante concentrada em procedimentos. Esteve (2009) explica que este tipo de governo foi predominante até a década de 80 do século XX.

Posteriormente, nos anos 80 e 90, a função gestora dos governos democráticos ganhou destaque na esfera política. O papel do poder público enquanto prestador de serviço estava dentro de uma gestão que valorizava a economia, a eficácia e a eficiência. A qualidade deste tipo de governo está na satisfação dos seus cidadãos, agora tratados não mais como peticionários, mas como usuários. Este modelo persiste, segundo o autor, até hoje, mas vem perdendo espaço para uma nova forma de gestão pública.

A governança democrática está centrada especialmente na função relacional, enquadrando o cidadão em um papel de cooperador e corresponsável. A credibilidade e a interdependência são palavras-chaves para se falar da qualidade deste governo, desenvolvido sob os valores da confiança, do compromisso e da colaboração. Isso não significa, é claro, que este governo não vai desempenhar sua função normativa ou gestora de serviços. O que precisa ficar claro é que a dimensão relacional será estruturante, coordenando as outras funções.

A função normativa permanece, mas ela precisa passar por uma reformulação. Os procedimentos burocráticos passam a ter como finalidade o desenvolvimento comunitário e a ampliação de espaços de cidadania. Já o caráter de prestação de serviço deixa de estar voltado apenas para redução de custos e passa a ser pautado pela entrega de um serviço de qualidade à sociedade.

Um aspecto não pode deixar de ser avaliado nesta discussão: o papel do agente político eleito. Este deve atuar menos como um representante e mais como um líder, um aglutinador do interesse geral. Para Esteve (2009) esta forma de governar só será verdadeira e viável com participação cidadã, cooperação com a sociedade civil e colaboração intergovernamental.

No contexto da participação, o papel da sociedade civil extrapola a deliberação. As decisões públicas passam a ser construções coletivas, e os cidadãos também podem interferir nas escolhas que estarão disponíveis para a deliberação, maximizando as expectativas populares no âmbito do interesse coletivo.

Colocar tudo isso em prática é um grande desafio. A governança exige altos níveis de democracia, em uma realidade que dote os cidadãos de voz, que dê as entidades sociais um papel intermediador e que desenvolva relações diretas com a sociedade civil para além do período eleitoral.

É importante dispor de múltiplos mecanismos de informação, comunicação e deliberação tanto para conhecer diretamente as opiniões, desafios e necessidades, e conseguir, efetivamente, que as políticas respondam a interesses do conjunto da cidadania, como para fortalecer uma cidadania ativa (ESTEVE, 2009, p. 72).

O processo eleitoral continua sendo importante porque a qualidade da representação é decisiva para a prática da governança democrática. Mas ela não se restringe ao processo eleitoral ou à deliberação. A participação carrega consigo o caráter de cidadania, incorporando em si características próprias: ela deve se desenvolver por meio de procedimentos claros e simples, facilitando a expressão de ideias, mas impedindo que os debates se prolonguem eternamente e sem resultados. Essa participação cidadã é geradora de confiança, colaboração e responsabilidade nos acordos firmados.

Entende-se por participação cidadã o processo de envolvimento do conjunto de setores da sociedade através de entidades e organizações sociais, que não são propriamente atores em um âmbito concreto. O objetivo principal é reconhecer seus interesses, desafios e necessidades para poder diferenciá-los dos seus posicionamentos. A participação cidadã implica necessariamente a criação de espaços de cidadania para deliberação. Estes espaços devem ser, por sua vez, flexíveis e bem organizados, com metodologias rigorosas e bem orientadas para objetivos de identificar, sistematizar e dar prioridade aos interesses e necessidades sociais. (ESTEVE, 2009, p.188)

A participação não é apenas o processo de canalizar demandas, sugestões ou recomendações. É também o mecanismo por meio do qual os cidadãos reconhecem sua importância no passado, no presente e no futuro, tornando-se mais responsáveis nesse contexto político na medida em que referendam o consentimento majoritário para decisões, estratégias e projetos.

Mas, afinal, onde podemos encontrar, para além da teoria, esse modelo de gestão? Esteve (2009) é decisivo na resposta: os governos locais, sobretudo no âmbito municipal, assumem a liderança nessa construção coletiva, assumindo o papel de administrar e intervir na solução de conflitos entre os atores sociais.

Nesse sentido, o Brasil é referência em estudos sobre a ampliação da participação social seguindo uma lógica da governança democrática. Silva (2003) explica que isso se dá, sobretudo, a partir da Constituição de 1988 que permitiu o estabelecimento de novos modelos de organização da estrutura política e social das administrações públicas e abriu espaço para iniciativas que valorizavam o poder local. Assim, o processo de redemocratização no Brasil tratou de organizar a própria sociedade civil e atender a reivindicação de participação dos atores sociais na gestão e no controle. A partir desse marco legal é que observamos a emergência de espaços – as Instituições Participativas (IPs) - destinados a encurtar as distâncias entre sociedade civil e poder público.

Avritzer (2008) considera as IPs como “formas diferenciadas de incorporação do cidadão e associações da sociedade civil na deliberação pública” (p.45) e chama a atenção para a importância do desenho institucional como um dos fatores fundamentais para o sucesso dessas iniciativas. A arquitetura institucional varia na maneira como a participação se organiza, na forma como o Estado se relaciona com a participação e na exigência da legislação sobre a implantação ou não de instituições participativas.

Para Wampler (2011) o objetivo principal das IPs é melhorar a qualidade do serviço público. O que se espera é que “as IPs alterem a qualidade da deliberação e que o discurso mude quando os cidadãos, governantes eleitos e seus funcionários se envolvam em debates sobre a política” (p.48). Segundo o

autor, algumas instituições podem ser fiscalizadoras, tendo como principal objetivo aumentar a probabilidade de que recursos sejam usados em determinadas políticas, outras podem ter um cunho propositivo, ou seja, buscam identificar tipos e programas mais desejados e benéficos para os cidadãos.

O interessante das IPs, de acordo com Wampler (2011), é que elas ligam movimentos sociais e lideranças comunitárias em um processo contínuo. Elas se tornaram, em muitas experiências, um canal efetivo de compartilhar problemas e estabelecer laços entre cidadãos que vivem a mesma realidade. Com isso, podemos dizer que as IPs criaram uma nova forma de representação:

As lideranças comunitárias e os técnicos representantes do governo são tomados como novos intermediários: ambos trabalham tanto nas IPs, quanto em várias outras arenas, como forma de promover os seus interesses. Esta observação sugere que a fraqueza do sistema partidário brasileiro pode não ter um efeito perverso sobre a democracia, porque as IPs são o lócus de novos movimentos sociais e tipos de relações entre as massas e as elites (WAMPLER, 2011, p. 49).

Nessa linha, estudos têm apontado que a participação é positiva porque, de alguma forma, amplia as interações sociais, fomenta carreiras políticas, aumenta a capacidade de entendimento, resgata o sentimento de dever cívico cumprido, e gera sensibilidade e capacidade de respostas por parte dos governantes.

A interferência estatal, por meio das IPs, cria espaços de participação para representantes da sociedade civil, produz lideranças sociais que são foro de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas, o que, por sua vez, amplia o acesso a esses bens e serviços (VAZ, 2011, p. 78).

Com o foco na deliberação que acontece dentro desses espaços, Almeida e Cunha (2011) acreditam que as IPs possuem, de maneira geral, um tipo de arranjo institucional de natureza deliberativa cuja função está voltada para debater, decidir e controlar as políticas públicas. E esse potencial deliberativo influenciaria, diretamente, na redistribuição de recursos públicos, pois as IPs apresentam um potencial de propor ou alterar os conteúdos políticos em questão.

Diante dessa premissa, as autoras destacam três princípios essenciais às IPs: a igualdade deliberativa, a publicidade e a pluralidade. O primeiro princípio está ligado a participação igualitária. Nesses espaços, os participantes devem ter a mesma oportunidade de colocar temas na agenda, iniciar o debate, oferecer opiniões, propor soluções e decidir. Assim, a expectativa é que as IPs reduzam as desigualdades pré-existentes e incorporem os atores envolvidos. O princípio da publicidade trata de garantir condição aberta e pública de debate, disputas, processos e definições. Assim, assegura-se o caráter público das decisões e reforça-se o fator de transparência. Por último, está a garantia da diversidade dentro do espaço participativo. É nesse ponto que está localizado o diálogo e o acordo para que se reconheça o outro como igual.

Embora muitas expectativas tenham sido depositadas nas IPs, também há uma visão cética sobre o tema. Côrtes (2005) resgata alguns importantes trabalhos (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999) que colocam dúvidas a efetividade desses espaços. De maneira geral, esses autores questionam sobre a legitimidade dos participantes, duvidando que eles de fato representem a maioria ou os mais pobres.

Em outras palavras, haveria uma distribuição desigual de poder entre participantes governamentais e da sociedade civil; e os desenhos institucionais dos fóruns, que propiciam ou não evitam tais diferenças, seriam explicados principalmente pelo ambiente social e político que produz e reproduz desigualdades (CORTÊS, 2005, p. 16).

Assim, há uma desconfiança sobre a real capacidade das IPs de democratizar o sistema político. Além disso, a desconfiança também se deposita na dificuldade de se mensurar os resultados dessas instituições. Pires e Vaz (2010) explicam que o conceito de IPs é abrangente e permite uma análise conjunta de diferentes processos institucionais nos quais a sociedade pode interferir nas decisões, na implementação e no monitoramento de políticas públicas. Mas os autores salientam a dificuldade de se estabelecer métodos para operacionalizar a análise da efetividade desses espaços.

Wampler (2011) explica que medir e avaliar os impactos das IPs é um empreendimento complicado por conta das inúmeras variáveis que perpassam esses espaços, entre elas as regras de funcionamento, o perfil dos participantes, os recursos disponíveis, a qualidade da participação, entre

outras. O autor salienta, por exemplo, que é muito difícil estabelecer uma ligação direta entre a tomada de decisão nas IPs e mudanças nas políticas públicas. Além disso, os resultados possíveis também formam um conjunto abrangente. As IPs podem fomentar mudanças na deliberação, melhorias no bem-estar social, alterações nas políticas públicas adotadas, aumento da capacidade de negociação das autoridades e dos cidadãos, bem como nenhuma mudança.

Segundo Filgueiras (2011), as IPs podem ser consideradas iniciativas que buscam *accountability*, ou seja, um “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados a um ideal de responsabilização e controle dos governos realizado nas condições da publicidade de regimes políticos democráticos” (FILGUEIRAS, 2011, p.11).

Filgueiras (2011) explica que o conceito de *accountability* possui várias perspectivas. Uma delas é moral: trata-se do exercício da autoridade por parte dos cidadãos sobre os governantes, que pode acontecer por diversos mecanismos, entre eles, a prestação de contas. Já a perspectiva normativa trata da abertura de espaços para a responsabilização dos agentes políticos, punindo os responsáveis por vícios de gestão e ressaltando a eficiência das políticas públicas.

Vale ressaltar que a transparência é essencial para a *accountability*:

Ou seja, a *accountability* é aprimorada com a ampliação da transparência, tendo em vista uma questão do retorno do investimento realizado pelos cidadãos na ação pública dos agentes. Por permitir a redução da assimetria entre *principal* e *agent*, a transparência maximiza a *accountability* e garante um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos do Estado (FILGUEIRAS, 2011, p. 73).

Ainda que essa visão seja bastante difundida, ela não está livre de objeções. Uma delas, como Filgueiras (2011) mesmo salienta, é que a relação entre governo e sociedade civil assume uma posição de extrema bilateralidade: o primeiro serve ao segundo. A questão central é: como servir a um conjunto (sociedade civil) que, longe de ser unânime, possui múltiplos interesses?

Embora admita que a política da transparência seja um fator central para a *accountability*, Filgueiras (2011) questiona sua eficiência já que a divulgação de

mais informações não significa a produção de cidadãos melhores ou governos menos corrompidos. Assim, “o problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas” (FILGUEIRAS, 2011, p.83).

Diante disso, Filgueiras (2011) defende a política da publicidade, que exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, observando sempre a pluralidade dos interesses dentro da sociedade civil e as diferentes condições sociais existentes. Assim, a publicidade é a realização de decisões com base em uma razão pública, a razão da própria cidadania. A política da publicidade requer a existência de fóruns onde os cidadãos possam fazer uso do discurso com mais autonomia. Esses espaços seriam não apenas para o diálogo, mas também para a justificação do poder público de suas tomadas de decisão.

A *accountability* tem estreita relação com a participação e a representação. Nessa perspectiva, as organizações da sociedade civil ganham centralidade ao exercer um papel efetivo de representação à medida que se tornam presentes nas diferentes arenas para defender os interesses dos cidadãos.

O conceito ainda pode ser dividido em dois sentidos: o horizontal, que acontece entre os três poderes, que passam a ser fiscalizadores uns dos outros; e o vertical, que é a relação com os cidadãos. Para que ela aconteça realmente é indispensável que a liberdade de expressão se faça presente, por isso a necessidade primordial de uma base democrática. Além da intensa participação popular, também se faz necessária a presença de uma mídia livre, que também fiscalize e divulgue informações.

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011) explicam que as teorias centradas na *accountability* surgem a partir do inconformismo com as teorias que tratam da autorização (delegação de poder). Assim, mostrou-se necessário tornar o conceito de representação mais exigente, extrapolando a escolha do processo eleitoral e incluindo a participação na gestão pública e o acompanhamento das ações.

Precisamos compreender, segundo os autores, que a crítica interna à democracia ganhou novos contornos e uma nova trama conceitual. A tensão não está apenas na participação e na deliberação visto que outros conceitos ganham espaço central no debate, sendo a prestação de contas um deles. Assim,

A *accountability* aparece hoje como uma perspectiva teórica que permite elaborar respostas aos desafios da legitimidade das novas modalidades de representação política, contornando o impasse da autorização como fonte de legitimidade. Assim, a reforma do pensamento é um movimento paralelo à própria reforma da democracia (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 100).

O conceito de *accountability*, atrelado às IPs, nos faz perceber como esses espaços podem ser poderosos não somente para a participação, mas para a deliberação, a representação e o controle social. Nesse sentido, os formatos do Orçamento Participativo e dos Conselhos Municipais são importantes para apurar nosso olhar com relação a nosso próprio objeto de estudo - as audiências públicas do legislativo capixaba para discutir a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A discussão aqui desenvolvida nos fornece uma base teórica e, conseqüentemente, compreensão melhor delimitada do conceito de participação. Assim, entendemos a participação como um mecanismo dialógico, cuja instituição oferece espaço para a manifestação dos cidadãos e organizações da sociedade civil – que pode ser de queixa, elogios ou sugestão, ou ainda de deliberação e controle – com possibilidade de influência nas decisões da gestão pública. Sua finalidade última é o desenvolvimento de ações condizentes com a vontade popular.

Em grande medida, os estudos acerca da efetividade da participação enfocaram o papel das IPs, em seus formatos institucionais e atores sociais participantes. Este trabalho considera na avaliação da efetividade da participação – além do arranjo institucional das audiências e dos participantes da sociedade civil –, os atores políticos do legislativo e suas relações com o Executivo estadual, bem como a análise dos resultados das audiências como eixos de análise relevantes para a pesquisa proposta.

Para trabalhar tais dimensões é preciso compreender melhor o objeto de estudo do presente trabalho. Para isso, vamos apresentar, no próximo capítulo, o contexto da participação no Brasil, o complexo sistema orçamentário brasileiro e as especificidades do caso capixaba.

## **CAPÍTULO 2**

### **PARTICIPAÇÃO NO BRASIL, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA**

O presente capítulo tem como foco aprofundar a discussão e apresentar com mais detalhes o objeto de estudo desta análise. Será apresentado um breve histórico sobre a participação no Brasil a partir do marco da Constituição Federal de 1988. Experiências como conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências são marcantes e servem de exemplo tanto em teoria como em prática para esta pesquisa.

Após este breve histórico, serão apresentadas as peculiaridades do processo orçamentário brasileiro, momento em que será discutida a relação Executivo-Legislativo e suas possíveis influências no contexto da discussão orçamentária. Tal discussão aponta caminhos para a futura análise das audiências públicas da LOA do parlamento capixaba. Expressões como clientelismo, conexão eleitoral e patronagem serão trabalhadas para pensar nosso objeto de estudo.

Por último, apresentaremos o processo orçamentário no Espírito Santo, o que inclui a forma de tramitação, os prazos previstos em lei, bem como os agentes envolvidos nesse processo.

#### **2.1 Participação no Brasil: conselhos gestores e orçamento participativo.**

O Brasil tem sido palco de diversas experiências de práticas participativas dentro do contexto democrático. Conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências e audiências públicas podem ser citados como espaços de participação de alta proliferação nos últimos anos. O grande marco brasileiro para o surgimento e a institucionalização desses espaços é o processo de redemocratização, cujo ponto alto está na Constituição Federal de 1988.

Até os anos 80, o país tinha baixa propensão participativa, de acordo com Avritzer (2009), uma característica intimamente ligada ao contexto histórico, social e político. A partir dessa década é possível observar maior presença do

associativismo e das formas de organização da sociedade. A Constituição democrática de 1988 deu legitimidade para que esse potencial se desenvolvesse, pois abriu espaço, por meio de legislação, para práticas participativas nas políticas públicas.

É importante registrar que a própria construção da Constituição de 1988 se transformou em um incentivo à participação. Isso porque, segundo Cunha e Pinheiro (2009), a sociedade civil foi chamada para apresentar propostas de emendas, o que já “propiciou um debate sobre a participação popular nas decisões acerca de políticas públicas bem como o controle sobre a execução e os resultados dessas ações” (p.144).

Essa possibilidade de fazer sugestões para o texto constitucional foi a motivação responsável por mobilizar diversos setores da sociedade civil, como movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais e militantes políticos. Isso gerou a constituição de fóruns, plenários e encontros temáticos para discutir as estratégias de formulação da constituição, para que esse documento de suma importância, de fato, defendesse os interesses e as necessidades sociais. Assim, nesses espaços:

foram tecidas as bases para a institucionalização dessa prática, isto é, a existência de instâncias representativas, de composição mista e plural, que permitiam a efetiva participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais. Esperava-se, com isso, o fortalecimento da sociedade civil e a construção de uma nova relação entre ela e o Estado, no intuito de superar as relações autoritárias, clientelistas e burocráticas que predominam até então (CUNHA; PINHEIRO, 2009, p.145).

Se o período de formulação da constituição já é marcado por uma abertura à participação social, o pós-constituente traz uma série de legitimação para tais espaços participativos.

Para Avritzer (2009), o período pós-constituição é marcado por duas características: a percepção de uma sociedade civil democrática mais forte e ativa e a proliferação das formas de participação. Nesse contexto, temos o advento do que o autor chama de “formas híbridas de participação” (AVRITZER, 2009, p.28), formatos que reúnem tanto a sociedade civil quanto o Estado para o debate sobre políticas públicas.

Dentro desse cenário, o autor destaca a proliferação das ONGs como um dos fenômenos que marcaram os anos 90. Elas já haviam ganhado muito espaço em âmbito internacional como entidades que não faziam parte do governo, e possuíam caráter fortemente humanitário e cooperativo. Nesse sentido, o crescimento e atuação das ONGs já se mostram como um grande potencial participativo dentro da realidade brasileira.

O crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil acabou se mostrando, na perspectiva de Avritzer (2009), como um dos elementos mais importantes do processo de democratização do país. Mas ele não aconteceu de maneira homogênea em todo o Brasil. O autor salienta que algumas cidades, como Porto Alegre, Minas Gerais e São Paulo, apresentaram crescimento bastante acelerado de associativismo autônomo, tornando-se exemplo para outros municípios e caso de estudo para vários pesquisadores.

Wampler e Avritzer (2004) acreditam que o Brasil é um exemplo quando o assunto são os novos formatos de participação, pois o país é cenário de experiências de sucesso sobre o tema, em especial quando analisamos o âmbito local. A transição para o regime democrático foi marcada não só pelo crescimento de organizações da sociedade civil, mas “pelo desenvolvimento de novos valores e estratégias políticas que sustentaram a renovação institucional no nível municipal” (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.210).

Um dos pontos de destaque da Constituição Federal de 1988, segundo Wampler e Avritzer (2004), é que ela descentralizou a autoridade política, fornecendo recursos e independência política no processo de produção de políticas públicas para às administrações locais. Esta condição de flexibilidade incentivou uma aproximação entre atores políticos e sociedade civil, dando origem a novos formatos institucionais. É a necessidade de encontrar soluções para problemas sociais e ampliar o acesso dos cidadãos a processos de tomada de decisão pública que impulsiona e fortalece esse cenário.

As associações voluntárias e os movimentos sociais do período de transição democrática atuaram no sentido de desenvolver estratégias de confronto à realidade política da época no intuito de superar heranças clientelistas e de

corrupção. Essas estratégias influenciaram novas práticas políticas no âmbito local, tais como assembleias de bairro e conselhos locais. Assim,

com o advento das eleições competitivas, atores da sociedade civil se conectaram com políticos e partidos para promover a institucionalização de processos de tomada de decisão capazes de oferecer oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre propostas de políticas públicas. Instituições participativas, ancoradas por sanção oficial na Constituição de 1988 e implementadas sobre ampla variedade de formatos no nível local, entrelaçam atores da sociedade civil com sociedade política formal (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.212).

Nesse sentido, o processo de democratização do Brasil foi acompanhado pelo crescimento no número de associações que foram muito importantes, de acordo com os autores, para desenvolver a capacidade de negociação, deliberação e críticas sobre as políticas públicas brasileiras. Com isso, também foi preciso desenhar novas instituições e incorporar um leque mais amplo de atores nesse processo.

Dessa maneira, a participação social se tornou um valor da nova constituição, bem como a descentralização, que permitiu a organização de estados e municípios por legislações específicas e locais que respeitassem suas características. Entre as formas de participação mais destacadas estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos.

A proliferação dos conselhos se deu a partir da implementação de políticas descentralizadoras no Brasil. Com o aumento do poder decisório dos municípios, criaram-se condições para que os conselhos se fortalecessem e se envolvessem nos debates relacionados às políticas públicas.

Essas instituições se caracterizam por serem previstas em lei federal e regulamentadas por legislação local, o que torna seu formato bastante institucionalizado. Os conselhos se consolidam enquanto “mecanismo institucional para dar concretude ao direito constitucional à participação, entendida, assim, como a intervenção efetiva da sociedade na formulação, implementação e controle da política pública” (CUNHA; PINHEIRO, 2009, p.146). Entre os conselhos que mais se destacaram estão os de saúde e assistência social.

Os conselhos se caracterizam, segundo as autoras, por alguns pontos essenciais: o poder de tomar decisões, a autonomia na representação (já que os mandatos não estão subordinados ao poder público) e a democratização da composição. Assim, sua atuação pode refletir na gestão pública, especialmente na regulação e normatização das ações da área sobre a qual é vinculada e no controle público sobre o Estado.

Assim, os conselhos acabaram se consolidando como instrumentos de democratização da gestão pública, como afirmam Santos, Azevedo e Ribeiro (2004). Dentro dessa perspectiva, esse modelo de instituição participativa teria proporcionado maior efetividade das políticas sociais setoriais. Tais formatos foram utilizados, sobretudo, nas administrações municipais com o objetivo de fortalecer a capacidade da sociedade de controlar novos mecanismos e critérios de uso do dinheiro público. Como consequência, Santos, Azevedo e Ribeiro (2004) apontam para decisões mais democráticas na distribuição de recursos.

Essa forma de interação entre poder público e sociedade civil por intermédio dos conselhos fez surgir novos padrões de governo com base na gestão democrática. Santos, Azevedo e Ribeiro (2004) apontam três características fundamentais desse cenário: em primeiro lugar, o poder público passa a ser mais responsável com relação às políticas públicas e às reivindicações de seus cidadãos; depois, esse novo cenário abre espaço para maior reconhecimento dos direitos sociais; e, por último, cria abertura em canais de ampla participação.

Outra característica dos conselhos é que eles são semirrepresentativos e com mandatos não remunerados. A participação das pessoas nesses espaços é voluntária. Além disso, esses espaços são deliberativos. “As atribuições dos conselhos abrangem a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações de governo e a aprovação da proposta orçamentária” (SANTOS; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p.23). Vale registrar que eles são de composição mista, envolvendo tanto representantes da sociedade civil quanto do governo.

Santos, Azevedo e Ribeiro (2004) salientam que os conselhos gestores trouxeram mudanças na forma de pensar a participação e inovações com relação às formas anteriores de participação. Uma das novidades desse formato é a organização do debate em torno de arenas temáticas, outra inovação é o desenvolvimento de um trabalho permanente, que não está vinculado a trocas de governo, por exemplo. Diante disso, o argumento defendido por Santos, Azevedo e Ribeiro (2004) é que os conselhos gestores, sobretudo os municipais, são os canais de participação mais expressivos da emergência de um novo regime de ação pública em um plano local, inaugurando novos padrões de interação entre governo e sociedade com relação à definição de políticas sociais.

Podemos dizer que eles são espaços públicos que buscam composição plural para atuar em áreas setoriais. Os conselhos podem atuar em âmbito consultivo, de fiscalização, normatização e deliberação. Assim, quando o poder público vai atuar em determinado assunto, essas instituições devem contribuir para que as decisões sejam mais acertadas. Muitos conselhos possuem função especialmente fiscalizadora, o que inclui o controle de aplicação de verbas em determinada área social, ou ainda majoritariamente normativa, estando incumbidos de criar normas e regulamentos. Já a função de deliberação está relacionada com a participação dos conselhos na tomada de decisão dos governos. Gohn (2004) salienta que entre os objetivos dos conselhos estão controlar, fazer propostas e contribuir com a gestão. Eles não são órgãos executivos nem parlamentares, mas representam um interesse comum.

Os orçamentos participativos também ganharam muito destaque no cenário nacional. Vale esclarecer que sua criação não foi prevista na Constituição Federal, e que, embora seu formato possa sofrer algumas alterações, a lógica e estrutura do OP permanece a mesma, ou seja, a de partilhar a soberania em reuniões (assembleias regionais ou temáticas) que permitam a livre participação. Podemos entender, portanto, que “o orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população por meio da sessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral” (AVRITZER, 2009, p.37).

A primeira experiência do OP no Brasil aconteceu em Porto Alegre, em 1989. O formato logo se estendeu para outras cidades, como Belo Horizonte, São Paulo e Recife, que também se tornaram referência no assunto. Avritzer (2009) salienta que essa plataforma de participação cresceu e se expandiu ao longo do tempo, além de adquirir uma característica muito importante: a pluralização do universo partidário. Até o ano de 1997, o OP esteve bastante vinculado à gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), mas a sua expansão no território brasileiro promoveu também a diversidade partidária, que pode ser notada nas prefeituras que adotaram tal plataforma. Avritzer (2009) explica que pouco mais de dez anos depois da primeira experiência, em 2001, mais de 100 municípios brasileiros já haviam adotado essa plataforma, cuja adoção cresceu ainda mais ao longo do tempo.

Na visão de Wampler e Avritzer (2004), o OP ofereceu um novo formato deliberativo. A novidade é a incorporação de atores sociais em um processo de negociação de bens públicos. Assim, “o OP é um novo tipo de sistema decisório no qual cidadãos têm autoridade para votar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas” (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.221). Ao fomentar novos formatos de discussão e produção pública de decisões, instituições participativas como o OP ampliam as possibilidades e envolvimento da sociedade civil com a destinação dos recursos públicos.

É preciso salientar que não é qualquer discussão sobre orçamento que pode ser considerado como OP. O Orçamento Participativo possui uma estrutura padrão, embora possa haver diferenças nos formatos aplicados pelos municípios. Tradicionalmente, os trabalhos são organizados em assembleias regionais que servem de base para a discussão sobre a aplicação dos recursos públicos. Reuniões no nível sub-regional (em bairros) também são utilizadas, bem como a escolha de delegados para representarem as regiões. Dessa maneira, os moradores vão definindo prioridades gerais para o município e alinhando projetos específicos para os bairros. É importante frisar que “deliberação pública, acesso à informação, negociação entre cidadãos, relatórios anuais de ação, assembleias regionais e um conselho local são,

assim, elementos centrais deste novo formato de participação” (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p.223).

Esse arranjo participativo é analisado por Avritzer (2003) a partir de quatro elementos: cessão de soberania (no espaço de negociação do OP, a soberania, antes centrada nos representantes eleitos, é cedida diretamente aos cidadãos); participação local (o mecanismo se desenvolve no contexto municipal, com assembleias regionais e formação de conselhos de moradores), autorregulação (as regras da participação são definidas pelos próprios participantes) e redistribuição (a tentativa é reverter as prioridades de maneira a privilegiar setores mais carentes da população).

Para o autor, o OP está localizado entre a democracia participativa e a representativa, estimulando debates sobre o aprofundamento democrático. É participativo porque incorpora o compromisso nas pessoas comuns; é deliberativo porque institui um novo processo de tomada de decisão.

O OP traz uma nova forma de pensar a democracia e a participação. Para Wampler (2003), esse arranjo é uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, pois “oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente em questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros” (WAMPLER, 2003, p.61).

Enquanto mecanismo de transformação social, o OP tem o potencial de educar, transferir poder e socializar os participantes. Enquanto instituição democrática, o OP amplia os limites da democracia representativa, forçando os atores sociais a negociar em seu interior.

O OP deve ser conceituado como uma esfera pública que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento. A deliberação pública permite que um conjunto amplo de questões, frequentemente questões contenciosas, seja colocado na agenda. A negociação pública faz com que um grupo de interesses entendam melhor quem obtém o que durante a fase de planejamento do orçamento. O monitoramento público aumenta a oportunidade de transparência e estabelece as bases iniciais para o processo de *accountability* (WAMPLER, 2003, p. 65).

O formato do OP, suas características e resultados em todo o Brasil, inspiraram uma imensidão de pesquisas acadêmicas sobre a participação. Apesar dos estudos acadêmicos terem avançado muito nesse sentido, poucos abordam a participação dentro de um contexto de discussão orçamentária no âmbito do poder Legislativo. Mas não é por acaso que esse tema é levado a audiências públicas em diversos estados brasileiros: o orçamento público é uma das matérias mais importantes elaborada pelo poder Executivo e analisada pelo poder Legislativo. O debate em torno das finanças públicas envolve uma complexa trama de planejamento, negociações políticas e definição de prioridades.

## **2.2 Processo orçamentário brasileiro e a relação Executivo-Legislativo**

No Brasil, o processo orçamentário compreende três etapas, devidamente previstas em lei. A primeira delas é o Plano Plurianual (PPA), seguida da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e terminando com a execução do planejamento financeiro, que acontece na Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA e a LDO foram instituídos na Constituição Federal de 1988 e a LOA, que existia desde a década de 1960, foi aprimorada.

O PPA institui um ponto de partida para os planos do governo, apresentando metas, diretrizes e objetivos da administração pública. A LDO define as metas e prioridades da administração sempre para o ano seguinte, orientando a elaboração da LOA. Esta, finalmente, trata da alocação dos recursos previstos para programas, projetos ou atividades do poder público. A LOA precisa, obrigatoriamente, ser norteada pelas diretrizes estabelecidas pela LDO e as prioridades contidas no PPA. Isso significa que esses três instrumentos são complementares e interdependentes. Vale acrescentar que as peças orçamentárias precisam respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar nº 101 de 25 de maio de 2000, que impõe normas de planejamento e controle no orçamento.

O processo orçamentário brasileiro, adotado a partir da Constituição Federal de 1988, foi instituído como forma de dar mais transparência às finanças públicas. As três peças orçamentárias são criadas no âmbito do Executivo, mas passam a valer somente com a anuência do Legislativo, a quem cabe fiscalizar as ações do governo e apresentar emendas ao orçamento.

Embora Vignoli (2004) acredite que este modelo ampliou a participação do parlamento nas decisões financeiras, o autor salienta que corremos o risco de o orçamento público se transformar em um cumprimento de agenda com reprodução mecânica, deixando de lado a essência de sua função, que é ser um instrumento de direcionamento de recursos capaz de definir ações e políticas públicas em prol da coletividade. Dessa maneira, o autor é crítico em relação ao processo orçamentário, pois tem dúvidas se, na prática, ele consegue ser um efetivo instrumento de planejamento das ações do governo.

Em outra perspectiva, Rocha (2008) defende que o processo orçamentário brasileiro é um instrumento legítimo para que os cidadãos acompanhem se as promessas eleitorais estão sendo cumpridas. O autor defende que, do ponto de vista da instrumentalização, o processo orçamentário está constituído de forma a propiciar a *accountability* e, por consequência, a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

Em suma, o processo orçamentário traz:

[...] a possibilidade de o candidato eleito transformar aquelas propostas discutidas e aceitas pela sociedade durante o processo eleitoral em programas de governo consistentes. E essa consistência significa não só a afirmação da vontade popular representada pela proposta vencedora nas urnas, mas, também, a exequibilidade dessa proposta e sua convergência em relação a todo um planejamento de longo prazo. (ROCHA, 2008, p.8)

As finanças públicas envolvem o Legislativo e o Executivo em prol de um tema de grande importância: a definição das ações prioritárias de um governo. Ao analisar a relação entre Executivo e o Legislativo na discussão orçamentária em âmbito federal, Sanches (1998) defende que a participação do parlamento no processo deve ir além da análise do projeto de lei elaborado pelo Executivo. O Legislativo precisa, em sua análise, fazer um verdadeiro estudo da peça

orçamentária tendo como base as ações mais relevantes para o desenvolvimento econômico e social.

O que Sanches (1998) defende é que a análise do Legislativo sobre as definições do orçamento público precisa ir além de uma anuência. Ao Executivo caberia a apresentação de propostas, e ao Legislativo uma presença mais efetiva na indicação de políticas públicas prioritárias. O autor argumenta que uma participação mais efetiva e mais informada do poder Legislativo traz vantagens, do ponto de vista do interesse público, para a prática política.

Dessa maneira, o “embate” travado entre os dois poderes sobre as finanças públicas conduzem a decisões mais maduras, que tendem a ser mais correlatas com as necessidades da população. Em contrapartida, o processo tende a ser lento porque o debate e as negociações tomam tempo. Além disso, salienta Sanches (1998), a participação ativa do Legislativo é capaz de frear projetos grandes que geram dúvidas sobre a efetividade e ganho para a sociedade.

Na visão de Teixeira (2004), a instituição do processo orçamentário brasileiro organizado nas três matérias financeiras trouxe também uma maior responsabilização e valorizou o trabalho dos parlamentares. Os legisladores assumiram novas atribuições como o direito de fazer emendas ao orçamento, além da eliminação de instrumentos que engessavam as suas atividades.

Com isso, Teixeira (2004) explica que o poder Executivo passou a depender ainda mais do Legislativo para governar. Isso fica mais claro no caso dos legislativos municipais, que lidam com a gestão de políticas públicas que interferem diretamente da vida dos cidadãos. Segundo o autor, isso fez com que a população passasse a exercer mais pressão sobre os vereadores e o próprio prefeito.

Para evitar dificuldades na relação com o Legislativo, explica Teixeira (2004), os representantes do poder Executivo procuram estabelecer desde o início de seus mandatos uma bancada de sustentação que lhes propiciem uma maior segurança sobre a tramitação de iniciativas de interesse de seus governos. No caso do orçamento, esta via é de mão dupla: os deputados também precisam

manter uma relação que garanta a execução de suas emendas parlamentares, uma das prerrogativas mais importantes do orçamento.

As emendas parlamentares são de grande importância no processo orçamentário, pois é o momento em que os legisladores podem direcionar recursos públicos diretamente para suas bases eleitorais, visando interesses e benefícios políticos, até mesmo com vistas à reeleição. É importante ressaltar que as emendas possuem caráter autorizativo. Isso significa que, na prática, as emendas incluídas na lei orçamentária passam a ser autorizadas. A execução de tais emendas vai depender da decisão política do poder Executivo, estando condicionada às prioridades do governo.

Souza e Bittencourt (2010) explicam que a Constituição Federal de 1988 garante ao poder Legislativo um papel de protagonista na distribuição do orçamento por meio da apresentação de tais emendas. Elas são consideradas, de acordo com os autores, uma ferramenta de articulação política entre parlamento e o governo e entre o parlamento e o eleitorado. No primeiro caso, trata-se de uma troca do governo por apoio dos parlamentares dentro do poder Legislativo, no segundo caso, a troca é pelo voto dos cidadãos.

O uso de recursos em uma perspectiva estratégica com vistas a eleições é chamado de conexão eleitoral. Pereira e Mueller (2003) explicam que o cenário brasileiro tende a incentivar os candidatos a desenvolverem relações individuais e personalísticas diretamente com suas bases eleitorais. Além de diminuir o impacto dos partidos políticos, essa característica faz com que os agentes políticos focalizem suas ações e decisões políticas essencialmente para seus redutos eleitorais. Ao estudar o processo orçamentário em âmbito federal, os autores apontaram para a perspectiva do uso das emendas parlamentares como forma de conexão eleitoral:

Na sua grande maioria, os parlamentares fazem uso dessa prerrogativa apresentando emendas individuais com políticas cujo objetivo é beneficiar os municípios onde obtiveram maior número de votos na eleição anterior, ou seja, suas bases eleitorais, como forma de maximizar suas futuras chances eleitorais (PEREIRA; MUELLER, 2003, p.742).

No âmbito federal, os valores das emendas variam em cada ano, mas são valores pequenos se comparados com o volume do orçamento total. Apesar disso, Souza e Bittencourt (2010) explicam que, quando esses valores são direcionados para um município tornam-se muito significativos e geram uma percepção forte com relação à importância do parlamentar para a região.

O poder Executivo, explicam Limongi e Figueiredo (2005), precisa de apoio no Legislativo para aprovar suas matérias. A execução das emendas poderia ser, portanto, uma moeda de troca para garantir os votos necessários para aprovar sua agenda política. Os autores afirmam que a relação direta entre a execução das emendas e o apoio ao Executivo é sugerida com insistência tanto pela mídia quanto pela comunidade acadêmica, embora lancem dúvidas sobre a veracidade desta hipótese.

Essas emendas seriam as engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na agenda legislativa, o apoio da base do governo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carregariam para suas bases eleitorais. A execução das emendas individuais seria a moeda de troca a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.738).

Embora esse argumento seja bastante defendido em teoria, ao examinar emendas parlamentares do Congresso Nacional de 1996 a 2001, os autores deixam claro que não acham possível estabelecer tal relação de maneira tão direta. Além disso, eles acrescentam que os pedidos dos deputados via emenda parlamentar não são necessariamente contrárias à vontade do poder Executivo e que o governo é capaz de canalizar muitas demandas, acomodando-as no interior de seus próprios programas.

Além disso, para Limongi e Figueiredo (2005), o fato de as emendas serem distribuídas de maneira uniforme pelos parlamentares (eles recebem o mesmo valor para distribuir) neutraliza a influência de outros fatores. Essa divisão uniforme é fator de grande importância para os autores, pois funciona como uma “racionalização da participação legislativa no processo orçamentário” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.744). Como resultado disso, qualquer conflito que seria interno (pela disputa de recursos) passa a ser externo,

localizado em outro momento do ciclo orçamentário, que é a execução das emendas.

Em outro trabalho, os autores demonstram que o poder Executivo possui primazia quando falamos de orçamento por conta dos próprios dispositivos constitucionais legais brasileiros. Como resultado, a proposta orçamentária do governo tende a ser mantida na forma mais original possível. Em primeiro lugar, cabe ao Executivo, exclusivamente, iniciar toda e qualquer legislação orçamentária. Aos parlamentares cabem as emendas, que são reconhecidas como direito do legislador. Porém, “a lei orçamentária é autorizativa; não é mandatória. Isto é, o Executivo necessita de aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos autorizados” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 315).

Na prática, podemos dizer que o processo não se encerra na aprovação da peça orçamentária. Ele se estende para as decisões relativas à liberação posterior dessa verba para as indicações parlamentares.

Os autores acreditam que os legisladores têm limitada capacidade de influir, de forma individualizada, na alocação de recursos orçamentários, pois o orçamento se dá em um processo altamente centralizado.

Parlamentares não têm como pôr em xeque o Executivo individualmente. Para que esta ameaça seja efetiva, os legisladores devem ser capazes de coordenar suas ações. Já o Executivo deve levar a sério apenas as ameaças apresentadas coletivamente, uma vez que somente estas podem afetar os resultados de uma votação qualquer e, desta forma, aumentar o poder de barganha dos legisladores em suas negociações com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 333).

Embora as emendas parlamentares sejam de grande importância para o processo, elas geram o risco de impor limites à participação legislativa. Pereira e Mueller (2002) reforçam que a participação dos parlamentares no processo orçamentário está, atualmente, muito limitada à apresentação de emendas, as quais visam direcionar recursos para bases eleitorais, contemplando programas e projetos de interesse local. Nesse processo, os autores defendem que o poder Executivo leva vantagem por concentrar as informações sobre a disponibilidade de recursos públicos.

Em outras palavras, em face desse arcabouço institucional, não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo. Por outro lado, os parlamentares que não acompanham com tanta frequência as preferências do governo têm menos possibilidades de implementar programas e projetos que beneficiem seu eleitorado (PEREIRA; MULLER, 2002, p. 274).

Mas, afinal, por que os parlamentares se contentam com um papel tão reduzido com relação ao orçamento? A resposta dada por Pereira e Mueller (2002) é simples: ainda que a participação seja reduzida, ela é capaz de gerar alto retorno com vistas à reeleição, especialmente na medida em que as emendas parlamentares são executadas.

É importante frisar que o poder Executivo possui diversas prerrogativas institucionais para proteger o orçamento de possíveis mudanças. Uma delas é o veto. O governo, seja federal, estadual ou municipal, pode vetar a lei orçamentária quando esta receber emendas que não lhe convém. Esse mecanismo, de acordo com Pereira e Mueller (2002), é de grande importância para o processo, pois permite que o Executivo possua considerável controle sobre o desenho final do orçamento.

Embora esse instrumento de controle exista, os autores salientam que ele raramente é utilizado, o que sugere duas alternativas: ainda que as emendas parlamentares possam afastar o projeto orçamentário daquele concebido pelo governo, este sempre sai beneficiado, visto que a posterior execução das emendas se transforma em um objeto de barganha com os parlamentares. Além disso, vetar emendas parlamentares pode gerar um alto custo político, pois estremece a relação entre os dois poderes.

Na realidade, explicam Pereira e Mueller (2002), o Executivo tem bons motivos para deixar que o orçamento receba as emendas parlamentares. Isso porque, ainda que as emendas destinem recursos de maneira oposta a que o governo gostaria, a apresentação das emendas não finaliza o processo orçamentário. A execução das emendas é outra fase do processo, posterior a aprovação da LOA, que será realizada apenas com a anuência do poder Executivo.

Cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo grande poder na decisão de quando e quanto será

executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de terem sido aprovadas (PEREIRA; MULLER, 2002, p. 274).

Assim, a possível perda orçamentária que pode acontecer com as emendas é compensada com apoio no parlamento. Os autores argumentam, portanto, que o governo se aproveita da oportunidade para utilizar a execução das emendas como instrumento de controle do próprio parlamento. Em contrapartida, os deputados também utilizam as emendas para buscar êxito eleitoral e sobrevivência política, ainda que os recursos sejam pequenos com relação à totalidade do orçamento.

Essa troca de favores que está implícita na dinâmica das emendas parlamentares pode ser analisada dentro de uma estratégia de patronagem (Santos,1997). Nela, o Executivo utiliza de recursos importantes (cargos políticos, por exemplo) para trocar por apoio parlamentar. Isso acontece, de acordo com Santos (1997) porque, em determinado momento político ou tema em debate, o acordo partidário pode não ser suficiente para garantir a coalizão e apoio ao qual o Executivo necessita. Podemos observar as emendas parlamentares a partir dessa perspectiva: enquanto o orçamento é aprovado no âmbito legislativo sem grandes alterações, os parlamentares têm a possibilidade de direcionar algum recurso estrategicamente.

É preciso considerar que as emendas parlamentares compõem uma fase de grande importância do processo orçamentário. Nosso foco, porém, não está em sua execução, mas em sua elaboração, ou seja, ainda dentro do âmbito do poder legislativo estadual. E embora muitos trabalhos tratem da relação entre processo orçamentário e participação, uma porção reduzida deles tem como foco o poder legislativo em seu dever constitucional de analisar e votar o orçamento.

O trabalho de D'Avila Filho, Jorge e Coelho (2004) é um exemplo desta minoria. Os autores questionam sobre limites e possibilidades de mecanismos participativos, entre eles, os ligados ao poder Legislativo de três Câmaras municipais do Estado do Rio de Janeiro. O foco do trabalho está na existência de um clientelismo, ou seja, uma política de troca de favores, que se tornou uma das formas de intermediação de interesses na política contemporânea. O

clientelismo seria, assim, uma estratégia de obtenção de benefícios por parte de atores sociais organizados.

Dispositivos e mecanismos de participação dependem de recursos e vontade política, ainda que eles estejam previstos em lei. Daí, salientam os autores, já se tem o início de uma relação assimétrica. Os autores explicam que o aumento da competição política, que pode ser observado no próprio processo eleitoral, reduziu a distância entre eleitores e eleitorado, possibilitando novos formatos e, conseqüentemente, um maior espaço de negociação. Nesse espaço, o clientelismo se mostra como uma espécie de troca assimétrica na qual o poder de barganha e a capacidade de negociação são decisivos. Assim, “o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização, particularmente nos espaços não regidos por lei” (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 217).

Essa troca de favores não é estranha à modernização. O clientelismo está na história política e os formatos de participação política atuais não deixam de conviver com aspectos baseados na troca de favores. D’Avila Filho, Jorge e Coelho (2004) ressaltam que a relação entre o Legislativo e o Executivo está repleta de disputa. Isso fica muito claro em um dos exemplos registrados pelos autores. Na Câmara municipal de Petrópolis, um dos objetos de estudo do trabalho, os vereadores decidiram instituir um mecanismo de participação em 1995, para discutir, em audiências públicas, a lei orçamentária enviada pelo Governo antes de sua análise e votação. Assim, fizeram um projeto de lei para isso, que foi vetado pelo prefeito em exercício. Os autores explicam que tais audiências seriam um importante instrumento para vereadores de oposição encontrarem apoio e reforçarem o poder político junto à população a partir de uma crítica ao orçamento enviado pelo Governo.

Exemplos como esse mostram que há uma disputa em torno da participação. “Uma disputa que pode ser entendida como o tradicional enfrentamento entre Executivo e Legislativo, ambos querendo aumentar sua capacidade decisória e neutralizar ou diminuir a capacidade alheia” (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 231).

Nas discussões orçamentárias, que estão entre as mais importantes da relação entre os dois poderes, também é possível observar trocas assimétricas. Brelàz (2012) estuda o processo de institucionalização da participação na Câmara municipal de São Paulo, com foco nos debates sobre o orçamento realizados em audiências públicas. Nessas audiências, explica a autora, os cidadãos questionam a alocação dos recursos públicos definidas pelo governo e colocam prioridades de investimento.

No caso do município de São Paulo, o poder legislativo, ao receber o projeto de lei, realiza audiências públicas para a apresentação deste orçamento e coleta de demandas. Tais audiências foram instituídas por Lei Orgânica do Município, em 1990, com o objetivo de discutir o orçamento apresentado e a destinação dos recursos da cidade. Elas são promovidas pela Comissão de Finanças do parlamento municipal e são divididas em dois tipos: as temáticas (saúde, educação e assistência social, por exemplo) e as regionais.

Brelàz (2012) explica que, nessas audiências, os cidadãos encontram espaço para questionar a alocação de recursos públicos e exigir o atendimento de demandas específicas de suas regiões. Por ser um estudo de caso longitudinal, a autora analisa dados coletados no período de 1990 a 2010 para observar como se deu o processo de assimilação da participação. Um dos dados interessantes do estudo da autora é o que ela chama de clientelismo orçamentário.

Se as audiências públicas por um lado poderiam ser um espaço de deliberação e de participação popular, onde de certa forma se minimizariam as práticas de clientelismo político e da prestação de favores, acabam por se estabelecer como o palco onde se institucionaliza essa relação na sua vertente parlamentar e sociedade. A possibilidade de emendas pelos parlamentares e o estabelecimento, pelo poder executivo, de um valor “teto” (R\$ 2 milhões em 2010) para as emendas feitas pelo poder legislativo, mostra o clientelismo na sua vertente poder executivo e poder legislativo. Esse acordo é o que garante a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do executivo sem muita oposição (BRELÀZ, 2012, p. 218).

A autora constata que o debate no âmbito das audiências públicas fomenta uma relação entre os vereadores e suas bases eleitorais onde a possibilidade de apoio e a possibilidade de reeleição não ficam alheias. Assim, a inserção das emendas parlamentares é um instrumento importante, ainda que o valor

delas não seja tão significativo se visto a partir do total de recursos orçamentários. Além disso, até mesmo se as emendas não forem executadas pelo poder Executivo, o vereador já terá feito seu papel, deixando claro para a sociedade o que foi solicitado e deixando que o governo arque com a culpa da não efetivação do pleito.

Dessa forma, Brelàz (2012) aponta que o clientelismo orçamentário, em seu estudo de caso, está localizado especialmente no “estabelecimento de uma relação direta entre o processo de demandas da sociedade civil e a realização das emendas pelos parlamentares” (p.75).

Ao estudar a influência das dinâmicas institucionais dentro do processo orçamentário local, Melo (2005) afirma uma ascendência do poder Executivo sobre o Legislativo. Essa preponderância acaba por controlar e influenciar as formulações políticas, minando parte da atuação parlamentar. O autor parte do processo legislativo orçamentário de Recife, analisando tanto os limites constitucionais quanto os instrumentos procedimentais que resultam no controle da agenda legislativa.

O caso de Recife, explica Melo (2005), mostra claramente o maior poder concentrado nas mãos do prefeito com relação às decisões orçamentárias. Individualmente, os parlamentares possuem uma atuação enfraquecida para propor mudanças nas finanças públicas. As próprias leis locais limitam essa atuação, como a Lei Orgânica da década de 1990 que proibia emendas parlamentares específicas para algum destino (como um bairro ou uma rua).

Além do fator normativo, Melo (2005) acredita em um despreparo por parte do poder Legislativo municipal no tratamento da informação orçamentária. De acordo com ele, muitos parlamentares não compreendiam o processo por inteiro e não tinham conhecimento sobre o andamento de determinados projetos do governo, o que resultava em uma assimetria de informação que favorecia a atuação executiva e debilitava a capacidade de influência do parlamento.

Em sua análise de mais de 10 anos do processo orçamentário (1988-2000), Melo (2005) conclui que as emendas parlamentares estavam sujeitas a uma

política de troca de favores sensível aos períodos eleitorais. Outro detalhe que chama a atenção em seu trabalho é a instituição do Orçamento Participativo pelo poder Executivo local. O programa sofreu forte resistência por parte do parlamento, que alegava que o OP diminuiria o poder de barganha dos vereadores.

De acordo com o autor,

[...] as regras estabelecidas, definidas na constituição, lei orgânica e regimento interno da Câmara e que definem o jogo político limitam drasticamente o papel do legislativo convertendo-o em ator coadjuvante, para não dizer inoperante. Desprovido do poder de legislar sobre uma grande quantidade de questões, as quais são prerrogativas propositivas do Executivo, o Legislativo local restringe sua participação a moções de aplausos e requerimentos meramente simbólicos (MELO, 2005, p. 217).

Os elementos aqui discutidos, tais como a subserviência do Legislativo em relação ao Executivo, a política de troca de favores entre os poderes, a limitada participação do parlamento no processo orçamentário, o uso das emendas parlamentares como ferramenta eleitoral, entre outros aspectos, podem ser encontrados também na análise do objeto de estudo. Inspirados nessas possibilidades, passamos a apresentar o processo orçamentário no Estado.

### **2.3 Processo orçamentário no Espírito Santo**

Seguindo as diretrizes federais, o poder Executivo do Espírito Santo trabalha o orçamento em três principais etapas, que são regulamentadas em lei: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De maneira mais prática, podemos dizer que o PPA é a etapa de planejamento, a LDO é a fase de elaboração, e a LOA é a da execução.

As três leis são de iniciativa exclusiva do Executivo e devem ser apreciadas pelo Legislativo. Elas estão previstas nos artigo 165 da Constituição Federal e no artigo 150 da Constituição Estadual<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A Constituição do Estado do Espírito Santo traz o seguinte texto:

O PPA é um planejamento de longo prazo, compreendendo quatro anos: o primeiro ano do mandato do governador é voltado para a elaboração do PPA seguinte, e, após aprovação, o planejamento passa a valer para os próximos quatro anos. De acordo com a Constituição Estadual, o Plano Plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual. Os investimentos previstos no PPA são revistos anualmente com o objetivo de adequar melhor a peça orçamentária a cada ano.

Já a LDO fixa o orçamento para o ano seguinte. Em sua estrutura, a LDO traz o equilíbrio entre a receita e as despesas, as normas para o controle dos gastos público, as condições de transferências de recursos, entre outros critérios. Ela compreende metas e prioridades da administração pública estadual e orienta a elaboração da LOA.

A LOA é a previsão do orçamento. Ela demonstra, em um determinado período, quais são os recursos arrecadados e quais serão os valores a serem gastos em cada área de atuação do poder público.

É por meio dessas três peças orçamentárias que o Estado deve trabalhar para cumprir três funções econômicas essenciais: o ajustamento na alocação de recursos, o equilíbrio na distribuição de renda e a manutenção da estabilidade econômica.

Cada etapa do orçamento precisa respeitar os onze princípios orçamentários previstos na Constituição Federal. Tais princípios têm por objetivo reforçar o orçamento público enquanto mecanismo de controle. O primeiro deles é o da legalidade, que determina que o poder público só pode fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei determinar. O princípio da anualidade tem como objetivo determinar o cumprimento rigoroso dos prazos. A previsão da receita e a

---

Art. 149. O orçamento público, expressão físico-financeira do planejamento governamental, será entendido não só como um documento formal de decisões sobre a alocação de recursos, mas sobretudo como um instrumento que expressa, anualmente, o conjunto de ações visando alcançar, setorial e espacialmente, maiores níveis de eficiência e de eficácia da ação do governo.

Art. 150 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias

III – os orçamentos anuais.

Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf)

fixação da despesa devem referir-se a um exercício financeiro que, no caso do Brasil, coincide com o ano civil, ou seja, tem início em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro. Na prática é como se a lei orçamentária tivesse um prazo de validade, ficando em vigor por um período limitado.

Pelo princípio da exclusividade, o orçamento não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Isso significa que seu conteúdo deve versar exclusivamente sobre as questões financeiras do Estado. Além disso, toda receita prevista e despesa fixada, em cada exercício financeiro, deve integrar um único documento legal, que é a lei orçamentária Anual. Assim, pelo princípio da unidade ou da totalidade, nenhum governante pode elaborar e executar mais de um orçamento para o mesmo período.

Pelo princípio da universalidade, a lei orçamentária de cada ano deve conter todas as receitas e despesas referentes ao período. Já pelo princípio do equilíbrio, as despesas autorizadas em cada exercício financeiro não podem ser superiores ao total de receitas estimadas para o mesmo período.

Para conferir maior transparência e facilitar a fiscalização, as receitas e despesas precisam ser autorizadas pelo poder legislativo em parcelas devidamente discriminadas. Este é o princípio da especialização.

Soma-se a ele os princípios da publicidade, que obriga a divulgação das matérias orçamentárias, e o da transparência, que permite que qualquer cidadão brasileiro tenha acesso a informações relacionadas ao orçamento público.

Para finalizar, dois últimos princípios também estão incluídos nas regras do orçamento brasileiro: o princípio do orçamento bruto, que não permite que receitas e despesas sejam registradas em seu valor bruto, e o princípio da não-afetação da receita, que proíbe vincular recurso proveniente de impostos à órgão, fundo ou despesas, respeitando as exceções previstas em lei.

As peças orçamentárias obedecem a uma ordem de prazos e vigências. Respeitando as diretrizes determinadas em normas federais, cada Estado possui suas leis para tratar das matérias orçamentárias. No Espírito Santo, as

normas estão na Constituição Estadual e na Lei Complementar 07/1990. Que trazem as seguintes informações:

**Tabela 1 - Peças orçamentárias: objetivos, vigências e prazos**

	Peça Orçamentária		
	PPA	LDO	LOA
<b>Objetivo</b>	Planejar o orçamento	Elaborar o orçamento	Executar
<b>Vigência</b>	Quatro anos (do segundo mandato do chefe do executivo até o primeiro ano do mandato seguinte)	Anual (ano seguinte)	Anual (ano seguinte)
<b>Prazo para envio ao Legislativo</b>	Até agosto do primeiro ano de mandato do governador	Até o mês abril	Até o dia 30 de setembro
<b>Prazo para análise e devolução ao Executivo</b>	Até 22 de dezembro do mesmo ano	Até 17 de julho do mesmo ano	Até 22 de dezembro do mesmo ano

Fonte: Elaboração própria com informações retiradas da Constituição Estadual e da Lei Complementar 07/1990.

As peças orçamentárias devem respeitar, de maneira criteriosa, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tanto em sua elaboração quanto execução. Esta legislação é um código de conduta para reger a atuação de todos os administradores públicos brasileiros. Ela engloba, assim, os três poderes e as três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A LRF fixa limites para as despesas com recursos humanos, com a dívida pública e determina metas para a receita e para os gastos com dinheiro público.

Apesar de o processo orçamentário estar organizado em três peças, o foco do nosso trabalho está localizado, sobretudo, no debate e votação da LOA, a Lei Orçamentária Anual.

Embora mude a cada ano em termos de valores e prioridades, a Lei Orçamentária Anual segue uma estrutura padrão. Em seus artigos iniciais, a LOA traz o orçamento para o ano seguinte, valor este que inclui: orçamento fiscal (dos poderes dos Estados, fundos, órgãos, entidades e fundações mantidas pelo Poder Público), o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas em que o Estado possua maioria do capital social.

O documento detalha quanto do valor total será destinado ao orçamento fiscal e a seguridade social. A maior parte dos recursos vai para o orçamento fiscal, que é o detalhamento da distribuição da receita por cada secretaria estadual, além dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público.

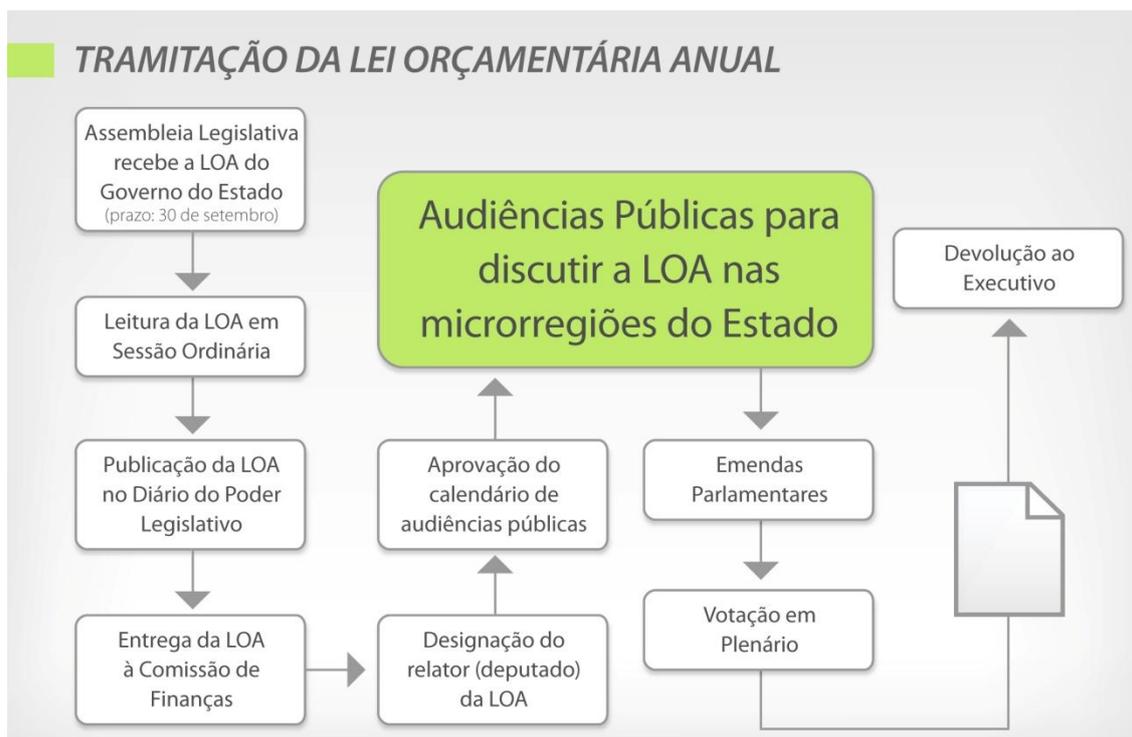
A Constituição Estadual determina que a LOA precisa, obrigatoriamente, incluir um demonstrativo regionalizado das receitas e despesas. Isso porque, uma das funções das peças orçamentárias é justamente trabalhar para a redução das desigualdades regionais dentro do território estadual.

Um dos importantes itens contidos na LOA refere-se à autorização para a abertura de créditos suplementares, uma verba extra destinada a reforçar o investimento em determinada área. Esse crédito pode ser solicitado pelo governo do Estado (necessitando de autorização do Legislativo) durante o exercício da LOA. Na prática, é uma forma de adequar o orçamento após a aprovação da lei. Para que isso seja possível posteriormente, a LOA traz os limites para abertura do crédito, a origem desta verba, e a descrição de algum programa específico que receberá recursos provenientes de abertura de crédito suplementar. Por fim, a LOA especifica, do valor total, as fontes de cada recurso, que podem ser de conta estadual, nacional ou referente a operações de crédito. A legislação é acompanhada por diversos anexos, dentre eles, as emendas parlamentares.

Vale ressaltar que a LOA segue uma tramitação muito específica: o Executivo envia a proposta ao Legislativo, até o dia 30 de setembro de cada ano. Dentro do Legislativo Estadual, o projeto é lido em sessão ordinária, publicado no Diário do Poder Executivo e entregue à Comissão de Finanças da Casa, colegiado responsável pela análise de projetos que tenham impacto financeiro. Na fase em que a LOA está em tramitação no parlamento, os deputados que fazem parte da Comissão de Finanças definem um calendário de audiências públicas a serem realizadas no estado para a apresentação dessa peça orçamentária. As audiências públicas devem, em teoria, servir de base para a análise e votação do projeto por parte do parlamento.

Assim, após a realização de todas as audiências, é feito um relatório, que é entregue a todos os deputados estaduais. As demandas apresentadas pelos cidadãos também devem servir de apoio para as emendas parlamentares, um instrumento que os deputados possuem para participar da elaboração do orçamento. Na prática, cada deputado possui um valor financeiro que pode destinar a determinado programa ou município. O valor é resultado de um acordo político entre os poderes Executivo e Legislativo.

## Esquema 1 – Tramitação da Lei Orçamentária Anual



Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

As emendas parlamentares estão regulamentadas também na Constituição Estadual, que determina que as emendas devem ser apresentadas na comissão parlamentar responsável para analisar e emitir parecer sobre o orçamento público, no caso, a Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa. As propostas só podem ser aprovadas se indicarem os recursos necessários para cada ação e se forem compatíveis com o PPA e a LDO. Além disso, as indicações dos deputados precisam ser seguidas de um valor correspondente.

Após a apresentação dessas emendas, o projeto da LOA é analisado e votado pelos parlamentares em sessão ordinária e, depois, devolvido ao poder Executivo. O objeto de pesquisa deste trabalho está centrado justamente nas audiências públicas do legislativo para apresentar e discutir a destinação dos recursos prevista no orçamento público.

### **2.3.1 Audiências Públicas do Legislativo capixaba para discutir a LOA**

As audiências públicas se destacam nesse contexto como mecanismos cujo objetivo principal é promover um diálogo entre os parlamentares e os atores sociais. Esse formato de participação, que consiste na reunião de autoridades públicas e sociedade civil para discutir os mais diversos temas, é um instrumento administrativo previsto em diferentes legislações brasileiras, desde a Constituição Federal até o regimento interno de casas legislativas, contemplando, neste íterim, instâncias federais, estaduais e municipais, bem como poderes executivos, legislativos e judiciários.

De acordo com Serafim (2008), este instrumento pode servir para debater ações do poder público, instruir projetos de lei, prestar contas, colher informações sobre determinado fato ou ainda buscar a anuência da população para alguma iniciativa dos governantes. As audiências têm, portanto, como status ideal, se constituir como espaço para um diálogo democrático entre os pares. A autora salienta, porém, que este espaço não significa necessariamente submissão do órgão público à vontade da sociedade civil, mas tem por escopo permitir a participação de todos, ainda que a vontade de todos não seja satisfeita.

É através da audiência pública que os dirigentes podem obter informações sobre a realidade e a opinião popular, dados esses que devem ser norteadores de suas ações enquanto representantes sociais. Ela também proporciona a mobilização de instituições relacionadas ao tema em debate, tais como sindicatos, fóruns e organizações sociais.

Serafim (2008) ressalta que o formato das audiências é de grande importância para a compreensão deste instrumento enquanto mecanismo de participação e controle social. Detalhes como quem conduzirá a reunião, de que maneira ela será divulgada para que os cidadãos participem, qual espaço a sociedade civil terá no momento de discussão e de que forma seus relatórios serão apresentados, interferem tanto no decorrer da audiência quanto em seu

resultado. Tudo isso aponta para o fato de que o formato institucional da audiência pode ser decisivo para o sucesso desse instrumento.

No Legislativo capixaba, a realização de audiências públicas é regulamentada pelo Regimento Interno<sup>9</sup> da casa. As reuniões são realizadas pelas comissões permanentes para instruir matéria legislativa em tramitação, tratar de assuntos de relevante interesse público ou discutir projetos de lei de iniciativa popular.

Para a realização da audiência, é obrigação dos colegiados convocarem as lideranças dos movimentos sociais, entidades associativas, autoridades ou especialistas no tema para discutir o assunto. Também está definida na norma interna que, durante a audiência, deverá ser facilitada a exposição de opiniões diferentes. Das reuniões, deve ser lavrada ata, arquivada na Assembleia Legislativa, com os pronunciamentos escritos e todos os documentos que os acompanharem. Essas são as regras gerais para as audiências públicas no legislativo.

As audiências para discutir o orçamento na Ales foram instituídas por meio de um Projeto de Resolução (matéria especialmente voltada para alteração do Regimento Interno da Assembleia Legislativa) de autoria do então deputado estadual Edson Vargas (PMN), na época presidente da Comissão de Finanças. A proposição foi aprovada pelos parlamentares e publicada no Diário do Poder Legislativo do dia 26 de novembro de 2003 como a Resolução nº 2.142.

Por ela ficaram instituídos dois ciclos de audiências públicas: um para discutir o orçamento anual e outro para discutir o PPA. A resolução determina que a tramitação dos dois projetos de lei no poder legislativo – LOA e PPA – deverá contar com ampla participação popular por meio de audiências públicas em todas as microrregiões do estado para a apresentação da matéria, debate e apresentação de sugestões.

A resolução ainda determina que as audiências serão definidas pela Comissão de Finanças a partir da elaboração de um calendário, sendo garantida a participação de qualquer parlamentar, ainda que não seja membro do

---

<sup>9</sup> Ver em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/reg\\_int\\_compilado.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/reg_int_compilado.pdf). Acesso em 15 de abril de 2014.

colegiado. Ao final do ciclo, a legislação prevê uma audiência pública geral, no plenário da Assembleia Legislativa, para a apresentação de um relatório com as sugestões oferecidas pela população.

Dessa maneira, as audiências públicas específicas para discutir a LOA são realizadas pela Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. As reuniões acontecem entre os meses de outubro e novembro de cada ano, com o objetivo de apresentar e debater o orçamento público para o ano seguinte.

Na oportunidade, a Comissão de Finanças, formada atualmente por sete deputados como membros efetivos e sete suplentes, visita vários municípios capixabas, de maneira que represente todas as microrregiões do Estado, para apresentar a LOA e colher as demandas dos cidadãos, que podem ser incluídas no texto original da lei por meio de emendas parlamentares.

As audiências seguem um rito especial. Os trabalhos são conduzidos sempre por um parlamentar, normalmente o presidente do colegiado. A mesa da audiência pública é formada, além do presidente, por outros parlamentares e representantes dos municípios convidados para a discussão, na maioria das vezes, o prefeito da cidade e o presidente da câmara municipal.

O presidente anuncia os trabalhos e passa a palavra para os integrantes da mesa, para uma saudação inicial. Após a palavra dos componentes da mesa, a LOA é apresentada aos presentes por um servidor técnico da Comissão de Finanças. Nesse momento, se faz uma apresentação didática que mostra o conceito de orçamento, como funciona a tramitação da LOA e as propostas do governo para a execução do orçamento para o ano seguinte.

Vale ressaltar que as propostas do governo são apresentadas de maneira geral: mostra-se qual é o orçamento da microrregião e quanto de verba será destinado para cada programa do governo. Esses programas são de diferentes áreas, como educação, segurança e infraestrutura. Durante a apresentação, os expectadores podem se inscrever para usar a palavra, que é aberta após a explanação sobre a LOA.

Após a explicação, os participantes inscritos para falar são chamados na ordem do cadastro. O presidente anuncia quanto tempo cada pessoa poderá falar, tempo este que pode ter pequenas variações, entre dois e cinco minutos, e não é contado com grande rigidez.

Deputados e membros da mesa podem utilizar a palavra para fazer alguma consideração ou esclarecimento sobre a fala das pessoas inscritas. Após a exposição de todos os inscritos, o presidente parte para as considerações finais, abrindo a palavra para os outros deputados e membros da mesa.

Antes de encerrar a audiência, o presidente destaca que todas as sugestões, escritas e faladas, serão incorporadas ao relatório da Comissão e encaminhadas aos outros deputados como forma de orientação para a elaboração das emendas parlamentares.

Para compreender melhor todo esse processo, precisamos entender cada parte envolvida nas audiências. São elas: a comissão de Finanças enquanto colegiado responsável pelo processo, a liderança do governo e a presidência do colegiado.

## **A) Comissões permanentes e a função do colegiado de Finanças**

A Comissão de Finanças está localizada dentro de uma estrutura do poder legislativo. A Assembleia Legislativa do Espírito Santo está organizada em comissões, podendo se enquadrar em temporárias ou permanentes. As temporárias são criadas para funcionarem em um determinado tempo e para discutir um assunto delimitado. Findo seu objetivo, o colegiado é desfeito. Já as comissões permanentes desenvolvem um trabalho contínuo de apreciação dos assuntos ou proposições que tramitam no parlamento. Elas também são responsáveis, cada uma em seu tema, por exercer um acompanhamento e fiscalização dos planos e programas de governo.

O número de membros das Comissões, formada por deputados, é variável. De modo geral, elas devem possuir entre cinco e nove integrantes e sua

composição respeita uma representação proporcional dos partidos dentro da Assembleia Legislativa.

Às comissões cabe discutir e votar projetos, realizar audiências públicas, receber reclamações de qualquer pessoa contra autoridades ou órgãos públicos, estudar assuntos relativos a sua área temática, podendo inclusive promover conferências, palestras ou seminários, além de acompanhar os atos do Poder Executivo, convocando, se necessário, secretários de Estado para prestarem esclarecimentos.

Os membros das comissões permanentes cumprem mandato de dois anos, cujo início coincide sempre com o primeiro e terceiro anos do mandato de quatro anos dos parlamentares. A todos os deputados é assegurado o direito de participar de pelo menos uma comissão como membro titular e cada parlamentar pode fazer parte de até três grupos. Atualmente, a Assembleia é formada por quinze comissões permanentes, entre elas, a Comissão de Finanças se destaca como um dos colegiados mais importantes por analisar o orçamento público.

A Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas é o colegiado que deve opinar sobre o mérito dos projetos que tramitam na Assembleia Legislativa e que tenham qualquer tipo de impacto financeiro para o erário público. Atualmente, o colegiado é formado por sete membros titulares e sete suplentes.

Entre as proposições que competem a este colegiado analisar e dar parecer – pela aprovação ou rejeição – estão as contas do governador do Estado, da mesa diretora da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas. Matérias de autoria do poder Executivo que tratam de qualquer abertura de crédito também passam pelo estudo desse colegiado. O colegiado também é responsável por receber um relatório bimestral para acompanhamento e fiscalização das execuções orçamentárias e financeiras do poder Executivo.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa é claro ao definir que é a Comissão de Finanças a responsável pela análise de qualquer matéria orçamentária, tributária ou empréstimos públicos. A ela não cabe apenas a

análise das matérias, mas um processo contínuo de fiscalização e controle das contas públicas. As três peças orçamentárias estão descritas dentro da competência do colegiado.

Soma-se a essas competências, a tomada de contas do governador do Estado, feita sempre até o dia 30 de abril de cada ano. O colegiado de Finanças é o responsável por receber a prestação de contas, analisar e dar um parecer.

Outro importante papel dentro do poder Legislativo é o de líder do governo, desempenhado por um parlamentar. Como essa função está inserida justamente na intermediação entre os poderes Legislativo e Executivo, se faz necessário compreender um pouco mais esse papel, que pode ter consequências no debate sobre o orçamento.

## **B) Liderança do Governo**

O líder do governo desempenha uma função importante a respeito da relação entre poder Executivo e poder Legislativo. Ele possui algumas prerrogativas específicas, como o direito de participar dos trabalhos de qualquer comissão parlamentar, ainda que não seja membro, embora não possa votar matérias. Utilizando de sua função, ele também pode encaminhar votação de qualquer proposição que esteja tramitando na casa, pedindo aos deputados que votem pela aprovação ou rejeição.

O deputado que desempenha a função de líder do governo é escolhido pelo próprio governador do Estado, que comunica aos deputados a escolha da liderança e da vice-liderança por meio de ofício. Vale destacar que esta é uma posição importante da Casa, visto que cabe ao líder defender os projetos do Executivo dentro do parlamento e intermediar a relação entre os dois órgãos.

É importante frisar essa função, pois ela se destaca em nosso objeto de estudo. Em determinados anos de nosso período de análise o deputado que desempenhou esse papel também tinha outra importante função na casa: era

presidente da comissão de Finanças, além de relator da LOA. Essa posição multitarefada será discutida em nossa análise.

### **C) Presidência da comissão de Finanças**

O presidente da comissão de Finanças é eleito pelos membros do próprio colegiado e cumpre um mandato de dois anos. Ele pode ser substituído em suas ausências pelo vice-presidente, pelo parlamentar mais idoso ou ainda por qualquer outro componente do grupo.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa determina que o presidente é quem responde legalmente pelo colegiado, assinando todos os documentos relativos aos trabalhos do grupo. A ele também compete convocar e conduzir as reuniões, mantendo a ordem e as formalidades previstas em lei.

As matérias que tramitam na Assembleia precisam ser analisadas pelas comissões, e é o presidente quem designa algum membro do grupo para estudar a proposta e dar um parecer sobre a matéria. O parecer, na maior parte das vezes, é escrito e composto de três documentos: um relatório, no qual se faz uma exposição da matéria, o parecer do relator, em que consta a opinião do relator sobre proposta (se é pela aprovação ou rejeição), e o parecer da comissão, que inclui o voto de todos os deputados e suas assinaturas. O presidente ainda pode avocar a matéria para relatar, ou seja, tomar para si mesmo a responsabilidade da relatoria. As peças orçamentárias também seguem a mesma regra.

Por se tratar de um objeto de estudo bastante específico, se fez necessário desenvolver essa explicação em detalhes sobre as estruturas envolvidas e o próprio processo orçamentário. É preciso admitir que nosso objeto de estudo é complexo porque está envolto de uma série de relações que vão além da questão orçamentária. Estamos, pois, dentro de uma estrutura que é eminentemente política e que, por isso, não está livre das influências desta

relação. Diante do exposto, partiremos para a fase de análise da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA.

### **CAPÍTULO 3**

## **A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA (2007-2014): ANALISANDO O MOMENTO DELIBERATIVO**

Neste capítulo apresentaremos a primeira parte da análise sobre a efetividade da participação nas audiências públicas da LOA. Antes, porém, da apresentação de dados analíticos, discute-se o conceito de efetividade da participação em uma perspectiva que busca ampliar tal conceito e abrir caminhos para a análise. Esse debate aponta para a necessidade de aplicar, ao objeto de estudo, uma análise multidimensional ancorada em dois principais eixos para avaliar a efetividade da participação: o momento deliberativo (fatores endógenos) e os resultados das audiências públicas (fatores exógenos).

Este capítulo é resultado de um esforço de análise da dimensão deliberativa, ou seja, os elementos que fazem parte da dinâmica interna das audiências. Também chamaremos esses elementos de fatores endógenos por estarem localizados no interior das audiências. Apresenta-se, portanto, três elementos: o desenho institucional das audiências, o perfil dos legisladores e o perfil dos participantes.

### **3.1 Efetividade da participação: ampliando conceito**

Para ampliar o conceito de efetividade da participação, vamos utilizar como exemplo, especialmente, a teoria de democracia deliberativa, tomando como referência o trabalho de diferentes pesquisadores que colocaram em prática o desafio de avaliar o quão efetiva é a participação em determinados espaços institucionais.

Assim, embora os trabalhos aqui citados não tratem especificamente de ciclos de audiências públicas promovidas pelo Legislativo para discutir questões orçamentárias, tais exemplos são essenciais para nos ajudar a pensar nosso objeto de estudo em termos de efetividade.

Apesar de consultarmos autores que analisaram diferentes plataformas participativas, tais como, orçamentos participativos, conselhos gestores e conferências nacionais, podemos afirmar que as ideias convergem para uma proposta comum: a utilização e observação de múltiplas dimensões para a análise da efetividade da participação.

Já falamos sobre a democracia deliberativa como a teoria que postula que a participação dos indivíduos nas decisões coletivas traz legitimidade para o processo político. A ideia é de que tais decisões devem ser tomadas com a participação de todos que estarão sujeitos a elas. O conceito de efetividade também pode ser encontrado dentro dessa linha teórica. Cunha (2009), por exemplo, vai discutir o termo efetividade deliberativa, definido como:

(...) a capacidade efetiva de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública, o que se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas, na igualdade deliberativa entre os participantes (CUNHA, 2009, p.188).

Assim, o foco da autora está no potencial desses espaços na produção tanto de deliberações quanto de decisões vinculantes, gerando alterações significativas quanto à justiça social. A autora explica que a efetividade deliberativa pode ser medida por dois fatores: os internos e os externos. Os fatores internos são os ligados ao processo no qual ocorre a deliberação, incluindo sua estrutura normativa e os processos de interação. Os fatores externos podem ser encontrados dentro do contexto histórico e das condições políticas, sociais e econômicas que podem gerar resultados mais ou menos democráticos das instituições participativas. Dentro dos fatores internos, Cunha (2009) destaca o formato institucional como o mais importante por refletir a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação. Já nos fatores externos, ganha destaque os atores que governam (o que inclui filiações partidárias e coligações), pois cabe a eles a delegação de autoridade aos cidadãos para a tomada de decisão.

É interessante registrar que o tema ganhou amplo espaço nos estudos acadêmicos dos últimos anos. Avritzer (2011) explica que, assim como as formas de participação se ampliaram no cenário brasileiro e ganharam espaço

nas pesquisas, despertou-se também a atenção para o problema da efetividade, que relaciona a forma de deliberação às decisões tomadas sobre as políticas públicas. De maneira geral, salienta Avritzer (2011), é possível detectar dois importantes tópicos quando se fala de efetividade da participação. O primeiro deles, trata da discussão e da deliberação no interior das instituições, o segundo, envolve a implementação dessas decisões pelos atores públicos.

Outro debate importante envolvendo o tema da efetividade da participação é relacionado aos desafios metodológicos que a discussão mobiliza. Afinal, como podemos medir os efeitos da participação? Avritzer (2011) explica que o debate sobre efetividade tem origem justamente na questão dos efeitos ou impactos nos processos de tomada de decisão. Para ele a efetividade da participação precisa ser vista em sua dupla face: a dimensão do momento deliberativo e a dimensão dos resultados.

Efetividade do momento deliberativo seria a fase de análise que se volta para o interior dos espaços de participação. Nesse sentido, o esforço do pesquisador é demonstrar que há deliberação nas IPs em pelo menos algum de seus momentos, mostrando quem delibera e como é o processo. O esforço centrado nos resultados é de observar para além do momento deliberativo, levando em consideração, por exemplo, a influência desses espaços no acesso a bens e serviços públicos.

Essa é uma perspectiva defendida também por Cunha e Almeida (2011), que afirmam que os sistemas de participação são complexos e a deliberação ocorre em instâncias nas quais pode prevalecer uma mistura de participação, negociação, debate, decisão, representação eleitoral e articulação. Tal natureza deliberativa desses espaços mostra, segundo as autoras, que eles possuem potencial para alterar o formato e o conteúdo das políticas públicas, incidindo na própria redistribuição dos recursos. Porém,

A qualidade do processo deliberativo revela-se como uma das dimensões de análise que pode e deve se associar a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que

incidem sobre os resultados institucionais (CUNHA; ALMEIDA, 2011, p. 109).

Dessa maneira, para analisar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos, ou seja, para avaliar sua efetividade, se faz necessário levar em consideração não apenas o efeito redistributivo, mas também o processo deliberativo. Assim, as autoras indicam observar: quem participa, como a deliberação acontece, quais temas são mobilizados, como diferentes sujeitos são inseridos, entre outros aspectos.

Mas é claro que os resultados ocupam um lugar muito importante nesse contexto. Tendo como base a teoria deliberativa, Cunha e Almeida (2011) utilizam o termo efetividade como a capacidade de produzir resultados. Tais resultados, porém, não podem ser pensados apenas sob o ponto de vista prático, mas também “relacionadas às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública” (p.113).

Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (CUNHA; ALMEIDA, 2011, p.113).

As autoras destacam três principais princípios da teoria da democracia deliberativa que norteiam o conceito de efetividade. O primeiro é a igualdade deliberativa, que significa dar a todos os participantes a mesma oportunidade de colocar temas na agenda, iniciar o debate, propor soluções e participar das discussões. Podemos entender esse princípio como a incorporação dos atores envolvidos no tema em condições de igualdade. O segundo princípio é o da publicidade, compreendida como a condição de ser aberto e público os procedimentos e debates. Por último está o princípio da pluralidade, que reflete não apenas a diversidade, mas a tolerância e o reconhecimento do outro como igual. “A importância desses preceitos para a análise decorre da frequente tensão entre uma cultura política conservadora renitente e uma cultura política democrática que perpassa a criação e o funcionamento dessas instituições” (CUNHA; ALMEIDA, 2011, p.113).

A análise de tais espaços em uma perspectiva de efetividade, segundo as autoras, requer do analista um esforço de avaliar múltiplos fatores conjugados, já que a efetividade deliberativa não depende apenas de procedimentos internos, como o desenho institucional, mas também de fatores externos, como o projeto político do governo em questão.

Um dos aspectos mais importantes citados por Cunha e Almeida (2011) é a definição clara de quem institui e de quem participa do processo. Tal definição ajuda os analistas a pensar a natureza e a substância da troca que é feita. Assim, é possível avaliar em que medida realmente há uma disposição em partilhar o poder de decisão. Tudo isso faz parte da definição do desenho institucional.

O formato institucional é colocado por Feres e Ribeiro (2011) em lugar de centralidade na análise da efetividade da participação. É este formato que vai definir quem pode participar, como a participação será oportunizada, de que maneira os temas serão debatidos, como os membros serão selecionados, entre outros detalhes. Para a análise, o desenho pode estar descrito em documentos institucionais, como legislações locais e regimentos internos, quando não, pode ser observado empiricamente. Grau de formalidade, tempo de existência, frequência de funcionamento e estrutura organizacional indicam a institucionalização das IPs e “quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizado são esses espaços” (FERES; RIBEIRO, 2011, p.128). Ainda segundo as autoras, o potencial inclusivo e democratizante das IPs pode ser mensurado por meio da análise do perfil daqueles que compõe o espaço de debate e do processo decisório, que inclui a composição da pauta e a tomada de decisão.

Embora não discorram muito sobre o tema, Feres e Ribeiro (2011) também salientam a importância da análise de outros aspectos, como por exemplo, o contexto político no qual a IP está inserida. Na realidade, esta variável política ajuda a determinar não apenas o sucesso da instituição, mas também a configuração do próprio desenho institucional.

Observar o efeito da conjunção de tantos fatores não é tarefa simples. A variedade de estudos acadêmicos que analisam instituições participativas (como fóruns, conselhos gestores e orçamentos participativos) demonstra a ampla possibilidade de resultados que podemos observar:

Os resultados produzidos por Instituições Participativas (IPs) variam muito: pesquisadores têm identificado mudanças no conteúdo e na forma de deliberação, melhorias no bem-estar social, mudanças nos tipos de políticas públicas implementadas pelo governo, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, bem como o aprofundamento da democracia local. No entanto, também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança (WAMPLER, 2011, p.43).

Wampler (2011) explica que o objetivo geral da maioria das IPs é melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo poder público. Os cidadãos se envolvem nesse processo na esperança de que seus esforços interfiram na alocação dos recursos, resultando em melhorias para a comunidade. Dessa maneira, quando falamos de efetividade da participação estamos estabelecendo uma estreita ligação entre a deliberação realizada nas IPs e mudança nas políticas públicas. Nas palavras de Wampler, estabelecer essa ligação é “extremamente difícil” (p.45). Essa seria uma dimensão prática do processo, mas há, segundo o mesmo autor, uma influência indireta que não pode ser rejeitada.

Podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados. Assim, quando analisamos os conselhos e as conferências, será difícil mostrar como eles influenciam sistematicamente nos resultados de políticas, o que significa que os ativistas, os representantes de governos e os formuladores de políticas precisam estar cientes de que a sua participação nesses locais pode não afetar diretamente resultados políticos específicos (WAMPLER, 2011, p.46).

Cortes (2011) também afirma que o tema traz implicações metodológicas desafiantes, sobretudo diante da dificuldade de isolar variáveis para associar o nível de efetividade a outras dimensões envolvidas no processo. Para tal feito, a autora sugere o uso de algumas dimensões analíticas de maneira a mostrar potenciais efeitos da participação nesses espaços. Entre elas, está as relações partidárias entre os atores governamentais envolvidos no processo.

Um dos exemplos que a autora trabalha é o âmbito municipal, no qual “os partidos políticos que dirigem a prefeitura e a relação entre poder público municipal e governo do estado e federal podem afetar a capacidade de oferta e o acesso de bens e serviços públicos dos municípios” (CORTES, 2011, p.81).

Cunha et al. (2011) também tratam do tema da efetividade da participação a partir de uma visão multidimensional e com base na teoria da democracia deliberativa. Um dos aspectos defendidos pelos autores é a institucionalização do processo deliberativo, fator essencial para assegurar fundamentos e premissas da teoria, tais como inclusão, publicidade, igualdade deliberativa, reciprocidade e conclusividade. Para os autores, influenciam na efetividade da participação os seguintes elementos: presença do debate face a face, igualdade na apresentação das razões, ausência de coerção, interatividade e reciprocidade do discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e conclusividade. Entretanto, os autores são também defensores do desenho institucional ao afirmarem que este é uma das mais importantes condicionantes endógenas da efetividade da participação.

Fung e Wright (2003) também entendem o desenho institucional como fator primordial para avaliar de que maneira alguns espaços participativos podem ser mais fortemente deliberativos do que outros. Assim, os autores constataam que essa variável institucional tem relação direta com a efetividade tanto na equidade quanto na extensão da participação e da deliberação porque oferecem parâmetros para sua atuação. Dentro desses parâmetros estão as regras e os procedimentos utilizados, que, por não serem neutros, produzem consequências para os resultados da participação.

Nesse sentido, regras, ritos e procedimentos inseridos nas instituições participativas mostram tendências inclusivas desses espaços, bem como o potencial de influência da participação no processo deliberativo. O raciocínio é que, quanto maior o nível de institucionalização, melhor a qualidade do debate e da deliberação.

Desse modo, os trabalhos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e

inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (CUNHA et al., 2011, 307).

Este nível de institucionalização pode ser medido pela junção de diferentes aspectos tais como o tempo da lei de criação do espaço participativo, o tempo de existência, a estrutura organizacional, a frequência de reuniões, entre outros aspectos que demonstram o quanto a IP é formalmente instituída. Mas é claro que apenas esse fator não basta:

O que foi possível constatar com os estudos realizados sobre as IPs é que, para uma avaliação da qualidade do processo deliberativo que ocorre em seu interior, a metodologia utilizada deve apreender as variações nas dimensões relacionadas à deliberação, às normas e aos fatores exógenos, uma vez que foi possível identificar a interação e mutualidade desses aspectos para o sucesso ou a efetividade dessas instituições. Isso aponta para a complementaridade entre metodologia qualitativa e quantitativa e para a conjugação de diferentes técnicas de pesquisa. (CUNHA et al., 2011, p.314).

Petinelli (2013) também trabalha com a ideia de efetividade da participação, em um contexto de conferências nacionais de políticas públicas. A autora investiga o porquê de algumas conferências surtirem mais efeitos positivos que outras a partir de quatro variáveis: o contexto político, a natureza da política pública em debate, a organização da sociedade civil e o desenho institucional da conferência. Como efeitos positivos, a autora considera a inclusão das recomendações feitas nas audiências nos programas de políticas do governo federal.

Sendo assim, qual é a necessidade de analisar múltiplas variáveis? A comparação entre as reivindicações feitas nas conferências e sua inserção ou não nas diretrizes governamentais não seria o indicador por excelência da efetividade desses espaços? Petinelli (2013) reflete sobre isso e explica que a relação não é assim tão simples. Segundo a autora, parte das recomendações feitas nas conferências está fora de contexto: são de competência de outra área de atuação, possuem responsabilidade compartilhada entre diversos ministérios governamentais ou ainda são de competência de estados e municípios. Dessa maneira, a análise da autora reforça a necessidade de observação multidimensional.

Vale ressaltar que, embora todas as defesas dos autores aqui citados sejam importantes para se pensar e mensurar a efetividade da participação, é preciso reconhecer que cada instituição possui suas características próprias, o que suscita a escolha pela utilização ou não de determinadas requisitos para a análise.

No presente estudo adotamos a análise da interação de vários elementos constitutivos das audiências públicas e a elas relacionadas. Em termos práticos de resultados, nossa avaliação estará centrada nas emendas parlamentares, que se constitui como o produto final em termos de produção legislativa das audiências públicas.

A partir desse referencial teórico e das reflexões aqui feitas, apuramos nosso olhar para analisar fatores endógenos e exógenos das audiências públicas de maneira a analisar não apenas a efetividade dos resultados, mas também do momento deliberativo. Os seguintes eixos, portanto, serão considerados:

**Tabela 2 - Eixos de análise da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA**

Fatores Endógenos para avaliar a efetividade	Desenho institucional	Efetividade do momento deliberativo
	Perfil dos participantes	
	Perfil dos legisladores	
Fatores Exógenos para avaliar a efetividade	Relação Executivo-Legislativo	Efetividade dos resultados
	Emendas parlamentares	

Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao momento deliberativo, vamos avaliar importantes fatores endógenos. Conforme já observamos a partir do trabalho de outros pesquisadores, é essencial analisar o perfil tanto daqueles que estão promovendo o espaço de debate (no caso das audiências públicas do orçamento, os deputados estaduais), quanto dos participantes. Vamos estudar o desenho institucional das audiências, em especial no seu grau de institucionalização e no seu formato em termos de favorecimento ou restrição da participação. Outro elemento de análise é estrutura da Comissão de

Finanças ao longo do tempo, especialmente no que diz respeito a sua formação partidária, relacionando-a com o governo estadual. Ao analisar o perfil dos participantes, nosso objetivo é compreender quem se faz presente nas audiências para observar qual é o espaço ocupado pela sociedade civil organizada, bem como quais interesses são defendidos.

A efetividade dos resultados, segundo eixo de análise, será observada por meio de dois fatores exógenos. O primeiro deles é a influência do poder Executivo na discussão orçamentária promovida pela Assembleia Legislativa. Vamos observar nos discursos e relatórios da LOA se o governo do Estado de alguma maneira influencia esse debate. Por último, nossa observação vai se concentrar nas emendas parlamentares ao projeto de lei da LOA. Vamos observar se as demandas apresentadas nas audiências públicas foram incorporadas ao projeto de lei por meio das emendas dos deputados.

Acreditamos que a partir dessa análise multidimensional, vamos alcançar profunda compreensão sobre esse espaço e avaliar sua efetividade sob a perspectiva tanto do momento deliberativo quanto dos resultados. Passamos, então, para a apresentação e análise dos dados relativos aos fatores endógenos das audiências.

### **3.2 Desenho institucional das audiências públicas da LOA**

As audiências públicas para debater a LOA no âmbito do poder legislativo capixaba foram criadas por meio do projeto de resolução 398/2003, de autoria do então deputado e presidente da Comissão de Finanças, Edson Vargas (PMN). O texto proposto pelo ex-parlamentar sofreu pequenas adequações quanto à redação e, atualmente, está inserido na norma interna da seguinte maneira:

Art. 238 (...):

§ 3º A tramitação do Projeto de Lei do Plano Plurianual - PPA e do Orçamento Anual contará com ampla participação popular, por meio de realização de audiências públicas em todas as microrregiões do Estado, bem como com todas as organizações não governamentais de forma setorial, a fim de que as matérias sejam discutidas e sejam apresentadas sugestões.

§ 4º As audiências públicas, a que se refere o § 3º, terão seu calendário aprovado dentro do cronograma previsto neste artigo, pela Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas, sendo garantida na organização a participação das demais comissões permanentes, de acordo com o campo temático.

§ 5º Ao final das audiências públicas regionais e setoriais será realizada uma audiência pública geral no Plenário da Assembleia Legislativa, na qual o relator da matéria apresentará e colocará em discussão com os presentes o pré-relatório referente à situação das sugestões oferecidas pela população (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009).

Na justificativa do projeto, o autor explicava que a proposta pretendia dar maior transparência para o processo de discussão do orçamento e envolver a população no debate de maneira a discutir as necessidades de cada região e as medidas a serem adotadas. No texto, o então deputado explica ainda que a iniciativa podia ser considerada uma inovação que visava inaugurar um novo tempo na esfera do Legislativo estadual.

Em entrevista, a deputada Luzia Toledo (PMDB), que acompanhou o debate em torno da criação das audiências, destacou o pioneirismo do parlamento:

Essas audiências foram instituídas pelo falecido deputado Edson Vargas que, na época, era presidente da Comissão de Finanças. Foi considerada uma inovação muito importante para a sociedade. Porque até então, a sociedade não tinha conhecimento de como era feita essa peça orçamentária e do tanto que a própria sociedade poderia participar. (LUZIA TOLEDO, entrevista em 16/04/2014).

Apesar do pioneirismo, observamos que existe grande diferença entre a norma legal e a prática. De acordo com o artigo 238 do Regimento Interno, o objetivo das audiências públicas está centrado na discussão do orçamento e na apresentação de sugestões. O texto também diz que as audiências devem ser realizadas “com todas as organizações não governamentais de forma setorial”, o que não foi detectado nos anos analisados. Da mesma forma, a audiência pública geral, também prevista no mesmo artigo, para a apresentação de um pré-relatório sobre as sugestões também não aconteceu nos anos pesquisados. Na prática o que acontece é a apresentação de um relatório em reunião ordinária da Comissão de Finanças, quando o ciclo de audiências públicas já foi finalizado pelos deputados.

Dessa forma, podemos apontar que a criação das audiências não foi acompanhada por um processo contínuo de institucionalização das mesmas, ainda que elas tenham sido realizadas sistematicamente desde o ano de 2004. Apesar disso, a legislação que criou as audiências públicas não definiu de que maneira elas aconteceriam, quais suas regras e ritos institucionais.

Ao longo do tempo foram feitas duas iniciativas parlamentares, embora nenhuma delas aprovadas, que tratavam das audiências públicas para discussão do orçamento. Os projetos demonstram não apenas a tentativa de regulamentar melhor o tema, mas a sua necessidade.

Por meio do Projeto de Lei 90/2003, o deputado Marcelo Santos (PMDB) propôs regras para a realização de audiências públicas cuja finalidade fosse elaborar ou debater as matérias orçamentárias. O projeto definia forma e prazos de divulgação, normas para a escolha do local, regras para o processo de participação nas audiências (cada participante teria, por exemplo, cinco minutos para falar), entre outras determinações. O projeto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Assembleia Legislativa.

Outra iniciativa foi do deputado Rodrigo Coelho (PT). Quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias estava em análise no parlamento em 2014, Rodrigo Coelho (PT) fez uma emenda com o objetivo de fazer uma reserva de recursos a ser destinada especialmente para as demandas colhidas nas audiências públicas da LOA. A proposta foi rejeitada pelos deputados após longa discussão. Na oportunidade, durante a sessão ordinária do dia 11 de junho de 2014, o autor defendeu a iniciativa, em discurso no plenário da casa:

Nós fazemos audiências públicas todos os anos, apreciando as demandas da população para incluirmos na LOA. Se nós não conseguirmos definir um valor no orçamento, de nada vai adiantar nossas audiências públicas. Nós não temos uma garantia mínima, quem dirá mudar o orçamento inteiro de acordo com o desejo da população. **Se nós não admitirmos colocar 1% do orçamento de acordo com a vontade popular, então de nada vai adiantar fazer audiências públicas pela Comissão de Finanças.** Isso, sim, é não ter honestidade com a população. (...) Nós queremos que o povo, nas audiências públicas, tenham condições de intervir. Porque nós falamos do desenvolvimento equilibrado, nós falamos de promover o desenvolvimento das diferentes regiões, mas **nós não permitimos que essa população participe efetivamente.** O que eu estou

pedindo é que se valorize a participação das pessoas (RODRIGO COELHO, SESSÃO ORDINÁRIA, 11/06/2014, grifo nosso).

A fala de Rodrigo Coelho (PT) traz um aspecto muito importante sobre as audiências públicas: aqui já temos a percepção de que as demandas apresentadas nas audiências não entram na peça do orçamento. O próprio deputado afirma que, como não existe um valor destinado diretamente para essas demandas, a participação no espaço das audiências não é efetiva.

Podemos concluir, portanto, que a criação das audiências não foi acompanhada por um processo de regulamentação e institucionalização dessas audiências. A literatura sobre instituições participativas demonstra que o nível de institucionalização é um fator importante para se pensar a efetividade de iniciativas como as audiências públicas. Feres e Ribeiro (2011) afirmam que quanto mais regulado o funcionamento do espaço participativo, mais institucionalizado ele será, e, conseqüentemente, maior seu potencial de inclusão e democratização. Fung e Wright (2003) também coadunam com essa ideia ao afirmarem que o nível de institucionalização interfere diretamente na qualidade do debate e da deliberação. Para analisar o quanto as instituições participativas são institucionalizadas, Cunha et. al (2011) sugere observar aspectos como: tempo e forma de criação, frequência das reuniões, estrutura organizacional, entre outros.

No caso das audiências públicas da LOA, observamos a existência de um baixo grau de institucionalização formal, pois, embora elas tenham sido legalmente criadas e realizadas ao longo dos anos, não existe nenhum regulamento que determine seu funcionamento, as regras para a condução da participação nesses espaços. Além disso, percebemos diferença entre o que está definido em lei e o que acontece na prática. Soma-se a esse fato, as tentativas de regulamentação que foram arquivadas no período analisado. Com esta frágil regulamentação, o transcorrer da audiência pública se torna dependente do grupo que está conduzindo a reunião. O que observamos é a ocorrência de um padrão de funcionamento das audiências ao longo do tempo. O fator explicativo para tal está na composição da Comissão de Finanças e, conseqüentemente, na ocupação da presidência do colegiado, que sofreu

pequena alteração ao longo do período analisado. Falaremos do perfil dos legisladores no próximo item de análise.

A importância do desenho institucional já foi amplamente debatida em teoria como um dos fatores fundamentais para o sucesso de instituições participativas (AVRITZER, 2008). Isso se dá porque o formato institucional reflete a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação (CUNHA, 2009). Assim, é o desenho institucional que vai mostrar a natureza da participação e qual instância vai prevalecer: debate, negociação, decisão, entre outros (CUNHA; ALMEIDA, 2011).

Em nosso objeto de estudo, o planejamento das audiências inicia com a chegada do projeto de lei ao parlamento, enviado pelo poder Executivo. Assim, um dos primeiros tópicos definidos pela Comissão de Finanças é o cronograma de trabalho, que inclui a data, horário e os municípios que irão sediar as audiências públicas. É importante frisar que não existe um número fixo de audiências que devem ser realizadas e nem mesmo a obrigatoriedade de realizar uma audiência para cada microrregião. Em todos os anos que estamos analisando, as audiências públicas aglutinaram diversos municípios<sup>10</sup>. Consta no período analisado a realização de 48 audiências públicas<sup>11</sup> do orçamento. Por ano foram realizadas entre 5 e 8 reuniões.

A elaboração do calendário e a conseqüente escolha do município e definição dos locais não segue nenhuma regra pré-definida. Assim, buscamos junto à Comissão de Finanças alguma informação sobre como funciona essa etapa de planejamento das audiências. De acordo com a deputada estadual Luzia Toledo (PMDB), o calendário é construído a partir de um acordo entre os deputados membros do colegiado e leva em consideração a região de atuação dos deputados:

Nós definimos isso (o calendário de audiências públicas) entre os pares da Comissão. A definição é pela força dos deputados na região. Por exemplo: eu sou a mais votada em Mimoso do Sul. Então os colegas deixaram que eu fizesse, no ano passado (2013), a

---

<sup>10</sup> O ES é dividido em 10 microrregiões, conforme mapa no Anexo 1.

<sup>11</sup> Número de reuniões, data da realização, município-sede e microrregiões envolvidas nas audiências públicas estão no Anexo 2 deste trabalho.

audiência na minha terra, em Mimoso do Sul. (LUZIA TOLEDO, entrevista em 16/04/2014).

Com a postura mais definida como oposição (ao governo de Renato Casagrande 2011-2014) dentro da Assembleia Legislativa, o parlamentar Euclério Sampaio (PDT) deixou claro que há vistas eleitorais na decisão do município que vai receber as audiências públicas:

É um sistema: quem é da região preside a audiência. É uma maneira de angariar voto e colocar em evidência o deputado da região (EUCLÉRIO SAMPAIO, entrevista em 19/05/2014).

O discurso dos parlamentares demonstra que a escolha do município sede das audiências públicas possui um caráter estratégico cujo cenário pode ser eleitoral. Apesar da divisão por microrregião aglutinar diversos municípios, o deputado José Esmeraldo (PMDB) defendeu o uso dessa estratégia pela inviabilidade de fazer este trabalho em todos os municípios:

Acho que essa divisão por microrregiões favorece, sim, a participação da população, até porque seria humanamente impossível os parlamentares membros da Comissão de Finanças participarem de audiências públicas nos 78 municípios do Estado, haja vista que existem outras atividades parlamentares que são desenvolvidas concomitantemente com as audiências públicas (JOSÉ ESMERALDO, entrevista em 09/07/2014).

O esquema 2 mostra, geograficamente, como as audiências públicas foram distribuídas ao longo do tempo nos municípios capixabas durante o período analisado. A partir dessa ilustração podemos perceber que existe uma pré-disposição do colegiado a visitar sempre os mesmos municípios. Assim, apesar de o Espírito Santo ter 78 municípios, apenas 19 deles foram sede das audiências sobre o orçamento em 8 anos de análise. Muitas delas, como se pode ver no mapa, mais de uma vez. A cidade de São Mateus, por exemplo, foi sede da audiência pública por seis anos.

Esquema 2 – Distribuição geográfica das audiências públicas da LOA (2007-2014)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa.

Por meio do esquema 2 percebemos que há uma centralização do debate em regiões específicas que, de acordo com os parlamentares, está relacionada com a atuação dos deputados. Essa informação é salutar porque demonstra, desde já, que existe uma perspectiva eleitoral que perpassa as audiências bem antes delas acontecerem, demonstrando não apenas uma fragilidade do desenho institucional como a existência e predominância de interesses político-eleitorais no debate.

Na análise dos vídeos das audiências públicas, uma das falas do então deputado e presidente da Comissão de Finanças, Sérgio Borges (PMDB), faz alusão à distribuição geográfica das audiências públicas. Nesse caso específico, a audiência pública aconteceu em Vitória, abrangendo a microrregião Metropolitana, no dia 6 de novembro de 2009. Na oportunidade, vereadores de Fundão colocaram o interesse em receber a audiência pública da LOA no ano seguinte. Em resposta, o presidente diz:

Nós agradecemos o convite a vocês da Câmara de Fundão e vamos fazer a audiência lá no próximo ano. A meta da Comissão de Finanças é sempre estar mudando a sede da audiência. Já está registrado o seu oferecimento e será um ano eleitoral, a audiência vai acontecer depois, mas mesmo assim nós temos um mandado para cumprir até janeiro e vamos ter que votar o orçamento de 2011. E vamos estar com vocês se Deus quiser! (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 06/11/2009).

Apesar do discurso de comprometimento, o município de Fundão não foi sede da audiência pública no ano seguinte e nem mesmo em nenhum dos ciclos que fazem parte do corpus de análise. Nossa análise também apontou para o fato de que a meta de estar sempre mudando a sede da audiência não se confirma.

Outro aspecto que faz parte da fase de planejamento das audiências públicas e que deve ser observado é a divulgação. De acordo com servidores que trabalham no colegiado, a divulgação é feita diretamente com as prefeituras, câmara de vereadores e grupos associativos por meio de contato telefônico e e-mail.

Faz-se necessário registrar aqui que não há nenhuma definição formal de como isso deve ser feito. Nenhuma legislação da Casa regulamenta como o

colegiado deve trabalhar com relação à mobilização dos municípios para as audiências.

Na análise dos vídeos das audiências públicas da LOA encontramos dois discursos de participantes que sugerem que o convite para a audiência e o acesso ao material podem ser melhor organizados pela comissão. Membro da Associação de Produtores Florestais de Colatina, Valter Matielo, deixa claro que não há tempo hábil para que as organizações se mobilizem e se preparem para a discussão. A audiência em questão aconteceu no município de Colatina, em 2009:

Merece o registro quanto à oportunidade que se tem de participar da destinação do dinheiro do povo. **Para ser mais eficiente, talvez seja melhor que a gente pudesse estar acessando esse material com alguma antecedência. Isso ajudaria para sermos mais propositivos no debate.** (VALTER MATIELO, AUDIÊNCIA PÚBLICA 04/11/2009, grifo nosso).

Outro relato no mesmo sentido é do membro da Associação de Moradores do bairro Novo Horizonte, de Linhares. Antônio Carlos, na audiência pública realizada em 2007 no município, relata que o convite para a associação foi feito tardiamente:

Peço que os convites sejam enviados com antecedência para as pessoas se organizarem. A associação de moradores de Novo Horizonte recebeu o convite ontem. Quero acreditar que nos próximos, o convite seja em tempo para uma maior participação. Também peço que seja enviado o projeto de lei orçamentária para que a gente possa estudar, se organizar e fazer uma discussão prévia. Aí sim, viríamos com propostas mais amarradas em cada comunidade (ANTÔNIO CARLOS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 19/10/2007).

As falas transcritas demonstram que a divulgação prévia e o acesso anterior aos documentos relativos à LOA podem ser coadjuvantes no processo de debate do orçamento porque possibilitaria às associações se mobilizarem para o evento.

O *survey* aplicado a 92 participantes das audiências públicas de 2014 confirma esse cenário. Quando perguntados sobre as principais dificuldades dos participantes nas audiências públicas da LOA, 43% afirmaram a falta de divulgação adequada das reuniões e a falta de acesso a informações claras e

objetivas. Além disso, quando questionados de que maneira ficaram sabendo das audiências públicas, apenas 31% afirmaram que foi por contato da própria Assembleia Legislativa (por e-mail, telefonema, site oficial ou anúncio), enquanto 61% ficaram sabendo das audiências por órgão municipal (prefeitura, câmara de vereadores ou associações locais).

Esse aspecto demonstra que as audiências públicas da LOA não têm privilegiado a já estudada igualdade deliberativa, essencial para que debates como esses tenham resultados efetivos. A teoria consultada nos mostra que a igualdade deliberativa é um fator importante para que o espaço de debate seja produtivo (CUNHA; ALMEIDA, 2011). Além disso, o acesso à informação (do orçamento a ser discutido e da própria realização da audiência) pode ser considerado uma condição material para a participação, o que se constitui uma condição funcional também do processo democratizante (MIGUEL, 2003). Dessa maneira, fornecer as informações necessárias é dar acesso ao espaço público e fomentar o processo de auto-organização da sociedade civil.

A análise dos vídeos nos mostra que as audiências seguem uma sequência que se repete ao longo do tempo, embora não exista um roteiro oficial. Acreditamos que isso acontece pela permanência da mesma pessoa na condução das audiências – o então deputado Sérgio Borges (PMDB).

A maior parte das audiências (26, que correspondem a 54%) tiveram duração entre 2 e 3 horas. A deputada Luzia Toledo (PMDB) explicou que a dinâmica da audiência está estruturada em três fases:

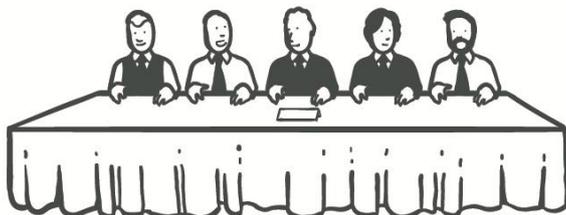
A audiência está dividida em três momentos: um político, de abertura da sessão; um momento de explanação da peça orçamentária, apresentada por um técnico da Comissão de Finanças; e a última etapa em que é dada a palavra para a sociedade (LUZIA TOLEDO, entrevista concedida em 16/04/2014).

Podemos considerar, portanto, que as audiências públicas da LOA seguem o seguinte roteiro:

### Esquema 3 – Roteiro das audiências públicas

**1ª FASE** ⌚ 30 MINUTOS

## COMPOSIÇÃO DA MESA



*O DEPUTADO OCUPA A PRESIDÊNCIA E CONVIDA AUTORIDADES A COMPORER A MESA DO EVENTO, CONCEDENDO A PALAVRA PARA UMA SAUDAÇÃO INICIAL.*

**2ª FASE** ⌚ 30 MINUTOS

## APRESENTAÇÃO DO ORÇAMENTO



*APRESENTAÇÃO DO PROJETO DO ORÇAMENTO POR UM TÉCNICO DA COMISSÃO DE FINANÇAS.*

**3ª FASE** ⌚ TEMPO RESTANTE

## PARTICIPAÇÃO



*COM INSCRIÇÃO PRÉVIA, PARTICIPANTES SÃO CONVIDADOS A UTILIZAREM A PALAVRA PARA FAZER REIVINDICAÇÕES.*

Fonte: Elaboração própria a partir dos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014).

- **1ª fase: Composição da Mesa**

Os componentes da mesa possuem um lugar de destaque e espaço privilegiado de fala, já que são convidados para discursarem, muitas vezes por tempo indeterminado. Além dos deputados estaduais, a mesa das audiências

públicas também é composta por autoridades locais, em sua maioria, vereadores e prefeitos. Sobre a presença do legislativo municipal, é comum que o presidente da câmara seja convidado para representar os vereadores de cada município. Posteriormente, os que não estiveram na formação da mesa podem utilizar a palavra na fase da participação oral. Quanto ao chefe do Executivo municipal, em alguns casos ele é representado pelo vice-prefeito ou ainda por algum secretário da gestão. Vale ressaltar que não apenas as autoridades do município sede são convidadas a comporem a mesa, mas também, representantes dos municípios vizinhos, que fazem parte da microrregião em debate.

Embora não seja regra, algumas audiências públicas contam com uma composição de mesa com outras representações, tais como: Ministério Público, Tribunal de Contas, diretores de faculdades de ensino superior, diretores de hospitais públicos e filantrópicos, delegados e representantes do Corpo de Bombeiros Militar. Ainda assim, a presença dessas pessoas está estritamente ligada à sua função junto à máquina pública. Durante o período analisado, nenhum representante de associação da sociedade civil foi convidado para compor a mesa, embora a presença deles esteja registrada nas participações orais.

Também chama a atenção o uso desse espaço (a mesa do evento) como estratégia de reforçar relações políticas-partidárias. Na audiência realizada no município de Divino de São Lourenço, no ano de 2013, o então presidente da Comissão de Finanças, Sérgio Borges (PMDB), faz uma homenagem ao prefeito da cidade, que foi convidado para ocupar lugar à mesa ao seu lado.

Nós, dessa vez, para deixar registrado nosso agradecimento, nós trouxemos uma placa, humilde, simples, mas carinhosa, para entregar ao prefeito. Entregar essa placa que é um símbolo do nosso agradecimento e carinho com o prefeito Miguel (Lourenço da Costa) que tanto tem nos ajudado na Assembleia com essa audiência pública, que não é fácil fazer. E aqui nós temos apoio ano a ano (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 31/10/2013).

A homenagem, nesse caso, não apenas deixa transparecer a relação entre o presidente da Comissão de Finanças com o prefeito do município, mas enaltece o trabalho do gestor.

Tais dados referentes a esta primeira fase das audiências nos aponta para a valorização de representantes políticos em detrimento dos representantes sociais na composição da mesa do evento. Nessa fase, a audiência se resume à apresentação de autoridades políticas, quando não demonstra a própria relação de acordo entre os atores. Nesta primeira etapa não percebemos nenhuma relação direta com o debate do orçamento público.

- **2ª fase: Apresentação do Orçamento**

Após a palavra dos componentes da mesa, o projeto de lei, de autoria do poder Executivo, que trata do orçamento é apresentado por um servidor técnico da Comissão de Finanças. Nesse momento, se faz uma apresentação didática que mostra o conceito de orçamento, como funciona a tramitação da LOA e as propostas do governo para a execução do orçamento para o ano seguinte.

As propostas do governo são apresentadas de maneira geral: mostra-se qual é o orçamento da microrregião e quanto de verba será destinado para cada programa do governo. Esses programas são de diferentes áreas, como educação, segurança e infraestrutura.

Em nosso período de análise, três diferentes funcionários fizeram a explanação, que dura, em média, trinta minutos. De acordo com um deles, o servidor Ilso Ronchi Júnior, a apresentação do orçamento é construída em função de cada audiência pública, visto que o mais importante para cada região é saber quais serão os valores de investimentos que irão trazer benefícios às cidades pertencentes ao grupo:

A prioridade é mostrar quais recursos já estão carimbados para as microrregiões. Porque o orçamento já vem dividido por microrregião. Então a gente busca focar nos recursos que já estão destinados para aquelas cidades. Esse é o nosso principal foco. Depois a gente fala dos recursos no âmbito do Estado (ILSO RONCHI JÚNIOR, entrevista em 25/04/2014).

Dessa maneira, a apresentação se inicia com um panorama geral sobre o tema, explicando as leis que regem o processo orçamentário e o que elas determinam. O facilitador ou apresentador também mostra as datas limites do processo e a tramitação do projeto na Assembleia Legislativa. Após essa

etapa, apresenta-se as matérias orçamentárias (PPA, LDO e LOA) bem como o conceito de orçamento público e como ele é formado.

Os valores constantes no projeto de lei elaborado pelo governo também são colocados de maneira a mostrar quanto de recurso está previsto para o exercício seguinte. São apresentados o que costuma-se chamar de “divisão do bolo”, ou seja, quais as destinações do recurso público. Primeiramente, quanto vai para cada poder (Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas e Poder Judiciário, incluindo o Ministério Público). Dentro do âmbito do Executivo, mostra-se como será a divisão do valor por secretarias do Estado, destacando-se as pastas que mais recebem verba.

Após a apresentação dessas informações mais gerais, passa-se a falar dos valores específicos que são destinados para a microrregião contemplada na audiência pública. Assim, mostra-se os valores que estão destinados para aquela microrregião por área, como saúde, esporte, educação e assistência social.

Na tabela 2, sintetizamos a apresentação da LOA feita nas audiências:

**Tabela 2 - Apresentação da LOA nas audiências públicas**

<b>Tema Macro</b>	<b>Explicação</b>	<b>Sub Tema</b>
Informações gerais	Leis que regem o orçamento e seus artigos nos diferentes níveis de governo	Bases legais do orçamento
	Datas e prazos da Assembleia Legislativa para o orçamento estadual	Calendário 2013
	Definição das três leis que regem o orçamento público: PPA, LDO e LOA	Leis Orçamentárias
	Definição de orçamento, despesa e receita com comparativo entre o orçamento público e as finanças domésticas	Definição de palavras-chaves
	Estimativa da receita	Base de cálculo do orçamento
	Informações que são levadas em conta para a elaboração do orçamento (PPA, orçamento participativo, entre outros)	Elaboração do orçamento pelo Executivo
	Capacidade de investimento do Estado	Investimento
Orçamento estadualizado	Orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e investimentos	Composição do orçamento
	Valor estimado de receita	Receita

	Comparativo de valores nos últimos três anos	Evolução do orçamento
	Divisão do orçamento total por secretaria	Divisão
	Valores destinados para fundos especiais	Fundos
	Discriminação de alguns projetos do governo e valores a eles destinados	Iniciativas de governo
	Municípios que fazem parte da microrregião e valor total do orçamento a ela destinada.	Recursos específicos para a região
	Discriminação de alguns projetos do governo e valores a eles destinados para a microrregião em questão.	Iniciativas do governo

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos vídeos das audiências públicas.

Embora o tema do orçamento seja complexo, consideramos que a apresentação faz um esforço de tornar o assunto de fácil compreensão. Os participantes também recebem, no início da audiência, um material escrito que auxilia no acompanhamento dos valores previstos na peça orçamentária e apresentados. Esse esforço nos parece claro especialmente na linguagem utilizada e nos termos empregados, que são de um vocabulário simples.

No entanto, estamos falando de um assunto que, por si só, é complexo e que, de maneira geral, as pessoas têm pouca informação prévia sobre o tema. Diante disso, não nos surpreende a existência de dúvidas e reclamações com relação à apresentação, como a transcrita abaixo. A fala é de Ilda Freitas, coordenadora do Fórum de Entidades do Litoral Sul do Espírito Santo, em audiência pública no município de Anchieta, em 6 de novembro de 2009:

Isso aqui, para o cidadão normal, é um pouco técnico demais. Nossa dificuldade é realmente acompanhar. Por exemplo, eu sou coordenadora do Fórum de Entidades do Litoral Sul do Espírito Santo e nós temos feito reuniões regulares, inclusive com a Vale... uma das nossas preocupações é a questão da sustentabilidade. Nós estamos preocupados com a sustentabilidade (...). Deve ter algum erro nesse orçamento. Por exemplo, olhe aqui no orçamento: apoio para implementação de instrumento de gestão nos comitês de bacia hidrográfica. Gente, é uma região imensa! Aqui tem só mil reais. Eu deixo aqui a questão: não entendi nada e estou preocupada! (ILDA FREITAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 06/11/2009).

Esta fala nos mostra claramente que o assunto não é de domínio de todos os cidadãos e que uma apresentação feita com linguagem inadequada pode

comprometer o entendimento dos participantes. Apesar disso, vale ressaltar que a fala da cidadã é a única nesse sentido nos vídeos analisados.

Sobre o fornecimento de informação técnica, 45% dos participantes que responderam ao *survey* afirmaram que as informações são dadas durante a audiência de forma clara e objetiva. Para 21%, as informações não são claras e objetivas. Tais dados confirmam nossa percepção sobre a apresentação do orçamento nas audiências públicas da LOA: apesar da complexidade do tema, é real a tentativa de mostrá-lo da maneira mais didática possível. Além disso, defendemos aqui a necessidade de disponibilizar as informações antecipadamente para que as pessoas se preparem melhor para o debate.

- **3ª fase: Participação**

A terceira fase das audiências públicas da LOA consiste na abertura do espaço para a fala dos participantes com um sistema de prévia inscrição. Essa fala nem sempre possui tempo definido. Em algumas audiências públicas analisadas, o presidente anunciou um tempo limite para a participação, em outras, isso não aconteceu.

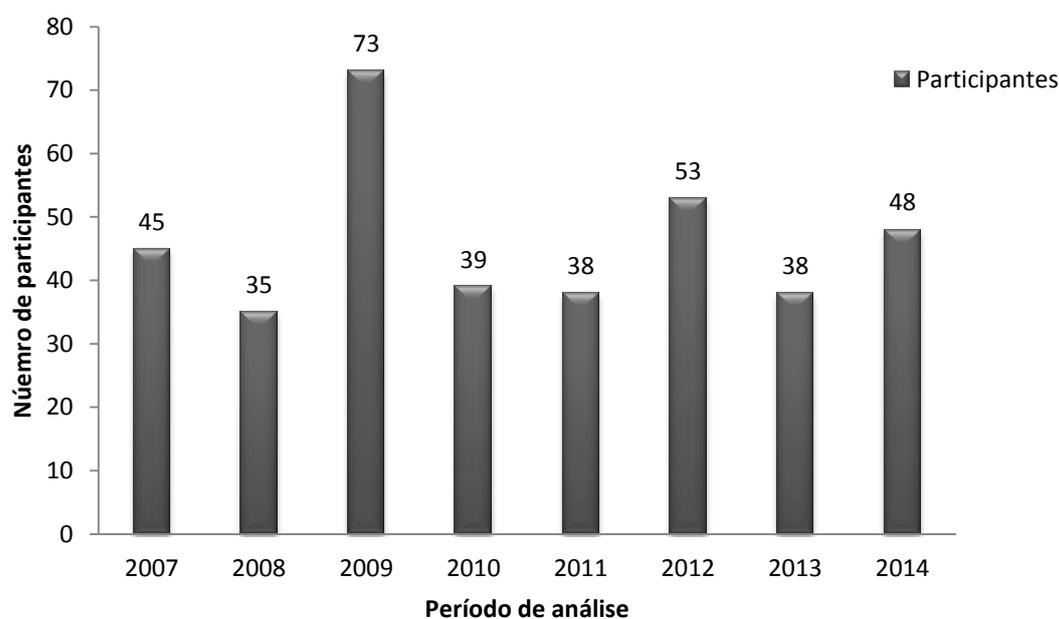
Abrir o espaço da audiência para que todos possam falar e serem ouvidos confirma a configuração desse espaço como uma instituição participativa, uma ferramenta que busca contribuir para a formulação de políticas públicas (DAGNINO; OLIVERA; FANCHINI, 2006). Assim, precisamos admitir a existência de um sentido colaborativo da participação no contexto das audiências públicas, sentido esse que se relaciona com a lógica da governança democrática (ESTEVE, 2009). A proposta das audiências se confirma assim (embora tenhamos que analisar a efetividade em termos de resultados) como uma tentativa de relacionar ações políticas (emendas parlamentares) com necessidades e desafios da sociedade (demandas dos cidadãos).

A quantidade de participantes é um aspecto que nos chamou a atenção não apenas na observação dos vídeos das audiências públicas, mas também na própria fala dos parlamentares entrevistados para o presente trabalho.

O gráfico 1 mostra como o número de participantes se comportou ao longo dos anos no período analisado. Esses números foram gerados a partir da contagem

de participantes que fizeram sugestões ao orçamento nas 48 audiências públicas. Podemos considerar que, com exceção do ano de 2009, o número de participantes das audiências públicas permanece em uma faixa que vai de 35 a 53 participantes. No ano de 2009 esse número salta para 73, alcançando o pico mais elevado do gráfico. Consideramos que o número de audiências públicas realizadas em 2009 (8 audiências, o ciclo mais extenso da análise) é o fator explicativo para tal desvio, já que a análise dos vídeos não apontou para nenhum outro elemento que pudesse interferir em maior ou menor participação. Anos eleitorais (2014, 2012, 2010 e 2008) não apresentam variação desviante, o que demonstra que o fator eleitoral não interfere diretamente na participação na audiência em termos de quantidade de pessoas presentes.

**Gráfico 1 - Número de participantes nas audiências públicas (2007-2014)**



Fonte: Elaboração própria a partir de análise dos vídeos das audiências públicas (2007-2014).

Isolados, tais números não demonstram se essa participação é baixa ou alta. Porém, algumas falas registradas nas audiências públicas e também nas entrevistas realizadas com os deputados demonstram que os próprios participantes consideram que existe pouca participação nas audiências. Os seguintes discursos foram transcritos a partir dos vídeos das audiências públicas da LOA e demonstram que, na visão de alguns participantes, as audiências são esvaziadas. A fala de Antônio Carlos, membro da Associação

de Moradores do bairro Novo Horizonte, na audiência pública realizada em 2007, no município de Linhares, demonstra essa percepção:

Acreditamos que nossa democracia está amadurecendo, está realmente sendo construída. É por isso que nós estamos aqui, e acreditamos que quem não pode estar aqui hoje, estará nos próximos. É importante pra gente falar da organização. Já tivemos audiências aqui com mais pessoas e até com mais deputados, os representantes do povo no legislativo. Eu fiquei até assustado aqui com as poucas pessoas (ANTÔNIO CARLOS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 19/10/2007)

No mesmo ano, no município de São Mateus, o vereador André Nardoto também registrou a baixa participação.

Quero agradecer a Assembleia pela iniciativa de trazer essa discussão, espero que essa iniciativa não acabe, mesmo a frequência não sendo a adequada, mas é o momento de externar para a comunidade e as pessoas tentarem fazer suas intervenções. (ANDRÉ NARDOTO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 26/10/2007).

Falas como essas, que fazem referência à quantidade de pessoas nas audiências também podem ser encontradas nos discursos dos próprios deputados durante esses eventos. Em 2008, em Cachoeiro de Itapemirim, a deputada Luzia Toledo fez o seguinte discurso:

Eu fico triste porque esse plenário era para estar completamente lotado. Nós trazemos a Assembleia Legislativa, de forma itinerante, para discutir, nas microrregiões, o orçamento. Essa é a peça mais importante do Executivo e do Legislativo. Esse é o momento que nós fazemos a interação com os vereadores, com os movimentos sociais organizados. (LUZIA TOLEDO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 24/10/2008).

Nas entrevistas realizadas com os parlamentares, outros deputados também opinaram no mesmo sentido, considerando que, de modo geral, a participação nas audiências públicas da LOA é baixa. Para o deputado estadual Paulo Roberto (PMDB), a questão tem relação direta com a credibilidade e a mobilização feita pelos atores políticos:

Depende do interesse do deputado de estar aliado com prefeitos e mobilizar pessoas na região, chamando vereadores, secretariado, cargos comissionados... Isso não invalida a discussão. Mas antigamente dava mais gente porque as pessoas acreditavam. Como os pedidos não foram atendidos, a discussão do orçamento acabou perdendo credibilidade. Mas, do ponto de vista da espontaneidade, caiu muito, porque a população não viu resposta de seus pleitos. (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 25/04/2014).

A fala de Paulo Roberto (PMDB) já aponta para um elemento que poderia ser decisivo na explicação da pequena participação: o baixo índice de pleitos que são atendidos pelo poder público. Conforme avançarmos na presente análise, voltaremos a falar desse ponto específico, que se mostra como um indicador da efetividade da participação nas audiências públicas em termos do resultado.

Questionada sobre a baixa participação, a deputada estadual Lúcia Dornellas (PT) também compartilha de semelhante ideia:

As audiências públicas feitas para discutir a LOA dão pouquíssimas pessoas, a maioria são pessoas ligadas à gestão pública. Há pouquíssima participação da comunidade ainda mais quando se vai discutir a LOA porque as pessoas acham que é algo extremamente técnico, o que não é verdade porque é a discussão dos investimentos. Na verdade as audiências acabam sendo uma mera formalidade. Nós estamos vivendo uma crise na política. Como as audiências são feitas por políticos há um distanciamento meio que natural, há um descrédito com a política no país, se não no mundo, o que pode explicar essa falta de participação das pessoas. (LÚCIA DORNELLAS, entrevista concedida em 20/05/2014).

A fala de Lúcia Dornellas (PT) merece dois importantes destaques. Primeiro sobre quem participa: a deputada considera que a maior parte são pessoas ligadas à máquina pública, fato que se confirmará na análise do perfil dos participantes. O segundo destaque é o distanciamento existente entre os políticos e a sociedade em um contexto de crise da representação. Tal crise está centralizada no decrescente sentimento de sentir-se representado (MIGUEL, 2003). Como consequência disso, temos a diminuição da participação dos indivíduos (pode ser vista, por exemplo, nas taxas de comparecimento eleitoral) e a redução da confiança entre os cidadãos e seus representantes.

Sobre a quantidade de participantes, podemos concluir que: (1) Existe a percepção, tanto por parte dos deputados quanto dos próprios participantes, de que a quantidade de pessoas que participa das audiências públicas da LOA é baixa; (2) não existem grandes variações sobre esse quesito ao longo do tempo, exceto no ano em que foram realizadas maior número de audiências, o que demonstra que a quantidade de audiências públicas implica diretamente no número de pessoas envolvidas.

Dados gerados a partir da aplicação do *survey* reforçam a noção de que a participação é baixa nas audiências públicas da LOA. Quando perguntados quais as principais dificuldades da Assembleia Legislativa na realização das audiências, 46% dos participantes afirmaram que é a falta de participação da população. Sobre as dificuldades dos participantes das audiências, 47% apontou que existe a falta de interesse por parte das pessoas.

A baixa participação nas audiências públicas da LOA está ancorada, portanto, em três fortes evidências: a percepção dos próprios deputados (mostrada nas entrevistas), a percepção dos participantes (resultado do *survey*) e a dinâmica das audiências (observada em discursos transcritos a partir dos vídeos).

Também é importante registrar que a dinâmica da participação nas audiências públicas é menos de diálogo ou debate e mais de registros de demandas. Na fase da participação, as pessoas inscritas são convidadas a falar sistematicamente, uma após as outras e registramos poucos momentos de diálogo entre os participantes e as autoridades políticas presentes.

O trecho abaixo transcrito é um exemplo de diálogo: a fala é de uma moradora de São José do Calçado em audiência realizada no próprio município em 2011:

Nós temos um córrego horroroso que corta a cidade. Quando chega outubro, nosso sofrimento é grande. As chuvas começam e temos gente que já foi parar no hospital porque todo ano entra água nas casas. Ano passado derrubou duas pontes! E ninguém morreu porque a mão de Deus segurou. O prefeito Zé Carlos tinha acabado de inaugurar uma praça e nem os bancos ficaram! E tem gente que diz que isso tudo aconteceu por causa da praça. Eu digo: Meu Deus do céu! Seja oposição, mas não seja burra! Porque não é uma praça que vai fazer aquele tumulto todo. Nós estamos pedindo socorro. Sei que é um projeto muito caro, mas nós estamos precisando de ajuda! (MARIA JOSÉ PEREIRA REZENDE, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 20/10/2011).

Em resposta, o então prefeito da cidade diz:

O motivo pelo qual eu fui convidado até o gabinete foi para atender a deputada federal Rose de Freitas e ela pode confirmar que nós estamos com o projeto aprovado e seremos beneficiados com o projeto de saneamento. Ou seja: todo nosso esgoto sanitário será captado por uma rede. Vamos sanear 100% as nossas águas para que diminua esse problema lá. O valor chega a quase R\$ 9 milhões de reais para o saneamento de 100% das nossas redes de esgoto (ZÉ CARLOS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 20/10/2011).

Como na maioria das vezes, Sérgio Borges (PMDB) era o deputado que presidia a audiência pública em questão. Ele participa da conversa apenas para dizer:

Ter prefeito bom é bom, não é?! (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 20/10/2011).

A interferência do presidente nessa ocasião nada tem a acrescentar ao debate, se não enaltecer o trabalho do prefeito local. Esse tipo de fala, concentrada em relações políticas de acordo, aparece em diversos momentos das audiências públicas o que reforça a ideia de que o Legislativo não assume uma posição neutra diante do debate e que as relações político-eleitorais permeiam o cenário estudado.

A escassez do diálogo, embora a palavra seja concedida de maneira igualitária aos participantes, é um elemento que aponta para a ideia de baixa efetividade das audiências públicas da LOA. Isso porque um aspecto importante para a efetividade (CUNHA et al., 2011) é a reciprocidade do discurso, que requer uma relação dialógica entre as duas partes. Nas audiências públicas da LOA, sobretudo na fase da participação popular, a reciprocidade é mínima. Assim, apesar de existir o espaço de participação, não podemos afirmar que existe um diálogo construído nessa etapa da audiência. A dinâmica das audiências demonstra, portanto, que este é um espaço menos de diálogo, negociação e debate e mais de apresentação sistemática de demandas.

### **3.3 Perfil dos legisladores: a composição da Comissão de Finanças**

A Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa é formada por sete deputados estaduais, que cumprem mandato de dois anos. Essa composição sofreu alterações ao longo do período estudado. Por meio da tabela 3 é possível observar como a composição do colegiado se comportou neste período. Em 2007, o primeiro ano de nossa amostra, o grupo era formado por seis membros. No ano seguinte, a composição passou para sete, número que permanece até hoje.

É interessante notar que, apesar do mandato nas comissões ser de dois anos, vários parlamentares participam do colegiado em diferentes gestões. Observamos que todos os atuais membros participaram da Comissão de Finanças em outros anos de nossa análise.

Os dados da tabela 3 trazem, dentro do período de análise, os ocupantes dos seguintes cargos e seus respectivos partidos: governador do Estado, presidente da Assembleia Legislativa, presidente da Comissão de Finanças, membros do colegiado e liderança do governo.

Tabela 3 - Composição da Comissão de Finanças

PERÍODO DE ANÁLISE – 2007-2014						
Ano LOA	Governador do Estado	Presidente da Assembleia	Presidente da Comissão de Finanças	Relator da LOA	Membros efetivos da Comissão de Finanças	Líder do Governo na Assembleia Legislativa
2007 PL 407/07	Paulo Hartung (PMDB)	Guerino Zanon (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Reginaldo Almeida (PSC) Euclério Sampaio (PDT) Janete de Sá (PMN) Luzia Toledo (PTB) Élcio Álvares (DEM)	Élcio Álvares (DEM)
2008 PL 308/08	Paulo Hartung (PMDB)	Guerino Zanon (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Reginaldo Almeida (PSC) Euclério Sampaio (PDT) Janete de Sá (PMN) Luzia Toledo (PTB) Wanildo Sarnágliã (PTdoB) Élcio Álvares (DEM)	Élcio Álvares (DEM)
2009 PL 482/09	Paulo Hartung (PMDB)	Élcio Álvares (DEM)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Atayde Armani (DEM) Paulo Roberto (PMN) Euclério Sampaio (PDT) Doutor Rafael Favatto (PR) Reginaldo Almeida (PSB) Wanildo Sarnágliã (PTdoB)	Paulo Roberto (PMN)
2010 PL 242/10	Paulo Hartung (PMDB)	Élcio Álvares (DEM)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Atayde Armani (DEM) Paulo Roberto (PMN) Euclério Sampaio (PDT) Doutor Rafael Favatto (PR) Reginaldo Almeida (PSB) Wanildo Sarnágliã (PTdoB)	Paulo Roberto (PMN)
2011 PL 326/11	Renato Casagrande (PSB)	Rodrigo Chamoun (PSB)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Lúcia Dornellas (PT) Wanildo Sarnágliã (PTdoB) Freitas (PSB) Da Vitória (PDT) Atayde Armani (DEM) José Esmeraldo (PR)	Sérgio Borges (PMDB)
2012 PL 370/12	Renato Casagrande (PSB)	Theodorico Ferraço (DEM)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Lúcia Dornellas (PT) Luzia Toledo (PMDB) Freitas (PSB)	Sérgio Borges (PMDB)

					Da Vitória (PDT) Atayde Armani (DEM) José Esmeraldo (PR)	
2013 PL 307/13	Renato Casagrande (PSB)	Theodorico Ferraço (DEM)	Sérgio Borges (PMDB)	Sérgio Borges (PMDB)	Atayde Armani (DEM) Lúcia Dornellas (PT) Luzia Toledo (PMDB) José Esmeraldo (PR) Euclério Sampaio (PDT) Dary Pagung (PRP)	Sérgio Borges (PMDB)
2014 Projeto ainda não encaminhado	Renato Casagrande (PSB)	Theodorico Ferraço (DEM)	Dary Pagung (PRP)	Dary Pagung (PRP)	Atayde Armani (DEM) Luzia Toledo (PMDB) José Esmeraldo (PMDB) Euclério Sampaio (PDT) Lúcia Dornellas (PT) Paulo Roberto (PMDB)	Vandinho Leite (PSB)

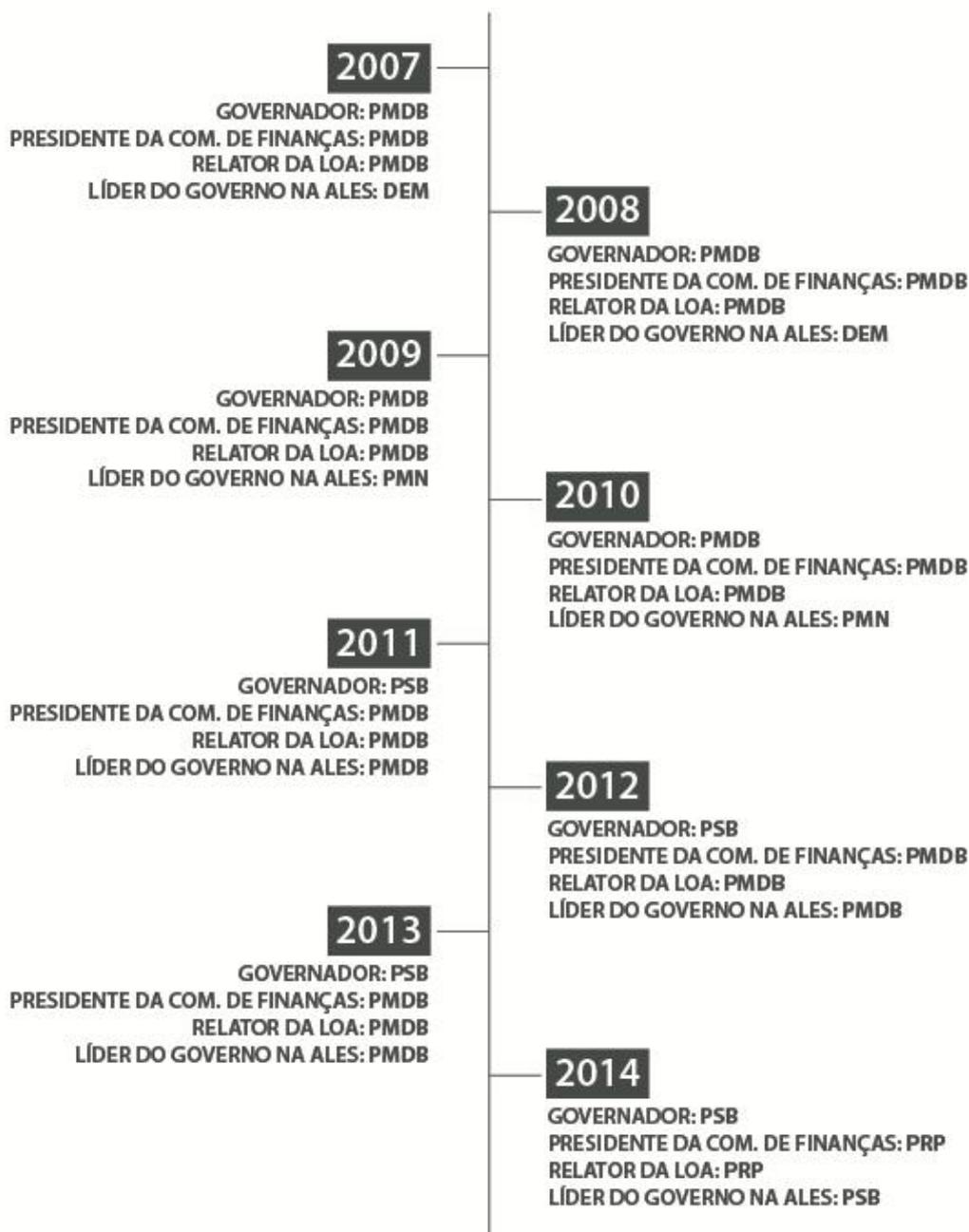
Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa.

Para analisar melhor a questão partidária, vamos observar inicialmente a relação entre governo, presidente da Comissão de Finanças, relator da LOA e líder de governo, principais agentes envolvidos no processo. O esquema 3 demonstra como essa relação se comportou ao longo dos anos analisados e mostra a presença forte do PMDB nessa estrutura. Nos quatro primeiros anos, este foi o partido tanto do chefe do Executivo quanto da presidência da Comissão, além do próprio relator da LOA. Nos anos de 2011 até 2013, o governo foi assumido pelo PSB, mas as outras funções foram concentradas no PMDB, que fazia parte da base aliada do governo. No ano de 2014, essa ligação continua na relação entre os partidos (PRP e PSB).

Essa observação é de grande importância porque demonstra que a estrutura estabelecida anteriormente às audiências públicas e que a elas dão substrato é de acordo entre os dois poderes que pode, nesse primeiro momento, ser mostrada por meio da relação partidária. Tal relação é um fator exógeno às audiências públicas, mas que pode influenciar diretamente sua condução e seus resultados. Isso acontece porque, dentro de um cenário político de acordo, a condução dos trabalhos pode refletir uma tendência a defender o poder Executivo e sua proposta orçamentária. Vamos retornar esse ponto de discussão quando analisarmos a relação entre os dois poderes.

No esquema 3 é possível perceber que existe uma relação partidária forte entre os envolvidos no processo. Na gestão estadual de 2007 até 2010, o governador, presidente da comissão de finanças e relator do projeto eram do mesmo partido. Embora de partidos diferentes, a liderança do governo foi ocupada por deputados da base do governo. Nos anos de 2011 a 2013, a variedade partidária também é bastante escassa: os cargos são ocupados pelos partidos PSB e PMDB.

#### Esquema 4 – Relação partidária entre os atores do Executivo e do Legislativo no processo orçamentário



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa.

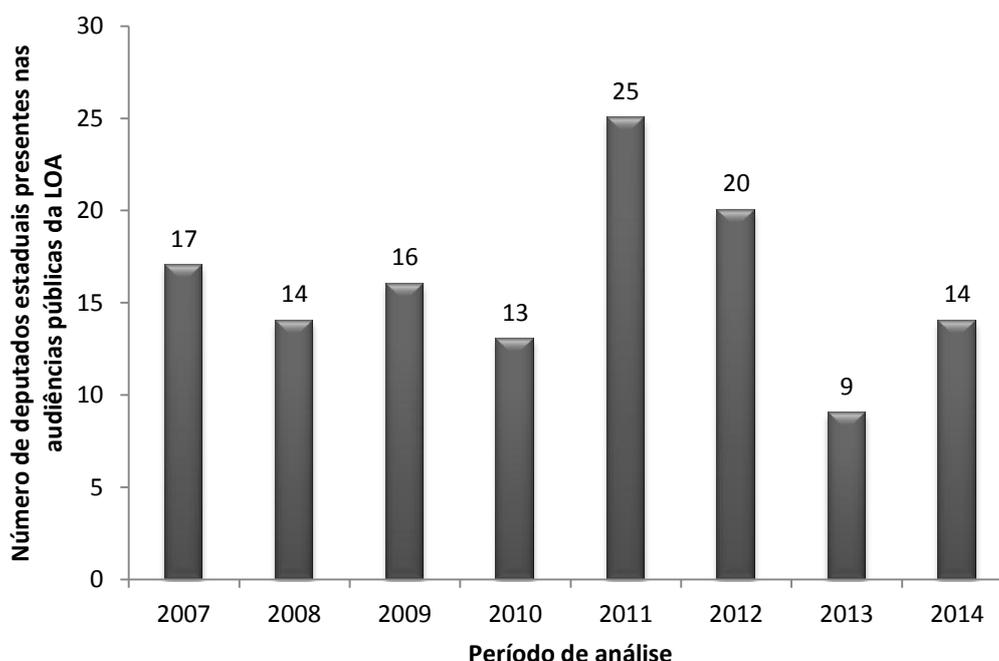
É preciso salientar que as mudanças de governo que aconteceram no ano de 2010 para 2011 não provocaram grandes alterações no cenário político da época. Isso porque os envolvidos no processo (Paulo Hartung – PMDB e

Renato Casagrande – PSB) estavam em acordo durante o momento eleitoral, o que resultou no apoio do primeiro para a candidatura do segundo.

Tais informações demonstram, portanto, baixa alteração no cenário político dessas relações, ou seja, as audiências estudadas estão localizadas em um período marcado por destacada continuidade em termos de composição político partidária, sem grandes rupturas no cenário capixaba. A composição mostrada no esquema 3 permite que tomemos como referência para o caso do Espírito Santo a tese de que o poder Executivo estabelece uma bancada de sustentação para proporcionar maior segurança na tramitação de suas matérias, em especial o orçamento público (TEIXEIRA, 2004). Esse tema retornará a nossa análise e discussão posteriormente.

Ainda com relação ao perfil dos legisladores, passamos a observar a presença dos deputados no espaço das audiências públicas. O gráfico 2 corresponde à presença de deputados estaduais nas audiências públicas da LOA no período de análise:

**Gráfico 2 - Presença dos deputados estaduais nas audiências públicas da LOA (2007-2014)**



Fonte: Elaboração própria com base nos vídeos das audiências públicas da LOA 2007-2014.

Os números registrados no gráfico 2 trazem a presença dos parlamentares nas audiências públicas da LOA no período analisado. Em valores absolutos, o número varia de um para até quatro parlamentares por audiência, sendo que o mais comum são dois ou três deputados presentes nos eventos.

O ano de 2011 apresenta um valor bastante superior com relação aos outros períodos. O seu diferencial está especificamente na audiência realizada no dia 18 de outubro daquele ano no município de Vitória. Essa audiência contou com a presença de quinze parlamentares, metade da composição parlamentar da Assembleia Legislativa. O grande fator desviante é a presença do então secretário estadual de Planejamento para fazer a apresentação do orçamento. No período de análise, esta foi a única vez que o orçamento não foi apresentado por um técnico da Comissão de Finanças. Este caso será analisado com mais detalhes posteriormente, quando falarmos sobre a influência do Executivo nesse processo.

Nas audiências realizadas ao longo de nosso período, percebemos a presença constante dos mesmos parlamentares, a maior parte das vezes, membros efetivos da Comissão de Finanças. Os dados da tabela 4 mostram a presença dos deputados nas audiências levando em consideração sua posição enquanto membro titular ou não do colegiado. Tais dados demonstram que, embora a maior parte dos deputados que participam das audiências faça parte do grupo titular do colegiado, podemos registrar a presença de outros parlamentares nesses espaços, indicando que o debate não fica restrito a esta Comissão. A exceção ao caso foi o último ano de análise, que contou apenas com a participação de membros titulares da comissão de Finanças.

**Tabela 4 - Presença dos deputados nas audiências públicas da LOA**

<b>Ano</b>	<b>Membros Efetivos</b>	<b>Outros Parlamentares</b>
2007	59%	41%
2008	57%	43%
2009	60%	40%
2010	55%	45%
2011	78%	22%
2012	70%	30%
2013	71%	29%
2014	100%	0

Fonte: Elaboração própria com base nos vídeos das audiências públicas (2007-2014).

A tabela 4 mostra que, ao longo do ano, a participação de deputados que não são membros efetivos do colegiado caiu. Embora este dado não seja suficiente para demonstrar prestígio (ou falta dele) com relação às audiências, vamos complementá-lo com uma percepção constatada na aplicação do *survey*: 78% dos participantes acreditam que a Assembleia Legislativa dá muita ou regular importância para as audiências públicas da LOA enquanto um instrumento de democratização. Dessa maneira, por parte dos participantes, temos uma percepção de que as audiências são prestigiadas pelos parlamentares.

Diante de um baixo índice de institucionalização, como já constatado, é necessário um olhar atento ao desempenho da função de presidente da audiência pública, visto que todo o decorrer da reunião dependerá de quem está nessa função.

Os dados referentes ao período de nossa análise apontam para a predominância do presidente do colegiado na condução dos trabalhos das audiências públicas. Quando falamos sobre a presidência da Comissão de Finanças precisamos distinguir dois momentos: a presidência do ex-deputado Sérgio Borges (PMDB), de 2007 a 2013, e do deputado Dary Pagung (PRP), em 2014. Será focado aqui o primeiro caso.

No primeiro caso, Sérgio Borges (PMDB) presidiu 74% das audiências públicas da LOA. Já em 2014, o novo presidente do colegiado presidiu todas as audiências realizadas no período (6 reuniões em 2014).

Por ter presidido o colegiado por tantos anos, a presença de Sérgio Borges (PMDB) chama a atenção, especialmente por sua posição multitarefa. A tabela 5 demonstra a participação de Sérgio Borges no período analisado nas funções de relator da matéria e de líder do governo, além da relação do parlamentar com o chefe do Executivo em questão.

**Tabela 5 - Participação do deputado estadual Sérgio Borges (PMDB)**

	Presidência Com. de Finanças	Relator da LOA	Líder do Governo na Ales	Relação com o Governo	
				Mesmo Partido	Partido de base do governo
2007	X	X		X	
2008	X	X		X	
2009	X	X		X	
2010	X	X		X	
2011	X	X	X		X
2012	X	X	X		X
2013	X	X	X		X

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nos arquivos da Assembleia Legislativa.

Do ano de 2007 até 2013, Sérgio Borges (PMDB) assumiu a relatoria do projeto da Lei Orçamentária Anual. É preciso salientar que o Regimento Interno determina, em seu artigo 67, que o presidente de cada colegiado é responsável por distribuir as matérias e determinar o relator dos projetos. Ainda neste trecho, em seu parágrafo único, o regulamento permite que o presidente assumira a função de relator e tenha direito a voto das decisões das comissões.

Soma-se a sua atuação enquanto relator, a relação de Sérgio Borges (PMDB) com o poder Executivo. Nos quatro primeiros anos, o presidente era do mesmo partido do chefe do Executivo, já nos outros anos, pertencia ao grupo de base do governo e ainda acumulou a função de líder do Executivo no parlamento.

Dessa maneira, a função do presidente enquanto condutor dos trabalhos das audiências e relator da matéria é influenciada por sua postura de acordo com o poder Executivo. Isso pode ser constatado em algumas falas do presidente durante algumas audiências. No discurso transcrito abaixo, por exemplo, Sérgio Borges (PMDB) deixa claro que o orçamento será aprovado e elogia o trabalho do governador:

Bom dia a todos! Essa audiência pública trata da apresentação e discussão do projeto de lei 308/08, que trata da proposta orçamentária de 2009, mensagem do governador Paulo Hartung 248/08, que nós, deputados da Assembleia Legislativa, vamos ter que analisar... e aprovar ou rejeitar... **com certeza vai ser aprovada em virtude do excelente trabalho que o governador vem fazendo no Espírito Santo** de recuperação do Estado, de desenvolvimento do Estado, que está atingindo todos os municípios e, inclusive, sendo referência para o povo brasileiro (SÉRGIO BORGES, deputado estadual, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 23/10/2008, grifo nosso).

Da mesma forma, este outro trecho registra elogios ao trabalho desenvolvido na gestão pública estadual no âmbito do poder Executivo:

O orçamento não é uma peça fictícia, nem é uma peça de venda de ilusão para o povo, muito pelo contrário. O orçamento é o instrumento que o poder Legislativo aprova depois do encaminhamento pelo poder Executivo. O orçamento é cumprido, evidentemente, alguns programas não são executados porque o Brasil é um país altamente burocrático. O governador Paulo Hartung vem modernizando a máquina. O governo vem buscando com esse orçamento e nos últimos anos de governo, dividir os recursos proporcionais entre interior e região metropolitana. Esse é o espírito. (...) O orçamento é uma peça fundamental de planejamento e execução. O governo do Espírito Santo mudou isso porque nós temos um orçamento que é real, feito dentro do que se arrecada (SÉRGIO BORGES, deputado estadual, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 19/10/2007).

A partir disso, podemos concluir que a postura de Sérgio Borges (PMDB) é influenciada por sua relação de acordo com o governo. Além disso, essa relação e sua dupla função de presidente da Comissão e relator da matéria, além de líder do governo em alguns anos, se mostram como um acúmulo de poder e controle em torno do debate e da análise do orçamento. Neste ponto já é possível perceber a dimensão de influência do poder Executivo no âmbito do Legislativo. Por ser um tema recorrente, ressaltamos que tal influência aparecerá em outros momentos da presente análise, confirmando essa ideia.

Neste momento, vamos levar em consideração as seguintes premissas a respeito do perfil dos legisladores no âmbito das audiências: (1) durante os anos analisados, a comissão sofreu pequenas alterações, especialmente no que diz respeito à ocupação de Sérgio Borges na presidência; (2) as funções de presidente, relator da LOA e líder do governo foram desempenhadas por fortes aliados do governo Estadual (relação ideológico-partidária), o que já demonstra a influência do Executivo no processo; (3) em muitos momentos da análise, tais funções estão concentradas na figura de um parlamentar, o que concentra o poder de debate e oposição frente ao tema em um agente ligado ao Executivo; (4) a maior parte dos parlamentares que participam das audiências está ligada diretamente ao colegiado (membros efetivos); (5) enquanto presidente, Borges acabou por instituir, com a prática, um formato para as reuniões, que se repete ao longo das audiências públicas analisadas.

Diante disso, vamos tratar do terceiro elemento endógeno das audiências públicas da LOA: os participantes.

### **3.4 Perfil dos participantes**

O questionário aplicado nas audiências públicas da LOA de 2014 nos forneceu um perfil dos participantes. Para a análise deste perfil, também utilizamos dados coletados por meio dos vídeos das audiências públicas.

De acordo com o *survey*, 57% dos participantes são mulheres e 42%, homens (1% não respondeu à questão). A maior parte (53%) possui mais de 40 anos de idade. Uma informação que chamou a atenção é referente à frequência de participação desses cidadãos nas audiências públicas da LOA: 75% já haviam participado das reuniões em anos anteriores, frente a 22% que estavam em sua primeira experiência (3% não respondeu).

O fato de grande parte dos entrevistados já ter participado de outras audiências públicas reforça a perspectiva educativa e integradora da participação (PATEMAN, 1992). Também podemos relacionar essa perspectiva com a tese de que quanto mais as pessoas participam, mais se tornam capacitadas para a participação (PATEMAN, 1992). Dos indivíduos entrevistados, 55% acreditam que os participantes demonstram conhecimento adequado sobre o orçamento estadual “muitas vezes” ou “algumas vezes” durante as audiências públicas.

Uma de nossas indagações com relação ao perfil dos participantes estava relacionada com o tipo de representação desses no contexto das audiências públicas. O *survey* nos mostrou que a maior parte desses participantes (79%) são representantes governamentais, ligados à máquina pública (prefeito, vice-prefeito, secretários, subsecretários, vereadores e servidores públicos), enquanto um pequeno percentual (10%) participou da reunião enquanto representante da sociedade civil (liderança comunitária, presidente ou membro de associações). Os dados estão na tabela 6:

Tabela 6 - Perfil do Participante

Tipologia	Valores (%)
<b>Representantes da Sociedade Civil ou Societais</b>	
Liderança Comunitária	2%
Presidente ou membro de Associação	7%
Morador	1%
<b>Total</b>	<b>10%</b>
<b>Representantes Governamentais</b>	
Prefeito/Vice-prefeito	2%
Secretário/Subsecretário municipal	14%
Vereador/Ex-vereador	8%
Servidor Público	55%
<b>Total</b>	<b>79%</b>
<b>Não Respondeu</b>	<b>11%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>

Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N= 92)

Para reforçar a credibilidade dessas informações, tentamos observar como a questão da representação societal/governamental se comportou ao longo de todo o período de análise. Essas informações estão transcritas na tabela 7, na qual levamos em consideração as autoridades que fizeram parte da mesa do evento e os participantes que apresentaram sugestões durante as 48 audiências públicas realizadas em nosso período de análise.

Os dados reforçam as informações coletadas por meio do *survey*: juntos, os representantes governamentais somam 86,2% dos presentes nas audiências públicas da LOA (tabela 7)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Na agregação destes representantes governamentais considerou-se as seguintes categorias: prefeito/vice-prefeito, secretário/subsecretário municipal, vereador/ex-vereador e servidor público.

Tabela 7 – Perfil dos participantes das audiências públicas

PERFIL DO PARTICIPANTE	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		TOTAL	
	n°	%																
Vereador	43	40%	15	19%	63	46%	19	28%	26	27%	19	20%	19	28%	16	25%	220	27,7%
Prefeito/Vice	16	15%	29	37%	17	12%	14	21%	21	22%	26	27%	11	16%	13	20%	147	18,5%
Deputado Estadual	17	16%	14	18%	16	12%	13	19%	25	26%	20	22%	9	13%	14	22%	128	16,1%
Servidor público	8	7%	3	4%	3	2%	8	12%	5	5%	9	9%	8	12%	6	9%	127	16%
Associação	13	12%	10	13%	18	13%	5	7%	9	9%	8	8%	2	3%	6	9%	71	9%
Secretário Municipal	5	5%	2	3%	13	9%	7	10%	5	5%	9	9%	15	21%	7	11%	63	7,9%
Morador	1	1%	3	4%	6	4%	1	1%	2	2%	5	5%	-----	-----	3	5%	21	2,6%
Executivo Estadual	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	3	3%	-----	-----	2	3%	-----	-----	5	0,6%
Deputado Federal	-----	-----	2	3%	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2	0,3%
Outros	5	5%	1	1%	1	1%	-----	-----	-----	-----	-----	-----	2	3%	-----	-----	9	1,1%

Fonte: Elaboração própria com base nos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014).

De acordo com a tabela 7, a maior parte dos participantes está enquadrada na categoria de vereador (27,7%) e de prefeito ou vice-prefeito (18,5%). Essa tabela também mostra presença grande de deputados estaduais (16,1%). O número que nos chama a atenção é o da baixa presença de representante de associações (9%). Também é necessário registrar a baixa participação de moradores (2,6%), o que demonstra que as audiências públicas são mais um espaço de debate entre autoridades políticas do que de deliberação junto aos cidadãos.

Vale registrar também a baixa presença direta do Executivo Estadual durante as audiências, o que só aconteceu em uma reunião: em 2011, quando o então secretário Estadual de Planejamento participa para fazer a própria apresentação do orçamento.

Podemos considerar, portanto, que o perfil do participante é, majoritariamente, de vínculo direto com o poder público, seja como vereador, secretário municipal, prefeito ou vice, ou ainda servidor público. Frente a essa maioria, existe, sim, a representação da sociedade civil por meio de suas mais variadas associações e sindicatos, embora em números muito menores. Em síntese, podemos apontar para a suprarrepresentação de atores governamentais nas audiências públicas em detrimento de atores societais.

Classificamos, conforme tabela 8, o associativismo nas audiências públicas da LOA em três categorias: civil, sindical, e político-partidário. Para observar essa dinâmica, também levamos em consideração a classificação dos participantes entre atores governamentais e societais.

**Tabela 8 - Associativismo nas audiências públicas da LOA**

Participantes	Associativismo nas audiências públicas						Total de respostas
	Civil		Sindical		Partidário		
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	
<b>Atores governamentais</b>	42	45%	28	30%	32	35%	102
<b>Atores societais</b>	11	12%	6	7%	11	10%	28
<b>Não Associados</b>	35	39%	49	54%	46	50%	130
<b>Não respondeu</b>	4	4%	9	9%	3	5%	16
<b>Total respondentes</b>	92	100%	92	100%	92	100%	-

Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N=92)

Nota: Resposta múltipla à pergunta fechada. O total de respostas é superior ao número de respondentes (N=92). Percentual segundo o total de respondentes.

A tabela 8 demonstra uma desigualdade no perfil associativista dos participantes, se considerado os dois subgrupos, quais sejam, atores governamentais e atores societais. Os participantes governamentais apresentam um significativo perfil associativo. Desses, 45% participam de associações civis, 30% são filiados a sindicatos e 35% a partidos políticos. Comparativamente, os atores societais apresentam um perfil associativo com menor propensão ao associativismo civil (12%), sindical (7%) e partidário (10%). Cabe ressaltar, outrossim, que a proporção de participantes “não associados” é expressivo, chegando a 39% daqueles não vinculados a associações civil, 54% de não sindicalizados e 50% de membros não filiados a partidos políticos (tabela 8).

Desse modo, ainda que o perfil de associação dos atores governamentais seja significativo, destaca-se uma desigualdade associativista tanto em relação aos atores societais quanto em relação aos não associados.

O estudo sobre o perfil do participante das audiências públicas da LOA já havia demonstrado a predominância de atores governamentais. Entretanto, a observação do associativismo nas audiências, além de reforçar a constatação sobre o perfil participativo, apresenta-nos um novo elemento sobre esse participante: embora exista claramente a ligação com organizações da sociedade civil, sindicatos e partidos políticos, apenas uma minoria é de atores societais, conforme aponta a tabela 8.

A baixa presença de participantes vinculados ao associativismo civil também foi observada na audiência pública realizada em 2009 em Colatina. Valter Matielo, representante da Associação de Produtores Florestais do município destaca a característica que comprovamos em nossa análise:

Aqui há uma tendência legislativa. Parece que nós estamos em uma sessão de câmara. Parabéns aos nossos vereadores. Mas... da mesma forma que me chama a atenção a quantidade de vereadores, eu pergunto: quantos aqui são produtores rurais? Levante a mão!

Pois é... poderiam estar aqui os nossos produtores e as nossas lideranças! (...) Eu acho que as nossas representações, nossas lideranças representativas das categorias precisam prestar mais atenção. Aqui nós estamos destinando recurso do governo para nossas prioridades, então as lideranças – sindicatos dos produtores, sindicato dos moradores, cooperativas associações - deviam estar aqui (VALTER MATIELO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 04/11/2009).

Quando observa-se o tipo de associativismo civil nas audiências públicas, conforme demonstra a tabela 9, constata-se que, entre os atores governamentais, há uma predominância de participação em quatro tipos de grupos: associação de moradores (20%), organização religiosa (16%), conselhos gestores de políticas públicas (16%) e pastorais (12%). Quando observa-se os atores societais, a concentração está nos seguintes colegiados: conselhos gestores de políticas públicas (15%), movimento de defesa da criança e do adolescente (15%), pastorais (10%) e associação de moradores (9%), de acordo com a tabela 9:

**Tabela 9 - Associativismo Civil nas audiências públicas da LOA**

Tipologia	Participantes	
	Governamentais	Sociais
Associação de Moradores/Entidades de Bairro	20%	9%
Organização Religiosa	16%	-
Conselhos Gestores de Políticas Públicas	16%	15%
Pastoral ou CEBs (Comunidades Eclesiásticas de Base)	12%	10%
Conselhos Temáticos	6%	-
Organização Beneficente	6%	5%
Movimento de Defesa da Criança e do Adolescente	5%	15%
Movimento de Saúde	3%	-
Movimento de Pequenos Agricultores Rurais	6%	-
Conselhos ou Delegados do Orçamento Participativo	3%	-
Movimento de Moradia	-	5%
Economia Solidária	2%	-
Outros	5%	5%
Total	100%	100%

Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N=92)

Na composição dos participantes, por fim, destacamos a presença de candidatos eleitos nas audiências públicas realizadas em anos eleitorais. Esses, ainda que não tenham tomado posse, participam da audiência enquanto autoridade política e chegam até mesmo a compor a mesa das audiências públicas. A tabela 10 mostra a participação desses agentes políticos no espaço da audiência, na qual se colocam a partir do prestígio do resultado das eleições.

**Tabela 10 - Presença do candidato eleito nas audiências públicas da LOA**

Ano	Pleito	Participantes
2008	Vereador e Prefeito	24
2010	Deputado Estadual	3
2012	Vereador e Prefeito	14
2014	Deputado Estadual	4

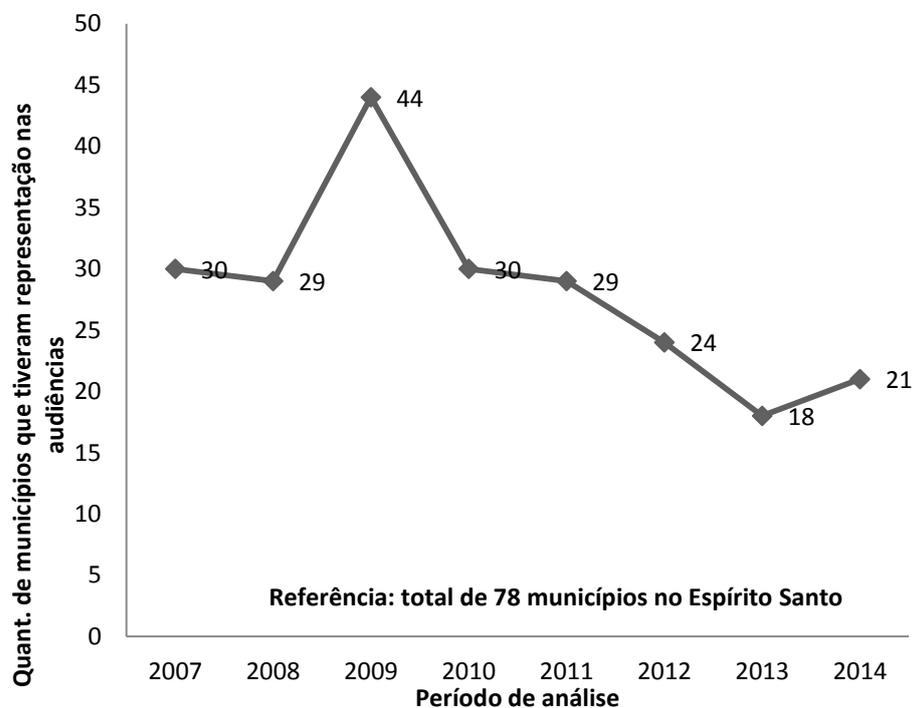
Fonte: Elaboração própria com base nos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014).

Em síntese, observamos que o perfil dos participantes das audiências públicas compreende majoritariamente atores governamentais (poderes executivo e legislativo municipal e estadual) em detrimento de uma menor representação de atores da sociedade civil. Soma-se à forte presença de representantes governamentais, a constatação de que o espaço da audiência é permeado por uma lógica eleitoral que reforça a necessidade de maior institucionalização como forma de oficializar suas regras e conter o uso desse espaço com outras perspectivas que não seja a discussão do orçamento.

Outro fator relacionado ao perfil do participante é seu município de origem. Essa análise demonstra a abrangência territorial das audiências públicas da LOA<sup>13</sup>. Para a construção do gráfico 3, observamos, nos vídeos das audiências públicas, o município de origem de todas as pessoas que participaram da composição da mesa e também da fase de apresentação das demandas:

<sup>13</sup> A abrangência territorial das audiências públicas da LOA não é tema central de nosso trabalho, lançando, inclusive, horizontes para novas pesquisas sobre o tema. A questão será tratada apenas de maneira a complementar o perfil dos participantes das audiências.

**Gráfico 3 - Quantitativo de municípios representados nas audiências públicas da LOA (2007-2014)**



Fonte: Elaboração própria com base nos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014).

O gráfico 3 nos mostra que, em quase todos os anos analisados, o número de municípios representados por participantes das audiências públicas da LOA é menos da metade dos municípios capixabas. Além disso, os municípios-sede concentram a maior parte dos participantes. Tal dado foi constatado em 40 das 48 audiências públicas do período. Isso demonstra que o município que sedia a audiência tende a captar mais participantes, reforçando a ideia de que a escolhas das cidades é estratégica.

O que podemos concluir daqui é que as audiências públicas da LOA possuem restrições no que diz respeito à abrangência territorial. A divisão por microrregião não apenas não contempla todo o Estado, como considera, na maioria das vezes, menos da metade das cidades capixabas.

A audiência pública realizada em Santa Maria de Jetibá, em 2013, reforça o argumento aqui desenvolvido. Na ocasião, o deputado Gilsinho Lopes (PR) chama todos os municípios que fazem parte da microrregião envolvida com o

objetivo de observar a representação dos presentes. O deputado observa, na ocasião, que poucos municípios participam da discussão:

Eu fico um pouco triste por não ter a representação de outros municípios. Essa representação é importante. Essas reivindicações, nós vamos debater, nós vamos discutir e vamos defendê-la em plenário. Nós temos total interesse. A imprensa, porque nós não temos verba para a publicidade, nós somos criticados todos os dias, dizem que nós não representamos nada. Nós representamos e muito! Representamos os anseios do povo e em defesa da vida, nós brigamos todos os dias! (GILSINHO LOPES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 08/11/2013).

Sobre esse elemento específico, podemos dizer que a divisão por microrregião da maneira como é feita tende a restringir a participação dos diversos municípios capixabas e, em contraposição, a favorecer maior participação do município-sede do debate.

Desse modo, destacamos que o desenho institucional das audiências públicas gera maior incentivo à participação de atores governamentais comparativamente as motivações geradas a inclusão de atores societais no processo de discussão da peça orçamentária. . A participação nas audiências públicas, além de caracterizada pela suprarrepresentação governamental, apresenta um perfil associativista fragilizado seja pela baixa proporção de vínculos associativos dos atores societais seja pela alta proporção de “não associados”.

É importante salientar que, a tradição associativista já foi apontada na literatura como um fator que interfere em uma maior ou menor participação local (AVRITZER, 2002). Dessa maneira, ainda que essa característica não figure entre os eixos centrais de análise aqui abordados, vale registrar que o perfil da participação e do associativismo no Espírito Santo gera restrição a uma participação ampliada, conforme já foi abordado em outros estudos (CARLOS, 2011).

Após todos esses aspectos descritos e analisados, defendemos que as audiências públicas da LOA possuem baixa efetividade do momento deliberativo. Em síntese, isso acontece pelos seguintes argumentos aqui enumerados: (1) baixa institucionalização das audiências: as regras da condução das audiências não estão previstas em lei, o que resulta na

concentração de poder em torno de quem preside o evento; (2) falta de igualdade deliberativa e problemas na divulgação: os envolvidos no processo não possuem igualdade de informação para debaterem o assunto, além de não haver tempo hábil para a mobilização dos participantes; (3) a composição da mesa do evento privilegia atores políticos-institucionais em detrimento de representantes sociais; (4) o perfil dos participantes está mais relacionado com as instituições políticas, o que resulta em grande número de representantes governamentais e baixa participação de representantes de organizações civis; (5) o formato da audiência não está centralizado no debate ou na negociação, mas na apresentação sistemática de demandas. Soma-se a esses fatores centrais, alguns elementos coadjuvantes, tais como o baixo número de participantes, tendo como referência as entrevistas realizadas com os deputados e o discurso dos próprios participantes nas audiências; a divisão por microrregião que dificulta a participação de todos os municípios, o que resulta em um cenário que privilegia sempre as mesmas cidades, em especial as cidades sede da audiência; e a escolha do município para a realização da audiência, que é uma escolha estratégica com vistas eleitorais.

Após a apresentação dos fatores endógenos, passaremos para o estudo da efetividade da participação nos resultados das audiências públicas da LOA, ancorada em dois eixos: (1) a relação do Executivo e do Legislativo, sobretudo a influência do primeiro sobre o segundo; (2) a inclusão das demandas das audiências públicas no projeto da lei orçamentária por meio das emendas parlamentares.

## **CAPÍTULO 4**

### **A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA (2007-2014): ANALISANDO OS RESULTADOS**

Neste capítulo vamos trabalhar o eixo da efetividade da participação nos resultados, composto por dois fatores exógenos às audiências públicas: a influência do poder Executivo e as Emendas parlamentares.

No primeiro caso, nossa análise se volta para a relação entre os dois poderes e, sobretudo, para a influência que o Executivo desempenha no processo orçamentário no âmbito do Legislativo. Quando discutimos, no capítulo anterior, a composição da Comissão de Finança, apontamos para o fato de que o governo manteve uma base de sustentação ao longo do tempo com os atores envolvidos no processo de análise da LOA. Esse sistema de acordo entre os poderes será reforçado, nessa etapa de análise, com discursos transcritos dos vídeos das audiências públicas, relatórios do projeto da lei orçamentária e as próprias entrevistas realizadas com os deputados.

Para avaliar as emendas parlamentares, apresentamos um estudo comparativo entre o que foi demandado ao longo do período analisado e o que foi incluído na peça orçamentária por meio das emendas de autoria dos deputados. Nossa análise tem dupla perspectiva: primeiramente mostramos a quantidade de demandas atendidas e, depois, os valores que foram destinados para essas emendas. Também vamos observar como a relação entre demandas apresentadas e emendas parlamentares se comporta quando observamos as políticas públicas mobilizadas.

#### **4.1 Relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário**

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo, em âmbito municipal, estadual ou federal, é objeto de diversos estudos acadêmicos que demonstram a existência de uma relação assimétrica, na qual o Executivo possui fortes mecanismos para controlar e influenciar as decisões políticas do Legislativo. Quando o cenário desta relação é o processo orçamentário, esse aspecto não parece ser diferente.

No Brasil, o orçamento é elaborado exclusivamente, por força constitucional, pelo governo, o que resulta em uma forte concentração de poder nas mãos do Executivo em detrimento de um enfraquecimento da atuação individual do parlamentar. Assim, a ação do deputado acaba se limitando a apresentação de emendas, sujeitas a uma política de troca de favores sensível aos períodos eleitorais (MELO, 2005) e que se mostra como estratégia de obtenção de benefícios para o mandato (D'AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004).

Pesquisas que analisam a relação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo apontam que essas características também podem ser encontradas no caso capixaba. Santos (2001) desenvolveu, em conjunto com outros autores, um trabalho de análise do poder Legislativo em vários estados brasileiros e constatou que o Espírito Santo figura entre as federações com maior subserviência às demandas do Executivo. Essa tese é confirmada por Tomio e Ricci (2012), que mostram que o caso capixaba é marcado por altas taxas de sucesso das propostas apresentadas pelo poder Executivo ao Legislativo Estadual. Esse histórico, de acordo com os autores, é o cenário da relação entre os poderes desde a década de 80, e o ápice desta configuração estaria localizada a partir de 2006. Eles consideram como taxas de sucesso aquelas referentes à aprovação de proposições legislativas de autoria do Executivo.

Domingues (2001) reforça essa tese sobre o Legislativo capixaba ao afirmar que a relação entre os poderes no âmbito do Espírito Santo está apoiada em relações de troca. “Em troca do apoio praticamente incondicional às iniciativas do Executivo, os parlamentares obteriam acesso privilegiado à burocracia pública, o que lhes permitiria o atendimento de pedidos relativos a cargo e ações do estado de parcelas de seu eleitorado ou bases de apoio” (DOMINGUES, 2001, p.85). Nesse contexto não há muito espaço para uma forte oposição ou para a independência do poder Legislativo.

A tese de Domingues (2001) está ancorada em três principais aspectos referentes ao caso capixaba: (1) dificuldade de formação de uma maioria parlamentar independente devido a incentivos do próprio Executivo; (2) normas legais (Regimento Interno da Ales) que dificultam que as lideranças partidárias se coloquem como organizadoras de preferências políticas dentro do

parlamento; (3) altas taxas de sucesso das propostas legislativas assinadas pelo Executivo em detrimento da produção parlamentar (o que inclui diferença de qualidade da proposição e do próprio ritmo de análise das matérias).

Pessine (2013) analisa a organização parlamentar, o processo decisório e a produção política da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre os anos de 2007 e 2010, período que está dentro de nossa análise. No estudo, a autora conclui que a atuação do parlamentar capixaba individualmente está diretamente atrelada à manutenção de suas bases eleitorais. Além disso, a produção de leis de origem parlamentar no período foi majoritariamente de cunho social (declaração de utilidade pública) e honorífico (comendas, medalhas e honrarias). Sobre as proposições que passam pela ALES, Pessine (2013) encontrou preponderância de matérias do Executivo, inclusive em tramitação mais rápida (chamado de regime de urgência). Assim, o quadro mostrado pela autora é de uma imposição de agenda pelo Executivo estadual, com preponderância e agilidade de tramitação de suas propostas, reforçando um padrão de subserviência às propostas do governo.

Esses trabalhos acadêmicos demonstram um cenário histórico de subserviência do Legislativo com relação ao Executivo. A esse cenário histórico, soma-se nosso cenário inicial, no qual analisamos a composição da Comissão de Finanças e concluímos que esta não está desenvolvendo um trabalho de divergência ou crítica ao governo do Estado. Tal ideia levantada pode ser comprovada com os vídeos das audiências públicas da LOA, nos quais percebemos a existência de um forte discurso que tende a enaltecer a atuação do governador do Estado.

O discurso transcrito foi retirado da audiência pública realizada em São Mateus em 2008. O então presidente Sérgio Borges (PMDB) é claro ao dizer que existe um acordo entre os poderes e elogia iniciativas do governo:

Nós três deputados somos partícipes dessa obra de reconstrução do Espírito Santo, junto com os senhores prefeitos e lideranças que seguem essa nova forma de governar. Além disso se inaugurou uma nova forma de se relacionar com o legislativo que são as emendas parlamentares. (...) É uma parceria (entre Legislativo e Executivo) que está na constituição: a harmonia entre os poderes, sem subserviência. Muitos falam aí que nós votamos tudo o que o governo

quer e votamos mesmo, porque são coisas boas! Isso não é subserviência, isso é inteligência (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 29/10/2008).

A fala de Sérgio Borges (PMDB) deixa clara a relação de acordo entre os dois poderes baseada na aprovação de projetos do governo. Além disso, o discurso expõe as emendas parlamentares como resultado de um acordo entre os poderes. No mesmo evento, o então deputado Paulo Roberto (PMDB) também tece elogios ao governo:

O governador é um exemplo claro de político que não mede esforços para destinar recursos públicos para a área social. Nessa área a política é agressiva. As entidades sociais acabam assumindo uma parcela dessa responsabilidade da área social. Então vou justificar que estou destinando parte das minhas emendas para as entidades sociais. (PAULO ROBERTO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 29/10/2008)

O mesmo deputado também disse, em entrevista, que a postura do presidente diante da discussão do orçamento pode ser influenciada pelo fato de ele ser ou não aliado ao Executivo:

O presidente, sendo aliado do governo, vai fazer a defesa. Isso é do meio político. A audiência é pública está sendo gravada. Isso vai mais do deputado. Isso é normal, faz parte do processo. O que não pode é o presidente da comissão impedir a palavra. É claro que, se alguém sair do normal, o presidente terá que intermediar (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 25/04/2014).

Falas de elogios ao governo não são exclusivas de deputados, mas também podem ser encontradas no discurso de alguns participantes, como é o caso da audiência pública realizada em Vitória, em 2009. A fala é de um vereador do município de Fundão:

Quero parabenizar o governo do Estado, através do Governador Paulo Hartung, pelo excelente trabalho. Dizer que o trabalho do governador Paulo Hartung tem sido exemplo. Isso vem dando sustentabilidade para os nossos municípios (ADRIANO RAMOS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 06/11/2009).

Outra série de documentação sobre a LOA reforça essa perspectiva: os relatórios da Comissão de Finanças. Na análise desses relatórios, também encontramos indícios de que existe essa postura do Legislativo perante o Executivo. O trecho abaixo foi retirado do relatório do ano de 2013:

Por fim, no âmbito estadual, fica a certeza que este Governo tem conseguido gerenciar com maestria os rumos do Estado em um

ambiente de crise nas grandes potências mundiais e de desaceleração das economias dos países emergentes (...) (Relatório da LOA, Comissão de Finanças, 2013).

Em 2011, o parecer ressalta a postura do governo na destinação de recursos para regiões mais carentes:

Como visto, o desafio é imensurável e irrefutável, mas o Governo Estadual continua investindo pesado em infraestrutura, criando as bases para um progresso econômico cada vez mais efetivo (...). Enfim, segue no caminho de manter o Estado organizado e distribuir a riqueza de forma democrática (Relatório LOA, Comissão de Finanças, 2011).

O documento referente ao ano de 2010 parabeniza o governador e classifica sua gestão como “excelente”:

Esta Comissão não poderia deixar de parabenizar o Excelentíssimo Senhor Governador Paulo Cesar Hartung Gomes pela excelente administração frente ao Governo do Estado em seus dois mandatos que se encerram em 31/12 (Relatório LOA, Comissão de Finanças, 2010).

As evidências aqui descritas demonstram que a relação entre Executivo e Legislativo perpassa todo o contexto da audiência pública da LOA: o momento anterior, no arcabouço da composição da Comissão de Finanças; na realização da audiência, sobretudo nos discursos que favorecem o governo; e até mesmo no momento após as audiências, nos relatórios.

Podemos concluir, portanto, que a influência do Executivo é forte, embora ele não se faça por meio da presença de um representante. Em apenas uma ocasião essa presença aconteceu de maneira direta. A audiência pública realizada em Vitória, no ano de 2011, mostra de maneira mais forte a presença do Executivo no processo orçamentário no âmbito parlamentar. A referida audiência foge ao padrão observado nas outras realizadas ao longo do período analisado. O primeiro grande desvio está relacionado à própria apresentação do orçamento, que é feita pelo então secretário estadual de Planejamento, Guilherme Pereira. Esta é a única vez, no período em questão, que a peça orçamentária não é apresentada por um servidor público do poder Legislativo.

Na oportunidade, o então secretário apresenta as propostas do governo de duas peças orçamentárias: o Plano Plurianual, para os quatro anos seguintes,

e da Lei Orçamentária, para o ano seguinte. Além de valores, a apresentação aponta as prioridades do governo, os principais programas, e as novidades implementadas pela gestão. A explanação também traz breves comparativos com os anos anteriores.

É importante registrar que tal apresentação faz uma defesa da gestão do período, visto que o secretário não vai apresentar mais do que um trabalho da própria secretaria e do governo. Nesse ponto de vista, podemos afirmar que esta apresentação em especial não busca uma neutralidade e objetividade das informações, mas, sim, uma defesa das escolhas e destinações orçamentárias.

Não é apenas a presença do secretário para explicar o orçamento que nos chama a atenção. De igual forma, a presença dos deputados estaduais nessa audiência também é surpreendente, desviando do que parecia ser regra para o evento. Esta foi a audiência que contou com maior presença de parlamentares, 15 no total. O número representa metade da composição de toda a casa legislativa (30 deputados) e é muito superior às outras audiências, cuja média é de dois ou três parlamentares.

Nesta audiência, em especial, fica claro que a expectativa do Executivo é de que o projeto seja aprovado sem grandes mudanças, ainda que haja as audiências públicas. Após a apresentação, o próprio secretário diz:

Esperamos que o debate preserve esse orçamento porque ele foi bem estruturado para os próximos quatro anos. Então, nossa expectativa é que esse debate aqui na Assembleia consiga aperfeiçoar, mas ao mesmo tempo consiga preservar as estruturas básicas e os fundamentos com os quais trabalhamos durante esse período (GUILHERME PEREIRA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

É interessante observar como, diante da presença física de um representante do Executivo, o clima da audiência, antes marcado por discursos ponderados e de parceria entre os poderes, ganha contornos de reivindicações dos próprios deputados sobre a matéria em análise, bem como de questionamentos, discursos que não foram encontrados em nenhuma outra audiência do período analisado. O deputado José Esmeraldo (PMDB), por exemplo, aproveitou o espaço para fazer um pedido ao Executivo:

Eu fiz ontem uma emenda no PPA e uma emenda no orçamento no que tange a questão dos 11,98%. A emenda diz 12 milhões no orçamento e 48 no PPA, são quatro anos... Então eu gostaria que o senhor tivesse toda a boa vontade para com esses funcionários dessa casa de leis, uma vez que os funcionários do Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público já receberam os 11,98... Seria interessante que nós não desmerecêssemos esses funcionários. É um direito que os funcionários têm... Isso já foi transitado em julgado em nível federal. Isso iria levantar a autoestima dessa casa (JOSÉ ESMERALDO, Deputado Estadual, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

Outra fala que nos chamou a atenção durante essa audiência específica, cujas características fogem ao padrão analisado, é de Theodorico Ferraço (DEM), deputado estadual que fez o pedido à Comissão de Finanças para convidar o secretário estadual da pasta. Ferraço (DEM) lamenta que a TV Assembleia não esteja transmitindo ao vivo o que chama de “importante reunião de diálogo entre o poder Executivo e Legislativo sobre uma matéria tão importante quanto o orçamento”. Este comentário aponta para o fato de que esta audiência em especial não teve como objetivo a apresentação do orçamento para a população, mas sim, criar a oportunidade de um espaço de debate entre os dois poderes.

Dentro desse espaço, além de perguntas sobre o orçamento, também registramos críticas e discursos com viés eleitoral:

Ilustre secretário, Guilherme Pereira, vossa excelência poderia me informar, por gentileza, quanto o novo governador do Espírito Santo recebeu em caixa do governo e quanto nós temos hoje em caixa, no governo do Estado? (...) Fica difícil, meu querido secretário, o senhor, como secretário de planejamento, elaborar um orçamento sem saber como estão as finanças do Estado...quanto o senhor recebeu e como o senhor está hoje. Como o senhor pode projetar o orçamento sem saber como está o caixa? (THEODORICO FERRAÇO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

Em resposta a esse questionamento, o secretário responde que tal informação não é de sua responsabilidade, mas sim, da pasta de finanças do Estado. Ferraço (DEM) responde:

Então eu estou aguardando a resposta do secretário de Finanças. Eu fiz institucionalmente essa pergunta, de acordo com o regimento interno, e lhe fornecerei as informações, embora eu reconheça que basta um telefonema que o senhor terá as informações. Mas eu respeito sua resposta. É difícil acreditar que o senhor não saiba quanto há no caixa. O governo teria mais responsabilidade se lhe passasse essas informações (THEODORICO FERRAÇO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

Nessa audiência encontramos críticas e comparações com o governo anterior. Abaixo, transcrição da fala do então deputado Luciano Rezende demonstra isso:

A peça orçamentária foi apresentada com uma frase muito forte, inclusive reproduzida aqui na sua apresentação de que a peça orçamentária está mais transparente. Eu queria que o senhor explicasse detalhadamente o que significa maior transparência e delimitar qual foi o período do orçamento do governo anterior em que essa peça não foi transparente (...). O governo anterior foi um divisor de águas na política do Espírito Santo. Essa casa aqui era um crime organizado. E o governo estava nas páginas policiais, quebrado e sem investimento nenhum, e todos nós fizemos parte dessa mobilização que colocou o estado de pé. Isso foi liderado pelo ex-governador Paulo Hartung. (LUCIANO REZENDE, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

Essas e outras falas no mesmo sentido deixam à mostra relações de apoio e oposição ao governo. Tais falas foram encontradas não apenas pela presença do secretário no evento, mas também por um cenário político marcado pela mudança: este seria o primeiro orçamento elaborado pelo então governador Renado Casagrande (PSB) após um período de 8 anos de governo do PMDB (de Paulo Hartung).

Se há críticas, não podemos deixar de registrar também os elogios, outra dimensão dos discursos observados. Para exemplificar, segue transcrição do então deputado Marcelo Coelho (PDT), na época líder de governo no parlamento:

Quero parabenizar a forma democrática com que o secretário Guilherme Pereira tem trabalhado junto a sua equipe nesse orçamento, nessa peça importante para o Estado e para os capixabas. Eu ouvi todos os deputados que me antecederam... algumas dúvidas já foram saneadas, mas eu queria falar do novo Espírito Santo que estamos vivendo. Isso começou em 2003, na liderança do ex-governador Paulo Hartung. Saímos de um orçamento que investia cerca de 30 milhões de reais e hoje estamos investindo mais de um bilhão de reais. Isso é fruto de organização, de planejamento. Por que eu estou dizendo isso? Porque foi fundamental para essa mudança, a estabilidade política. Todo mundo sabe das práticas que tinha nessa casa e isso acabou. Essa estabilidade política dos últimos oito anos deu ao governador a credibilidade. Não tenha dúvida, secretário, que essa casa vai continuar dando esse apoio para continuar produzindo a favor da nossa terra e da nossa gente (MARCELO COELHO, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 18/10/2011).

Quase todos os parlamentares utilizaram essa fase da audiência para fazer discurso. Logo após, o espaço foi aberto para os participantes de fora da Assembleia Legislativa, que colocaram suas sugestões ao orçamento.

Esta audiência em especial serve, portanto, para reforçar a perspectiva de que o processo orçamentário, e as próprias audiências públicas sobre o tema, é influenciado pelo poder Executivo. Diante da presença direta do Executivo, essa relação fica muito evidente e ganha contornos de críticas e questionamento. Mas, quando não há essa presença e a audiência está concentrada na Comissão de Finanças, tal relação de acordo e subserviência é encontrada nos próprios discursos dos parlamentares.

Entretanto, são as emendas parlamentares o grande momento de convergência dos dois poderes no processo do orçamento. A literatura sobre o tema já mostrou que as emendas se constituem como oportunidade para os legisladores direcionarem recursos públicos para suas bases eleitorais (TEIXEIRA, 2004). Dessa maneira, as emendas são uma ferramenta de articulação política para os parlamentares, pois geram forte percepção sobre a importância do deputado para a região (SOUZA; BITTENCOURT, 2010), além de gerar alto retorno com vistas a eleições (PEREIRA; MULLER, 2002).

O processo de apresentação das emendas parlamentares é resultado de um acordo entre os poderes Legislativo e Executivo. Assim, o governo “distribui” de maneira uniforme um valor para os deputados dentro do orçamento público para que esses indiquem a política pública e o município que serão contemplados. Este acordo é uma forma de racionalizar a participação do parlamento (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005), garantindo que a peça orçamentária seja aprovada no âmbito do legislativo sem alterações dos deputados. Em troca, os legisladores têm a oportunidade de angariar valores do orçamento para suas bases eleitorais, o que reforça sua imagem e importância para a região.

O acordo firmado com as emendas parlamentares nos remete a dinâmica da patronagem (SANTOS, 1997), no qual o poder Executivo utiliza de recursos importantes como moeda de troca em busca de apoio parlamentar. No caso aqui estudado, as emendas parlamentares se transformaram em uma

ferramenta de negociação. Isso acontece porque nenhum acordo partidário é seguro o suficiente para garantir uma coalizão (SANTOS, 1997). É por isso que o Executivo lança mão de estratégias de troca.

Sobre o assunto, o deputado Paulo Roberto (PMDB) foi muito objetivo ao dizer que, por ter maioria na casa, o governo acaba encontrando segurança na certeza de que o orçamento será mantido conforme foi elaborado:

O que eu percebo é que, no momento em que a Comissão de Finanças pega a peça orçamentária, naquele momento em que o Estado já fez o orçamento e encaminhou, fazer alteração na base do orçamento é muito difícil. Por quê? Porque o governo manda esse orçamento e como ele tem maioria na Casa, isso não acontece. Só consegue emplacar uma emenda quando há um momento de insatisfação. No ano passado nós conseguimos emplacar uma emenda para o Hospital de Cariacica. Conseguimos pegar um dinheiro que estava destinado para a saúde, para a construção de hospital, e conseguimos definir que seria para o Hospital Geral de Cariacica. Isso depende muito do momento em que você consegue enxergar o orçamento com uma visão mais holística e detectar uma insatisfação na Casa (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 24/04/2014).

Para o parlamentar, o advento desse acordo entre os poderes, no qual o Legislativo não altera o orçamento e, em troca, os deputados individualmente possuem um valor de investimento para indicar para determinada política pública e município, esvazia o debate e a atuação do Legislativo nas finanças públicas estaduais. Paulo Roberto (PMDB) também acredita que a existência desse acordo é o fator determinante para que as audiências públicas não influenciem a peça orçamentária. Outro ponto importante da fala do parlamentar é que ele considera que as audiências públicas para questões orçamentárias se transformaram numa prestação de contas ou em um mero cumprimento da lei.

Infelizmente, a invenção das emendas individuais praticamente acabou com aquilo que era mais bonito do orçamento: a possibilidade de fazer com que o debate da audiência fosse levado em conta na hora da votação do orçamento. Com as emendas individuais, o governo acabou fazendo uma amarra com os deputados. O advento das emendas individuais tirou muito o poder do Legislativo de discutir o orçamento com mais profundidade com a sociedade. Esvaziou a função do Legislativo, prova disso é que a discussão do orçamento tanto do âmbito do Executivo quanto do Legislativo virou mais uma prestação de conta e o cumprimento de uma obrigação. Na verdade, o governo acaba fazendo aquilo que ele acha importante e encontra segurança na Assembleia Legislativa para isso porque tem maioria na Casa. Se o presidente não levar lanche e não pedir para os cargos

comissionados irem, a audiência fica vazia. (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 24/04/2014).

O deputado Euclério Sampaio (PDT) também salientou que a predominância do poder Executivo sob o Legislativo esvazia o processo de discussão do orçamento. Ele ainda cita a dificuldade de ter suas emendas parlamentares, após o processo orçamentário, colocadas em prática:

Na prática, só passa aquilo que o governo quer porque o governo detém a maioria dos votos. Lamentavelmente, eu nunca vi uma democracia onde há o controle de um poder sobre o outro. Não sei pra quê essas audiências públicas, talvez para as pessoas viverem de sonhos. Eu não tive nenhuma emenda minha liberada porque eu não sou da base do governo. Na verdade, isso funciona da como uma compra de votos dentro desta Casa. Quem faz o que o governo manda, tem suas emendas liberadas, quem não faz, não tem as emendas liberadas. As emendas parlamentares são ínfimas. Por exemplo, em um recurso de R\$ 14 bilhões, você colocar R\$ 45 milhões, é um percentual ínfimo. Na verdade, o poder legislativo deveria ter a liberdade de mexer em todo o orçamento. Mas, quando você é comprometido com o sistema você não tem independência para fazer isso. Face de minha postura, eu não tenho nenhuma emenda atendida pelo atual governador Renato Casagrande. (EUCLERIO SAMPAIO, entrevista concedida em 19/05/2014).

O que podemos visualizar na prática de nosso objeto de estudo é que o orçamento público se dá em um processo altamente centralizado nas mãos do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). O governo elabora o projeto da lei orçamentária e, ao enviar para o Legislativo, possui dois importantes dispositivos que faz com que a peça seja mantida na sua forma mais original: a (i) a base de sustentação na Comissão de Finanças e (ii) o acordo das emendas parlamentares. Observamos, portanto, no caso capixaba, a ascendência do poder Executivo sobre o Legislativo, o que resulta da redução da atuação parlamentar (MELO, 2005).

Dessa maneira, a influência do poder Executivo se dá menos de maneira direta no espaço das audiências públicas, e mais de maneira indireta, na concentração de poder sobre o orçamento. Mas, e as emendas parlamentares? Elas não poderiam ser utilizadas pelos parlamentares como forma de incluir as demandas apresentada no orçamento? Veremos que as emendas parlamentares estão localizadas em uma teia complexa de negociação, cujo aspecto predominante é o eleitoral.

## 4.2 As emendas parlamentares

Nas audiências públicas da LOA, os participantes têm a oportunidade de colocar demandas que podem ser incorporadas ao orçamento por meio das emendas parlamentares. Esse seria o resultado prático das audiências. Todavia, três elementos de nossa análise mostram que as audiências surtem poucos efeitos no orçamento: (1) a destinação das emendas é mais uma decisão do mandato (que tem como balizador as regiões eleitorais) do que propriamente resultado das audiências; (2) a percepção dos participantes é de que suas demandas não são incluídas no orçamento; (3) a análise comparativa entre o que foi solicitado nas audiências e o que foi emendado no orçamento pelos deputados ao longo dos anos nos mostra, definitivamente, que há pequena relação entre o que foi pedido e o que entrou no orçamento por meio das emendas. Esta análise comparativa pode ser pensada também como alternativa metodológica para estudar a efetividade dos resultados diante das dificuldades de estabelecer métodos de operacionalizar esse tipo de pesquisa (PIRES; VAZ, 2011).

Primeiramente, os próprios parlamentares afirmaram, em entrevista, que a prioridade é destinar as emendas parlamentares para seus redutos eleitorais e que essa decisão é influenciada pelas estratégias do mandato e não pelo que foi discutido nas audiências públicas. Paulo Roberto (PMDB) explica essa dinâmica:

Isso (emenda parlamentar) envolve uma questão político-eleitoral. O que dá mais peso para a escolha dos deputados é a questão eleitoral. É uma relação de apoio, de troca com os vereadores, eu não tenho dúvida. Estou vendo o problema, posso ajudar, quero ajudar, vou ajudar via emenda, mas preciso que você me ajude. Não digo que são todos, mas a maioria é uma relação de troca (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 24/04/2014).

A deputada Lúcia Dornellas (PT) também confirma a frágil relação existente entre aquilo que é pedido nas audiências pelos participantes e o que é de fato incluído no orçamento via indicação parlamentar. Para ela, a destinação das emendas parlamentares tem pouca relação com o trabalho realizado nas audiências públicas, visto que é uma decisão do mandato e que tende a contemplar as bases eleitorais.

A destinação da emenda parlamentar é uma decisão que faz parte do mandato. Eu particularmente sou contra. Acho que deputado não está aqui para fazer obras. Não é uma atribuição dos deputados. A participação nas audiências públicas não define as emendas porque o deputado destina para suas bases eleitorais (LÚCIA DORNELLAS, entrevista concedida em 20/05/2014).

Em um breve comparativo, o deputado Dary Pagung (PRP) acredita que as audiências públicas realizadas pelo Executivo surtem maior efeito na elaboração do orçamento. No Legislativo, o orçamento já está pronto e não é muito alterado pelos deputados para que o projeto não se torne fictício. Por isso, afirma o parlamentar, existe o acordo entre os poderes:

Na verdade, o que surte efeito no orçamento são as audiências públicas que o governo faz. Porque eles estão preparando a peça orçamentária, então faz mais efeito. Por que as audiências da Assembleia Legislativa não surtem muito efeito? Porque existe um acordo entre o Governo e a Assembleia para não mexer muito nas peças orçamentárias para ter uma peça mais enxuta. Porque no passado, o orçamento era uma peça fictícia. Antes, a Assembleia Legislativa recebia o orçamento e colocava todas as emendas e inchava o orçamento. Na prática, virava uma peça fictícia. Então, para acabar com isso teve um acordo de lideranças de fazer as emendas parlamentares e não mexer muito na peça orçamentária. Então tem essa comunicação entre os poderes justamente para deixar a peça orçamentária real (DARY PAGUNG, entrevista concedida em 09/07/2014).

Essa dinâmica também foi registrada pelo deputado José Esmeraldo (PMDB). Em entrevista, ele reforçou a existência de uma orientação por parte do governo para a não alteração da peça orçamentária em troca das emendas individuais:

A grande maioria (das sugestões que são colocadas nas audiências públicas) não são aproveitadas, pois cada parlamentar tem apenas R\$ 1,5 milhão para destinar recursos em emendas parlamentares e a grande maioria das sugestões nas audiências públicas da LOA são para obras estruturantes que envolvem altas quantias de investimentos de recursos. Já na votação do orçamento existe, sim, uma orientação dada pelo Governo do Estado na aprovação do orçamento, até porque o parlamentar necessita ter maioria absoluta em plenário para aprovação de emendas ao orçamento, o que geralmente não conseguem obter êxito, justamente pela orientação que é dada pelo Governo do Estado. As únicas emendas parlamentares que os parlamentares geralmente conseguem aprovar são as que estão dentro do valor acordado de R\$ 1,5 milhão. (JOSÉ ESMERALDO, entrevista concedida em 10/07).

Apesar de afirmar que, na prática, as demandas colocadas nas audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo não surtem efeito no orçamento por meio das emendas parlamentares, Esmeraldo acredita que o resultado das

audiências é positivo porque, de alguma forma, norteia a distribuição dos recursos dentro de uma perspectiva de equilíbrio:

A Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa, da qual sou membro titular, elabora um diagnóstico, sintetiza as informações e emite um relatório junto com a aprovação da LOA demonstrando o que foi solicitado de investimento ao poder Executivo pela população capixaba, que é a quem cabe à responsabilidade pela execução da peça orçamentária anual. Elas (as audiências públicas) norteiam a distribuição dos recursos, fazendo com que os parlamentares se esforcem para buscar um equilíbrio na aplicação dos recursos públicos, de modo a proporcionar um desenvolvimento equilibrado em todas as regiões administrativas do Estado. (JOSÉ ESMERALDO, entrevista concedida em 10/07).

Como apresentamos, os próprios parlamentares admitem que as audiências públicas geram pouco ou nenhum resultado prático na peça orçamentária. Na análise dos vídeos das audiências públicas, também encontramos discursos que apontam para a mesma tese. A fala transcrita foi retirada da audiência pública de São José do Calçado em 2009. Nela, o presidente Sérgio Borges afirma que as emendas parlamentares se constituem como uma moeda de troca em uma perspectiva eleitoral:

Os trinta deputados na Assembleia têm cada um na sua cota de emendas um milhão de reais para ser colocado nos municípios. Todo mundo sabe quem foi votado em seu município. Então eu chamo a atenção de vocês, faço um alerta para as pessoas que estão aqui darem uma olhadinha para ver quais deputados que foram votados aqui e que estão na Assembleia. E cobrem deles uma parte desse dinheiro para serem aplicado no município. (...). Nas eleições, muita gente tira voto de tudo quanto é lugar e depois não voltam mais. Mas eles podem voltar por meio das emendas parlamentares. É hora de cobrar (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 22/10/2009).

E não apenas na fala dos parlamentares que esse aspecto fica claro. Na mesma audiência, um morador da cidade cita essa relação de troca:

O senhor (Sérgio Borges) já foi eleito várias vezes, São José do Calçado está ajudando o senhor a se reeleger, então é essa a gratidão que a gente vem prestando ao senhor, que são os votos. Então que o senhor venha ajudar a gente pessoalmente já que o senhor é um dos deputados que vem em Calçado (JOSÉ ANTÔNIO COSTA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 22/10/2009).

É interessante observar como essa relação pode ter um viés de cobrança por parte da sociedade civil. Na audiência realizada em 2009, no município de Atílio Vivacqua, o então secretário municipal de planejamento de Cachoeiro de Itapemirim, Almir Barbosa, cobra emendas parlamentares para os municípios

da região argumentando que os deputados recebem muitos votos de tais cidades:

Quero fazer uma defesa com relação ao interior. O governo tem contemplado o interior de uma forma boa, mas quando nós comparamos os números, o interior continua sendo desprestigiado. A região metropolitana está contemplada com R\$ 923 milhões para o ano de 2010 e representa 48% da população. Quando olhamos tudo o que temos das outras regiões, vemos a diferença. Há um desprestígio enorme para o interior. Precisamos buscar essas emendas para o sul. No ano de 2008, Cachoeiro teve apenas quatro emendas orçamentárias com mínimos valores. Então eu vou pedir emendas para todos os deputados porque todos os deputados buscam votos na nossa cidade! Quem recebeu voto no interior tem que ser solicitado para fazer emendas para o interior! (ALMIR BARBOSA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 23/10/2009).

Na audiência realizada em Vitória em 2007, o então deputado Sérgio Borges (PMDB) declara que não existe obrigatoriedade de acatar as sugestões colocadas no orçamento:

Toda vez que a gente faz essas audiências a gente cita que não existe emenda popular porque houve uma celeuma em 2006 de que nós fazíamos as audiências públicas e depois não acatávamos as sugestões. As audiências públicas que a Assembleia promove são justamente para a integração da sociedade organizada com os deputados e para que nós possamos buscar sugestões para buscar o aperfeiçoamento do orçamento (SERGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 15/10/2007).

Discurso semelhante também foi feito por outro parlamentar, o deputado Freitas (PSB), em audiência pública realizada em São Mateus, em 2008:

A oportunidade hoje que vocês têm é de dar as sugestões. Não significa que as sugestões serão acatadas... é uma oportunidade de dar as sugestões e mesmo orientação para nós, deputados estaduais, porque nós vamos trabalhar isso no orçamento. Nós temos direito a emendas e ainda podemos discutir alguma coisa com o governo do Estado (FREITAS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 29/10/2008).

Também é possível observar discursos de participantes que afirmam que as sugestões não são acatadas pelos parlamentares. A fala abaixo é do vereador Paulinho Bellini, em audiência pública no município de São José do Calçado, em 2009:

O orçamento que nós temos para a região do Caparaó é de R\$ 45.531.485,00. Dividido por 11 municípios, sabem quando dá? 4.139.225,49. A verdade é a seguinte: eu tenho cinco mandatos de vereador e um de suplência. Já participo do Orçamento Participativo do governo desde o primeiro. E na verdade, quando nós fazemos algumas reivindicações, são reivindicações que realmente nosso município precisa, são reivindicações que os seguimentos organizados cobram a nós, vereadores. E, às vezes, é colocado no

orçamento, aí quando chega lá no finalzinho é excluído, e não fazem. (PAULINHO BELLINI, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 22/10/2009).

A fala transcrita demonstra que existe uma percepção de que demandas colocadas durante as audiências não são atendidas. Além disso, a lógica de que a destinação das emendas traz um aspecto eleitoral, e não tem relação com os pedidos feitos, também é reforçada. Na mesma audiência, Sérgio Borges (PMDB) diz:

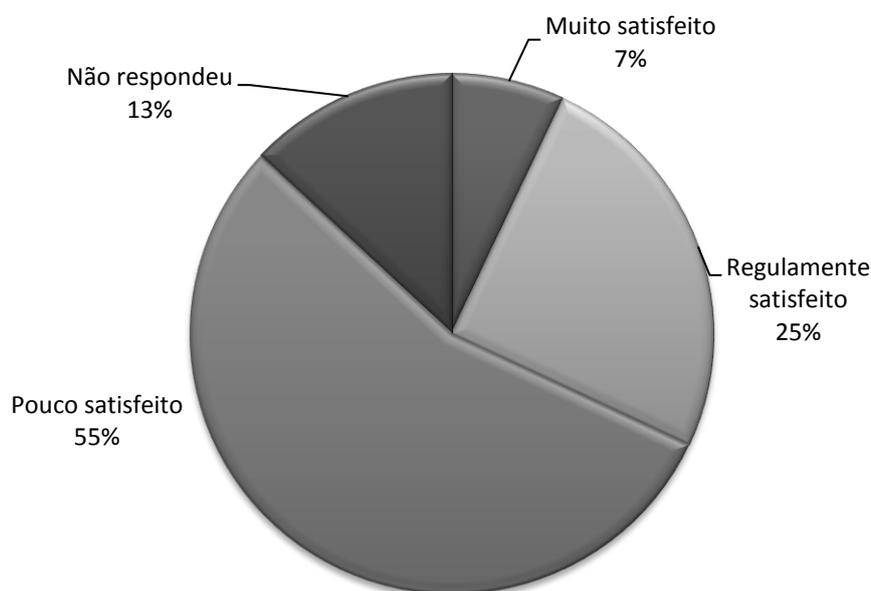
Esse hospital de São José do Calçado foi construído com muito carinho e o estado do Espírito Santo tem o maior carinho com esse hospital. É um hospital regional e ele precisa ser dinamizado. Com certeza vai ser. (...) Depois nós vamos fazer uma audiência pública para que as coisas fiquem bem claras e bem definidas como são as coisas do governo Paulo Hartung. Sou vice-líder do governo e tenho um compromisso com o povo de São José do Calçado porque, em três eleições, eu vi subindo minha votação. Em 2006 eu fui o deputado mais votado aqui. Então eu já sou um calçadense. Com certeza vamos ter toda a atenção e todo o carinho (SÉRGIO BORGES, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 22/10/2009).

Nossa análise aponta, portanto, para o uso das emendas parlamentares em uma perspectiva eleitoral. Podemos configurar tal estratégia como uma forma de conexão eleitoral (PEREIRA; MUELLER, 2003), ou seja, o advento das eleições como fator modulador do comportamento político. Dentro dessa perspectiva, a atuação dos políticos seria condicionada a necessidade de vencer as eleições. Por isso, suas ações e decisões políticas estão concentradas essencialmente em seus redutos eleitorais.

Assim, além do Legislativo ser um coadjuvante no processo orçamentário, já que o Executivo concentra poderes em torno da matéria, a sua principal ferramenta neste processo – as emendas parlamentares – se constitui como um instrumento de conexão eleitoral. Os próprios parlamentares afirmam, tanto nas entrevistas quanto nos vídeos, que não existe nenhuma obrigatoriedade de que as emendas parlamentares contemplem os pedidos colocados nas audiências públicas.

Os dados gerados por meio do *survey* mostram que os participantes também possuem essa percepção. A maior parte deles (80%) afirmou estar pouco ou regularmente satisfeito com a inclusão das demandas no orçamento estadual, conforme gráfico 4:

**Gráfico 4 - Nível de satisfação dos participantes quanto à inclusão das demandas das audiências públicas no orçamento estadual**



Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N=92)

Frente a esses 80%, apenas 7% afirmou estar muito satisfeito com a inclusão das demandas. Soma-se a essa informação a autopercepção do poder de influência dos participantes no espaço das audiências públicas: novamente, 80% afirmaram que os participantes tem pequeno ou médio poder de influência nas audiências.

**Tabela 11 - Autopercepção de poder de influência nas audiências da LOA**

Poder de Influência nas decisões das audiências públicas da LOA	%
Pequeno poder	55%
Médio poder	25%
Grande poder	7%
Não respondeu	13%
Total	100%

Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N=92)

Mas, se todo esse cenário aponta para a baixa efetividade dos resultados das audiências públicas na percepção dos participantes, porque as pessoas continuam participando delas? Eis aqui uma informação que chamou nossa

atenção na presente análise: Quando perguntados quais funções desempenha como participante das audiências públicas, apenas 4% informou que utiliza o espaço para fiscalizar a inclusão das demandas. As outras respostas apontam para outro importante efeito das instituições participativas: a prática de *accountability*.

**Tabela 12 - Função que desempenha como participante das audiências públicas**

<b>Função</b>	<b>%</b>
Cobrar das autoridades melhorias para os municípios	32%
Sugerir prioridades de investimento para o orçamento	19%
Repassar informações do orçamento aos moradores do município	16%
Mobilizar os moradores do município para a audiência pública	11%
Acompanhar a votação da LOA na Assembleia Legislativa	9%
Fiscalizar a inclusão das prioridades definidas nas audiências públicas na LOA	4%
Outro	1%
Não respondeu	7%

Fonte: *Survey* aplicado aos participantes das audiências públicas da LOA em novembro e dezembro de 2014. (N=92)

Os dados apresentados no gráfico 4 e na tabela 11 mostraram uma percepção muito interessante dos participantes sobre as audiências: a percepção de que os participantes têm pouca influência sobre as decisões e estão pouco satisfeitos com a inclusão de seus pleitos no projeto de lei. Apesar desta percepção, boa parte dos presentes (de acordo com a tabela 12) aproveita o espaço da audiência para desenvolver atividades relacionadas à *accountability* (cobrar, mobilizar, fiscalizar). Essa informação nos fornece um novo olhar sobre as audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo.

Podemos dizer, então, que o espaço da audiência fomenta um “poder negativo” (URBINATI, 2006) por parte dos participantes que permite investigar, fiscalizar, cobrar, influenciar e reprovar os atores políticos, indo muito além da apresentação de demandas. Isso significa que os participantes não estão interessados apenas em apresentar pedidos para suas cidades, mas utilizam esse espaço para fazer cobranças e mobilização. Observamos emergir, portanto, uma espécie de exercício de autoridade por parte dos cidadãos sobre os atores políticos (FILGUEIRAS, 2011).

As atividades de repassar informações do orçamento aos moradores do município (16%) e mobilizar os moradores para as audiências (11%) também reforçam a ideia dos cidadãos e organizações civis exercendo um papel de representação à medida que se tornam presentes para defender interesses coletivos (FILGUEIRAS, 2011).

Ao utilizar esse espaço para cobrar das autoridades melhorias para suas cidades (32%) e acompanhar a votação da LOA (9%), os participantes estão desenvolvendo ações ligadas ao controle social, tornando-se verdadeira instância fiscalizadora nesse espaço (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006). O caso aqui estudado reforça a ideia de que a participação não é um processo apenas de canalização de demandas, mas um mecanismo por meio do qual os cidadãos reconhecem sua importância (ESTEVE, 2009).

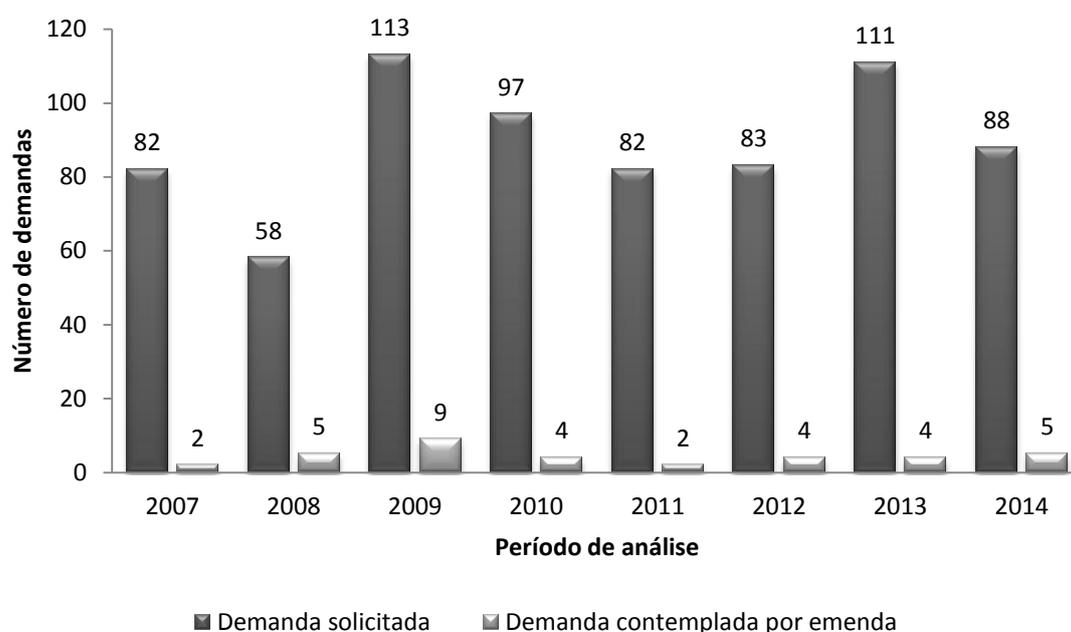
É interessante frisar que a questão sobre função desempenhada pelos participantes mudou um pouco nosso olhar com relação às audiências públicas da LOA. Elas deixaram de ser somente propositivas, e passaram a ter também um aspecto fiscalizador (WAMPLER, 2011). Isso reforça a ideia de que não podemos ver a efetividade da participação nas audiências apenas sob o ponto de vista prático (resultados produzidos). Precisamos pensar as audiências relacionadas a outras funções, tais como: mobilizar, fiscalizar, cobrar (CUNHA; ALMEIDA, 2011), funções essas desempenhadas pelos participantes. Essas funções precisam ser levadas em conta porque nem sempre a participação nas IPs vai conseguir gerar resultados práticos específicos (WAMPLER, 2011).

Apesar disso, medir os resultados continua sendo importante para mensurar um aspecto da efetividade em termos práticos. A teoria consultada frisa o quanto é difícil medir os resultados das instituições participativas (Pires; Vaz, 2011). Além da dificuldade de estabelecer métodos para operacionalizar a análise da efetividade também é difícil estabelecer uma ligação direta entre o que foi deliberado nas audiências e mudanças nas políticas públicas (WAMPLER, 2011).

Para tentar mensurar resultados, fizemos um estudo comparativo entre o que foi solicitado nas audiências e o que foi incluído na lei orçamentária via

emendas parlamentar. As demandas foram coletadas por meio da análise dos vídeos das audiências públicas, já as emendas, estão disponíveis no site oficial da Assembleia Legislativa<sup>14</sup>. O gráfico 5, gerado a partir desse trabalho comparativo, mostra que um pequeno número de demandas solicitadas é contemplada via emenda parlamentar<sup>15</sup>. Se pensarmos em porcentagem, entre 2,4% e 15,5% das demandas apresentadas nas audiências são inseridas na peça orçamentária por meio das emendas parlamentares. Pensando os números de maneira global, podemos imaginar que a cada 20 demandas apresentadas nas audiências públicas, apenas uma se transforma em emenda.

**Gráfico 5 - Comparativo entre demandas solicitadas e contempladas via emenda parlamentar**



Fonte: Elaboração própria com base na análise dos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014) e análise documental.

Além de analisar o número de demandas, observamos também os valores destinados pelos parlamentares. Já dissemos que existe um acordo entre o

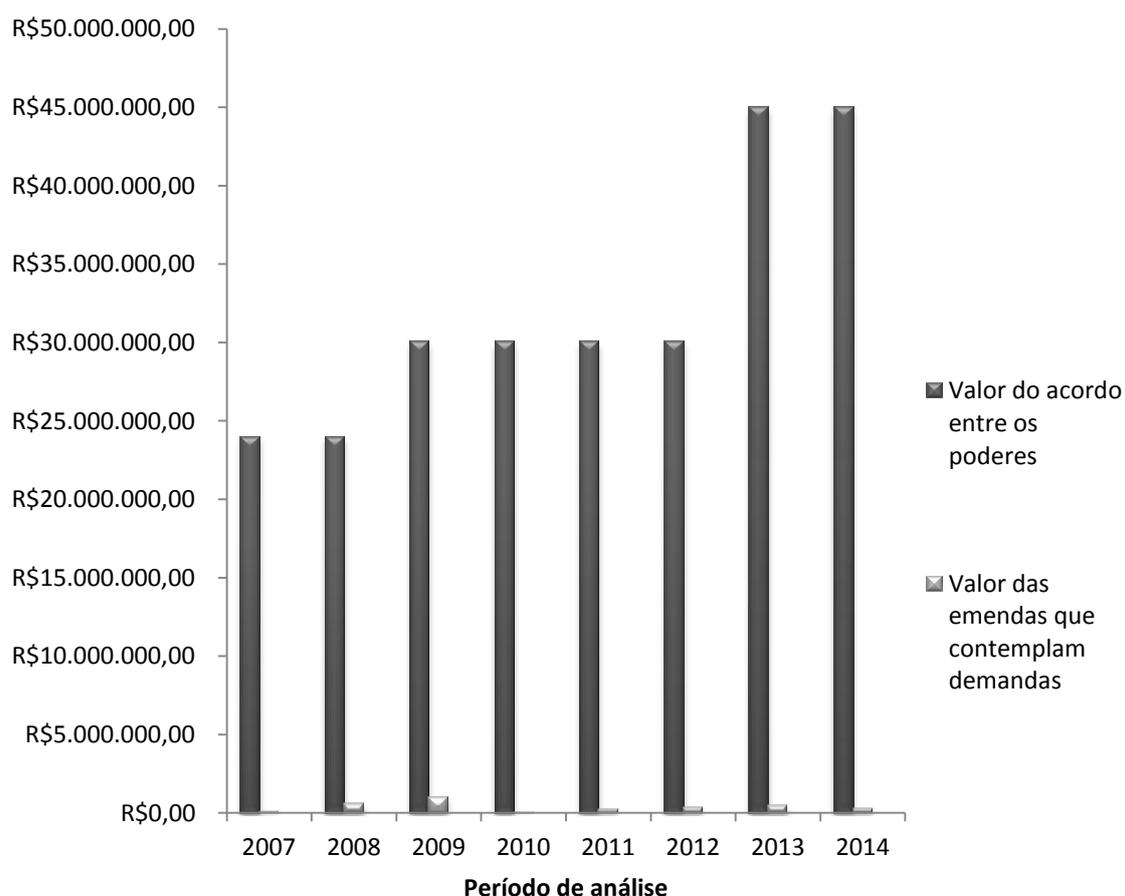
<sup>14</sup> Ver em: <[www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br)> acesso em 15 de setembro de 2014.

<sup>15</sup> As demandas contempladas, seus valores e autores das emendas podem ser conferidos no Anexo 5 deste trabalho.

poder Executivo e o Legislativo que define valores individuais para que os parlamentares façam suas emendas.

O gráfico 6 traz duas referências: o valor do acordo entre os poderes para todos os deputados e o valor de emendas que contemplam demandas apresentadas nas audiências. No gráfico, este último valor é muito pequeno se comparado com o valor que os deputados podem emendar (respeitando o acordo entre os poderes). Podemos concluir que os parlamentares destinam uma parte ínfima (em termos de valores) de suas emendas para contemplar os pedidos feitos nas audiências públicas, o que reforça a baixa efetividade dos resultados das audiências públicas.

**Gráfico 6 - Comparativo entre valor disponível e valor de demandas contempladas (2007-2014)**



Fonte: Elaboração própria mediante análise de documentos da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Outro aspecto que podemos observar com relação ao atendimento das demandas feitas pelos participantes das audiências públicas da LOA é com relação à política pública mobilizada. A tabela 13 mostra a classificação das demandas apresentadas ao longo do período analisado em função das políticas públicas do governo do Espírito Santo

Tabela 13 - Distribuição das demandas por políticas públicas

POLÍTICA PÚBLICA	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		TOTAL	
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%
Agricultura	29	35%	20	34%	38	34%	37	38%	25	30%	23	28%	32	29%	30	34%	234	32,8%
Saúde	14	17%	10	17%	17	15%	22	23%	15	18%	13	16%	21	19%	17	19%	129	18,1%
M. Ambiente	11	13%	9	16%	10	9%	12	12%	13	16%	12	14%	16	14%	9	10%	92	12,9%
Educação	8	10%	1	2%	8	7%	5	5%	2	2%	13	16%	11	10%	9	10%	57	7,98%
Segurança	14	17%	7	12%	5	4%	5	5%	5	6%	6	7%	8	7%	6	7%	56	7,8%
Ass. Social	1	1%	1	2%	6	5%	3	3%	5	6%	6	7%	7	6%	5	6%	34	4,8%
Esporte	-----	-----	1	2%	6	5%	3	3%	2	2%	-----	-----	4	4%	4	5%	20	2,8%
Turismo	-----	-----	1	2%	4	4%	2	2%	3	4%	1	1%	3	3%	3	3%	17	2,4%
Habitação	1	1%	-----	-----	2	2%	3	3%	1	1%	2	2%	-----	-----	1	1%	10	1,4%
Cultura	-----	-----	1	2%	3	3%	-----	-----	-----	-----	2	2%	-----	-----	-----	-----	6	0,84%
Outros	4	3%	7	12%	14	12%	5	5%	11	13%	5	6%	9	8%	4	5%	59	8,3%

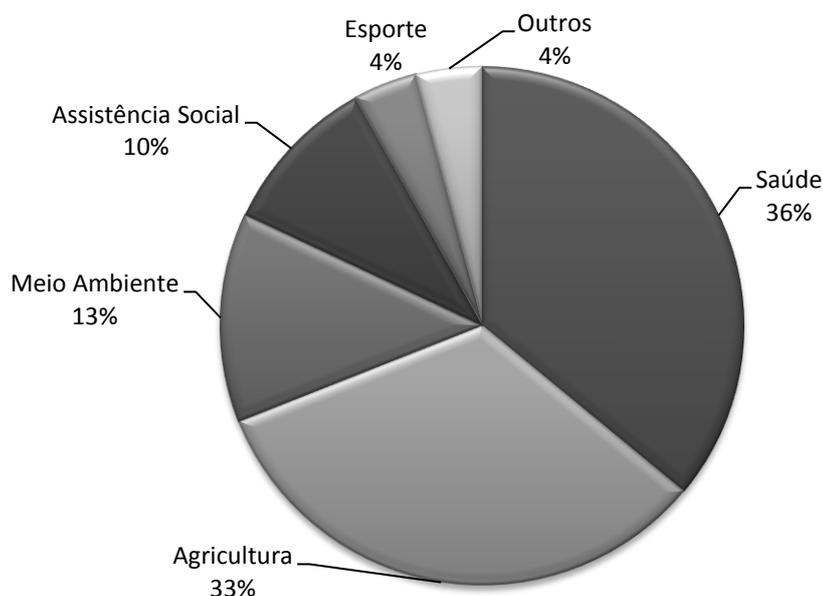
Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados a partir dos vídeos das audiências públicas da LOA (2007 a 2014).

A tabela 13 mostra que o tema da agricultura (asfaltamento em áreas rurais, construção de pontes, telefonia rural, entre outros) é o mais mobilizado no espaço das audiências públicas, representando 32,8% das demandas apresentadas. Já a área da saúde (aumento no número de leitos, oferecimento de exames de alta complexidade, implantação de centros de hemodiálise, atendimento de urgência e emergência, entre outros) é a segunda mais demandada, com 18,1%. A pasta de meio ambiente (melhorias na qualidade da água, gestão de recursos hídricos, coleta seletiva, política de resíduos sólidos, implantação do programa “ES sem Lixão”, estação de tratamento de água e esgoto, entre outros) figura como a terceira mais demandada, representando 12,9%. Tais dados demonstram que existe determinado padrão no que se refere ao conteúdo colocado nas audiências públicas. Juntos, agricultura, saúde e meio ambiente representam 63,8% dos pedidos apresentados.

Se compararmos as demandas apresentadas nas audiências e as demandas contempladas por emenda parlamentar é possível perceber a mobilização das mesmas políticas públicas. O gráfico 7 demonstra que os deputados tendem a incluir no orçamento pedidos relacionados à área da saúde (36%), da agricultura (33%) e meio ambiente (13%).

Dessa maneira, apesar do baixo valor de demandas contempladas via emenda parlamentar, precisamos levar em conta um aspecto positivo das emendas: elas contemplam prioritariamente as áreas que são mais solicitadas pelos participantes das audiências públicas: saúde, agricultura e meio ambiente.

**Gráfico 7 - Política pública das demandas atendidas via emenda parlamentar (2007-2014)**



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa.

O que concluímos desses dados é que há uma baixa efetividade dos resultados, ou seja, um conjunto muito reduzido de demandas colocadas pelos participantes nas audiências públicas da LOA é transformado em emendas parlamentares. Essa baixa efetividade foi constatada por um conjunto de evidências: (1) o poder Executivo exerce forte influência no processo orçamentário por três principais aspectos: a) concentra instrumentos legais sobre a peça orçamentária, b) constrói uma base de sustentabilidade na Assembleia Legislativa para a tramitação dessa matéria e c) faz um acordo com os deputados por meio das emendas parlamentares; (2) as emendas parlamentares, que poderiam ser o instrumento de inclusão das demandas no orçamento estadual, mostraram-se como uma ferramenta estratégica para os deputados em uma lógica político-eleitoral; (3) a percepção dos participantes das audiências públicas é de que possuem pequeno poder de influência nas decisões das audiências, além de demonstrarem baixo nível de satisfação com relação à inclusão de seus pleitos no orçamento; (4) o estudo comparativo feito ao longo dos oito anos de análise demonstra que parte mínima das demandas

colocadas nas audiências foi contemplada pelos deputados, além de demonstrar também que um valor pequeno é destinado para esses pedidos.

Apesar deste quadro, não podemos deixar de ressaltar um aspecto positivo das audiências públicas da LOA: o desempenho de funções, por parte dos participantes que estão ligados a processos de fiscalização, controle e mobilização social. Dessa maneira, a análise demonstra que, apesar do baixo efeito prático das audiências na peça orçamentária, os participantes utilizam esse espaço para cobrar, mobilizar e fiscalizar, ou seja, exercer uma espécie de autoridade e controle. Esse cenário reforça a possibilidade de Instituições Participativas constituírem um espaço para além da canalização de demandas. As audiências da LOA deixam, portanto, de ter um aspecto estritamente propositivo para assumirem um aspecto também fiscalizador.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a efetividade da participação nas audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para a apresentação da Lei Orçamentária Anual. Para tal feito, foi escolhido o recorte temporal do ano de 2007 até 2014, período em que foram realizadas 48 audiências sobre o tema.

Para esta análise, foi adotada uma abordagem multimétodo. Como ferramenta de pesquisa, utilizou-se a análise documental (das legislações, dos vídeos das audiências e dos relatórios do projeto de lei), entrevistas semiestruturadas (com os parlamentares e servidores da Comissão de Finanças) e *survey* (aplicado aos participantes das audiências públicas realizadas em 2014). É importante registrar que o trabalho resultante do uso das três ferramentas de pesquisa convergiu para a mesma percepção sobre a participação nas audiências públicas da LOA, qual seja: sua frágil efetividade.

Diante dos desafios metodológicos de mensurar e avaliar essa efetividade, o presente trabalho trouxe a proposta de empreender uma análise multidimensional. Para isso, dois principais eixos de pesquisa foram definidos: os fatores endógenos, decorrentes da dinâmica interna das audiências, e os fatores exógenos, localizados em uma dinâmica externa ao espaço da reunião. No primeiro caso, analisou-se a efetividade da participação no momento deliberativo. No segundo, a efetividade da participação nos resultados. Como resultado, concluiu-se pela fragilidade da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo capixaba em ambas as dimensões analisadas.

No que se refere ao primeiro eixo de análise (os fatores endógenos), três aspectos centrais foram analisados: o desenho institucional, o perfil dos participantes e o perfil dos legisladores. Sobre o desenho institucional é necessário registrar a baixa institucionalização das audiências públicas. Dessa maneira, embora as audiências tenham sido criadas por lei e realizadas anualmente, percebemos que existe diferença entre o que está previsto no Regimento Interno do parlamento sobre a reunião e o que acontece de fato.

Além disso, não existe nenhuma previsão legal sobre as regras e a dinâmica de participação a ser respeitada nas audiências. Ainda que se perceba a existência de um padrão para o funcionamento das reuniões, a falta de uma devida previsão legal faz com que a dinâmica da audiência dependa demasiadamente de quem está presidindo os trabalhos. Os resultados disso foram descritos nessa análise: cenas de homenagens, discursos exclusivamente eleitoreiros, entre outros aspectos que fogem completamente ao objetivo central das audiências, que é apresentar e colher demandas para a peça orçamentária em debate. Esta baixa institucionalização já foi apontada em teoria como um fator que influencia diretamente a baixa efetividade de espaços como as audiências (FERES; RIBEIRO, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003; CUNHA et. al, 2011). A baixa institucionalização apresentada é reforçada pelo fato de que as tentativas de maior regulamentação que aconteceram ao longo do tempo foram fracassadas, arquivadas após votação dos deputados. Este aspecto, porém, é apenas um dos apontados na presente análise.

Ainda sobre o desenho institucional, este estudo mostrou problemas relacionados ao planejamento das audiências: a análise mostra que a escolha dos municípios para sediar as reuniões possui uma lógica eleitoral, atendendo a vontade dos deputados que fazem parte da Comissão de Finanças. Como consequência, o debate realizado pela Assembleia se restringiu a um determinado grupo de municípios, favorecendo a presença de alguns representantes municipais em detrimento da sub-representação de outras cidades.

Apesar de o Estado ser composto por 78 municípios e a Comissão de Finanças ter realizado 48 audiências no período analisado, apenas 19 cidades foram privilegiadas como sede do debate. Esta baixa abrangência tem impacto direto na representação dos municípios: nossa análise demonstra que o município sede é largamente privilegiado com maior participação nas audiências e que muitas cidades nem chegam a ser representadas nas reuniões. Não foi verificada a existência de nenhum sistema de rodízio, o que poderia tornar mais justa a distribuição geográfica das audiências. Tal feito implica em restrição de uma participação mais ampla nas audiências.

Além da questão relacionada à escolha do município, a análise também desvendou problemas na divulgação prévia e na disponibilização de material das audiências que interferem na mobilização dos participantes para as reuniões e no estudo da matéria para o debate proposto. Sobre esses aspectos, pode-se dizer que as audiências não têm privilegiado a igualdade deliberativa (CUNHA; ALMEIDA, 2011), constituindo-se assim, mais um fator que contribui para a fragilidade da efetividade da participação. Nesse aspecto em especial, a fragilidade está localizada no fato de os participantes não terem condições iguais de debate (conhecimento prévio da audiência e do orçamento suficientes para a mobilização e para o debate).

Propriamente sobre o roteiro das audiências, a análise aponta para uma divisão das reuniões em três momentos: a composição da mesa, a apresentação do orçamento e a participação. Percebe-se claramente que a composição da mesa do evento privilegia atores políticos e abre espaço para discursos de cunho eleitoral, que nenhuma relação tem com o debate proposto. No período analisado nenhum representante da sociedade civil foi convidado a fazer parte da mesa demonstrando a existência de um tratamento especial para com representantes políticos.

A apresentação do orçamento realizada nas audiências traz um aspecto positivo das reuniões diante de uma clara tentativa de tratar o tema de maneira didática, ainda que trate de termos técnicos. Tal percepção foi confirmada tanto no decorrer das audiências quanto na percepção dos próprios participantes.

A terceira fase da reunião, que é de participação e apresentação de demandas, confirma as audiências enquanto uma instituição participativa por se constituir em uma ferramenta que permite a colaboração dos cidadãos para questões relacionadas a políticas públicas (DAGNINO; OLIVERA; FANCHINI, 2006). A análise aqui desenvolvida demonstra, porém, que o número de participantes é baixo (essa é a percepção tanto dos parlamentares quanto dos participantes) e que a dinâmica predominante nessa fase é a apresentação sistemática de demandas ao invés da instituição de um diálogo ou de um processo de negociação entre os atores envolvidos. Dessa maneira, embora a palavra seja concedida aos participantes de maneira aberta (qualquer um pode se

inscrever) e igualitária (os inscritos podem falar por igual período), o diálogo é escasso, o que demonstra baixa reciprocidade do discurso (CUNHA et al., 2011) e, por consequência, fortalece a percepção de uma frágil efetividade da participação. Podemos concluir que a participação, neste caso, é mais colaborativa do que essencialmente deliberativa.

Essas características das audiências foram observadas na análise do desenho institucional, considerado um fator endógeno de estudo. Também foram estudados, dentro deste eixo, o perfil dos atores envolvidos no processo. Sobre os parlamentares, observa-se que a composição da Comissão de Finanças, responsável por esse debate, sofreu pouca alteração ao longo do tempo. Além disso, a composição do colegiado manteve forte relação com o poder Executivo. Por sete anos (2007 a 2013), a presidência do grupo ficou a cargo do mesmo parlamentar (Sérgio Borges), que tinha relações diretas com o Executivo (seja partidária ou pela função de líder do governo). Neste cenário, encontramos evidências de que a postura do presidente é de acordo ao governo estadual. Diversos discursos transcritos nos capítulos de análise demonstram que sua posição não é neutra no debate orçamentário, mas de defesa da atuação do governo.

Outro aspecto que chama a atenção na análise das audiências públicas da LOA é o perfil de quem participa das reuniões. Percebe-se que a maior parte dos participantes são representantes governamentais, ou seja, ligados diretamente à máquina pública, como vereadores, prefeitos e secretários municipais. Dados colhidos por meio do *survey* apontam que eles representam quase 80% dos participantes das audiências frente a 10% que representam a sociedade civil (lideranças comunitárias, membros de associações ou moradores). A baixa presença de representantes da sociedade civil também conduz a ideia de frágil efetividade da participação porque torna o debate restrito a atores políticos e, conseqüentemente, a suas relações políticas.

Vislumbra-se, a partir da análise dos fatores endógenos (desenho institucional, perfil dos legisladores e perfil dos participantes), que a participação nas audiências públicas da LOA possui frágil efetividade quando observamos o momento deliberativo, ou seja, a dinâmica interna das audiências. Tal

percepção (baixa efetividade) é reforçada com a análise dos fatores exógenos (relação Executivo-Legislativo e emendas parlamentares), ou seja, com o estudo da efetividade na participação na perspectiva dos resultados.

No caso capixaba, pesquisas acadêmicas já haviam apontado que a relação entre os dois poderes estava ancorada na subserviência do parlamento em relação ao Executivo (DOMINGUES, 2001; PESSINE, 2013; SANTOS, 2001; TOMIO E RICCI, 2012). Na análise aqui desenvolvida esse quadro é confirmado por dois aspectos principais. Primeiramente, a composição da Comissão de Finanças demonstrou que o governo manteve uma base de sustentação ao longo do tempo com os atores envolvidos no processo de análise da LOA. Na tramitação da lei orçamentária anual no âmbito do legislativo, o governo exerce, portanto, uma influência amparada por relações partidárias. Para além desse tipo de relação, os poderes estabelecem um acordo constituído nas emendas parlamentares.

A dinâmica das emendas parlamentares funciona da seguinte maneira: o governo concede um valor individualizado para que os deputados definam o município e a política pública para qual será destinado o recurso e, em troca, os deputados aprovam a peça orçamentária em sua forma mais original.

O estudo sobre as emendas reforça o uso dessa ferramenta para articulação política (TEIXEIRA, 2004) dos deputados e para a racionalização da participação do legislativo no debate da peça orçamentária (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Para os parlamentares o acordo é bastante favorável: as emendas reforçam a importância dos legisladores para determinadas regiões (SOUZA; BITTENCOURT, 2010) e geram retornos eleitorais (PEREIRA; MULLER, 2002).

Dessa maneira, as emendas parlamentares são utilizadas como moeda de troca para que o Legislativo aprove o orçamento em sua forma mais original, o que nos remete a dinâmica da patronagem (SANTOS, 1997). Nessa teoria, o governo utiliza de recursos importantes para trocar por apoio parlamentar, especialmente em situações nas quais a coalizão partidária se mostra insuficiente para garantir o apoio de que o Executivo necessita.

O advento das emendas parlamentares racionaliza a atuação do legislativo no orçamento, mas não impede que os deputados utilizem desse recurso para inserir as demandas apresentadas nas audiências no projeto de lei. Entretanto, esta análise demonstra que as emendas são utilizadas dentro de outra lógica: a da conexão eleitoral (PEREIRA; MUELLER, 2003), ou seja, o uso de recursos importantes com vistas às eleições. Na prática, as emendas são utilizadas pelos parlamentares para contemplar seus redutos eleitorais tendo como objetivo maximar futuras chances eleitorais.

A análise das emendas parlamentares é conclusiva para reconhecer a baixa efetividade dos resultados. O estudo comparativo mostra que uma parte pequena do que foi solicitado nas audiências públicas ao longo dos anos foi inserido no orçamento por meio das emendas. Além disso, os valores dessas emendas contempladas são pequenos se comparados com o valor disponível para os deputados proveniente do acordo entre os poderes. Isso acontece porque a destinação das emendas é uma decisão mais ligada ao mandato e às estratégias eleitorais, do que às audiências públicas. Como resultado, observa-se também a frágil efetividade dos resultados das audiências, já que elas possuem baixa capacidade de mudança da peça orçamentária.

Apesar deste cenário de frágil efetividade, alguns aspectos positivos relativos às audiências chamam a atenção. Entre eles está o desempenho de funções de *accountability* (FILGUEIRAS, 2011) pelos participantes. Embora as audiências sejam feitas para colher demandas para o orçamento, boa parte dos indivíduos ali presente está interessada em cobrar das autoridades melhorias para seus municípios. Esta constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este não seja o objetivo central das audiências (CUNHA; ALMEIDA, 2011) e ainda que elas produzam mudanças bastante modestas ou ainda nenhum tipo de mudança prática (WAMPLER, 2011).

A análise multidimensional apresentada confirma a fragilidade da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo capixaba. Os diversos estudos sobre IPs têm enfatizado a importância do

desenho institucional para a análise da efetividade. O esforço aqui empreendido, porém, é de acrescentar novos eixos de estudo. Confirma-se, pois, que outros fatores de análise, para além do desenho institucional, são fundamentais e acrescentam novas perspectivas para o estudo da efetividade.

As dificuldades de se mensurar tais resultados, já discutidas por estudiosos (WAMPLER, 2011; PIRES; VAZ, 2011), também se mostraram um desafio neste trabalho, principalmente nas formas de operacionalizar a análise e determinar eixos centrais da pesquisa. Como o presente trabalho está localizado no processo orçamentário no âmbito do Legislativo, foi difícil observar impactos em políticas públicas. Daí a necessidade de uma análise multidimensional.

Acredita-se que este estudo acrescenta à academia uma alternativa metodológica de avaliar a efetividade da participação a partir da interação de dois eixos centrais de análise: os fatores endógenos (que se referem à dinâmica interna das IPs) e os fatores exógenos (características externas às IPs). Este trabalho insere no conjunto de fatores de análise, por exemplo, a relação Executivo-Legislativo, que nem sempre é vista como fator direto de influência da efetividade.

A pesquisa desenvolvida não teve pretensão e está longe de esgotar o assunto. Arriscamos dizer que sua continuidade, especialmente nos próximos quatro anos, com uma mudança nos atores políticos envolvidos (nova gestão no governo estadual, nova legislatura na Assembleia Legislativa e na Comissão de Finanças) poderia ensejar novas perspectivas e resultados de análise. O que se espera é que o presente trabalho inspire novas formas de avaliar a efetividade em instituições participativas.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora C, Rezende; CUNHA, Eleonara Schettini Martins Cunha. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e democratização: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: E. DAGNINO, Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, 2008.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: Um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BRELÁZ, Gabriela de. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo. Tese – Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

CARLOS, Euzeneia. Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, Porto Alegre, 2011.

CORTÊS, Soraya Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus Andre. *Desenho institucional e participação política*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis

relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, Debora C. Rezende de; FERES, Claudia Farias; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

\_\_\_\_\_. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. . In: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo: Cortez, 2009.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. Para um/a outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: *Disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

D'AVILA FILHO, Paulo; JORGE, Vladimyr Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao Poder: Clientelismo e democracia participativa. Desconstruindo uma dicotomia. Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, nº2, v.4, 2004.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relação entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). O poder Legislativo nos Estados diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ESTEVE, Josep Maria Pascual. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Belo Horizonte: Editora UFJF, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Revista Lua Nova, nº49, 2000.

FERES, Claudia Faria; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. *Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil*. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 2002.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Azevedo, Sergio de. *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziella. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, nº67, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. *Revista Lua Nova*, nº 84, 2011.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.2.

\_\_\_\_\_. *Três modelos normativos de democracia*. 1995. Disponível em:

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº4, 2005.

LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia participativa. A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese – Doutorado em Ciências Sociais Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. *Revista Lua Nova*, nº70, 2007.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº29, 1999. MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, nº67, 2006.

MAY, Tim. Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Marcus André. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). Desenho Institucional e Participação Política. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, nº51, 2003.

\_\_\_\_\_. Os meios de comunicação e a prática política. Tempo Social, nº11, 2002. .

MOUFFE, Chantal. *Democracia, cidadania e a questão do pluralismo*. Revista Política e Sociedade, nº3, vol.2 2003.

NOVARO, Marcos. O debate contemporâneo sobre a representação política. Novos Estudos Cebrap, nº42, 1995.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? Novos estudos Cebrap, nº31, 1991.

PATEMAN, Carole. *Participação e Democracia*. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 1992.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; LEITE, Clóvis Henrique de Souza. Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico e presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Revista Dados, Rio de Janeiro, 2003.

PESSINE, Karina Melo. Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007 a 2010). Dissertação – Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Lua Nova, São Paulo, nº67, 2006.

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander Cambrais N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa: Gradiva, 1995.

ROCHA, Arlindo Carvalho. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de accountability. Anpad, Salvador, 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº138, 1998.

SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L. "Para ampliar o cânone democrático", In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Revista Dados, Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, Orlando Alves Junior; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS, Orlando Alves Junior; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). Governança democrática e poder local. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SERAFIM, Lizandra. Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras. Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Minas Gerais. 2008.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: os processos do Orçamento Participativo na cidade de Recife. In: *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SOUSA, Rosilene Magalhães; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Emendas Parlamentares: a relação entre Executivo e Legislativo – a política orçamentária de e interesses e de discriminação. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2010.

TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.9, 2004.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas e RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). Caderno da Escola do Legislativo. Assembleia de Minas Gerais. V13. N 21. Janeiro/junho 2012.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. Lua Nova, São Paulo, n°67, 2006.

VAZ, Alexander Cambrais N. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

VIGNOLI, Francisco H. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. (Org.): Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). Participação e Deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações de resultados. In: *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

YIN, Robert K. Estudos de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. Lua Nova, São Paulo, n°67, 2006.

## **DOCUMENTOS OFICIAIS**

BRASÍLIA. Lei Complementar n°101 de 4 de maio de 2000.

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2015. Espírito Santo, 2015. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2015/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2015/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2014. Espírito Santo, 2013. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2014/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2014/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013. Espírito Santo, 2012. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2013/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2013/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012. Espírito Santo, 2011. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2012/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2012/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2011. Espírito Santo, 2010. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2011/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2011/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2010. Espírito Santo, 2009. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2010/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2010/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2009. Espírito Santo, 2008. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2009/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2009/)

COMISSÃO DE FINANÇAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. Relatório ao Projeto de Lei Orçamentária de 2008. Espírito Santo, 2007. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/orcamento\\_2008/](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/orcamento_2008/)

ESPÍRITO SANTO. Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº7 de 10 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

ESPÍRITO SANTO. Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Resolução 2.700 de 15 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>

## **DOCUMENTOS EM VÍDEO**

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2007. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2007.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2008. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2008.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2009. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2009.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2010. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2010.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2011. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2011.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA 2012. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2012.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA 2013. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2013.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA 2014. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2014.

### **ENTREVISTAS CONCEDIDAS**

ARMANI, Atayde. (23 de abril de 2014). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

DORNELLAS, Lúcia. (25 de maio de 2014). Deputada Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

ESMERALDO, José. (10 de julho). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal (por e-mail). Vitória/ES, 2014.

PAGUNG, Dary. (09 de julho de 2014). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

ROBERTO, Paulo. (25 de abril de 2014). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

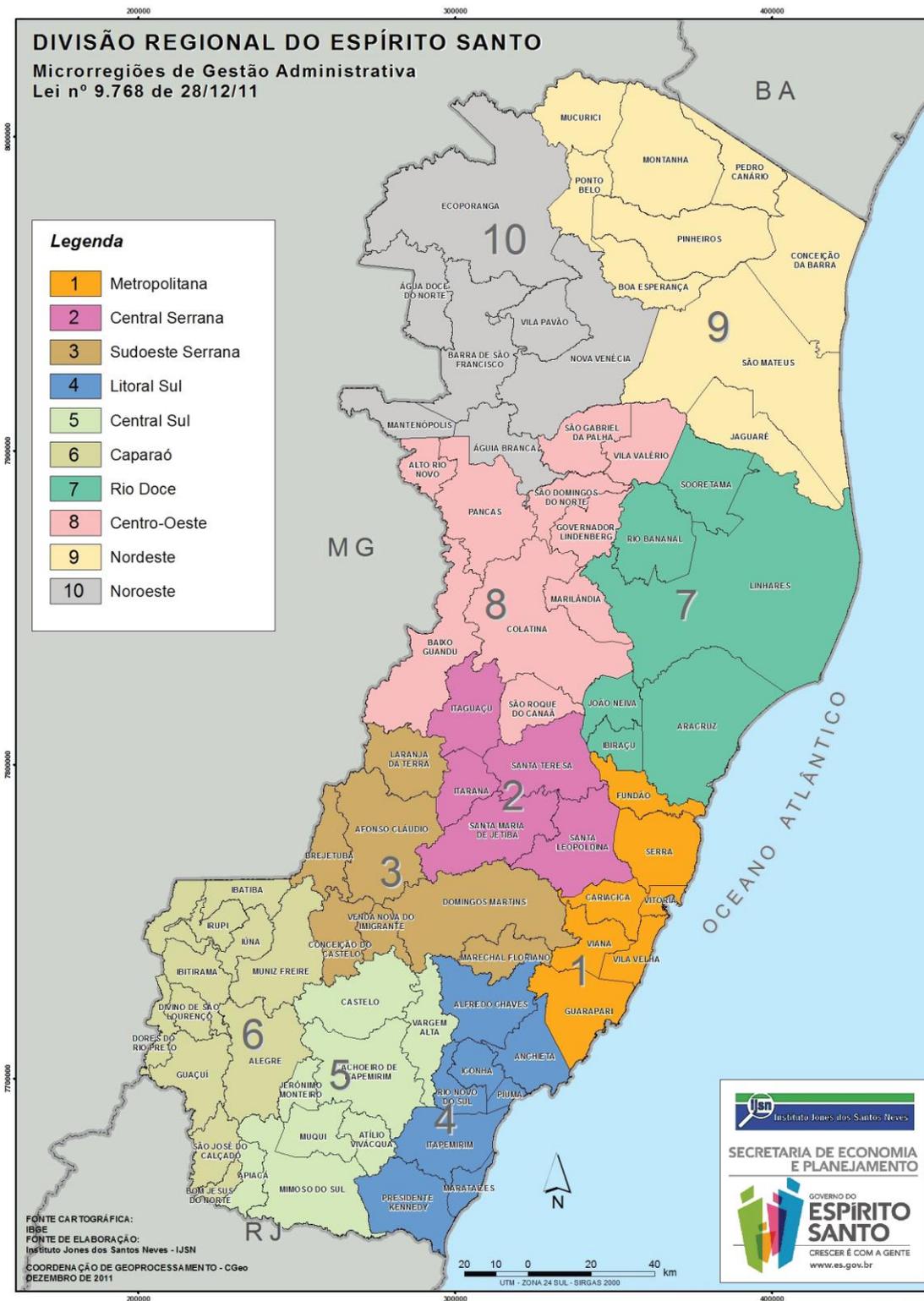
RONCHI, Ilso Júnior. (25 de abril e 2014). Servidor público da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

SAMPAIO, Euclério. (19 de maio de 2014). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

TOLEDO, Luzia. (16 de abril de 2014). Deputada Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

7 ANEXOS

ANEXO 1 – Microrregiões do Espírito Santo



Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo.

**ANEXO 2 – Audiências públicas realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo para apresentação da LOA (2007-2014)**

<b>Audiências Públicas - CICLO 2014 (LOA 2015)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
19/11/2014	Guaçuí	Caparaó (11 municípios)
20/11/2014	Mimoso do Sul	Central Sul (08 municípios)
26/11/2014	Marechal Floriano	Sudoeste Serrana (07 municípios)
03/12/2014	Nova Venécia	Nordeste (09 municípios) Noroeste (07 municípios)
04/12/2014	Baixo Guandu	Centro Oeste (10 municípios) Central Serrana (05 municípios)
08/12/2014	Vitória	Metropolitana (07 municípios) Litoral Sul (08 municípios) Rio Doce (06 municípios)
<b>Audiências Públicas - CICLO 2013 (LOA 2014)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
24/10/2013	Anchieta	Metropolitana (07 municípios) Litoral Sul (08 municípios)
25/10/2013	São Gabriela da Palha	Noroeste (07 municípios) Centro Oeste (10 municípios)
31/10/2013	Divino de São Lourenço	Caparaó (11 municípios)
01/11/2013	Mimoso do Sul	Central-Sul (08 municípios)
07/11/2013	São Mateus	Rio Doce (06 municípios) Nordeste (09 municípios)

08/11/2013	Santa Maria de Jetibá	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (05 municípios)
<b>Audiências Públicas - CICLO 2012 (LOA 2013)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
25/10/2012	Divino São Lourenço	Caparaó (11 municípios)
26/10/2012	Atílio Vivacqua	Central-Sul (08 municípios)
30/10/2012	Santa Maria de Jetibá	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (05 municípios)
31/10//2012	Vitória	Metropolitana (07 municípios) Litoral Sul (08 municípios)
08/11/2012	São Mateus	Rio Doce (06 municípios) Nordeste (09 municípios)
09/11/2012	São Gabriel da Palha	Noroeste (07 municípios) Centro Oeste (10 municípios)
<b>Audiências Públicas - CICLO 2011 (LOA 2012)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
18/10/2011	Vitória	Metropolitana (07 municípios) Metrópole Expandida (06 municípios)
20/10/2011	São José do Calçado	Caparaó (10 municípios)
21/10/2011	Atílio Vivacqua	Polo Cachoeiro (11 municípios)
26/10//2011	Santa Teresa	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (06 municípios)
27/11/2011	Colatina	Noroeste I (05 municípios) Noroeste II (06 municípios) Polo Colatina (06 municípios)
28/10/2011	São Mateus	Litoral Norte (04 municípios) Extremo Norte (04 municípios) Polo Linhares (06 municípios)

<b>Audiências Públicas - CICLO 2010 (LOA 2011)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
04/11/2010	São José do Calçado	Caparaó (10 municípios)
05/11/2010	Atílio Vivacqua	Polo Cachoeiro (11 municípios)
10/11/2010	Vitória	Metropolitana (07 municípios) Metrópole Expandida (06 municípios) Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (06 municípios)
11/11/2010	Marilândia	Noroeste I (05 municípios) Noroeste II (06 municípios) Polo Colatina (06 municípios)
12/11/2010	Jaguaré	Litoral Norte (04 municípios) Extremo Norte (04 municípios) Polo Linhares (06 municípios)
<b>Audiências Públicas - CICLO 2009 (LOA 2010)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
22/10/2009	São José do Calçado	Caparaó (10 municípios)
23/10/2009	Atílio Vivacqua	Polo Cachoeiro (11 municípios)
29/10/2009	São Mateus	Litoral Norte (04 municípios) Extremo Norte (04 municípios)
29/10/2009	Ibiraçu	Polo Linhares (06 municípios)
04/11/2009	Colatina	Noroeste I (05 municípios) Noroeste II (06 municípios) Polo Colatina (06 municípios)
05/11/2009	Marechal Floriano	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (06 municípios)
06/11/2009	Anchieta	Metrópole Expandida (06 municípios)
06/11/2009	Vitória	Metropolitana (07 municípios)

<b>Audiências Públicas - CICLO 2008 (LOA 2009)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
23/10/2008	Guaçuí	Caparaó (10 municípios)
24/10/2008	Cachoeiro de Itapemirim	Polo Cachoeiro (11 municípios)
29/10/2008	São Mateus	Litoral Norte (04 municípios) Extremo Norte (04 municípios) Polo Linhares (06 municípios)
31/10/2008	Colatina	Noroeste I (05 municípios) Noroeste II (06 municípios) Polo Colatina (06 municípios)
03/11/2008	Venda Nova do Imigrante	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (06 municípios)
05/11/2008	Vitória	Metrópole Expandida (06 municípios) Metropolitana (07 municípios)
<b>Audiências Públicas - CICLO 2007 (LOA 2008)</b>		
<b>Data</b>	<b>Município-sede</b>	<b>Microrregiões compreendidas</b>
15/10/2007	Vitória	Metrópole Expandida (06 municípios) Metropolitana (07 municípios)
19/10/2007	Linhares	Litoral Norte (04 municípios) Polo Linhares (06 municípios)
20/10/2007	Santa Teresa	Sudoeste Serrana (07 municípios) Central Serrana (06 municípios)
25/10/2007	Colatina	Noroeste I (05 municípios) Polo Colatina (06 municípios)
26/10/2007	São Mateus	Extremo Norte (04 municípios) Noroeste II (06 municípios)
08/11/2007	Guaçuí	Caparaó (10 municípios)
09/11/2007	Mimoso do Sul	Polo Cachoeiro (11 municípios)

### **ANEXO 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada**

#### **Entrevistados:**

- 1) Deputados membros titulares da Comissão de Finanças no ano de 2014: Dary Pagung, Atayde Armani, Luzia Toledo, José Esmeraldo, Euclério Sampaio, Lúcia Dornellas e Paulo Roberto.
- 2) Funcionários antigos da Comissão de Finanças e que acompanham todo o processo das audiências públicas: Hertz Lincoln de Freitas e Ilso Ronchi Junior.

#### **Questões:**

- 1) Como foi o processo de criação das audiências públicas da LOA?
- 2) Como é o processo de participação?
- 3) Como a comissão de Finanças se organiza para realizar as audiências públicas?
- 4) Como são definidos os municípios onde serão realizadas as audiências públicas?
- 5) Como a relação entre Executivo e legislativo pode influenciar o processo?
- 6) Quais as dificuldades na realização das audiências?
- 7) Como é realizada a divulgação das audiências nos municípios?
- 8) O que é priorizado na apresentação do orçamento?
- 9) Como o senhor (a) vê a participação nas audiências?
- 10) Os deputados estão receptivos para essa participação?
- 11) Qual é o efeito dessa participação na lei orçamentária?
- 12) Ao longo do tempo, o senhor percebe melhoria na qualidade da participação?

## ANEXO 4 - Questionário Survey

### UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES

#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PGCS

**Pesquisa: Efetividade da participação no Legislativo capixaba: um estudo sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014)**

**Responsável: Mestranda Gabriela Zorzal. Email: [gabriela\\_zorzal@hotmail.com](mailto:gabriela_zorzal@hotmail.com)**

**[1]** Qual a sua identificação como participante da audiência pública do orçamento da Assembleia Legislativa?

- Liderança comunitária
- Presidente ou membro de associações da sociedade civil
- Prefeito ou vice-prefeito
- Secretário municipal
- Vereador ou ex-vereador
- Servidor público
- Morador
- Outra. Qual? \_\_\_\_\_

**[2]** Qual município você representa? \_\_\_\_\_

**[3]** Aproximadamente, em que ano começou a participar das audiências públicas do orçamento? \_\_\_\_\_

**[4]** Você participa de alguma organização civil, associação de bairro ou movimento social?   
 Sim  Não

**[4A]** Se sim, quais as organizações civil, associações ou movimentos que participa?

- Associação de Moradores ou Centro Comunitário ou Associação Amigos do Bairro
- Federação das associações de moradores ou de centro comunitário do município
- Organização Pró-esporte / cultura
- Pastoral ou CEBs (Comunidades Eclesiais de Base)
- Organização religiosa
- Economia Solidária
- Organização beneficente
- Conselhos gestores de políticas públicas
- Conselhos temáticos
- Conselheiro ou delegado do orçamento participativo
- Movimento de Mulheres
- Movimento de Moradia
- Movimento pela Saúde
- Movimento pela Educação
- Movimento Estudantil
- Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
- Movimentos dos Pequenos Agricultores Rurais ou da Agricultura Familiar
- Movimento Ambientalista
- Movimento de Defesa dos Direitos Humanos
- Movimento de Defesa da Criança e do Adolescente
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**[4B]** Aproximadamente, em que ano iniciou sua participação nesses movimentos sociais e/ou entidades civis? \_\_\_\_\_

**[5]** É filiado a sindicato?

Sim  Não

**[6]** É filiado a partido político?

Sim  Não

**[6A]** Se sim, diga qual: \_\_\_\_\_

**[7]** É simpatizante de algum partido político?

Sim  Não

**[7A]** Se sim, diga qual: \_\_\_\_\_

**[8]** Qual o seu sexo:  Masculino  Feminino

**[9]** Qual a sua idade: \_\_\_\_\_

**[10]** Qual a quantidade de audiências públicas do orçamento você frequentou?

de 1 a 3  de 4 a 6  mais de 7

**[11]** Quais os papéis ou funções que desempenha como participante nas audiências públicas do orçamento?

repassar informações do orçamento aos moradores do município

mobilizar os moradores do município para as audiências públicas

cobrar das autoridades melhorias para seu município

sugerir prioridades de investimentos no orçamento estadual (LOA) durante as audiências

acompanhar a votação da LOA na Assembleia Legislativa

fiscalizar a inclusão das prioridades definidas nas audiências públicas na LOA

outro. Qual? \_\_\_\_\_

**[12]** Qual dessas frases melhor representa seu envolvimento nas audiências públicas do orçamento?

você não participa das principais decisões

você participa só de algumas decisões

você participa das principais decisões

**[13]** Qual o seu poder de influenciar as decisões na audiência pública do orçamento?

grande poder

médio poder

pequeno poder

**[14]** Qual o seu nível de satisfação quanto à inclusão das demandas das audiências públicas no orçamento do legislativo estadual (LOA)?

muito satisfeito

regularmente satisfeito

pouco satisfeito

**[15]** Qual a importância dada pela Assembleia Legislativa às audiências públicas do orçamento enquanto instrumento de democratização das decisões?

Muita importância

Importância regular

Pouca importância

**[16]** Qual a forma de fornecimento de informações técnicas sobre o orçamento estadual aos participantes da audiência pública?

As informações são fornecidas antes das audiências públicas

As informações são fornecidas durante as audiências públicas de forma clara e objetiva

As informações são fornecidas durante as audiências públicas, mas de forma não clara e objetiva

Não há fornecimento de informações técnicas

**[17]** Nas audiências públicas do orçamento, os participantes da sociedade civil demonstram conhecimento adequado sobre o orçamento estadual?

Muitas vezes

Algumas vezes

Poucas vezes

**[18]** Como você ficou sabendo das audiências públicas da LOA?

- Pela própria Assembleia Legislativa (convite por e-mail, telefonema, site, anúncio, carta)
- Por órgão municipal (prefeitura, câmara de vereadores, associações locais)
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**[19]** Quais as principais dificuldades da Assembleia Legislativa nas audiências públicas no orçamento estadual?

- apresentação clara e objetiva do orçamento estadual
- acúmulo de demandas decididas nas audiências e não incluídas no orçamento estadual
- predomínio de demandas pontuais e localizadas
- falta de participação da população
- divergências entre os parlamentares e o Governo estadual
- disputas partidárias acirradas
- outra. Qual? \_\_\_\_\_

**[20]** Quais as principais dificuldades dos participantes da sociedade civil nas audiências públicas do orçamento?

- acesso a informações claras e objetivas do orçamento estadual
- falta de divulgação adequada das audiências públicas do orçamento
- falta de interesse da população
- local inadequado para as audiências
- outro. Qual? \_\_\_\_\_

**[21]** Como ficou seu interesse pela participação depois de sua participação na audiência pública do orçamento?

- permaneceu igual
- diminuiu
- aumentou
- não sabe

**Anexo 5 – Demandas apresentadas X Emendas parlamentares**

<b>Ano</b>	<b>Município</b>	<b>Demanda</b>	<b>Autor</b>	<b>Emenda ao orçamento</b>	<b>Valor</b>	<b>Autor</b>
2007	Santa Teresa	Caminhos do Campo (programa de pavimentação de ruas) para regiões do interior do município	Evanildo Santos (vereador)	Pavimentação de Ruas	10.000,00	Marcelo Santos
			Evanildo Santos (vereador)	Pavimentação de Ruas	20.000,00	Da Vitória
2007	Colatina	Compra de equipamentos para o Hospital São José	Maria José Vasconcelos (Hospital São José)	Aquisição de equipamentos hospitalares – Fundação Social Rural de Colatina (Hospital e Maternidade São José)	75.000,00	Da Vitória
2008	Cachoeiro de Itapemirim	Apoio para os hospitais filantrópicos	Tony Machado (Santa Casa de Misericórdia)	Apoio financeiro a Entidade Hospital Infantil Francisco de Assis	80.000,00	Luciano Pereira
				Apoio financeiro a Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim	80.000,00	Carlos Casteglione
				Apoio financeiro ao Hospital Evangélico do município de Cachoeiro de Itapemirim.	80.000,00	Carlos Casteglione
				Transferência de recursos para a construção das novas instalações do Pronto Atendimento Infantil do Hospital	10.000,00	Theodorico Ferraço

				Infantil Francisco de Assis.		
				Apoio financeiro para o Hospital Infantil Francisco de Assis - HIFA.	62.000,00	Marcelo Coelho
2008	Ecoporanga	Tratamento de esgoto	Jordimar Damasceno (vereador)	Apoio financeiro para melhoria da rede de esgoto	80.000,00	Paulo Foletto
2008	Venda Nova do Imigrante	Investimento em saúde	Jesus (representante dos hospitais filantrópicos)	Apoio financeiro para aquisição de equipamentos para o Hospital Padre Máximo	15.000,00	Paulo Foletto
				Apoio financeiro para aquisição de materiais de consumo para o Hospital Padre Máximo	40.000,00	Paulo Foletto
				Apoio financeiro para que a Associação das Voluntárias Pró-Hospital Padre Máximo	15.000,00	Paulo Foletto
				Aquisição de 01 (uma) ambulância para Venda Nova do Imigrante	40.000,00	Sérgio Borges
2008	São Mateus	Asfaltamento da estrada que liga São Mateus a Boa Esperança	José Gemiliano Francisco (Associação de pequenos produtores da comunidade de São José)	Elaboração de Projeto Rodoviário da Rod. ES 315 - São Mateus/Boa Esperança - Total de 55 Km	45.000,00	Freitas
2008	São Mateus	Apoio para a Associação de Defesa Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus e seus Afluentes	Marcos Eli (Associação de Defesa Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus e seus Afluentes)	Transferência de Recursos Financeiros à Associação de Defesa Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus e seus Afluentes	10.000,00	Roberto Ferreira
2009	Guaçuí	Recurso para o projeto Fazenda da Esperança	Marco Antônio Viana (vice-prefeito)	Subvenção social (recursos) para a obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da	1.000,00	Luzia Toledo

				Esperança		
				Proteção integral das famílias da obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Atendimento educacional para obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Aquisição de móveis e equipamentos para obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Promoção cultural das atividades da obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Promoção das manifestações culturais populares da obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Capacitação dos jovens obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	1.000,00	Luzia Toledo
				Aquisição de equipamentos para capacitação dos jovens obra social Nossa Senhora da Glória Fazenda da Esperança	33.000,00	Luzia Toledo
2009	Divino de São Lourenço	Mais investimentos para as estradas da região	Sebastião Mateus (secretário municipal de Agricultura e Meio Ambiente)	Pavimentação de ruas no Município de Divino de São Lourenço	100.000,00	Robson Vaillant
2009	Pedro Canário	Investimento em Saúde	Marco Grobério (vereador)	Construção de um pronto atendimento	150.000,00	Wanildo Sarnágli
				Construir, ampliar, reformar a rede pública de saúde no	150.000,00	Rafael Favatto

				município de Pedro Canário, adequando às normas legais, visando à ampliação da capacidade instalada.		
				Construir, ampliar, reformar a rede pública de saúde no município de Pedro Canário, adequando às normas legais, visando a ampliação da capacidade instalada.	70.000,00	Janete de Sá
				Construção de uma Unidade Básica de Saúde, no Município de Pedro Canário.	50.000,00	Da Vitória
				Construção de Unidade de Saúde de Pedro Canário.	190.000,00	Luiz Carlos Moreira
2009	São Gabriel da Palha	Apoio financeiro para os hospitais do município	Carlos Magno Canal (vereador)	Recurso financeiro destinado a Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, para atender a Fundação Hospitalar Social Rural de São Gabriel da Palha, na compra de equipamentos hospitalares.	40.000,00	Janete de Sá
				Equipar a rede pública de saúde do estado e repassar recursos aos municípios para a realização de projetos de reestruturação, adquirindo ambulância para o Município de São Gabriel da Palha.	75.000,00	Rafael Favatto
2009	Colatina	Caminhos do Campo (asfaltamento e pavimentação)	Jarjura (vereador)	Pavimentação de ruas em Alto Rio Novo	50.000,00	Marcelo Santos
2009	Guarapari	Caminhos do Campo (asfaltamento e pavimentação)	Thiago Peterlini Monjardim (vereador)	Pavimentação da rua Anízio de Oliveira (em Taquara do Reino)	50.000,00	Aparecida Denadai
2009	Itapemirim	Pavimentação de estradas	Carlos Magno (morador)	Construção e pavimentação de trecho rodoviário ligando a	10.000,00	Theodorico Ferraço

				Rodovia Safra x Marataízes à Brejo Grande do Norte, Garrafão, Paineiras, Vargem Grande, Rodovia Itapemirim x Rio Novo do Sul (Rodovia da Produção), situado no território do município de Itapemirim		
2009	Marechal Floriano	Recurso para a instituição Casa de Idosos Sou Feliz	Marcos Bittencourt	Apoio financeiro a instituição social Sou Feliz Organização de Amparo a Idosos	30.000,00	Cacau Lorenzoni
				Apoio financeiro a instituição social Sou Feliz Organização de Amparo a Idosos	10.000,00	Marcelo Santos
2009	Marechal Floriano	Apoio para o Instituto Raízes da Terra	Iracema de Paula	Recursos para custeio de profissionais no desenvolvimento das atividades por meio do Instituto Raízes da Terra.	20.000,00	Sargento Valter de Paula
2010	São José do Calçado	Caminhos do Campo interligando a localizada de Pavão até Alegre	Paulinho Bellini (vereador)	Pavimentação asfáltica das estradas que ligam: as comunidades do Pavão e do Campo Alegre, em São José do Calçado	10.000,00	Marcelo Santos
2010	São José do Calçado	Aquisição de um aparelho de ultrassonografia	Paulinho Bellini (vereador)	Aquisição de um aparelho de ultrassonografia para o Hospital São José	10.000,00	Marcelo Santos
2010	Vitória	Emenda para o estádio do Vitória Futebol Clube	Ademar Rocha (vereador)	Custear parte das obras de construção das arquibancadas do estádio do Vitória Futebol Clube	30.000,00	Sérgio Borges
2010	Guarapari	Construção de um hospital	Thiago Paterlini Monjardim (vereador)	Construção, implantação e operacionalização do Hospital Municipal de Guarapari.	1.000,00	Theodorico Ferraço
2011	Vitória		Rose Simões (grupo Especialistas do Riso).	Aquisição de um imóvel e equipamentos para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Sérgio Borges

		Providenciar uma sede e recursos para o grupo voluntário Companhia de Teatro Especialistas do Riso		Repasse de auxílio à Companhia de Teatro Especialistas do Riso	30.000,00	Sérgio Borges
				Aquisição de um imóvel e equipamentos para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Marcelo Santos
				Manutenção dos serviços prestados pela Companhia de Teatro Especialistas do Riso	10.000,00	Theodorico Ferraço
				Aquisição de um imóvel e equipamentos para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Dr. Hércules
				Aquisição de um imóvel e equipamentos para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Élcio Álvares
				Aquisição de um imóvel para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	10.000,00	José Carlos Elias
				Apoio para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Gildevan Fernandes
				Aquisição de um imóvel e equipamentos para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	20.000,00	Luciano Rezende
				Repasse para a compra de um terreno para a Companhia de Teatro Companhia do Riso	20.000,00	Nilton Baiano
				Apoio financeiro para compra de uma sede para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	15.000,00	Solange Lube
				Complementação financeira para a compra de uma sede própria para a Companhia de Teatro Especialistas do Riso	30.000,00	Rodney Miranda

2011	Vitória	Pagamento dos 11,98%	Leandro Machado (Sindicato dos servidores públicos do Legislativo)	Cumprimento do pagamento de pessoal do poder legislativo referente aos 11,98%	10.000,00	Sérgio Borges
2012	Guaçuí	Investimento para os hospitais filantrópicos	Renato Pinho (provedor da Santa Casa de Misericórdia de Guaçuí)	Aquisição de equipamentos para a Santa Casa de Misericórdia de Guaçuí	100.000,00	Sérgio Borges
2012	Pinheiros	Asfaltamento	João Luiz Bayer (vice-prefeito)	Pavimentação de ruas no município de Pinheiros	50.000,00	Sérgio Borges
2012	São Gabriel da Palha	Ampliação do projeto Caminhos do Campo	Altair Ferreira da Fonseca (vereador)	Pavimentação de ruas de municípios de São Gabriel da Palha	100.000,00	Sérgio Borges
		Asfaltamento em estradas do município	Antônio Belinati (vereador)			
		Asfaltamento	Regina Cerri (vereador)			
2012	São Mateus	Investimento em escoamento pluvial da região	Jadir Bachetti (secretário municipal de obras)	Drenagem pluvial do balneário de Guriri – São Mateus	100.000,00	Freitas
2013	Anchieta	Expansão das atividades do Hospital do Movimento de Educação Promocional do ES (Mepes) – aparelhamento e infraestrutura	Joel Duarte (coordenador do Mepes)	Transferência de recursos para o Mepes, em Anchieta, para aquisição de equipamentos	15.000,00	Glauber Coelho
				Aquisição de móveis e equipamentos para o Mepes	20.000,00	Roberto Carlos
2013	Mimoso do Sul	Recursos para o hospital filantrópico de Mimoso do Sul Recursos para hospitais filantrópicos de João Neiva	Tinga Resende (vereador)	Ampliação e qualificação do atendimento para o Hospital Filantrópico Apóstolo Pedro – Mimoso do Sul	5.000,00	Theodorico Ferraço
				Transferência de recursos para o Hospital Filantrópico Apóstolo Pedro – Mimoso do Sul	48.000,00	Marcos Mansur
				Transferência de recursos para o Hospital Filantrópico Apóstolo	20.000,00	Dary Pagung

				Pedro – Mimoso do Sul		
				Transferência de recursos para investimento no setor de ortopedia do Hospital Filantrópico Apóstolo Pedro – Mimoso do Sul	40.000,00	Janete de Sá
2013	João Neiva		Atíla Godoy Rissi (secretário municipal da Fazenda)	Compra de equipamentos para o Hospital e Maternidade Sagrado Coração de Maria	20.000,00	Élcio Álvares
				Compra de equipamentos para o Hospital e Maternidade Sagrado Coração de Maria	50.000,00	Da Vitória
				Compra de equipamentos para o Hospital e Maternidade Sagrado Coração de Maria	20.000,00	Glauber Coelho
2013	Santa Maria de Jetibá	Compra de veículos para a área da saúde	Arlindo Lagass (vereador)	Aquisição de uma ambulância para a prefeitura do município	80.000,00	Cacau Lorenzoni
				Compra de um veículo tipo van para transporte de pacientes	120.000,00	Roberto Carlos
				Aquisição de uma ambulância para a prefeitura do município	40.000,00	Gilsinho Lopes
2014	Alegre	Asfaltamento para distrito de Santa Angélica	Nemrod Emerick (Vice-prefeito)	Pavimentação de estrada em Santa Angélica	1.000,00	Theodorico Ferraço
2014	Mimoso do Sul	Maior repasse para o hospital filantrópico Apóstolo Pedro	Lígia Barros (servidor público)	Reforma do hospital Apóstolo Pedro	5.000,00	Theodorico Ferraço
				Transferência de recursos para o hospital Apóstolo Pedro, para construção e adequação do hospital	48.000,00	Atayde Armani
				Transferência de recursos para o hospital Apóstolo Pedro, para construção e adequação de áreas físicas do hospital	20.000,00	Dary Pagung
2014	Marechal Floriano	Emenda para a casa de idosos “Lar Sou Feliz”	Marcos Bittencourt (representante)	Transferência de recursos para o “Lar Sou Feliz” de amparo a idosos para reforma do auditório	30.000,00	Solange Lube

			da casa de idosos)	Subvenção social para entidade "Lar Sou Feliz"	40.000,00	Sandro Locutor
2014	Marechal Floriano	Pavimentação de ruas	Lidiney Gobbi (prefeito)	Pavimentação da Rua Hertel, em Bom Jesus, Marechal Floriano	10.000,00	Gilsinho Lopes
				Pavimentação de ruas	100.000,00	Marcos Mansur
2014	Marechal Floriano	Quadras de esporte	Lidiney Gobbi (prefeito)	Implementação do programa "Bom de Bola" em Marechal Floriano	10.000,00	Marcelo Santos