



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA MARIA BRENNER SILVA

Fluxos de *Accountability* e Participação Institucionalizada: um estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Maringá

Maringá/PR

2016

ANA MARIA BRENNER SILVA

Fluxos de *Accountability* e Participação Institucionalizada: um estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Maringá

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Almeida

Maringá/PR

2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

S586f Silva, Ana Maria Brenner
Fluxos de *accountability* e participação
institucionalizada: um estudo de caso
sobre a Câmara Municipal de Maringá / Ana
Maria Brenner Silva. -- Maringá, 2016.
83 f; Il.; color.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Almeida

Dissertação (Mestrado em Ciências
Sociais)- Universidade Estadual de
Maringá. Centro de Ciências Humanas.
Departamento de Ciências Sociais, Programa
de Pós-graduação em Ciências Sociais.

1.Ciência Política. 2. Participação
política. 2.Instituições participativa. 3.
Poder Executivo. 4. Poder Legislativo. 5.
Accountability. 6. Câmara Municipal -
Maringá, PR. I.Almeida, Carla, orient. II.
Universidade Estadual de Maringá. Centro
de Ciências Sociais. Pós-graduação em
Políticas Públicas. Departamento de
Ciências Sociais. III. Título.

320.98162 21.ed.

Cicilia Conceição de Maria
CRB9- 1066
CC-003182

ANA MARIA BRENNER SILVA

Fluxos de *Accountability* e Participação Institucionalizada: um estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Maringá

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. A Comissão Julgadora é composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof.^a Dr.^a Carla Cecília Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)

Prof. Dr. José Antônio Martins
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Wagner Romão
Universidade Estadual de Campinas

Dedicatória

*A minha mãe, Gilce Brenner,
pelo investimento nos meus sonhos
desde que eu era uma menina.*

AGRADECIMENTOS

Chegando ao final desta empreitada, quase três anos se passaram, e tenho muito a agradecer. Em primeiro lugar, à Deus. Sempre a Ele! Não é clichê. É gratidão genuína por me abençoar e permitir alçar voos mais altos. Embora muitas pessoas tenham colaborado com a conclusão deste ciclo, nominarei apenas àquelas sem as quais eu não teria conseguido chegar até aqui.

A minha família pelo carinho e compreensão com a minha ausência constante durante esse longo período, por aguentar o meu mau humor, cansaço, choro e estar sempre disposta a aplicar a tão antiga e sempre infalível terapia do abraço.

Aos professores José Antônio Martins e Carla Almeida por propiciarem as condições necessárias ao aprendizado com o carinho de quem tem a vocação para ensinar, fizeram-me traçar um caminho – talvez um pouco mais longo – mas necessário para minha formação. De ouvinte à aluna não regular e, finalmente, Mestranda. Fizeram-me enxergar o mundo com as lentes mais críticas e realistas das Ciências Sociais. Essenciais também para a minha vida acadêmica foram as professoras Wânia Rezende Silva, Ana Lúcia Rodrigues e Maria Ligia Granado Elias. Com a primeira aprendi que a “dissertação não é um bicho papão” e que se o campo te levar a mudar o caminho da pesquisa, acredita, estuda e vai! A segunda mudou para sempre a minha visão sobre as cidades, os muros e as pessoas, sendo assim uma das grandes responsáveis pela mudança do meu objeto de estudo no meio do caminho. A terceira, talvez tenha sido a última incentivadora para que eu estivesse preparada para entender que é possível amar as princesas e ser feminista ao mesmo tempo, que as opções das mulheres mesmo dentro da academia não são fáceis e que se eu for lutar por algo, que seja pela liberdade!

Aos vereadores da 15ª Legislatura, especialmente aos presidentes Ulisses Maia e Chico Caiana que tiveram tanta paciência com as minhas semestrais mudanças de horário, fóruns, congressos, seminários e reuniões. Sem a colaboração de vocês teria sido impossível estudar trabalhando. Não posso deixar de agradecer também aos Procuradores da Câmara Elizeu de Carvalho e Valéria Manganotti Oliveira, à Diretora Geral, Janaína Batista Bucioli que foram extremamente compreensivos e ajudaram-me a dar conta de tudo. Agradeço, também, aos meus amigos Ivan Garcia, Diógenes Moreno e Célia Polesel. O apoio, os conselhos e a ajuda de todos vocês foram indispensáveis para tornar esse sonho possível.

Agradeço as minhas amigas de turma porque sempre fomos muito mais que “colegas”: Jaqueline Hansen, Adriana Lamoglia, Lucienne Mochi, Nana Damasceno, Francielle Muller, Fabiana Ferreira e Lilian Chirnev vocês foram essenciais! A minha veterana, a doce Ana Paula Cavalcante que me acolheu com tanto carinho. E, de forma muito especial, agradeço a primeira pessoa que eu conheci no meu retorno à UEM, a Eloísa de Souza Amaral, indicando-me os caminhos à cantina, ao banheiro, o lugar onde os professores deixavam as pastas para tirar cópia e quando eu não sabia onde era um lugar, ela ia comigo. O mundo precisa de mais “Elôs”... tão disposta e sorridente. Sua boa vontade tornou tudo mais fácil.

Por fim, agradeço, imensamente, uma amiga que o mestrado me trouxe: Carla Ayres. É interessante a rede de solidariedade que une mestrandos e doutorandos. A qualificação acadêmica é um processo extremamente desgastante e solitário, mas o destino, generoso, presenteou-me com pessoas especiais, dispostas a ouvir-me apresentar o mesmo trabalho diversas vezes, trocar experiências, compartilhar textos e muitas outras coisas... Carlinha, devo muito a você! Muito obrigada pelo carinho, paciência e pelo texto “destranca tese” que você generosamente compartilhou comigo!

No final das contas, cursei uma disciplina como ouvinte, duas como aluna não regular, seis como aluna regular, um curso de extensão e muitas, muitas horas de estudo. Conheci muita gente, aprendi muita coisa. Não sou mais a mesma pessoa. Sentirei muita saudade desse casulo transformador chamado Mestrado.

(...) porque os bons exemplos nascem da boa educação; a boa educação, das boas leis; e as boas leis, dos tumultos que muitos condenam sem ponderar: porque quem examinar bem o resultado deles não descobrirá que eles deram origem a exílios ou violências em desfavor do bem comum, mas sim a leis e ordenações benéficas à liberdade pública. E se alguém dissesse: os modos eram extraordinários, quase ferozes, ver o povo junto a gritar contra o senado, o senado contra o povo, a correr em tumulto pelas ruas, a fechar o comércio, a sair toda a plebe de Roma, são coisas que assustam quem as lê, e não poderia ser diferente; digo que toda cidade deve ter seus modos para permitir que o povo desafogue sua ambição, sobretudo as cidades que queiram valer-se do povo nas coisas importantes; (...) E os desejos dos povos livres raras vezes são perniciosos à liberdade, visto que nascem ou de serem oprimidos ou da suspeita de que virão a sê-lo.

Maquiavel

Fluxos de *Accountability* e Participação Institucionalizada: um estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Maringá

RESUMO

Estudos têm identificado o declínio da confiança dos cidadãos nas instituições públicas nos últimos 30 anos tanto nas democracias jovens quanto nas consolidadas. Como determinantes para a insatisfação dos cidadãos são listadas a desconfiança política e a ausência de participação nas esferas de decisão. A literatura nacional e internacional têm apontado para mecanismos de prestação de contas (*Accountability*) como forma de melhorar a qualidade das democracias e garantir sua longevidade. Diante deste cenário, o presente trabalho teve por objetivo apresentar um estudo de caso realizado no município de Maringá (PR) que retratou a participação política através das vias institucionalizadas como forma de exigir responsividade dos eleitos. A pesquisa retratou os Fluxos de *Accountability* desencadeados a partir do incentivo à participação política institucionalizada na Câmara Municipal de Maringá - doravante CMM- especialmente no primeiro biênio da 15ª Legislatura (2013-2016). Nesse período, a Câmara buscou aproximar-se da população incentivando a participação dos cidadãos pela via institucional, principalmente por meio das sessões itinerantes (sessões ordinárias da CMM realizadas nos bairros da cidade) e reuniões públicas para a apresentação do orçamento municipal (as gerais realizadas nos bairros e as temáticas realizadas em outros prédios públicos). A aproximação entre eleitos e eleitores, que tinha como mote aumentar o índice de confiança na instituição, conforme declarou o então Presidente da Casa à época dos fatos, teve como resultado o desencadeamento de Fluxos de *Accountability* vertical e horizontal, envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Ministério Público, gerando a alteração do padrão de relacionamento mantido entre eles anteriormente principalmente pela judicialização das relações.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Política; Poder Executivo; Poder Legislativo; *Accountability*; Câmara Municipal

Flows of Accountability and Participation Institutionalized: a case study of the Municipality of Maringá

ABSTRACT

Studies have identified the decline of public confidence in public institutions over the past 30 years, both in young democracies and consolidated. As critical to the dissatisfaction of citizens are listed political distrust and lack of participation in decision-making spheres. The national and international literature have pointed to accountability mechanisms in order to improve the quality of democracy and ensure its longevity. Against this backdrop, this study aimed to present a case study conducted in the city of Maringá (PR) which portrayed the political participation through the institutionalized pathways as a way to demand responsiveness of elected. The survey portrayed accountability flows triggered from encouraging institutionalized political participation in the City Council of Maringá, especially in the first two years of the 15th Legislature (2013-2016), at which time the House tried to approach the encouraging population citizen participation through institutional channels, mainly through road shows (regular sessions of CMM held in city neighborhoods) and public meetings to present the municipal budget (general, conducted in the districts and thematic performed in other public buildings). The rapprochement between elected and voters, which had as its motto increase the confidence index in the institution, as stated by the then President of the House at the time of the facts, resulted in the unleashing of vertical and horizontal accountability flows involving the executive, legislative, and prosecutors, with the change of pattern of relationships maintained between them earlier, mainly due to the legalization of relations.

Keywords: Political Participation; Executive; Legislative; Accountability; City Council

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ACCOUNTABILITY: UMA DIMENSÃO FUNDAMENTAL DA DEMOCRACIA	17
3 EXECUTIVO E LEGISLATIVO: EM UM RELACIONAMENTO SÉRIO	29
3.1 MODELOS NORTE-AMERICANOS DE RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO..	30
3.2 O MODELO BRASILEIRO (PRESIDENCIALISTA)	32
4 CADA CASO É UM CASO, MAS A PROTAGONISTA É A MESMA	39
4.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	42
4.2 AS EXPERIÊNCIAS DE CURITIBA, SÃO PAULO E VITÓRIA.....	47
4.3 AS SESSÕES ITINERANTES E A CPI DO TRANSPORTE COLETIVO.....	56
4.4 REUNIÕES PÚBLICAS DO ORÇAMENTO	65
4.5 O ANTES E O DEPOIS.....	72
5 CONCLUSÃO	79
6 REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

Estudos comparados em diferentes partes do mundo chamaram a atenção para o aspecto multidimensional do apoio ao regime democrático, o qual compreende, principalmente, três dimensões: a legitimidade do regime; a confiança nas instituições e a satisfação dos cidadãos com o desempenho prático do regime democrático. Nas democracias consolidadas em meados do século XX, tais como Itália e Japão e, em menor grau, Alemanha, o desconforto com o funcionamento das instituições públicas generalizou-se em razão de repetidas experiências de corrupção, engessamento de partidos políticos e outros *défects* institucionais. Países como Holanda, Noruega, Finlândia e Dinamarca – nos quais as instituições respondem melhor à sua missão original – apresentaram melhores índices de confiança, embora também haja oscilação entre os cidadãos destes países. Democracias mais antigas, como as dos Estados Unidos, Inglaterra, França, Suécia e Canadá apresentaram variação preocupante, pois pesquisas realizadas por mais de quatro décadas mostraram que a confiança em autoridades e instituições públicas diminuiu, sistematicamente, nos últimos trinta anos. (MOISES e CARNEIRO, 2008).

A desconfiança generalizada dos cidadãos em autoridades e instituições públicas está relacionada, dentre outros aspectos, com a fragilidade e a insuficiência dos instrumentos de controle, principalmente em democracias jovens. Verifica-se na literatura que os problemas de funcionamento dos mecanismos de controle do poder político na América Latina têm sido tema recorrente nos atuais debates acerca da qualidade institucional das novas democracias latino-americanas.(PERUZZOTTI, 2006). O Brasil está inserido no contexto de jovens democracias latino-americanas nas quais a baixa confiança é recorrente. Dados coletados pelo *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP, 2012) apontam que na maior parte dos 26 países americanos pesquisados o percentual de cidadãos satisfeitos com a democracia está próximo à metade da população¹. Em termos quantitativos, o Brasil ocupa a sétima posição dentre os países analisados, com percentual de 55,4% de indivíduos satisfeitos com o atual regime. Na verdade, o país, assim como outros submetidos no século passado a regimes autoritários, tem vivenciado apenas nas últimas décadas a experiência democrática, de modo que o termo jovem democracia se aplica com propriedade ao atual contexto nacional.

Inobstante seja jovem, a democracia brasileira está relativamente consolidada, a maioria dos especialistas reconhece isso. Mas ela parece enfrentar uma situação paradoxal:

¹ Apenas o Uruguai apresentou percentual superior a 60% de cidadãos satisfeitos com a democracia. Os demais países pesquisados foram: Argentina, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago e Venezuela.

apesar do apoio majoritário ao regime democrático, quase 2/3 dos brasileiros não confiam - em diferentes graus - em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação. *Surveys* realizados por Moisés em 1989, 1990 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade e idade, chegando a influir na disposição dos cidadãos para participar de processos de escolha de governos; e também mostraram que é grande a insatisfação com o funcionamento concreto da democracia (MOISÉS e CARNEIRO, 2008).

Corroborando os dados apresentados nos anos noventa, o IBOPE² apresentou o ICS (Índice de Confiança Social) com dados coletados no mês de julho de 2013 que confirmam a tese ao mostrar que o nível de confiança nas instituições brasileiras é baixo, principalmente em relação às instituições políticas: governo federal (41 pontos); eleições e sistema eleitoral (41 pontos); governo da cidade onde mora (41 pontos); Congresso Nacional (29 pontos) e partidos políticos (25 pontos), considerando uma escala de 0 a 100 pontos. Para além do senso comum que preconiza que “não se deve confiar nos políticos, político nenhum presta ou político é tudo corrupto”, um ponto merece reflexão mais detida: o distanciamento do cidadão das esferas de decisão e a fragilidade e insuficiência dos instrumentos de controle têm perpetuado o ciclo: não participo, não me representa, desconfio.

A participação encurta as distâncias entre eleitos e eleitores e os estudos sobre suas novas formas vem ganhando espaço na literatura. A análise da participação da sociedade civil por meio de novos espaços e mecanismos— principalmente aqueles ligados ao Poder Executivo (Conselhos, Orçamento Participativo, Conferências) — é um tema amplamente estudado. Várias pesquisas analisam a participação da sociedade civil em diversos espaços por meio de diferentes mecanismos como forma de aprofundar a democracia e aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições. Nota-se que no Brasil e, também, em outras partes do mundo há um amplo debate sobre os limites da democracia representativa e a importância da participação da sociedade civil para suprir esses limites e fragilidades (BRELÀZ e ALVES, 2013).

Em função das demandas que ganharam voz pelos movimentos sociais durante anos de mobilização e luta política ocorridas durante a transição de regime, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, legalmente, avanços para a participação popular no Brasil por meio de mecanismos institucionais (referendo, plebiscito e iniciativa popular) e fundou as bases para a criação dos conselhos como importantes instâncias de participação. Assim, a

²<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes.aspx> (acesso em 18/05/2015)

Constituição garantiu as bases legais para a participação da sociedade civil na deliberação de assuntos de seu interesse e na definição de políticas públicas, tornando possível a combinação da democracia representativa com formas inovadoras de participação institucional. Além da criação de espaços e mecanismos, a nova constituição promoveu o princípio de descentralização, tanto na questão do arranjo federativo quanto também na questão política, ou seja, atrelada à participação da sociedade.

Ao longo dos últimos vinte anos a categoria sociedade civil foi projetada para o centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas, ora pela via dos estudos seminais sobre o Orçamento Participativo, ora pelos Conselhos alimentando-se e sendo alimentada pelo debate teórico a respeito dos modelos alternativos de democracia. Sob essa agenda formou-se uma geração de pesquisadores que se voltou para a compreensão dos dilemas e dos avanços da participação institucional. (ALMEIDA e TATABIGA, 2012)

Gabriela de Brelàz e Mario Aquino Alves (2013) apontam que estudos recentes analisam a qualidade da participação e as relações entre os atores e a *accountability* (termo ainda sem tradução para o português que indica responsividade, necessidade de prestar contas) da sociedade civil que participa. Segundo eles, estão surgindo trabalhos com um olhar mais crítico e que destacam a qualidade da participação como uma questão fundamental, abandonando o registro laudatório dos primeiros estudos sobre potencial democratizador da sociedade civil e dos espaços participativos. Os novos estudos buscam responder as seguintes questões fundamentais:

- 1) como se dá a *accountability* da sociedade civil que participa; 2) como se dá a relação entre partidos políticos, governo e sociedade civil nesses arranjos; 3) como a institucionalização da participação pode levar à desmobilização do movimento social e 4) quão efetivamente participativa é a participação. (BRELÀZ e ALVES, 2013, p. 807)

Carla Almeida, Domitila Costa Cayres e Luciana Tatagiba (2015) apresentaram um balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década que apontou como tendência uma nova fase de estudos caracterizada pela sofisticação dos métodos de análise, pelo esforço comparativo e por um olhar para além das instâncias de participação, buscando localizá-las no entorno mais amplo, a partir de sua relação com outros espaços institucionais de participação. Segundo as autoras, tais mudanças foram possíveis pelo próprio avanço da agenda de pesquisa, que agora procura por generalização dos resultados consoante um maior investimento teórico e um enfoque mais “realista” e menos “laudatório” e “normativo” (ALMEIDA, CAYRES e TATAGIBA, 2015).

Levando em consideração esse debate, em especial o conjunto de discussões sobre participação institucionalizada e *accountability* e sua importância para a democracia contemporânea, este trabalho tratará da experiência da Câmara Municipal de Maringá. Um *survey*³ aplicado em Maringá demonstrou que a cidade acompanha os dados nacionais que apontam baixa confiança da população no Poder Legislativo. Os dados coletados no referido *survey* indicaram a Câmara de Vereadores como a instituição democrática **menos confiável**, quando comparada ao governo estadual, governo federal, Assembléia Legislativa, Câmara Federal e Senado, sistema judiciário e partidos políticos.

A Câmara Municipal de Maringá, 15ª Legislatura (2013-2016), especialmente no primeiro biênio (2013-2014), “dentro da proposta de resgatar a credibilidade do Legislativo maringaense”⁴. Buscou aproximar-se da população, através de práticas de participação previstas no Regimento Interno da Casa de Leis, mas não utilizadas pelo Poder Legislativo local nos últimos anos. Tais práticas consistiram, essencialmente, nas seguintes medidas: alteração do horário da sessão ordinária realizada as terças-feiras, a qual passou a ser realizada no período noturno⁵; realização das sessões itinerantes⁶ - foram realizadas 12 (doze) sessões itinerantes no ano de 2013⁷ e 3 (três) no ano de 2014 -; realização de reuniões públicas para apresentação do Orçamento⁸, cuja iniciativa coube à Comissões de Finanças e Orçamento (CFO) em parceria com o Observatório das Metrôpoles.

³ALMEIDA, C. C. R.; RIBEIRO, E. A.; GIMENES, E. R. Banco de dados Cultura política, gênero e eleições presidenciais de 2010 no Brasil. São Paulo: Consórcio de Informações Sociais, 2014. Disponível em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetailBancoDados.aspx?cod=B466>

⁴ Prefácio do então Presidente da Câmara, Ulisses Maia, ao livro “Câmara Municipal de Maringá: 60 anos: 1952-2012”

⁵A redação original do art. 119 do Regimento Interno foi alterada duas vezes no curso do primeiro biênio: a primeira em 16/12/2013 (Resolução n. 599) a qual alterou o horário da sessão ordinária realizada às terças-feiras das 16 horas para as 19 horas e 30 minutos e a segunda em 21/03/2014 (Resolução n. 603) a qual alterou novamente o horário de início da sessão realizada às terças-feiras para 19 horas, sendo que tal alteração permanece em vigor até a data da publicação do presente estudo.

⁶Desde 26/02/1997 era permitido pelo Regimento Interno a realização de sessões itinerantes, em diversos pontos do município, nos termos da Resolução n. 413/97, contudo, não foram realizadas sessões itinerantes nos últimos 10 (dez) anos.

⁷14/03/2013 – OAB; 04/04/2013 – Conjunto Requião; 25/04/2013 – Jardim Alvorada; 02/05/2013 – Lar Escola da Criança; 20/06/2013 – Vila Santo Antônio; 29/08/2013 – APAE; 26/09/2013 – Sociedade Médica; 07/11/2013 – Conjunto Borba Gato; 25/03/2014 – UNINGÁ; 29/04/2014 – Distrito de Iguatemi.

⁸No período compreendido entre o dia 27/10 e 24/11/2014 foram realizadas 12 (doze) reuniões públicas, em diversos bairros da cidade, divididos em regiões previamente mapeadas e agrupadas pelo Observatório das Metrôpoles para discutir em conjunto com a população os rumos para o orçamento público do município para o Exercício 2015, no montante de, aproximadamente, 1 bilhão e 200 milhões de reais.

Embora a Câmara de Maringá seja ainda jovem, completou, no ano de 2015, 63 anos de existência, os mecanismos institucionais de participação nesta instância já estão consolidados há algum tempo através de marcos legais, mas não estavam sendo acionados pelos atores políticos nos últimos anos. Foi a iniciativa da Legislatura 2013-2016 de aproximar a população de seus representantes eleitos e de ativar mecanismos institucionais de participação disponíveis na legislação local, que me trouxe inquietude enquanto pesquisadora. A minha principal curiosidade ao observar de um lugar privilegiado⁹ a aproximação entre o desacreditado Legislativo e a população foi saber se a mudança ocasionada por essa nova forma de relacionamento entre eleitos e eleitores teria impactos institucionais. Conjecturava: será que a maior participação, através das vias institucionais, alterará a até então (aparentemente) estável relação entre Executivo e Legislativo?

Considerando a baixa legitimidade do Poder Legislativo em relação ao eleitorado, em especial a situação da Câmara de Vereadores, a qual foi alçada ao patamar de instituição democrática menos confiável, a questão que se pretende investigar no presente estudo é se a aproximação entre a população e o Poder Legislativo pela via dos mecanismos de participação institucionais previstos no Regimento Interno da Câmara influencia a relação entre os poderes Legislativo e Executivo, acionando mecanismos indiretos de *accountability*. É neste quadro teórico que o presente trabalho se insere. Na discussão conceitual da *accountability* (termo em inglês, sem tradução, que significa controle e fiscalização dos agentes públicos) sua classificação, modalidades e na forma como os destinatários dela estão se empoderando e cobrando responsividade dos eleitos.

O estudo das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, considerando como variável a influência que a participação e a aproximação da sociedade civil com a Câmara de Vereadores pode causar, justifica-se porque como bem observa Márcia Ribeiro Dias: “É importante começar lançando luz sobre o fato de que as relações Executivo-Legislativo na esfera municipal reproduzem, de modo geral, em escala micro, o que acontece na esfera política nacional.” (DIAS, 1999, p. 74). Com a intenção de contribuir para a discussão das implicações da participação nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo e o objetivo de verificar se a participação altera os padrões das relações entre Executivo e Legislativo, a pesquisa consistiu na análise de dois conjuntos de situações que favorecem a participação de forma institucionalizada: sessões itinerantes realizadas pela Câmara no ano de 2013 (em uma

⁹Sou advogada de carreira da Câmara Municipal de Maringá, aprovada no concurso de 2009, em exercício desde 25/01/2010. Faço parte do primeiro quadro permanente de advogados do órgão porque até a exigência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido de que os setores jurídicos e contábeis dos órgãos públicos fossem ocupados por servidores concursados, a Câmara de Maringá só tinha tido procuradores comissionados.

das quais foi instalada a CPI do Transporte Coletivo) e reuniões públicas para a apresentação do Orçamento (Lei Orçamentária Anual - LOA 2015), ocorridas no ano de 2014, que culminaram com a discussão judicial¹⁰ das Leis de Orçamento Anual (LOA 2015 e LOA 2016), a primeira sem solução até o momento e ambas *sub judice*.

O leitor pode questionar a opção metodológica adotada na pesquisa: estudo de caso realizado no município de Maringá. Por que optar por estudar a esfera micro (cidade) quando existem bancos de dados que possibilitariam abordar os temas com maior amplitude, em esfera estadual, federal, latino-americana ou até mesmo mundial? A opção foi proposital e, quiçá, estratégica. Explica-se: o Município é o único ente da federação que existe no mundo físico. É sabido que as pessoas jurídicas tanto públicas quanto privadas são ficções do direito, são documentos e uma sede (a qual se localiza em uma cidade). Existem, concretamente, apenas pessoas físicas e cidades. Estudar as pessoas nas cidades significa verificar como as relações se dão no “mundo real”.

Talvez o fato de apenas o Município existir fisicamente ajude a explicar o descrédito maior da Câmara Municipal e seus vereadores (os quais são conhecidos e vistos pelos eleitores com certa regularidade, moram no mesmo bairro, encontram-se nas festas locais, feiras livres, comércio) quando comparados aos seus pares: deputados e senadores (mais distantes fisicamente, vistos apenas pela televisão e em eventos oficiais esporádicos). Segundo Celene Tonella (2014) “a proximidade espacial garante, em âmbito municipal, que o eleitor tenha maior contato com seus representantes. Potencializa-se a possibilidade de o representado exercer maior fiscalização sobre seus representantes.” (TONELLA, 2014, p.52)

De acordo com dados da Justiça Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral - TSE, 2012) existem no Brasil 5.568 municípios e 57.428 vereadores. Ainda de acordo com os dados do TSE, eleições 2012, foram 449.281 candidatos a vereador no Brasil no último pleito municipal. Diante dos dados, levando em conta o número de vereadores e a proximidade física deles com os eleitores, pois são os políticos eleitos mais próximos e mais acessíveis aos cidadãos, consideramos ser o município o laboratório ideal para testar o peso da participação no tensionamento das relações entre o Poder Executivo e Legislativo e no desencadeamento de Fluxos de *accountability*. Retratando o caso do Município de Maringá e comparando-o com outros estudos de caso já existentes, entendemos ser possível analisar os dados obtidos no âmbito local em conjunto com a literatura para lançar luz e melhor compreender a relação entre Legislativo, Executivo, participação e *accountability* que são relações chaves para a

¹⁰As Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de Maringá relativa aos anos de 2015 e 2016 estão sendo discutidas judicialmente. A primeira, pela Câmara e Prefeitura e a segunda pelo Ministério Público, Câmara e Prefeitura. Informações detalhadas serão prestadas no capítulo específico sobre o estudo de caso.

democracia contemporânea.

Ademais, entendemos que estudar os poderes no âmbito municipal é também uma resposta que a Universidade e seus grupos de estudos, núcleos, observatórios e demais composições oferecem a cidade que os acolhe. Este trabalho está organizado em três capítulos, sendo os dois primeiros teóricos e o último de análise empírica. O primeiro capítulo tem como proposta apresentar o debate sobre *accountability*, seu conceito, classificação e instrumentos. O objetivo nessa etapa é fazer uma aproximação teórica com o tema de estudo, tendo em vista a suposição de que a participação institucionalizada acionaria mecanismos de *accountability* indiretos, alterando o padrão de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo. O segundo capítulo se propõe a discutir os padrões de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, inicialmente comparando o modelo brasileiro ao norte-americano e posteriormente, apresentando indicadores criados por Bruno Caetano (2005) com o objetivo de mensurar o protagonismo do Executivo na formação da agenda legislativa, adaptando-o a realidade local para estabelecer padrões de relacionamento entre poderes municipais antes, durante e depois do biênio 2013-2014, marcado pela participação institucionalizada. No terceiro e último capítulo serão apresentados a metodologia, os casos e os resultados da pesquisa empírica.

2 ACCOUNTABILITY: UMA DIMENSÃO FUNDAMENTAL DA DEMOCRACIA

Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades (TOMIO e ROBL FILHO, 2013). A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão das categorias mandante e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability: answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação). Desta forma, *accountability*:

(...) é uma relação que se estabelece entre mandante e agente ou entre os agentes entre si. No âmbito dos estudos das instituições democráticas, a grande questão é como construir um arranjo institucional que estimule os atores individuais (agentes) a um comportamento mais benéfico possível à coletividade. Ou, como expressa Przeworski, o objetivo “é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”. (TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p.31)

Para que haja uma relação de *accountability* forte, o agente *accountable* deve ter o dever de: i) apresentar informações sobre as suas ações ao mandante e a outros agentes com competência para exigir a informação do agente *accountable*; ii) estar obrigado a justificar suas ações; iii) prever a sanção ou premiação pelo mandante e pelos agentes com competência para tanto. O aspecto *enforcement* (coação) é importante. Não basta o agente apresentar e justificar suas ações, deve haver a possibilidade de ser sancionado por não concretizar os interesses do mandante ou por descumprir normas legais e constitucionais. A ausência da possibilidade de sanção constrói uma forma fraca de *accountability*.

Apesar de não haver consenso quanto à tradução do termo *accountability* para o português e também para outros idiomas, sua identificação como responsabilização teve origem nas nações anglo-saxãs, tornando-se central na história política dos Estados Unidos. Falta ao termo uma definição consensual quanto ao seu significado e uma clara delimitação teórica, tendo em vista que as definições encontradas na literatura tendem a variar não apenas de autor para autor, mas também conforme a tradição disciplinar na qual o trabalho se insere, tendo em vista o termo ser utilizado em estudos da Ciência Política, Administração Pública, Economia e Direito para expressar diversas modalidades de controle das relações entre mandante e agente (políticos e/ou institucionais).

Ricardo Ceneviva (2006), de forma bastante didática, localizou autores importantes que tratam da *accountability* em três grupos principais. De acordo com a resposta que tais

autores dão a questão: “quais mecanismos de controle dos governantes e da burocracia devem ser incluídos sob a rubrica de *accountability*?” De acordo com Ceneviva (2006), Guillermo O’Donnell, Mainwaring, Charles Kenney, Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro podem ser agrupados como os que consideram que apenas os mecanismos de controle formais e institucionalizados devem ser compreendidos sob a noção de *accountability*. Os autores supracitados adotam uma noção de responsabilização que não compreende em seus limites as relações informais de fiscalização e controle, não considerando assim, como agentes de *accountability*, a imprensa e organizações da sociedade civil que comumente se incumbem de monitorar e denunciar abusos e condutas impróprias de agentes públicos no exercício do poder. Nesse sentido, esses autores defendem uma noção menos abrangente de *accountability*.

Estariam presentes no segundo grupo: Delmer Dunn, Robert Keohane e Ronald Oakerson, os quais embora não restrinjam as relações de fiscalização e controle tão somente às formas institucionalizadas e, portanto, admitam um rol de relações bem mais abrangente, estipulam que tais relações devem necessariamente incluir a capacidade de sanção aos agentes públicos. Segundo esses autores, *accountability* implica não apenas responsividade (*answerability*) do governante ou burocrata, mas também e, sobretudo, a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificção do governante ou burocrata por seus atos ou omissões e, eventualmente, imputar-lhe algum tipo de sanção. Vale salientar, contudo, que as sanções aqui não se limitam à letra da lei, isto é, às sanções legais, mas abrangem também sanções simbólicas ou de “caráter reputacional” o que implicitamente engloba uma grande variedade de atores e atividades como agentes de fiscalização e controle, além das previstas relações institucionalizadas. (CENEVIVA, 2006). Por fim, aponta um terceiro conjunto de autores, representado por Patricia Day e Rudolf Klein, Jonathan Fox e David Brown e Samuel Paul que admite toda e qualquer atividade ou relação de controle, fiscalização e monitoramento sobre agentes e organizações públicas como constituintes do conjunto de mecanismos de responsabilização.

Embora existam divergências sobre a definição, há um consenso: a *accountability* é tema fundamental para a teoria democrática, pois está inserida no segundo ideal buscado como princípio orientador da democracia, conforme Abrucio e Loureiro (2004):

A partir da discussão da teoria democrática desde o pós-guerra, a definição de democracia pode ser sinteticamente entendida pela busca de três ideais, tomados como princípios orientadores. Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania – trata-se da ideia de autogoverno, mola mestre do regime democrático. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. E terceiro: o Estado

deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p.2)

Considerando os três ideais a serem perseguidos pela democracia, Abrucio e Loureiro (2004) apresentam formas de *accountability* que se diferenciam entre si na medida em que cada uma delas busca fundamentalmente um dos objetivos básicos do ideal democrático, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação a sociedade. São eles: (i) ***accountability* eleitoral**, garantidor da soberania popular; (ii) **controle institucional durante o mandato**, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e (iii) **criação de regras estatais intertemporais** a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Segundo os autores, estas três formas contemporâneas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos. Diversos modelos institucionais podem derivar dessa concepção, não havendo uma fórmula que garanta maior grau de responsabilização do Poder público. O modelo de *accountability* democrática proposto por eles pode ser sintetizado no quadro abaixo:

Quadro I – *Accountability* Democrática

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<p>Sistema eleitoral e partidário</p> <p>Debates e formas de disseminação de informação</p> <p>Regras de financiamento de campanhas</p> <p>Justiça Eleitoral</p>	<p>Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</p> <p>Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas)</p> <p>Imprensa livre e possibilidade de obter diversidade de informações</p>
Controle Institucional durante o mandato	<p>Controle parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas, etc)</p> <p>Controle judicial (controle de constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais, etc)</p> <p>Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira)</p> <p>Controle do desempenho de programas governamentais</p> <p>Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo etc)</p>	<p>Independência e controle mútuo entre os Poderes</p> <p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo regime do mérito (Meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público</p> <p>Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (consensualismo)</p>
Regras estatais intertemporais	<p>Garantias de direitos básicos pela constituição (cláusulas pétreas)</p> <p>Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>Limitação legal do poder dos administradores públicos</p> <p>Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos público ou equivalentes</p> <p>Mecanismos de restrição orçamentária</p> <p>Defesa de direitos intergeracionais</p>	<p>Predomínio do império da lei</p> <p>Eficácia dos mecanismos judiciais</p> <p>Definição de assuntos e regras que valham para o Estado, independente dos governos de ocasião</p>

Fonte: Abrucio e Loureiro, 2004, p. 3-4

Fabrcio Ricardo de Lima Tomio e Ilton Norberto Robl Filho tambm elaboraram um quadro bastante interessante e didtico acerca das modalidades de *Accountability*, tendo como fundamento a classificao de O'Donnell (1997), o qual inspirou a elaborao do Quadro II (abaixo) que reproduz em parte as ideias dos autores:

Quadro II – Modalidades de Accountability

<i>Accountability</i> vertical (eleitoral)	Cidadãos sancionam por meio de eleio os representantes e autoridades eleitas (pelos atos e resultados promovidos)
<i>Accountability</i> vertical (social)	Sociedade organizada e imprensa sancionam por meio de denncia e exposio pblica os agentes estatais eleitos ou no eleitos
<i>Accountability</i> horizontal (institucional)	Agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informaes e justificaes de outros agentes estatais, alm de poder sancion-los

Fonte: TOMIO e ROBL FILHO, 2013, p.30

O ponto de partida de qualquer governo democrtico o processo eleitoral. As eleies peridicas proporcionam, a um s tempo, o exerccio da soberania popular e o controle dos governantes, pois os eleitos precisam, de tempos em tempos, prestar contas de seus atos aos cidados. Contudo, o bom desempenho democrtico no o assegurado apenas pelo voto. o necessrio que sejam asseguradas condies bsicas para a realizao de eleies legtimas: liberdade de expresso e de reunio; tolerncia entre opinies divergentes; disponibilidade de informaes ao conjunto do eleitorado e garantia do prprio direito de voto a todos os cidados os quais no podero ser impedidos de participar da eleio.

O processo eleitoral depende, tambm, da criao de regras que tornem mais fidedigna a relao entre representantes e representados. o preciso constituir adequados instrumentos de *accountability* para a sua realizao. Abrucio e Loureiro (2004) destacam, conforme sintetizado no quadro I (acima): (i) a escolha do sistema eleitoral, fundamental para garantir uma representao a mais justa possvel da vontade do eleitorado; (ii) a existncia de uma justia independente que preserve a lisura do pleito; (iii) o uso de mecanismos para estimular a disseminao das informaes e do debate sobre as alternativas colocadas a populao; (iv) o estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econmico e delimitem uma situao de relativa igualdade entre os concorrentes, alm de assegurar a transparncia dos gastos eleitorais, a fim de o cidado possa se informar sobre os interesses vinculados aos partidos e candidatos e, com estas informaes, efetuar suas escolhas e controlar os eleitos.

Contudo, a democratização do Poder público deve ir para além do voto, pois o processo eleitoral apresenta uma importante limitação: sua incapacidade de garantir o controle por completo dos governantes. As eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes. De acordo com Guillermo O'Donnell (1997):

(...) por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia, ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que eu chamo de “*accountability vertical*”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'DONNELL, 1997, p. 28)

Considerando que as eleições são periódicas, os cidadãos somente poderão avaliar o desempenho dos seus representantes no próximo pleito, via retrospectiva. Contudo, e ainda segundo O'Donnell (1997), não está claro até que ponto as eleições são efetivas como mecanismos de *accountability*:

Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas. Embora possam estar corretas (não tratarei do tema aqui), parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral. (O' DONNELL, 1997, p. 29)

Se a ideia da *accountability* remete a uma contínua prestação de contas pelos governantes, é necessário estabelecer outras formas de controle de modo a possibilitar a aplicação de sanções antes das próximas eleições, razão pela qual foram criados os controles institucionais (segunda célula apresentada no quadro I), que podem ser acionados durante o mandato. A efetividade dos controles durante o mandato depende da transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

Abrucio e Loureiro (2004) observam que no início a responsabilização política era buscada, basicamente, pelos controles procedimentais clássicos – judiciais e de auditorias das contas públicas – pelo controle parlamentar e, em menor medida, alguns mecanismos de participação popular ou controle societal independente dos poderes públicos. Predominavam, na verdade, os controles horizontais dos governantes, segundo a classificação de O'Donnell, ou seja: o controle do cumprimento das normas burocráticas era realizado pelos Tribunais de Contas, auditorias financeiras independentes ou pelo Judiciário, e o controle político era feito pelo Parlamento.

Atualmente, ainda segundo Abrucio e Loureiro (2004), existem cinco tipos de instrumentos de *accountability* passíveis de serem acionados durante o mandato: O primeiro deles é o **controle parlamentar**, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Para que o parlamento tenha sucesso na utilização destes instrumentos, é preciso que ele contenha um conjunto de capacidades institucionais, no que se refere às competências legais, à autonomia financeira e à qualidade de seu corpo técnico. Além disso, necessita-se de uma classe política que, baseada numa cultura cívica democrática, dê valor à atividade fiscalizatória do parlamento.

Os **controles judiciais** constituem uma outra maneira de fiscalizar ininterruptamente o poder público. Seu objetivo maior é garantir que os governantes e altos funcionários públicos atuem de acordo com a lei. Para tanto, tribunais analisam a legalidade das normas produzidas pelo Legislativo e pelo Executivo pela via das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ao passo que o Ministério Público, associações e partidos políticos também podem acionar o Estado – judicialmente - para que determinadas regras legais sejam cumpridas. A independência funcional e a existência de uma burocracia meritocrática são condições essenciais para o bom exercício dessa função no sistema de *accountability*.

A *accountability* durante o mandato pode ser realizada, ainda, pelo **controle administrativo-financeiro** das ações estatais. Normalmente, este tipo de fiscalização é feito por auditorias independentes ou Tribunais de Contas. O objetivo é verificar se o Poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. No uso deste instrumento de responsabilização democrática, além de acompanhar e avaliar os procedimentos, é preciso também examinar os aspectos substantivos que envolvem a

eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Abrucio e Loureiro (2004) destacam que utilização de mecanismos de **controles dos resultados da administração pública** é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isto pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro.

Cabe destacar, por fim, os instrumentos de **controle da sociedade** durante os mandatos. Eles funcionam por meio de mecanismos de consulta popular (como o plebiscito), de conselhos consultivos e/ou deliberativos no campo das diversas políticas públicas (saúde, educação etc.), da figura do *Ombudsman* – quando este tem autonomia funcional efetiva perante os governantes –, de processos orçamentários participativos e da parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos.

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Nessa modalidade, uma parcela da população (mandante) exige informações e justificações dos agentes, porém a sanção ou o prêmio não acontece de maneira direta pelas eleições. Com o intuito de tornar os agentes (eleitos ou não) mais responsivos e de auxiliar na construção e aprofundamento das instituições democráticas, a sociedade civil e a imprensa gradativamente desempenham uma forma de *accountability* social e sancionam os agentes por meio da exposição pública.

Peruzzotti (2006) utiliza o conceito de *accountability* social para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis e a imprensa guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de servidores e empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos essenciais, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção e exercer pressão sobre as agências de controle para que ativem os mecanismos de investigação e sanção cabíveis. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve

novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo. O autor não utiliza o conceito para tratar das modalidades de participação social institucional, porém me apropriei do conceito e o utilizarei também para as situações que envolvem a participação institucionalizada.

Peruzzotti (2006), referindo-se à América Latina, unifica as células dois e três do quadro I, criado por Abrucio e Loureiro (2004) e transcrito no início da exposição, quando traz o constitucionalismo (regras estatais intertemporais) para junto do controle social. Segundo ele:

O surgimento de novas formas de intervenção civil, organizadas em torno de uma política de direitos e de prestação de contas, indica a presença de um salutar processo de renovação política na região, processo este destinado a unificar dois elementos que a tradição democrática populista mantinha separados: a democracia e o constitucionalismo. No passado, os limites e os freios legais ao poder haviam sido desvalorizados devido ao majoritarismo democrático populista, que os via como obstáculos para a realização da vontade popular. A mudança política e cultural ocorrida em várias das sociedades latino-americanas para uma forma constitucional de democracia, que deixou para trás os excessos do plebiscitarismo populista, contribuiu para redefinir os termos do contrato democrático representativo em direção a um modelo de prestação de contas. (PERUZZOTTI, 2006, p. 3)

A *accountability* social torna as relações entre representantes e representados mais complexas e tensas. Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente e constante monitoramento de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos deles se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo:

Sob o modelo de prestação de contas, os representantes não recebem um cheque em branco que os autoriza a atuar de forma totalmente discricionária até a próxima eleição. O mandato representativo se encontra agora sob a supervisão de uma combinação de mecanismos formais e informais destinados a fazer com que os representantes atuem responsabilmente e levem em consideração os interesses dos representados. (PERUZZOTTI, 2006, p. 4)

Nesse processo de exposição pública, os agentes dotados de competência para exigir *accountability* horizontal seriam compelidos a exercer sua função sobre os agentes estatais. É justamente este fluxo de *accountability* que se pretende estudar no presente trabalho. O acionamento de uma forma de controle institucional durante o mandato - controle social, segundo Abrucio e Loureiro (2004) ou *accountability* vertical, segundo O'Donnell (1997)- , desencadeou, no caso da Câmara de Maringá, outra forma de controle institucional, horizontal, segundo a classificação de O' Donnell. Tal forma de controle não estava sendo

utilizada naquele momento pelos agentes que detinham as prerrogativas de fazê-lo, mas foi acionada pela participação institucionalizada gerando um fluxo de responsividade.

Conforme anunciado na introdução, foram dois conjuntos de fatos que deram início a presente pesquisa, pois, cada um ao seu modo, proporcionou maiores experiências de participação institucionalizada à população maringense. Foram eles: sessões itinerantes, nas quais as atividades ordinárias da Câmara foram levadas até os bairros e reuniões públicas para apresentação do orçamento.

Sessão itinerante é uma sessão ordinária da Câmara realizada fora de seu prédio. Para viabilizar essa aproximação física entre eleitos e eleitores, todos os vereadores e parte da burocracia são deslocados do prédio sede do Poder Legislativo para uma associação de bairro, de classe, escola ou paróquia, um local no qual será realizada a sessão da Câmara, tal qual ocorreria normalmente, porém fora da sede e perante as pessoas que se fizerem presentes, as quais são normalmente convidadas para lá estarem e participarem. Normalmente, em tais sessões, são entregues títulos honoríficos às pessoas que guardem alguma relação com o local no qual está sendo realizada a reunião.

As reuniões públicas para apresentação do orçamento, por sua vez, foram organizadas pela então Presidência da Câmara, em conjunto com a Comissão de Finanças e Orçamento (também da Câmara) e o Observatório das Metrópoles (órgão de pesquisa vinculado à Universidade Estadual de Maringá) que cuidou de dividir a cidade em regiões e introduzir o assunto do orçamento municipal trazendo informações a respeito da região em que se realizava a reunião.

Retomei os casos neste momento para chamar a atenção do leitor e mostrar a razão pela qual o caso de Maringá é importante e foi escolhido para ser retratado no presente trabalho: foram dois conjuntos de situações diferentes que proporcionaram experiências de participação na política local: as sessões itinerantes no ano de 2013 e as reuniões públicas do orçamento no ano de 2014. Durante uma sessão itinerante realizada no ano de 2013, movimentos sociais exigiram a abertura da CPI do Transporte Coletivo. Das reuniões públicas do orçamento, realizadas no ano de 2014 com o apoio e colaboração direta do Observatório das Metrópoles (órgão de pesquisa vinculado a Universidade Estadual de Maringá), tiveram início as discussões judiciais do orçamento.

Pois bem. Peruzzotti (2006) aponta que a política de *accountability* social representa uma das diversas formas de politização com base na sociedade civil presente nas novas democracias. Distingue, dentro desse universo de formas associativas que integram os atores da política de *accountability* social dois principais: i) os movimentos sociais conjunturais de setores sociais diretamente afetados pelas ações estatais discricionárias e ii) as associações

civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente. Ambos atores são cruciais para a política de *accountability* social e cada um deles cumpre um papel específico na “difícil e sinuosa tarefa de melhoria do desempenho institucional das novas democracias”. (PERUZZOTTI, 2006, p.6)

Um importante ator da política de *accountability* social está constituído por uma rede de associações civis e ONGs altamente profissionalizadas e que se localizam no que se poderia denominar: os setores de elite das sociedades civis latino-americanas. Geralmente os programas, as iniciativas e as propostas destes grupos estão direcionados por uma visão sistêmica que procura gerar respostas para problemas que são percebidos como estruturais ou de longa data. Os atores que integram este grupo são setores profissionais. Boa parte recebe financiamento de fundações estrangeiras e, em alguns casos, representam as filiais locais de organizações transnacionais.

Além das organizações sociais supracitadas, observa-se o surgimento de movimentos sociais pontuais, os quais aparecem reclamando demandas específicas. Estes atores estão organizados em torno de uma demanda concreta e particular, “geralmente o pedido de justiça e esclarecimentos de casos particulares, ou seja, representam reações de setores sociais diretamente afetados por práticas estatais discricionárias.” (PERUZZOTTI, 2006, p. 7).

Segundo Peruzzotti (2006), a ativação de agências de controle pode ocorrer de maneira direta ou indireta. A ativação indireta é produto da pressão social exercida por um movimento ou organização ou por algum escândalo midiático que devido aos custos em termos de imagem que a denúncia gera ao governo ou às autoridades envolvidas faz que as agências ou servidores públicos tomem providências, seja forçando a renúncia/exoneração dos suspeitos, seja iniciando um processo administrativo ou judicial ou mesmo estabelecendo uma comissão parlamentar de inquérito.

No caso de Maringá, ocorreu, no primeiro biênio da 15^a Legislatura, um exemplar de cada caso descrito por Peruzzotti: a deflagração de uma CPI em razão das demandas de movimentos sociais pontuais (a primeira CPI concluída com êxito na história da cidade) e a discussão judicial dos orçamentos para os anos de 2015 e 2016, fruto da intervenção direta de um órgão de pesquisa da Universidade, altamente especializado, vinculado a uma rede nacional que discute a questão das metrópoles. O acionamento de tais mecanismos de *accountability* social, indica, segundo Peruzzotti (2006) o surgimento de uma nova e importante preocupação com a qualidade e o desempenho das instituições democráticas latino-americanas e não deve ser considerado como um fenômeno circunscrito às democracias frágeis e não consolidadas:

A política de *accountability* social representa uma forma primordial de politização em qualquer democracia – recente ou longeva, consolidada ou não consolidada –, já que serve para provar se a conduta dos representantes políticos e dos funcionários não eleitos se adequa ou não aos princípios normativos que dão legitimidade ao contrato representativo. (PERUZZOTTI, 2006, p. 14)

Estas “políticas de desconfiança” segundo ele, são essenciais para o fortalecimento da confiança no sistema institucional de qualquer democracia:

Ao reforçar os mecanismos institucionalizados de desconfiança, a política de *accountability* social contribui para fortalecer os laços de confiança entre a classe política e os cidadãos: a existência de mecanismos efetivos de desconfiança institucionalizada sustenta o vínculo representativo ao permitir a generalização da confiança social nas instituições representativas. Estas fornecem ao cidadão uma rede de dispositivos de segurança que fazem que com o sistema ative mecanismos efetivos de sanção nos casos em que sua confiança seja traída. (PERUZZOTTI, 2006, p. 15)

O capítulo objetivava fazer uma aproximação teórica com o objeto de estudo por meio de uma revisão bibliográfica da literatura nacional e internacional acerca da *accountability*, no decorrer da qual identificamos que o caso de Maringá é relevante e merece um estudo de caso específico porque dentro do biênio 2013-2014 da 15ª Legislatura da Câmara Municipal verificou-se a ocorrência das duas modalidades de *accountability* social mencionadas por Peruzzotti (2006): pelo movimentos sociais e pelas agências especializadas em pesquisa.

Contudo, como um dos objetivos da pesquisa é verificar se o acionamento de um mecanismo de *accountability* pode gerar fluxos de responsividade e alterar padrões de relacionamento entre poderes municipais, é preciso, inicialmente, identificar se existe um padrão para, num segundo momento, verificar se houve ou não alteração. O próximo capítulo se encarregará de trazer ao conhecimento do leitor como a literatura tem enfrentado a questão do relacionamento entre poderes para que se possa ter o quadro teórico completo e analisar os casos à luz da literatura.

3 EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM UM RELACIONAMENTO SÉRIO

O estudo das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo exige um necessário debruçar prévio sobre como os parlamentares se relacionam entre si. Apenas após entendermos melhor esta logística interna do parlamento, é possível avançar rumo ao relacionamento externo. Para tanto, o capítulo terá início com uma explicação sobre a forma como os congressistas norte-americanos se relacionam entre si e com o Poder Executivo. O Congresso norte-americano é o congresso mais estudado do mundo. Provavelmente, sobre este tema se concentra a mais volumosa literatura existente em Ciência Política (LIMONGI, 1994). Em contrapartida, segundo Bruno Caetano (2005) não há, na literatura especializada, largo conhecimento acumulado sobre o funcionamento das relações Executivo-Legislativo na esfera local. Redunda, no senso comum “a visão folclórica de que prefeitos e vereadores são representantes de um poder menor, dados a questões de pouca relevância, meramente paroquiais”. (CAETANO, 2005, p.102). No que cerne à produção nacional existente “quando o assunto é o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, não há amplo consenso na literatura” (TONELLA, 2014, p. 51).

Diante da produção acadêmica menor em relação ao tema e seguindo o conselho de Limongi, “se se pretende alterar esta situação, travar conhecimento com o debate que se desenvolve entre os estudiosos do Congresso mais estudado de todo o mundo me parece um bom começo.” (LIMONGI, 1994, p. 4). Por esta razão, far-se-á, inicialmente, uma breve revisão da literatura norte-americana sobre os modelos de relação Executivo-Legislativo lá praticados no âmbito federal.

Antes, porém, é necessário desmitificar uma questão importante. Conforme bem observa Limongi (1994), o congressista, como todo e qualquer indivíduo e em qualquer país do mundo, tem seus interesses particulares e pauta suas decisões por estes mesmos interesses. Logo, ao decidir sobre as políticas a serem adotadas, não pensa no bem comum ou qualquer outro valor mais elevado. Até pode fazê-lo, mas procura maximizar a utilidade, qual seja: sua reeleição. Desta forma, mesmo que movido pelo melhor dos interesses, o congressista terá que se reeleger para poder realizá-los. “Congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição”. (LIMONGI, 1994, p. 4).

3.1 MODELOS NORTE-AMERICANOS DE RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO:

As discussões mais circunstanciadas sobre as relações Executivo-Legislativo se dão sob a égide do Novo Institucionalismo. Por esta razão, reconstruiremos parte do debate travado no âmbito desta perspectiva, abordando dois dos principais modelos que surgem da literatura norte-americana para explicar o relacionamento dos parlamentares entre si e com o Poder Executivo: o modelo distributivista e o modelo partidário.

O modelo distributivista tem como princípio basilar o empenho dos parlamentares na busca da reeleição. As chances de um deputado se reeleger são diretamente proporcionais às políticas e benefícios oferecidos por ele ao seu eleitorado. Este é o motivo pelo qual as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a uma clientela eleitoral claramente identificada. Tal prática garante bons dividendos eleitorais. Neste modelo, o voto do eleitor é economicamente informado. Ele compara os benefícios que espera receber dos diferentes candidatos, desconta os custos das políticas propostas em termos de taxação e escolhe aquele que lhe oferecer maiores benefícios. Eleitores preferirão políticos que lhes oferecem benefícios tangíveis e dispersam os custos. (LIMONGI, 1994).

Como o sistema eleitoral norte-americano é distrital, o vínculo entre representantes e representados faz que os primeiros sejam vistos como promotores de políticas nos seus distritos. Para realizar tal mister, os congressistas se inscrevem em comissões que melhor atendem seus interesses eleitorais pois no modelo distributivista o sistema de comissões corresponde ao eixo estruturador das atividades legislativas. No modelo norte-americano, cada comissão tem jurisdição sobre uma área específica, de forma exaustiva e não concorrente. As comissões analisam as matérias de sua jurisdição em primeira instância, decidindo se aquele assunto deve ou não ser apreciado pelo plenário. De acordo com este modelo, o Congresso delega às comissões a prerrogativa de legislar na área de sua jurisdição, constituindo um sistema altamente descentralizado. “Em última análise, o modelo distributivista procura explicar como as minorias governam”. (CAETANO, 2005, p. 103).

Importante observarmos uma ressalva feita por Limongi no que diz respeito a escolha das políticas distributivistas: elas assumem esta característica em função do imperativo eleitoral ao qual os representantes estão submetidos. Para garantir sua reeleição, congressistas devem lutar para levar benefícios para seus distritos. Isto explica a natureza conflituosa das relações entre os congressistas: cada um querendo levar a maior quantidade de benefícios possíveis para seu eleitorado (LIMONGI, 1994).

Imersos em uma situação conflituosa, lutando para se apropriar de recursos escassos, os congressistas estabelecem uma espécie de “mercado de votos” no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote na política que me interessa. Esta troca de votos é conhecida na literatura norte-americana por *logroll*. (LIMONGI, 1994). O mercado de votos tem um ponto em comum com o mercado econômico: trocas são vantajosas para ambas as partes. No entanto, votações não são concomitantes

Entre o meu voto em apoio à política de seu interesse e o seu à política que me interessa há um lapso de tempo que ameaça a sorte do nosso acordo. Que garantia tenho eu de que você honrará seu compromisso? (LIMONGI, 1994, p. 12).

Importante destacar neste momento o papel das comissões no modelo distributivista. As comissões estruturam e permitem a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas. Dois traços do sistema de comissões são essenciais para que ele venha a desempenhar este papel: i) o processo através do qual os congressistas são distribuídos pelas diferentes comissões; ii) os poderes legislativos a elas garantidos.

As normas de funcionamento do Congresso norte-americano garantem aos partidos a prerrogativa de distribuir seus membros pelas comissões. Uma vez composta a lista partidária, esta é submetida ao plenário, a quem cabe, em última instância, o poder formal de distribuir seus membros pelas diferentes comissões. “Boa parte do debate entre as três perspectivas aqui consideradas gira em torno das seguintes perguntas: que interesses de fato prevalecem nesta distribuição? O interesse individual de cada congressista, o do plenário ou o dos partidos?” (LIMONGI, 1994, p. 14)

Sintetizando: congressistas querem se reeleger e para isto precisam contentar suas clientelas. A organização interna do congresso norte-americano propicia o atendimento deste interesse, já que naquele país as comissões têm monopólio de proposição em sua jurisdição e os membros são escolhidos de acordo com seus próprios interesses. Poderes legislativos especiais são transferidos às comissões, de tal sorte que barganhas são consumadas no interior delas e não em plenário.

Diferente do modelo distributivista, no modelo partidário a ênfase está nas regras legislativas que concedem ao partido majoritário uma série de vantagens e poderes especiais os quais são usados para controlar as ações das comissões em função do interesse dos membros do partido. Assim como na regra do congresso norte-americano, a presidência da comissão cabe ao membro mais antigo. A essência do modelo estaria na manutenção, pelo partido, de seus membros mais leais, ou seja, apenas seria reconduzido à comissão de seu

interesse o parlamentar que se mantivesse fiel ao partido, de modo que o membro mais antigo na comissão – e presidente da mesma – seria sempre alguém comprometido com os interesses do partido. Em tal modelo, o partido majoritário funciona como uma espécie de "cartel legislativo que rouba o poder do Congresso, pois possui a chave das normas que comandam o processo legislativo". (CAETANO, 2005, p.103).

A força dos partidos reside na condição que eles têm em designar os membros nas diversas comissões assim como na capacidade de ditar a agenda dos trabalhos. Em suma, no modelo partidário o sistema de comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. Em vez de focar as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, os autores adeptos dessa corrente propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário.

Ainda que estudos empíricos citados por Limongi (1994) reiterem as evidências tradicionalmente usadas para provar a fraqueza dos partidos norte-americanos, os novos institucionalistas mostram que a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão.

O modelo partidário é construído em oposição ao modelo distributivista e, embora existam pontos de contato, são de difícil conciliação. O confronto entre ambos não se limita ao campo teórico, havendo considerável debate empírico. Desde os anos 70, observa-se no congresso norte-americano tensão entre o partido e as iniciativas individuais dos parlamentares (LIMONGI, 1994).

3.2 O MODELO BRASILEIRO (PRESIDENCIALISTA)

O processo de redemocratização brasileiro foi acompanhado de intenso debate institucional. No decorrer do debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais eram os alvos principais das propostas de reforma institucional. De acordo com os analistas da época, o presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais de difícil solução e os partidos reformulados com a redução de seu número e um mínimo de disciplina.

De acordo com esse diagnóstico, a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. Em suma, a sorte da democracia brasileira dependeria do exercício da engenharia institucional. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 19).

Contudo, a Constituição Federal de 1988 não adotou as reformas defendidas pelos

adeptos da engenharia institucional. O presidencialismo foi mantido e legitimado pelo plebiscito de 1993 e a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuaram sendo adotados.

Por isso os analistas insistem em afirmar que a base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 19).

De acordo com as previsões, estaríamos diante de um “presidente impotente e fraco” em contraponto a um legislativo povoado por “partidos carentes de disciplina”. No entanto, não foi assim que aconteceu. Figueiredo e Limongi (1999) apontam para dois pontos que não foram percebidos pelos analistas à época: i) os poderes do Presidente da República foram imensamente ampliados com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo; ii) os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados.

Assim, o sistema político brasileiro opera hoje sob base diversas das quais operou o regime de 1946. Figueiredo e Limongi (1999) apresentam resultados que questionam as conclusões e inferências encontradas na literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Segundo os autores, suas pesquisas não demonstraram indisciplina partidária. Os dados revelaram “forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e votar de maneira disciplinada.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 20)

Os autores ponderam que “pode ser verdade que a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do partidário” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 22) aproximando-os dos parlamentares norte-americanos. Contudo, advertem que o padrão organizacional do legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Enquanto nos Estados Unidos o parlamento é altamente descentralizado e estruturado a partir das comissões, no Brasil é altamente centralizado e ancorado na ação dos partidos. E, para arrematar, “enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 22). A lição a se extrair desta breve comparação entre o Brasil e os Estados Unidos diz respeito ao foco da análise. A forma de organização dos parlamentos e os poderes dos presidentes não podem ser deixados de lado. No Brasil o

Executivo domina o processo legislativo porque tem o poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de

forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 22)

Se na esfera nacional pesquisas recentes revelaram uma nova maneira de enfocar as relações Executivo-Legislativo recuperando a importância dos partidos, na esfera local ainda permanece uma visão que desprestigia a função de coordenação exercida pelos partidos. Essas pesquisas, ao exagerar a orientação individualista e paroquial dos vereadores, se aproximaram do modelo distributivista de relacionamento entre os poderes. (CAETANO, 2005). No Brasil, regido pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, em oposição ao sistema majoritário "distrital" observado nos Estados Unidos, as eleições municipais não tendem a cristalizar, pelo menos como norma, a formação de clientelas eleitorais (CAETANO, 2005). O parlamentar está apto a receber votos de regiões distantes umas das outras e até mesmo em todas as urnas da cidade. Todavia, os defensores do modelo distributivista argumentam que a conexão eleitoral ocorre de maneira informal.

As relações entre Executivo e Legislativo são afetadas pela extensão dos poderes legislativos concedidos ao Chefe do Executivo, poderes estes que influem sobre a disposição dele em buscar ou não a cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos. Assim sendo, Presidentes com escassos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Por outro lado, Presidentes com grandes poderes legislativos tendem a contornar as resistências e forçar o legislativo a ceder. Além disso, a força dos poderes legislativos influem na agenda, possibilitando ao Chefe do Poder Executivo

determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 23).

Na maior parte dos regimes presidencialistas é o presidente quem formula a agenda. Dados apresentados por Figueiredo e Limongi apontam que das leis aprovadas no Brasil pós-constituente, 85,2% foram propostas pelo Executivo e que a probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0,026.

No caso da Constituição Federal brasileira, o Presidente da República tem iniciativa **privativa** nas matérias “mais importantes” para o retorno eleitoral dos parlamentares a sua base porque envolvem serviços, programas e matérias orçamentárias. Confirma-se a redação do artigo 61 da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação a Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Pela leitura do dispositivo constitucional, verifica-se que o Presidente da República é o único legitimado a iniciar processos legislativos muito importantes que envolvem a organização administrativa, os programas governamentais e os serviços, limitando – muito – as matérias a respeito das quais os parlamentares podem legislar. Caso os parlamentares não respeitem a regra da iniciativa privativa e iniciem os processos legislativos “reservados” pela Constituição ao Chefe do Executivo, sofrem o controle de constitucionalidade dos Tribunais que decretam a inconstitucionalidade formal das normas porque está em desacordo com a lei e, em consequência, suspendem sua eficácia, tornando a lei sem qualquer efeito. Por ser norma de reprodução obrigatória, tanto a Constituição Estadual quanto a Lei Orgânica dos municípios reproduzem o “privilégio legislativo” do Chefe do Executivo, concedendo ao Governador de Estado e ao Prefeito o poder de agenda em sua jurisdição, reproduzindo assim o que acontece no âmbito federal. Para ilustrar, tendo em vista que trata-se de estudo de caso

realizado no Município de Maringá, trazemos a redação do artigo 29 da Lei Orgânica Municipal a fim de que se verifique como a reprodução do modelo imposto pela Constituição Federal restringe a atuação dos vereadores:

Art. 29. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, às comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito e à iniciativa popular, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

§ 1.º **Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:**

I - regime jurídico único, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos, na Administração Direta ou Indireta, e a fixação ou aumento de sua remuneração;

III - criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal. . (Inciso III - Redação dada pela Emenda n. 36)

§ 2.º **Não será admitida emenda que acarrete aumento da despesa ou redução da receita nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito**, salvo em matéria orçamentária, observado o disposto nesta lei.

Art. 30. **O Prefeito poderá solicitar urgência para a tramitação de projetos de sua iniciativa**

§ 1.º Solicitada urgência, a Câmara deverá se manifestar em até quarenta e cinco (45) dias sobre a proposição, contados da data em que for feita a solicitação.

§ 2.º Esgotado o prazo previsto no parágrafo anterior sem deliberação da Câmara, o projeto será incluído na pauta da ordem do dia, sobrestando-se as demais matérias, até que se ultime a votação.

Pela transcrição verifica-se que as políticas públicas da cidade são pautadas pelo Executivo, com possibilidade limitada de emenda pelos vereadores. Além de contar com a exclusividade de iniciativa, o Prefeito ainda pode impor ritmo diferenciado e acelerado as proposições de seu interesse, “trancando” a pauta da Câmara caso não seja dada a celeridade que a lei orgânica assegura aos projetos de iniciativa do Executivo. Assim, no Brasil, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, quem dá o “tom” é o Poder Executivo, já que, de acordo com o arranjo institucional previsto na Constituição Federal, cabe ao Chefe daquele Poder pautar a agenda legislativa do país/Estado/cidade, decidindo o que será discutido e quando será discutido. As prerrogativas constitucionais de pautar a discussão em relação aos assuntos de maior repercussão e importância para o eleitorado, podem ser uma explicação para a propalada preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Contudo, e de acordo com Figueiredo e Limongi (1999)

os poderes legislativos presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo. (...) Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 26).

Se, porém, o Presidente comanda um partido disciplinado e que detém a maioria das cadeiras do parlamento, não deve encontrar muitas barreiras e, nesse caso, a agenda do Executivo e Legislativo pode ser comum.

Legislativos são instituições igualitárias e majoritárias. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Nos parlamentos brasileiros, os votos dos representantes eleitos têm o mesmo peso. Independentemente do número de eleitores que o elegeu, de quantos mandatos já exerceu, do partido que pertence, “one man, one vote”. Independentemente da vantagem que ditar a agenda represente, sem voto não há aprovação dos projetos e o governo se torna inviável, razão pela qual o Poder Executivo precisa se relacionar com o Legislativo em busca do entendimento. Dito isso,

a imagem corrente das barganhas entre Executivo e Legislativo retrata uma negociação em que os parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 32).

Pois trata-se de um “Legislativo inclinado a comportamentos individualistas que minariam a coesão e a disciplina partidárias” (TONELLA, 2014 p. 52). Analisando por este ângulo, “parlamentares seriam o lado forte, em condições de agir como verdadeiros chantagistas extraindo rendas de seu monopólio sobre os votos de que o Executivo necessita.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 32).

No entanto, nesta relação não há parte “fraca” ou “forte”. Para conseguir apoio parlamentar, “o presidente depende da distribuição de convênios de obras públicas e nomeações de interesse político para governadores, prefeitos, deputados e senadores” (CAETANO, 2005, p. 103). O Executivo controla recursos que os parlamentares desejam e também pode retirar “rendas” desse seu monopólio.

Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a entregar uma nomeação por um preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não três? E por que não de determinada agenda? (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 33).

Para entender em que consiste esta política de “incentivos”, também chamada de “clientelista”, trazemos a definição de clientelismo apresentada por Gabriela de Brelàz e Mario Aquino Alves (2013): sistema de lealdades que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político ou, em outras palavras, um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos, na

forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

Contudo as relações não tendem a ser tranquilas. O parlamentar pode sempre querer exigir algo a mais pelo voto e o Executivo entender que já atendeu pleitos demais. “Ameaças de parte a parte, portanto, são esperadas. Ameaçar não acarreta custos. (...) A verdadeira questão é saber qual das partes tem razões para ceder às ameaças.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 34). Na relação entre Executivo e parlamentares, os que agem individualmente encontram problemas de coordenação. A melhor estratégia para os parlamentares é descobrir como irão agir os demais. O exemplo trazido por Figueiredo e Limongi é bastante esclarecedor:

Digamos que grande número de parlamentares da base do governo ameaça deixar o barco governamental se seus pleitos não forem atendidos. Assumamos que se todos cumprirem sua ameaça o governo não obterá maioria e poderá ser derrotado. Digamos que o governo anuncie que se recusa a aceitar os reclamos dos parlamentares e ameace os indisciplinados com a demissão de seus correligionários. Para decidir seu voto, cada parlamentar precisa saber o que os outros farão. O parlamentar só cumprirá sua ameaça se souber com certeza que um número de parlamentares suficiente para derrotar o governo fará o mesmo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 34)

Fica claro que parlamentares não podem agir como “franco-atiradores” porque para ameaçarem o governo precisam se organizar e coordenar a sua ação pois, caso contrário, o governo não modificará sua estratégia e se sentirá em condições de “punir” o parlamentar tendo em vista o alarde de perda de apoio. Figueiredo e Limongi apontam a reunião em torno de partidos como a solução para esse problema. Segundo os autores, isso explica porque as barganhas entre o Executivo e o Legislativo pode ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido, pois agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.

Porém, quando um elemento “externo” a relação Executivo-Legislativo é introduzido, como a participação institucionalizada, por exemplo, as tensões podem aumentar pois as “ameaças” dos parlamentares no sentido de votar contra a agenda do Executivo podem ser fruto da *accountability* social acionada pelos eleitores. E, nesse caso, os parlamentares ficam entre as benesses que o apoio ao Executivo lhes rende e a prestação de contas direta ao eleitorado que está a porta das Casas de Leis exigindo responsividade.

4 CADA CASO É UM CASO, MAS A PROTAGONISTA É A MESMA

Segundo Yin (2015), embora todos os projetos possam levar a estudos de caso bem sucedidos, quando houver a opção e os recursos necessários, os projetos de casos múltiplos devem ser preferidos aos de caso único. “Se você puder fazer até mesmo um estudo de 'dois casos', suas chances de realizar um bom estudo de caso serão melhores do que com o uso do projeto de caso único.” (YIN, 2015, p.67). Seguindo o conselho do experiente pesquisador, selecionamos para esta pesquisa dois conjuntos de casos que são diferentes entre si, mas que tem em comum a protagonista: participação institucionalizada da sociedade civil.

Os dois conjuntos de casos analisados nesta pesquisa, conforme já mencionado anteriormente, foram selecionados porque bem ilustram os dois tipos de *accountability* social trazidos por Peruzzotti (2006) e são instrumentalizados pela sociedade civil: o primeiro, promovido pela via dos movimentos sociais e pautado por uma demanda específica (CPI do Transporte Coletivo instaurada em sessão itinerante) e o segundo, originário da ação de um órgão de pesquisa especializado ligado à Universidade (discussão judicial do orçamento após a realização das reuniões públicas do orçamento/a falta delas no ano seguinte). Além de serem formas de *accountability* social, ambos têm em comum a forma como se operacionalizaram: pela via da participação institucionalizada.

A participação institucionalizada na administração municipal de Maringá não é novidade e foi dividida por Reginaldo Dias (2014) em cinco fases: i) criação dos Conselhos Comunitários na primeira gestão de Said Ferreira em 1983; ii) introdução dos Conselhos Gestores em decorrência das diretrizes emanadas pela nova Constituição Federal (1988), com os quais sucessivos prefeitos passaram a conviver; iii) ampliação do debate sobre o Orçamento Municipal, quando, no final de seu mandato (1997-2000), Jairo Gianoto implantou o programa “Orçamento Popular” e o governo do PT (2001-2004) desde o início, o programa “Orçamento Participativo”; iv) programa “Espaço da Cidadania”, adotado pelo prefeito Silvio Barros II (2005-2012) ao revogar o “Orçamento Participativo” e quanto ao quinto e último momento, Dias (2014) destacou:

Desencadeada em 2014, a quinta fase tem o protagonismo da Câmara Municipal de Maringá, que estabeleceu um calendário de audiências públicas para debater o orçamento do município com a população. Um fenômeno bem característico das duas últimas décadas foi a institucionalização da participação da comunidade empresarial organizada na vida pública. Além da influência que as entidades exerciam por si mesmas, houve o estabelecimento de vasos comunicantes com o poder público municipal, como exemplificam a criação e a atuação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM). (DIAS, 2014, p.41)

Ainda sobre a última fase da participação institucionalizada na política maringaense, foi marcada pelo protagonismo da Câmara Municipal, como ressaltou Reginaldo Dias (2014). O blogueiro Angelo Rigon noticiou em seu site (www.angelorigon.com.br) sob o título “Um ano de mudanças no Legislativo” referindo-se à 15ª Legislatura que:

Uma característica fundamental desse novo Legislativo é a independência em relação ao Executivo através de um enfrentamento construtivo. “Entendo que a Câmara é o local dos debates. Não somos contra o Executivo, somos a favor da população, prova disso é que de 26 vetos, 17 foram rejeitados e 9 foram aceitos. Esse é um fato histórico” destacou Maia.(CMM)

Importante ressaltar que esse “novo” Legislativo mencionado pelo blogueiro, ao se referir a 15ª Legislatura (2013-2016), indica, de fato, uma Câmara diferente pois apenas sete dos quinze vereadores da legislatura anterior (considerando os suplentes que assumiram) se reelegeram¹¹. A atual composição da Câmara Municipal de Maringá é a seguinte:

VEREADOR	PARTIDO
Chico Caiana (Presidente)	PDT
Luciano Brito (1º Vice Presidente)	SDD
Jones Dark (2º Vice Presidente)	PP
Tenente Edson Luiz (1º Secretário)	PMN
Luiz Pereira (2º Secretário)	PTB
Da Silva (3º Secretário)	PTB
Belino Bravin	PP
Capitão Ideval (renunciou ao mandato em 03/12/2015)	PMN
Dr. Sabóia (assumiu a cadeira que Ideval renunciou)	PMN
Dr. Manoel	PC do B
Flávio Vicente	REDE
Humberto Henrique	PT
Luizinho Gari	PP
Márcia Socreppa	PTB
Mário Verri	PT
Ulisses Maia	PDT

¹¹ Foram reeleitos os vereadores: Belino Bravin, Flávio Vicente, Humberto Henrique, Dr. Manoel Sobrinho, Mário Verri, Marcia Socreppa (que era suplente na legislatura anterior) e Dr. Sabóia (era suplente na legislatura atual)

Com oito novos integrantes, a mudança era previsível. Embora dentre os oito “novos”, dois já haviam sido eleitos vereadores em legislaturas anteriores.¹² Curioso observar que justamente os dois Presidentes da Câmara na 15ª Legislatura, Ulisses Maia no primeiro biênio e Chico Caiana no segundo, fazem parte deste rol especial dos que já haviam sido eleitos vereadores em legislaturas anteriores e “voltaram” à Casa de Leis em 2013.

O leitor poderia questionar o que essas peculiaridades de quem foi ou deixou de ser vereador ou presidente da Câmara tem de relevante para estarem no texto. Explico: o Presidente da Câmara no primeiro biênio da 15ª Legislatura (2013-2014), o vereador Ulisses Maia, já havia sido vereador e inclusive Presidente da Câmara (1997-1998). No período em que o vereador foi Presidente da Câmara pela primeira vez, a Constituição Federal já estava em vigor há quase dez anos, ou seja, os mecanismos constitucionais de institucionalização da participação já estavam disponíveis aos gestores. Tanto é assim que a alteração no Regimento Interno da Câmara no que diz respeito a realização das sessões itinerantes foi feita na gestão de Ulisses Maia na Presidência pela primeira vez.¹³

Feitas estas considerações, não se pode negar – e nem se pretende fazê-lo - que é uma característica da gestão do vereador Ulisses Maia enquanto Presidente da Câmara a prestação de contas mais direta ao eleitorado e o incentivo a participação política de forma institucionalizada de modo a aproximar a Câmara dos cidadãos por meio da realização de reuniões oficiais fora da sede do Poder Legislativo. Tanto é assim que em pesquisa junto ao arquivo da Câmara Municipal de Maringá, obtive a informação de que as sessões itinerantes foram instituídas na primeira gestão de Ulisses Maia enquanto Presidente (1997-1998) através da Resolução n. 413/97 que alterou o Regimento Interno da Casa, tendo tal alteração permanecido no texto até a presente data, porém, os Presidentes que o sucederam não fizeram uso de tal prerrogativa não havendo registro de sessões itinerantes nos últimos doze anos, segundo informação dos setores de arquivo e cerimonial da Câmara Municipal de Maringá.

Após Ulisses Maia deixar a presidência (2013-2014), houve apenas uma sessão itinerante da Câmara realizada no dia 12/11/2015 na UniCesumar (centro universitário), seguida de uma sessão solene para a entrega do título de cidadão benemérito ao vice-reitor daquela instituição de ensino superior. Porém, e como se detalhará mais adiante, não foi exatamente uma sessão tranquila, uma vez que houve a deliberação a respeito de denúncia político-administrativa na qual se requereu a instauração de comissão processante para cassar o Prefeito. Foi o único pedido desta natureza no segundo biênio.

¹²Ulisses Maia na 11ª Legislatura e Chico Caiana 13ª Legislatura

¹³ Resolução n. 413/97 de 26/02/1997, que alterou o Regimento Interno da Câmara para permitir a realização de sessões itinerantes em diversos pontos do município.

Toda esta introdução aos casos justifica-se porque não se ignora que diversos fatores cooperaram para que as experiências de participação institucionalizada fossem possíveis e dessem início ao fluxo de *accountability* vertical e horizontal. A mudança das elites locais com a renovação da Câmara em mais de 50% das cadeiras, o perfil do gestor que impulsionou o processo da participação institucionalizada no primeiro biênio (2013-2014), o contexto nacional marcado pelos protestos no ano de 2013, para listar os principais. Os fatores não se excluem, se somam. Nosso objetivo foi entender melhor como se deu a participação dentro de um contexto favorável, bem como o desencadeamento dos fluxos de *accountability* a partir dela. Feitas estas considerações, passaremos a exposição do método e dos casos.

4.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS:

Muitos cientistas sociais ainda acreditam que o estudo de caso é apropriado apenas para a fase exploratória de uma investigação. Seguindo o raciocínio deles, os levantamentos e as histórias seriam adequados para a fase descritiva e os experimentos seriam a única maneira de fazer investigações explicativas ou causais. (YIN, 2015, p. 7). Contudo Robert Yin adverte que esta “visão hierárquica” pode e deve ser questionada. O estudo de caso foi o método eleito para se realizar a presente pesquisa porque

Quanto mais suas questões procurarem explicar alguma circunstância presente (por exemplo 'como' ou 'por que' algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante. O método também é relevante quando suas questões exigirem uma descrição ampla e 'profunda' de algum fenômeno social. (YIN, 2015, p. 4)

Prossegue afirmando que

O estudo de caso é preferido durante o exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidências geralmente não disponíveis como parte do repertório do historiador: observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. Novamente, embora os estudos de caso e as pesquisas históricas possam se sobrepor, a força exclusiva do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível em um estudo histórico convencional. (YIN, 2015, p. 13)

Em síntese:

O estudo de caso é uma investigação empírica que
 * investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando
 * os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes (YIN, 2015, p. 17)

Um pré-requisito para permitir que outro pesquisador repita um estudo de caso anterior é a necessidade de documentação dos procedimentos seguidos no primeiro caso. Se observado, tal requisito reflete, inclusive, na confiabilidade do trabalho. Em razão desta preocupação, listamos abaixo os documentos utilizados para a realização desta pesquisa:

1. atas e vídeos gravados das sessões itinerantes e reuniões públicas do orçamento;
2. projetos de lei do orçamento (LOA 2015 e LOA 2016) seus anexos e emendas;
3. mensagem de veto e o respectivo veto;
4. matérias jornalísticas produzidas institucionalmente, disponíveis no site da Câmara;
5. matérias jornalísticas veiculadas no blog do Rigon e periódicos Gazeta do Povo e O Diário do Norte do Paraná contemporâneos aos casos;
6. relatório da CPI do Transporte Coletivo;
7. denúncia político-administrativa protocolada sob o n. 3419 em 11/11/2015 pelo eleitor Adilson Costa Machado.
8. processo judicial de prestação de contas, autos n. 0006193-71.2013.8.16.0190, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá (PROJUDI), ajuizada pelo Ministério Público em face do Município de Maringá;
9. processo judicial de mandado de segurança, autos n. 0002558-14.2015.8.16.0190, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública de Maringá (PROJUDI), ajuizado pelo Poder Executivo em face do Poder Legislativo;
10. processo judicial de ação civil pública, autos n. 0008276-89.2015.8.16.0190, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá, ajuizada pelo Ministério Público em face do Município de Maringá (Poder Executivo e Poder Legislativo);
11. processo judicial de ação direta de inconstitucionalidade, autos n. 1409689-6, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (FÍSICO), ajuizado pelo Prefeito Municipal de Maringá em face da LOA 2015;
12. notícia de fato n. MPPR 0088.15.002317-9 em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá instaurada pelo Ministério Público em face do Prefeito e Presidente da Câmara;

Todos os documentos acima listados são públicos e acessíveis a qualquer interessado. Alguns deles, além de públicos, são publicados, ou seja, disponibilizados aos interessados sem que seja necessária qualquer solicitação prévia. É o caso dos documentos listados nos itens 1, 2, 3 e 4, os quais podem ser acessados a partir do site oficial da Câmara (www.cmm.pr.gov.br) nas abas principais “legislação” e “tv câmara” e sub-abas “normas jurídicas”, “matérias legislativas” e “sessões gravadas”, respectivamente.

Além dos documentos disponíveis no site oficial da Câmara, utilizamos também documentos oficiais que embora sejam públicos, não são publicados, isto é, não estão disponíveis para a consulta no site, mas podem ser solicitados através de um requerimento por escrito com a identificação do solicitante dirigido à autoridade, solicitando vista ou cópia, nos moldes da Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso a Informação (LAI). Foi o caso dos documentos listados nos itens 6 e 7. Não é necessário explicitar o motivo pelo qual se requer vista ou cópia do documento e o órgão público dispõe-se a ofertar a informação requerida em no máximo vinte dias. A LAI é uma importante condição para o exercício do controle institucional durante o mandato (formas horizontal e vertical de *accountability*), uma vez que é permitido acesso amplo aos documentos dos arquivos dos órgãos públicos.

Diante dos desdobramentos judiciais de ambos os casos, nos debruçamos sobre os processos judiciais que os envolveram, itens 8, 9, 10, 11 e 12. Os processos listados nos itens 8, 9 e 10, tramitam eletronicamente perante as Varas da Fazenda Pública da Comarca de Maringá, pelo PROJUDI (sistema utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para tramitação eletrônica dos processos judiciais), acessível pelo site www.tjpr.jus.br, aba “serviços” depois “Processo Virtual – PROJUDI”, o qual embora possa ser acessado por qualquer interessado – existe a possibilidade de consulta pública – apresenta muitas dificuldades para quem não é da área jurídica já que o acesso exige informações que a pessoa normalmente não tem e provavelmente terá dificuldade em obter e também porque apenas as decisões dos juízes estão disponíveis para visualização para o público em geral. As demais peças processuais, confeccionadas pelos advogados, serventuários da justiça e promotor têm visualização restrita, permitida apenas para advogados com certificação digital após a assinatura de termo de responsabilidade. Contudo, considerando que os processos não correm em segredo de justiça, podemos tomá-los como documentos públicos. O processo listado no item 11 tramita fisicamente, isto é, em papel, e como o órgão competente para julgamento é o Tribunal de Justiça, com sede em Curitiba, embora seja público apresenta maiores dificuldades de acesso. Por fim, o procedimento apontado no item 12, perante a 6ª Promotoria de Justiça, também tramita fisicamente e o acesso deve ser franqueado pelo promotor responsável pelo caso. Solicitações de vista com identificação do requerente e motivação normalmente são deferidas.

Por fim, analisamos matérias jornalísticas veiculadas nos jornais O Diário do Norte do Paraná e Gazeta do Povo, contemporâneos aos eventos, além do blog do Rigon (www.angelorigon.com.br).

Além dos documentos, existem outras “fontes de evidência” disponíveis para o estudo de caso. Segundo Yin (2015) seriam as observações diretas e a observação participante. Como

o estudo de caso deve ocorrer “no contexto do mundo real do caso, você está criando a oportunidade para as observações diretas” (YIN, 2015, p. 118). Na pesquisa em questão, como a Câmara de Maringá tem o hábito de registrar, integralmente, todas as sessões ordinárias, extraordinárias e solenes e também as audiências e reuniões públicas em áudio e vídeo, assim como disponibilizar tal material no site institucional (www.cmm.pr.gov.br) link “TV Câmara” e depois “sessões gravadas”, houve a facilidade de poder acessar o material sempre que necessário, sem qualquer manipulação que as notas ou a memória pudessem causar. Tal fonte foi utilizada na análise do primeiro caso.

A observação participante é uma modalidade especial de observação “na qual você não é simplesmente um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir vários papéis na situação do trabalho de campo e participar realmente das ações sendo estudadas.” (YIN, 2015, p. 119). Tal modalidade proporciona algumas oportunidades incomuns como, por exemplo, a capacidade de obter acesso aos eventos ou grupos que de outro modo seriam inacessíveis ao estudo e também a percepção da realidade do ponto de vista de alguém “interno”. Os principais desafios referem-se à parcialidade reduzida. Na análise do segundo conjunto de casos foi utilizada esta fonte de evidência tendo em vista o fato de que na condição de advogada de carreira da Câmara Municipal de Maringá, por conta das minhas atribuições, participei das questões que envolveram as disputas judiciais entre Câmara, Prefeitura e Ministério Público.

Em síntese, as fontes de evidência utilizadas na pesquisa foram: documentos (listados no início do tópico e utilizados em ambos os casos); observação direta (sessões itinerantes) e observação participante (reuniões públicas do orçamento).

Quanto a análise da evidência do estudo de caso, Yin observa que

Diferentemente da análise estatística, existem poucas fórmulas fixas ou receitas prontas para orientar o iniciante. Ao contrário, muito depende do próprio estilo de raciocínio empírico rigoroso do pesquisador, juntamente com a apresentação suficiente de evidências e a consideração cuidadosa das interpretações alternativas. (YIN, 2015, p. 137)

Embora não existam fórmulas fixas para analisar as evidências, existem estratégias gerais que podem ser utilizadas. Nos casos em questão, adotamos a estratégia “contando com proposições teóricas” (YIN, 2015, p. 140) que consiste em uma orientação teórica guiando a análise do estudo de caso. A proposição de Peruzzotti (2006) ajudou a organizar toda a análise, apontando condições relevantes a serem descritas, bem como explicações a serem examinadas. Conforme informado na introdução, os novos estudos que projetaram a categoria sociedade civil para o centro do debate das formulações teóricas sobre as possibilidades das

democracias contemporâneas têm buscado uma sistematização do conhecimento sobre os efeitos das instituições participativas (IP) no Brasil, para que seja possível avançar na produção acadêmica neste campo de estudo, até porque

O Brasil é referência de ponta em termos de inovação democrática no mundo, e se formos capazes de diminuir o descompasso entre a riqueza das experiências participativas e o nosso conhecimento sobre os seus efeitos, as pesquisas aqui realizadas também se tornarão referência de ponta pelo mundo afora. (LAVALLE, 2011, p. 42)

Considerando a importância de produzir conhecimento sistematizado para possibilitar o diálogo entre os pesquisadores nacionais e internacionais, adotamos, também, a metodologia proposta por Adrián Gurza Lavalle (2011) a qual embora não seja obrigatória, “trata-se de uma estratégia provisória, isto é, responde ao estado da arte no campo de estudos dessas instituições”. (LAVALLE, 2011, p. 42). De acordo com o autor, a dificuldade metodológica de se trabalhar com as instituições participativas e seus efeitos têm início com a própria definição de participação que

é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado. (LAVALLE, 2011, p. 34)

Diante da necessidade de se produzir conhecimento sobre a efetividade das instituições participativas (IPs) no Brasil, Lavalle (2011) propõe algumas “escolhas analíticas para lidar com esses desafios” (LAVALLE, 2011, p. 34). Uma delas é aproximar a causa do efeito, ou seja, “fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas (...) com implicações jurídicas ou administrativas” (LAVALLE, 2011, p. 41). Segundo o autor, ao se aproximar a causa do efeito, torna-se possível estabelecer os resultados imediatos preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs. Assim, aproximaremos as causas e os efeitos das experiências participativas na Câmara Municipal de Maringá como estratégia de análise.

Por fim e considerando que “explicar” um fenômeno metodologicamente é estipular um conjunto presumido de elos causais sobre ele ou “como” ou “por que” algo aconteceu (YIN, 2015, p. 152) e que nem sempre os elos causais podem ser mensurados de maneira precisa, optamos por construir a explicação de forma narrativa, traçando um panorama de como os poderes municipais se relacionavam antes e depois dos casos de forma a permitir comparação.

4.2 AS EXPERIÊNCIAS DE CURITIBA, SÃO PAULO E VITÓRIA

Uma preocupação comum entre os pesquisadores que optam pela metodologia do estudo de caso é quanto a aparente incapacidade de generalização a partir das descobertas do caso. “Como você pode generalizar a partir de um único caso? É uma questão frequentemente ouvida” (YIN, 2015, p.21). O fato é que as generalizações nas ciências “raramente são baseadas em experimentos únicos; elas são geralmente baseadas em um conjunto múltiplo de experimentos que replicaram os mesmos fenômenos sob condições diferentes” (YIN, 2015, p. 22). E mais:

os estudos de caso, como os experimentos, são generalizáveis às proposições teóricas e não às populações ou aos universos. Nesse sentido, o estudo de caso, como o experimento, não representa uma “amostragem” e ao realizar o estudo de caso, sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não inferir probabilidades (generalização estatística). A meta é fazer uma análise “generalizante” e não uma “particularizante” (YIN, 2015, p. 22)

O município de Maringá é ainda jovem¹⁴ razão pela qual os casos relatados foram inéditos em sua história. Contudo, experiências semelhantes já ocorreram em outras cidades como Curitiba, São Paulo e Vitória. Os casos aqui retratados diferem do modelo de Orçamento Participativo (doravante OP) já consolidado e inclusive exportado para outros países, que tem entre suas principais expoentes as capitais Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte. Contudo, e porque os casos ocorridos em Curitiba, São Paulo e Vitória se aproximam mais do modelo adotado em Maringá, ficaremos com eles sem desconsiderar a importância que o OP teve e ainda tem como pioneiro em tal modalidade de participação.

Começando por Curitiba, por ser a capital do nosso Estado, verificamos que as audiências públicas orçamentárias começaram em 2001 no mandato de Cássio Taniguchi

¹⁴ Maringá, foi fundada em 10 de maio de 1947 como Distrito de Mandaguari, em 1948 passou à categoria de Vila, elevada a Município através da Lei nº 790 de 14/11/1951, tendo como Distritos Iguatemi, Floriano e Ivatuba. A categoria de COMARCA, foi elevada em 1954. A partir de 1998, tornou-se sede da Região Metropolitana, integrada, além de Maringá, pelos Municípios de Sarandi, Paiçandu, Mandaguaçu Marialva, Mandaguari, Iguaraçu e Ângulo

(PFL) respondendo aos constrangimentos normativo-institucionais da legislação em vigor, como ferramentas de gestão do Poder Executivo municipal com vistas à construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, só adquiriram importância quando Beto Richa (PSDB) venceu as eleições em 2004, e procurou realizar uma gestão mais próxima da comunidade, ou seja, Richa procurou politizar formas de comunicação e interação com a sociedade civil curitibana, no intuito de desfazer a visão de tendência tecnocrática do poder Executivo municipal, muito discutida na campanha eleitoral com o candidato do PT que tinha como proposta de campanha a implantação do OP na capital paranaense. É nesse contexto que as audiências públicas (APs) ganham destaque em 2005. Embora as APs sejam requisitos legais, passaram a receber forte conotação de teor participativo no que diz respeito à construção da agenda orçamentária da cidade.

A gestão do PSDB em Curitiba mostra-se emblemática, uma vez que ela representa uma forma quase que estratégica de combinação entre um modelo tecnocrático e um modelo voltado à maior participação societária, até devido às pressões provenientes da esfera pública. O fato de Beto Richa ser filho de José Richa – político ligado aos movimentos da redemocratização – mas também ter sido Vice-Prefeito de Cássio Taniguchi, aponta nessa direção combinatória, quase “híbrida”. (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 144)

O processo compõe-se de duas fases de consultas populares: na primeira que tem como objetivo a construção da LDO, realizada no primeiro semestre de cada ano, é feita uma rodada de audiências públicas nas regionais e nos bairros¹⁵, além de uma audiência pública geral na qual a Prefeitura Municipal de Curitiba por meio da Secretaria Municipal de Planejamento apresenta a LDO à população. Ao final desta fase, o Poder Executivo envia a LDO à Câmara Municipal. Na segunda fase que ocorre no segundo semestre e tem como objetivo a confecção da LOA, o procedimento é o mesmo. A participação acontece por meio de sugestões registradas em fichas de Consulta Popular que são encaminhadas à Secretaria de Planejamento. Segundo os autores

do ponto de vista formal, trata-se de mera consulta, e, embora não haja um regimento interno que contenha normas de funcionamento, elas são estabelecidas e comunicadas pelo corpo técnico da prefeitura, de modo que os cidadãos também não participam de sua elaboração. (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 135)

Curitiba abre suas audiências públicas orçamentárias à participação de todos os cidadãos sejam os “não organizados” (sem vinculação associativa) quanto os “organizados”.

No entanto, Rossi e Clemente (2012) observaram que

¹⁵São nove administrações regionais: matriz, Boqueirão, Boa Vista, Pinheirinho, Bairro Novo, Portão, Santa Felicidade, Cidade Industrial (CIC) e Cajuru.

a maioria dos participantes é de associações de moradores e demais organizações que pressionam o Poder Executivo por melhorias dos aparelhos urbanos e demandas que passam mais por uma dimensão cooperativa com o Estado do que pela via do conflito político-ideológico (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 138)

Interessante destacar também a observação dos pesquisadores que registra a “presença em grande número da burocracia municipal (um representante de cada órgão de serviços da prefeitura e demais funcionários espalhados no “público”) para sanar dúvidas e responder as demandas populares.” (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 138). A dinâmica interna das APs em Curitiba é padronizada. A forma de manifestação é a ficha de consulta pública que o cidadão preenche e encaminha à mesa diretiva. No folheto, pergunta-se em que áreas a prefeitura deve investir e que melhorias devem ser realizadas na região. Antes de preencher suas fichas, os cidadãos têm cerca de 20 a 30 minutos para discussão. As fichas são separadas por temas (saúde, educação, habitação etc.) e encaminhadas para os técnicos da prefeitura que respondem aos questionamentos e apontamentos. Nas APs gerais há também uma “densa exposição de slides e explicações técnicas que se assemelham a uma aula sobre como se constrói o orçamento, sempre denotando aquilo que cabe no planejamento de governo” (ROSSI e CLEMENTE, p. 138).

Ainda segundo Rossi e Clemente (2012), em todas as APs de Curitiba os procedimentos comunicativos ocorrem mediante o uso de microfones monopolizados pela mesa diretiva. Em algumas poucas ocasiões circulam microfones sem fio entre o público. Vereadores e demais autoridades políticas possuem prerrogativa de fala. Os *feedbacks* dos técnicos quase sempre têm caráter justificador tanto sobre alguma decisão tomada quanto acerca da possibilidade de atender ou não uma demanda.

Na maioria dos casos o tom discursivo é eminentemente técnico, fato que faz prevalecer o silêncio após as explicações. A comunicação é, portanto, plasmada pelo discurso tecnocrático, prevalecendo uma desconstrução dos argumentos das demandas sociais e da possibilidade da deliberação em si, sendo ausentes espaços e fluxos de debates e negociações. (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 139)

As APs de Curitiba não têm caráter decisório, são consultivas e sem garantias de que serão atendidas pelo Poder Executivo. A decisão sobre a agenda de ações cabe à Prefeitura e não são disponibilizadas informações claras sobre o quanto o orçamento é influenciado pelas sugestões das APs. “É certo que as influenciam, mas em um grau impossível de medir-se” (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 140). Segundo Rossi e Clemente (2012) Curitiba, quando comparada a Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, é a cidade que apresenta o menor índice

de participação em associações. De acordo com os pesquisadores, o padrão autoritário de gestão municipal não aceita movimentos não formalizados como interlocutores e implanta as práticas participativas de cima para baixo (*top down*). Contudo, propõe uma hipótese a ser identificada em trabalhos futuros:

se a cidade poderá vivenciar uma inflexão na sua dinâmica associativa com as APs. Em nossas observações, notamos que as audiências podem estar a fomentar um movimento de vizinhança mais autônomo, menos preso aos ditames do clientelismo em comparação com um histórico de associações tuteladas pelo poder Executivo municipal. (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 142).

Não existem muitos dados que permitam trazer informações precisas sobre o grau de participação alcançado nas APs de Curitiba. Segundo a Prefeitura Municipal de Curitiba, “cerca de 5 000 mil pessoas participaram das audiências em 2011 (...) Nossas observações trazem, entretanto, indícios de que as camadas pobres da cidade participam e ocupam esse espaço, ganhando visibilidade pública” (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 147), justamente os mais marginalizados pela política de cunho tecnocrata que é tradição na capital.

Os pesquisadores concluem afirmando que os “curitibanos aparentemente ainda não descobriram as audiências públicas” diante do menor número de participantes quando comparado com Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Por outro lado, também notaram que “as camadas mais carentes vêm paulatinamente ganhando de forma notável a visibilidade pública com as APs perante os sujeitos que decidem o destino dos investimentos” (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 151).

Por fim, em qualquer dos casos, pouco premeditado é o papel exercido pela população que, tais quais os russos de Garrincha, pode não agir conforme o combinado, rasgando o script, exercendo pressão, criticando abertamente a administração municipal, e de uma forma ou de outra, conseguindo ganhar visibilidade e ter suas demandas respondidas pelos agentes públicos. O empoderamento e a ampliação da *Accountability* parecem evidentes em todas as experiências, em uma comprovação de que estruturas de oportunidade política são essenciais para a qualidade da democracia. (ROSSI e CLEMENTE, 2012, p. 153)

Embora as audiências públicas de Curitiba sejam diferentes das de Maringá, principalmente em relação ao índice de institucionalização (forte em Curitiba, que as realiza periodicamente desde 2005 e fraco em Maringá, que as realizou apenas em 2014) e também em relação ao Poder local que as promove (Poder Executivo em Curitiba e Poder Legislativo em Maringá), verifica-se a presença da *accountability* social em ambos os casos. Pode-se afirmar que as audiências públicas orçamentárias independentemente de serem realizadas pelo

Executivo ou pelo Legislativo, proporcionam experiências de participação que levam a *accountability*.

Por se tratar da mais importante capital do país e também pela iniciativa das audiências ser do Poder Legislativo, trazemos, na sequência, a experiência de São Paulo. Desde 1990, por força de dispositivo inserido na Lei Orgânica do Município de São Paulo, a Câmara Municipal realiza pelo menos duas audiências públicas para discutir a Lei do Orçamento Anual (LOA) com população. Desde a implementação de tal prática, observam-se mudanças ao longo do tempo em relação à participação da sociedade civil e, conseqüentemente, em relação à institucionalização da participação. Nas audiências públicas realizadas pela Câmara, a dinâmica costuma acontecer da seguinte maneira: o presidente da comissão de finanças e orçamento (CFO) ou do relator do orçamento faz a abertura oficial, na sequência, o secretário ou representante do Executivo faz a apresentação e, ato contínuo, os vereadores da comissão de finanças podem fazer seus questionamentos, seguidos dos demais vereadores da Casa. O Poder Executivo, então, responde aos questionamentos. Por fim, muitas vezes faltando pouco tempo para o término da audiência, abre-se a palavra para a sociedade civil. Para se manifestar, o cidadão deve se inscrever em uma lista e dispõe de três minutos para usar a palavra. Para concluir, o Poder Executivo, em geral, pronuncia-se em relação a esses questionamentos. (BRELÀZ e ALVES, 2013).

Normalmente, os cidadãos questionam como foi feita a alocação de recursos e exigem o atendimento de questões específicas de suas regiões. Como os parlamentares podem fazer emendas ao projeto de lei do orçamento, há ainda possibilidades de alteração. Assim, as organizações da sociedade civil e cidadãos que participam dos encontros e apresentam propostas e reivindicações podem influenciar na elaboração da LOA.

Após mais de 20 anos da promulgação da lei que obrigou a Câmara a realizar as audiências públicas, observa-se que houve um entendimento socialmente construído em relação à sua obrigatoriedade. Esse entendimento foi sendo transmitido e mantido e é hoje objeto de resistência a mudanças. No passado, logo quando foram implementadas, ocorreram negociações entre Executivo e Legislativo para a não realização de audiências temáticas/reuniões técnicas. Com o passar dos anos (1990 a 2010), observou-se uma constância na realização de audiências gerais, diversas audiências temáticas (englobando todas as secretarias e pastas do Executivo) e as audiências regionais, demonstrando um procedimento fortemente institucionalizado. (BRELÀZ e ALVES, 2013)

Algumas características dessa institucionalização se mantiveram, como, por exemplo, audiências gerais, temáticas e regionais, independentemente da mudança dos atores no processo. Variações existem de acordo com os diretamente envolvidos, tais como o relator da

LOA e o presidente da comissão de finanças. Torna-se claro que o tempo está diretamente vinculado à institucionalização, já que esta aumenta com a continuidade da transmissão dos procedimentos, rotinas, linguagem e atores envolvidos no processo.

Assim, desde 2005, todo o processo de discussão orçamentária é realizado por meio de audiências públicas, e não mais reuniões técnicas. Quanto maior a institucionalização de um ato, maior a manutenção do mesmo sem controle social, ao passo que nos atos com baixa institucionalização o controle social direto é necessário. Atos com grande institucionalização terão resistência às tentativas de mudanças feitas por influência pessoal, pois esses atos são vistos como fatos externos que não são parte do processo.(BRELÀZ e ALVES, 2013, p. 809)

A participação da sociedade civil que se institucionalizou na Câmara Municipal de São Paulo, segundo Brelàz e Alves (2013), não buscou, de maneira geral, promover a discussão e a deliberação sobre políticas públicas e aplicação de recursos, mas concentrou-se essencialmente na comunicação de demandas. Essa participação serve para garantir legitimidade ao processo orçamentário e de emendas incluídas pelos vereadores ano a ano. Porém, os autores consideram fundamental entender que participação é essa.

“Qual o significado e a qualidade dessa participação?”(BRELÀZ e ALVES, 2013, p. 810) A preocupação de Brelàz e Alves ocorre porque segundo eles muitas audiências são feitas apenas para cumprir a lei, sem o propósito de se constituir um espaço participativo de fato. Argumentam que se as audiências públicas, por um lado, poderiam ser um espaço de deliberação e de participação popular, na qual 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 na 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, mostram 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.

As audiências públicas e o processo de emendas à lei orçamentária constituem o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário, que faz com que a participação da sociedade civil institucionalizada nos dias de hoje seja baseada nessa dinâmica. Clientelismo orçamentário pode ser definido como a relação estabelecida entre cidadãos e alguns vereadores no

processo de discussão do orçamento, no qual os cidadãos apresentam uma série de demandas e pedidos que nos últimos anos têm sido cada vez mais entregues por escrito. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Muitas dessas emendas são apresentadas pelos vereadores, mas não aprovadas de fato no orçamento (apesar de serem propagandeadas pelos parlamentares). E muitas, mesmo aprovadas, não são realizadas no ano seguinte, instalando-se um ciclo que se repete todos os anos. A não execução orçamentária gera uma crise de credibilidade do processo participativo, o que afeta a participação na CMSP. (BRELÀZ e ALVES, 2013, p. 818)

Como o objetivo de Brelàz e Alves (2013) era avaliar a qualidade da participação nas audiências públicas da Câmara Municipal de São Paulo, diferentemente do objetivo deste trabalho que é identificar o lugar e o peso da participação no desencadeamento de fluxos de *accountability*, porém ambos dentro de um contexto de fortalecer a democracia mediante o aumento da participação, aqueles pesquisadores concluíram que no caso de São Paulo, a participação que se institucionalizou é moldada conforme padrões de conduta já existentes, “baseados em uma relação clientelista entre parlamentar e sociedade civil” situação que “dificulta o processo de institucionalização de uma participação voltada para a discussão de políticas públicas e de um verdadeiro controle social”. (BRELÀZ e ALVES, 2013, p. 822).

De qualquer forma, o caso da Câmara de São Paulo é exemplar na representação da delicada relação entre Executivo e Legislativo retratada no capítulo 2 deste trabalho e demonstra como o elemento participação pode impactar a relação entre os poderes municipais, principalmente quando a Câmara de vereadores passa a protagonizar a discussão da legislação orçamentária com a população.

O terceiro e último caso comparativo que apresentaremos difere dos anteriores porque não foi realizado na esfera local (município), mas em nível estadual. A Assembleia Legislativa do Espírito Santo realizou no período compreendido entre 2007 e 2014, 48 audiências públicas para discutir o orçamento do Estado com os municípios. As reuniões foram realizadas entre os meses de outubro e dezembro pela Comissão de Finanças, formada por sete deputados. O colegiado visitou municípios capixabas a partir de um cronograma previamente aprovado de maneira que todas as 10 microrregiões do Estado estivessem representadas. O caso foi selecionado por se tratar de uma iniciativa do Poder Legislativo em discutir o orçamento com a população tal qual aconteceu em Maringá, embora em nível estadual.

O objetivo da pesquisa realizada por Zorzal (2015) foi avaliar se as audiências públicas realizadas pela Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa do Espírito Santo para discutir a Lei Orçamentária Anual (LOA) se configuravam como um efetivo canal de participação social nas decisões orçamentárias do poder público. A realização de audiências

públicas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo é regulamentada pelo Regimento Interno 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 obrigatória a convocação das 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 deverá ser lavrada ata, arquivada na Assembleia Legislativa, com os pronunciamentos escritos e todos os documentos que os acompanharem.

As audiências para discutir o orçamento na Assembleia Legislativa do Espírito Santo foram instituídas por meio de um Projeto de Resolução 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. Por meio da norma, ficaram instituídos dois ciclos de audiências públicas: um para discutir o orçamento anual e outro para discutir o Plano Plurianual (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 levantamento 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 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.

As audiências seguem um rito especial. Os trabalhos são conduzidos 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. A dinâmica ocorre da seguinte maneira: 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. 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 de 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 inicia 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 sejam escritas ou faladas serão incorporadas ao relatório da Comissão e encaminhadas aos outros deputados como forma de orientação para a elaboração das emendas parlamentares.

Zorzal (2015) aponta que no caso das audiências públicas da Assembleia capixaba, observa-se a existência de um baixo grau de institucionalização formal porque, embora elas tenham sido legalmente criadas e realizadas ao longo dos anos, não existe nenhum regulamento que determine seu funcionamento e as regras para a condução da participação nesses espaços. Além disso, a pesquisadora percebeu diferença entre o que está definido em lei e o que acontece na prática. Apontou inclusive tentativas frustradas de regulamentação pelos parlamentares 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.

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 (ZORZAL, 2015, p. 107)

Zorzal (2015) destacou que as evidências coletadas em seu estudo demonstraram que a relação entre Executivo e Legislativo perpassa todo o contexto da audiência pública da LOA capixaba: 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. Ela concluiu que a influência do Executivo é forte, embora ele não se faça presente por meio de um representante. Assevera que ficou evidenciado na análise das audiências um acordo existente 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. O resultado é o esvaziamento do debate e da atuação do Legislativo nas finanças públicas estaduais. A

existência desse acordo seria o fator determinante para que as audiências públicas não influenciem a peça orçamentária.

Apesar deste cenário de frágil efetividade, Zorzal (2015) ressalta alguns aspectos positivos relativos às audiências. Entre eles está o desempenho de funções de *accountability* 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 e ainda que elas produzam mudanças bastante modestas ou ainda nenhum tipo de mudança prática.

Aproximando o caso do legislativo estadual capixaba e o de Maringá, podemos vislumbrar que o elemento participação, quando ocorrido no âmbito local – no qual a pressão dos eleitores sobre os eleitos é maior – e também quando o público é formado em sua maioria por eleitores (caso de Maringá) e não políticos (caso do Espírito Santo) a *accountability* tem o condão de impactar os “acordos” entre Executivo e Legislativo, levando a alteração dos padrões de relacionamento.

4.3 AS SESSÕES ITINERANTES E A CPI DO TRANSPORTE COLETIVO

Conforme já relatado, desde 26 de fevereiro de 1997 o Regimento Interno da Câmara Municipal de Maringá permite a realização de sessões itinerantes. Para que seja realizada uma sessão ordinária de caráter itinerante em qualquer ponto do Município, o procedimento é simples e rápido. Deve-se fazer o protocolo de um requerimento subscrito por oito vereadores (dentre os quinze eleitos) ou dos líderes de bancada ou bloco parlamentar, submetido a deliberação do Presidente. Não há registros de requerimentos desta natureza negados pelo Presidente. Os locais, datas e horários de realização das sessões itinerantes serão definidos conforme solicitado no requerimento. Embora o procedimento seja simples, de acordo com informações obtidas junto ao arquivo, cerimonial e divisão de assistência legislativa, não houve sessão fora do recinto do prédio da Câmara nas últimas três legislaturas (12 anos). A prática foi retomada pela 15ª Legislatura a qual realizou 12 (doze) sessões itinerantes no ano de 2013¹⁶, 3 (três) no ano de 2014 e 1 (uma) no ano de 2015. Embora em 2015 tenha ocorrido apenas uma sessão itinerante, realizada na UniCesumar (centro universitário) e seguida da entrega de título honorífico ao vice-reitor da instituição, merece destaque porque justamente na sessão itinerante foi discutido e votado o único pedido de cassação do Prefeito do segundo

¹⁶14/03/2013 – OAB; 04/04/2013 – Conjunto Requião; 25/04/2013 – Jardim Alvorada; 02/05/2013 – Lar Escola da Criança; 20/06/2013 – Vila Santo Antônio; 29/08/2013 – APAE; 26/09/2013 – Sociedade Médica; 07/11/2013 – Conjunto Borba Gato; 25/03/2014 – UNINGÁ; 29/04/2014 – Distrito de Iguatemi.

biênio, o segundo da legislatura.

Foi durante a realização da quinta sessão itinerante que ocorreu um fato inédito na política maringense: a manifestação que culminou com a instalação da CPI do Transporte Coletivo.

Em matéria amplamente veiculada na imprensa local e estadual¹⁷ um “tumulto da plebe” para usar as palavras de Maquiavel, com “gritas e assuadas” (MAQUIAVEL, 2007, p. 22) ocorreu no dia 20/06/2013, na sede da Igreja Santo Antônio, quando manifestantes ocuparam o local onde se realizava a solenidade, bradando, empunhando faixas de protesto e utilizando máscaras no rosto. A multidão que assustou os que participavam da solenidade, ocupou todo o espaço do ambiente, posicionando-se, inclusive junto à Mesa dos trabalhos, atrás, ao lado e na frente dos vereadores.

Robert Yin (2015) considera que, metodologicamente, é interessante “fotografar o local do trabalho de campo. No mínimo, essas fotografias ajudarão a transmitir importantes características do caso aos observadores externos” (YIN, 2015, p. 119). Atentando para a instrução, selecionamos algumas imagens do arquivo da Câmara e dos vereadores que poderão ilustrar o campo, conforme abaixo:



¹⁷<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/maringa/conteudo.phtml?id=1384054> (acesso em

Abertura da CPI dos Transportes recebeu as assinaturas dos 15 vereadores. Presidente da Casa disse que essa já era vontade da CMM. Pressionados por centenas de manifestantes, os 15 vereadores da Câmara Municipal de Maringá (CMM) assinaram na noite de quinta-feira (20) a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as planilhas de custos do transporte coletivo municipal. Os políticos estavam em uma sessão itinerante no Salão Paroquial da Igreja Santo Antônio, na Vila Santo Antônio, quando foram surpreendidos pelos manifestantes que estavam percorrendo regiões da cidade em mais um dia de protesto. Antes de angariar as assinaturas, houve momentos de tensão entre manifestantes e vereadores. Uma das pessoas que participava do protesto chamou os vereadores de corruptos e foi repreendido por Humberto Henrique (PT). O vereador Edson Luiz (PMN) chegou a dizer ser contrário à CPI da maneira coercitiva imposta pelos manifestantes, no entanto, acabou assinando o documento mais tarde. Já o presidente da CMM se manifestou favorável à investigação e foi aplaudido. Pressionados pelos manifestantes, os vereadores assinaram o pedido de abertura da investigação. Por volta das 20h45, o presidente da Casa, Ulisses Maia (PP), declarou aberta a CPI dos Transportes.

A imagem acima, do arquivo do vereador Carlos Mariucci (PT), registra o “calor do momento” e foi selecionada porque além de ser bastante ilustrativa quanto a pressão (até mesmo física sofrida pelos vereadores, que estavam cercados pelos manifestantes) possibilita situarmos o leitor em relação as características do local onde ocorreu a sessão itinerante e manifestação. Conforme já mencionado, a sessão itinerante realizada na paróquia Santo Antônio foi a quinta dentre as doze realizadas no ano de 2013. A Vila Santo Antônio é uma região marcada por ações orientadas politicamente. Lá funciona a ARAS – Associação de Reflexão e Ação Social, constituída em 06 de fevereiro de 2006, uma organização não governamental e sem fins lucrativos, membro da Rede Cáritas Brasileira, possui atuação em todo o território nacional, entretanto desenvolve seus principais projetos na Região Metropolitana e Arquidiocesana de Maringá.¹⁸

A ARAS apresenta como missão, em seu site institucional, “Apoiar e instigar permanentemente reflexões, ações e lutas que assegurem e ampliem as conquistas dos direitos sociais de cidadania em especial aos grupos em situação de vulnerabilidade social.”¹⁹

Consta da biografia do vereador Carlos Mariucci (PT) em seu site oficial²⁰ que ele é presidente da ARAS/Cáritas (Associação de Reflexão e Ação Social) – organismo ligado à Arquidiocese de Maringá; coordenador da Escola de Cultura, Fé e Política da Arquidiocese de Maringá; vice-presidente da Associação do Artesanato Santo Antônio; membro do Conselho de Leigos e Leigas da Arquidiocese de Maringá; membro do Conselho Gestor do Fundo de Solidariedade da Cáritas Arquidiocesana e coordenador da Escola de Economia Popular Solidária.

As informações acima permitem concluir que havia naquele local um ambiente favorável a ação dos movimentos sociais em Maringá. Assim, o contexto nacional de protestos em junho de 2013 e a eleição de Carlos Mariucci (PT) vereador em 2012 constituíram o palco ideal para o protagonismo da participação institucionalizada na modalidade demandas pontuais (PERUZZOTTI, 2006).

Em matéria oficial divulgada pela Câmara Municipal de Maringá na internet, através de sua assessoria de imprensa²¹, a manchete noticiou “Câmara instala CPI do Transporte Coletivo em sessão tumultuada”, ocorrida na noite do dia 20 de junho de 2013. Consta da matéria que os vereadores, “pressionados pela juventude manifestante” instalaram Comissão parlamentar de Inquérito fato ocorrido após “centenas de pessoas invadiram o local aos gritos”.

¹⁸<http://www.aras.org.br/conteudo/mostrar/id/5343> (acesso em 17/03/2016)

¹⁹<http://www.aras.org.br/conteudo/mostrar/id/5343> (acesso em 17/03/2016)

²⁰<http://www.carlosmariucci.com.br/conteudo/mostrar/id/1404> (acesso em 17/03/2016)

²¹ <http://www.cmm.pr.gov.br/index.php?inc=noticia&id=1537> (acesso em 09/06/2015)

Interessante observar que a assessoria de imprensa do órgão em manifestação oficial admite que a instauração da CPI ocorreu porque os vereadores se sentiram “pressionados pela juventude manifestante”, ou seja, é inequívoca a ocorrência de *accountability* social (vertical) dos manifestantes sobre os vereadores. Pela relevância de tal manifestação oficial para a nossa análise, reproduziremos a notícia²² na íntegra:

Pressionados pela juventude manifestante, os vereadores de Maringá instalaram, ontem (20) à noite, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Transporte Coletivo. A sessão ordinária itinerante, realizada no salão paroquial da Vila Santo Antônio, transcorria normalmente quando centenas de pessoas invadiram o local aos gritos.

Na ordem do dia, havia cinco projetos em segunda discussão e sete requerimentos. Porém, apenas o projeto que altera a redação da lei 9.110/2011, incluindo os enfermeiros no grupo de servidores com jornada de 30 horas semanais foi votado e aprovado. Na sequência, a Mesa Executiva abriu espaço para a entrega de Mérito Comunitário aos pioneiros do bairro. Ainda na metade desta etapa, a sessão foi interrompida pela entrada abrupta dos manifestantes.

Com faixas e bandeiras, rostos e cabelos pintados, esbanjando vigor nos gritos de ordem, os jovens cobravam dos edis a redução na tarifa do ônibus e conseguiram as 15 assinaturas para a abertura da CPI do Transporte Coletivo.

“A Câmara está na mesma linha do interesse da população. Somos contra a corrupção, desvio de dinheiro público, serviços públicos inadequados e a favor da democracia. A CPI está garantida com a proporcionalidade exigida. No entanto, precisamos cumprir normas técnicas para que ela exista de fato”, explicou o presidente da Câmara, vereador Ulisses Maia (PP) que já esperava a participação dos manifestantes na sessão.

O vereador Mário Verri (PT) defende que a tarifa do ônibus, em Maringá, seja reduzida, agora, para R\$ 2,50, mantendo a integração com Sarandi e Paiçandu.

“Na idade deles eu saí às ruas no `Fora Collor` com o mesmo intuito de mudar o Brasil. A luta pela redução na tarifa do transporte coletivo foi apenas o começo de uma mobilização nacional por melhores condições de vida. Isto mostra que o País acordou e é muito importante na construção da democracia”, comentou o petista.

A desagregação do público que acompanhava a sessão levou o presidente Ulisses Maia (PP) a encerrar a sessão, por volta de 21h15, prometendo retornar à Vila Santo Antônio para finalizar as homenagens.

O protesto teve a duração de aproximadamente 1 (uma) hora e os manifestantes só se retiraram após o compromisso – por escrito – de os vereadores instalarem uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) com o objetivo de apurar questões sobre o transporte coletivo urbano (valor da tarifa e qualidade do serviço). A foto abaixo retratou com precisão o ânimo

²² <http://www.cmm.pr.gov.br/index.php?inc=noticia&id=1537> (acesso em 09/06/2015)

dos manifestantes e o manuscrito assinado pelos vereadores, de forma improvisada, tendo em vista a insistência e exigência dos manifestantes no sentido de obter um compromisso formal.



Para ilustrar o impacto da presença, apresentamos as fotos abaixo, que retratam a sessão momentos antes da chegada dos manifestantes, quando os vereadores estavam cumprindo os itens da pauta da ordem do dia e homenageando pessoas do bairro e, na sequência, todo o espaço ocupado pelos manifestantes que protestavam.



Registre-se que a CPI originária do protesto e manifestação foi a **primeira**, em 63 (sessenta e três) anos de existência da Câmara, a ter trâmite regular, com o relatório final aprovado e encaminhado ao Prefeito e Ministério Público para providências. O fato de a CPI em análise ter sido: i) instaurada com o apoio de **todos** os vereadores (base do Prefeito e oposição); ii) **respeitada a proporcionalidade dos blocos parlamentares** na composição dos

membros²³ (a Presidência da CPI coube a vereador da base do Prefeito e a relatoria à oposição); iii) **trâmite regular** com a conclusão da investigação em minucioso relatório encaminhado para providências aos responsáveis legais (Ministério Público e Prefeito). A conclusão da CPI já é um dado extremamente relevante para a análise dos fluxos de *accountability*, tendo em vista o desencadeamento da cadeia de responsividade que ocasionou.

Muito importante também ressaltar que uma das exigências dos manifestantes foi a transparência nos procedimentos da CPI a qual deveria zelar pela publicidade das reuniões (agendamento prévio, transmissão pela internet e convocação da imprensa) e participação de uma comissão formada pelos movimentos sociais (com direito à voz). Oito entidades civis de Maringá pleitearam, formalmente, através de ofício protocolado junto à presidência da CPI na data de 01/07/2013 a oportunidade de manifestação formal e acompanhamento dos atos da CPI. Foram elas: Movimento Transporte para todos; Maringá na luta; Movimento passe livre Maringá; Movimento pró-ciclovias; Movimento Estudantil Universitário; Movimento Estudantil Secundarista; Movimento Sindical e Movimento de moradias. Segundo consta do ofício protocolado pelos movimentos, eles representavam outros 72 grupos atuantes na cidade (não nominados no ofício). Em negociação com os vereadores membros, foi autorizada a formação de uma comissão composta por quatro pessoas, representantes dos movimentos: Maringá na Luta, Passe Livre, Pró-ciclovias Maringá e Transporte para todos, os quais estavam autorizados a acompanhar e participar de todas as reuniões da CPI, com direito à voz, mas não ao voto. Foi oportunizado a todos os integrantes de movimentos (maiores de idade) que solicitaram o uso da palavra por dez minutos. Também foi permitida a juntada de documentos e solicitação de providências aos vereadores membros da CPI pelos integrantes dos movimentos sociais. No relatório final constam todos os ofícios e documentos que circularam entre os movimentos e os vereadores.

O relatório final da CPI, redigido pelo vereador Humberto Henrique (PT) foi apresentado aos demais membros no dia 23/09/2013, contendo 560 páginas com análise da composição da tarifa, do contrato e da qualidade dos serviços prestados. Nas conclusões sobre a questão da composição da tarifa o relator recomendou, entre outras coisas, que o Ministério Público faça auditorias na contabilidade da concessionária do serviço de transporte coletivo urbano no período de 2003 a 2010 para apurar eventuais irregularidades.

Na questão das gratuidades (estudantes, idosos e pessoas com deficiência) o relator sugeriu que o Município busque subsídio junto aos governos estadual e federal. Também recomendou que a administração municipal implante medidas para controlar, de forma

²³Integram a CPI os vereadores: Humberto Henrique (PT), Márcia Socreppa (PSDB), Chico Caiana (PTB), capitão Ideval de Oliveira (PMN) e Luciano Brito (PSB).

efetiva, o número de beneficiários das gratuidades. Quanto à composição da tarifa, o vereador apontou a possibilidade da redução de R\$ 0,20 (vinte centavos) na passagem e solicitou ao Prefeito a reavaliação do modelo adotado para o cálculo da tarifa de forma que fosse adotado modelo que beneficie o usuário do transporte e também garanta uma remuneração justa à concessionária do serviço. O relatório recomendou, ainda, que a Administração apure o número real de usuários das cidades que fazem integração com sistema de Maringá para verificar qual é o custo da integração.

No quesito execução do contrato, recomendou que o Município reavalie o primeiro aditivo ao contrato e exija uma compensação da empresa pela não implantação de 100 pontos de venda ou recarga de créditos eletrônicos. Sugeriu que tanto a Administração Municipal quanto o Ministério Público verifiquem se há ilegalidade no contrato feito entre a concessionária e a operadora do cartão de crédito no que diz respeito à disponibilização de dados pessoais dos usuários. Quanto à fiscalização, recomendou, entre outras coisas, que o Município: i) amplie o número de servidores responsáveis pela fiscalização; ii) aplique as penalidades previstas no contrato em caso de descumprimento; iii) crie um Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade.

No que diz respeito a qualidade do serviço foram várias as recomendações: i) a construção de um novo terminal; ii) ampliação da cobertura para proteção dos usuários em dias de chuva; iii) aumento do número de cadeiras e melhores condições dos banheiros; iv) disponibilização de equipes da guarda municipal atuando no terminal urbano. No quesito itinerário, horários, linhas e lotação as recomendações são para que a Administração Municipal implante o redesenho dos itinerários das linhas apontadas no projeto básico, bem como priorize a implantação de terminais por regiões, as faixas preferenciais e os corredores exclusivos como previsto no projeto, visando diminuir o tempo de viagem dos usuários, melhorando a qualidade e contribuindo para que mais pessoas utilizem o transporte coletivo.

Como desdobramento da CPI do Transporte Coletivo, a Câmara Municipal de Maringá promoveu no dia 19/02/2014, uma **audiência pública** para discutir a Mobilidade Urbana do município. Além dos vereadores, estiveram presentes autoridades e líderes de movimentos sociais ligados à temática. A audiência pública foi recomendada pela CPI do Transporte Coletivo como primeiro passo para a criação do Conselho Municipal de Transportes e Mobilidade.

Também consideramos um desdobramento da CPI o recebimento pelo plenário da Câmara Municipal de Maringá, em 05/06/2014, do pedido de instalação de Comissão Processante (CP) contra o prefeito Carlos Roberto Pupin por eventual responsabilidade no

aumento da tarifa do ônibus em desacordo às conclusões da CPI do Transporte Coletivo. O documento foi assinado por cinco pessoas, representando a comunidade. Foi votado e rejeitado no dia 10/06/2014 em discussão única.

Um outro desdobramento importante que resultou da CPI foi o ajuizamento de Ação de Prestação de Contas proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do Município de Maringá²⁴. A ação foi ajuizada após a remessa do relatório final da CPI ao Ministério Público pela Câmara para conhecimento e providências. Na ação, o Ministério Público alega, em síntese, que: i) representa os interesses difusos e coletivos dos usuários/consumidores do serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros; ii) referido serviço é prestado atualmente sob o regime de concessão, resultado de concorrência pública; iii) anteriormente, a exploração do serviço era realizado mediante concessão sem a realização de licitação; iv) desde 1962 a empresa Transporte Coletivo Cidade Canção Ltda assumiu a concessão do serviço, mantendo-se nesta atividade mesmo após a realização da licitação em 2011 da qual foi vencedora; v) pretende com a demanda sejam esclarecidos os meios e cálculos da tarifa de transporte coletivo público no período anterior à licitação, compreendido entre 2005 e 2010.

Destaque-se que a Ação de Prestação de contas ajuizada pelo Ministério Público foi julgada procedente, tendo o juiz da Vara da Fazenda Pública determinado ao Município que apresentasse as contas exigidas pelo Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias com os cálculos e documentos justificativos dos valores apresentados. O Município recorreu da decisão. Contudo, e mais importante que a vitória do Ministério Público, foi verificar que o juiz ao sentenciar o processo, observou na decisão que já haviam sido ajuizadas uma Ação Civil Pública no ano de 2010 proposta pela Associação Maringaense de Usuários de Serviço Público – AMUSP e uma Ação Popular no ano de 2011, ambas julgadas improcedentes pelos juízes de Maringá e confirmadas pelo Tribunal de Justiça. Pelo histórico fornecido pelo próprio juiz, verifica-se que em 2010 a população se mobilizou via associação; em 2011 o fez diretamente (em ambas as tentativas, sem êxito) e em 2013, quando a demanda foi acolhida pelo Ministério Público (*accountability* institucional acionada indiretamente) o pleito foi bem sucedido, tendo sido o processo julgado em pouco mais de 6 (seis) meses.

Por fim, merece ser pontuada a ampla discussão realizada pelos vereadores na sessão ordinária do dia 07 de julho de 2015, quando foi autorizada a prorrogação da concessão do benefício de isenção do ISSQN (Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza) sobre a

²⁴ Processo 0006193-71-2013.8.16.0190, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá (PROJUDI), distribuído em 09/10/2013, atualmente em fase de recurso de apelação.

prestação de serviços de transporte coletivo urbano que foi pleiteada pelo Poder Executivo para evitar um aumento de R\$ 0,10 (dez) centavos na tarifa do transporte coletivo, culminando com a convocação do Secretário Municipal de Transporte e Segurança, o vereador licenciado Ideval de Oliveira, para comparecer na sessão ordinária do dia 09 de julho e prestar esclarecimentos. Durante as discussões realizadas nos dias 07 e 09 de julho de 2015, os vereadores retomaram todas as questões da CPI do Transporte Coletivo, das ações da Câmara e do processo ajuizado pelo Ministério Público, bem como estabeleceram diálogo com o Poder Executivo através da convocação do Secretário Municipal, demonstrando que a CPI continua a repercutir mesmo após quase 2 (dois) anos de seu encerramento.

Embora em 2015 tenha havido apenas uma sessão itinerante, realizada no dia 12/11/2015 na UniCesumar, inobstante tenha sido sucedida por uma sessão solene de entrega de honraria ao vice-reitor da instituição, circunstância que por si só reuniu público, principalmente autoridades locais, foi justamente nesta sessão que ocorreu a discussão e votação do único pedido de abertura de comissão processante para cassar o Prefeito do biênio. Houve um certo constrangimento porque o Prefeito se faria presente na sessão solene, mas por questões regimentais inarredáveis, o requerimento foi lido na íntegra, discutido e votado. Este evento de 2015, embora único, nos permite concluir que as sessões itinerantes são palco para o protagonismo da participação política, individual ou conjuntamente, apesar da mudança das elites locais ou mesmo quando não existe mais influência direta do contexto nacional.

4.4 REUNIÕES PÚBLICAS DO ORÇAMENTO

Antes de adentrar no caso, é necessário explicar rapidamente como acontece o processo de elaboração orçamentária. A lei de responsabilidade fiscal estabelece três instrumentos normativos essenciais para o planejamento econômico e financeiro público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Orçamento Anual (doravante LOA) é “a cereja do bolo” pois o Poder Executivo não está autorizado a realizar despesas e/ou iniciar programas ou obras que não tenham sido programados e nela estejam contemplados, sob pena de responsabilização fiscal do ordenador de despesas com consequências seríssimas para sua carreira política, tais como: reprovação de contas, cassação do mandato e suspensão dos direitos políticos. O documento contém a previsão da receita e despesa estimada para o próximo ano. Nela estão contempladas a definição da política tributária e financeira, a estruturação de programas e projetos de investimentos e a definição de como serão empregados os recursos arrecadados, inclusive com a estimativa de valores em reais.

Por ser uma lei complexa, extremamente técnica e longa (a LOA do Município de Maringá, exercício 2015, analisada no presente estudo conta com aproximadamente 700 páginas, compostas por tabelas, rubricas e quadros de despesas) deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 30 de setembro de cada ano, sendo dever da Câmara de Vereadores aprová-la antes do término do ano legislativo sob pena de não ser autorizado o recesso parlamentar.²⁵

A LOA é sempre prévia, ou seja, o projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte sob fiscalização do Poder Legislativo, uma vez que, como a receita e a despesa são estimadas, e não exatas, pode haver – e normalmente há - a necessidade de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais ou suplementares.

Terminado o exercício, as contas de ambos os poderes são apreciadas pelo Tribunal de Contas Estadual (TCE), que emite um parecer pela sua aprovação ou reprovação. Importante observar que compete ao Tribunal de Contas julgar as contas da Câmara de Vereadores, aprovando-as ou reprovando-as, porém, compete à Câmara o julgamento das contas do Prefeito, ou seja, o parecer do Tribunal de Contas – em relação às contas do Executivo - é meramente opinativo porque o parecer será apreciado pelos vereadores que decidirão – politicamente – sobre a aprovação ou rejeição das contas.²⁶

Esta breve explanação acerca do processo legislativo de elaboração do orçamento era necessária pois foi a partir da chegada da LOA 2015 do Município de Maringá que aumentou, sensivelmente, a tensão entre Executivo e Legislativo local, ainda sem desfecho. De posse da LOA 2015, a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Maringá inovou ao realizar reuniões públicas para apresentar o orçamento à população nos bairros.

A Comissão de Finanças e Orçamento, com o apoio da Presidência e do Observatório das Metrópoles agrupou os bairros de Maringá em blocos, considerando a localização

²⁵ Assim dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Maringá:

Art. 5.º A Câmara se reunirá em sessão legislativa: I – ordinária, de 1.º de fevereiro a 15 de julho e de 1.º de agosto a 15 de dezembro, independentemente de convocação; II – extraordinária, quando com este caráter for convocada.

§ 1.º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

²⁶ Dispõe a Lei Orgânica do Município de Maringá:

Art. 13. Compete privativamente à Câmara, dentre outras atribuições: (...)

VIII - tomar e julgar as contas do Prefeito, deliberando sobre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, no prazo máximo de sessenta dias de seu recebimento, observados os seguintes preceitos: a) o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara; b) decorrido o prazo fixado sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do referido parecer; c) rejeitadas as contas, estas serão imediatamente remetidas ao Ministério Público, para fins de direito;

geográfica e dados do IBGE e resolveu levar o projeto de lei (fisicamente, cerca de 700 páginas) com todos os seus gráficos, dados e tabelas ao conhecimento dos cidadãos em reuniões que foram realizadas nos salões comunitários ou paróquias nos bairros da cidade. A dinâmica da reunião consistia na apresentação das características da região (perfil dos moradores no que diz respeito ao sexo, idade, escolaridade, faixa de renda, índices de moradias próprias ou alugadas) feita pelo Observatório das Metrôpoles. Na sequência, técnicos da Câmara apresentavam, didaticamente, o Orçamento previsto para o ano de 2015, prestando as informações em valores monetários e percentuais por pasta (Saúde, Educação, Segurança, Cultura, Esporte, Lazer, Obras Públicas etc.). Por fim, os vereadores presentes faziam suas considerações e a palavra ficava aberta para que a população pudesse se manifestar de maneira livre. A população presente poderia fazer considerações e sugestões, as quais eram anotadas pela assessoria e arquivadas para o fim de realizar emendas à lei, oportunamente.

Foram realizadas, no total, 12 (doze) reuniões públicas para a apresentação do orçamento no período compreendido entre 27 de outubro e 24 de novembro de 2014, sendo 8 (oito) reuniões gerais nos bairros e 4 (quatro) temáticas: saúde, segurança pública, cultura e servidores municipais, realizadas no prédio da Secretaria de Saúde, no 4º Batalhão de Polícia Militar, na Escola Estadual Gastão Vidigal e no plenário da Câmara, respectivamente. Com exceção da primeira reunião pública (realizada no Bairro Aeroporto) que contou com apenas 39 participantes e a que ocorreu na Vila Vardelina com público de 92 pessoas, as demais reuniões mantiveram a média de 70 participantes. Talvez por ter sido a primeira experiência da Câmara nesse sentido, não houve a preparação de fichas que pudessem permitir identificar o perfil dos participantes. A presença foi registrada em listas que contemplavam apenas o nome, endereço, bairro, telefone e e-mail dos participantes.

As reuniões foram filmadas pela assessoria de imprensa da Câmara e estão disponíveis em áudio e vídeo no site www.cmm.pr.gov.br, aba “TV CÂMARA” e “AUDIÊNCIAS PÚBLICAS”, podendo ser acessadas na íntegra seguindo o caminho indicado. Concluídas as reuniões públicas para apresentação do orçamento e seguindo o trâmite regimental, os vereadores optaram por realizar emendas conjuntas à LOA. Foram elaboradas 2 (duas) emendas, uma supressiva e outra aditiva, realocando recursos de forma a atender as demandas veiculadas nas reuniões públicas. O projeto foi discutido e aprovado em dois turnos, **por unanimidade**, pelos vereadores e encaminhado para sanção ou veto pelo Prefeito.

O Prefeito sancionou a emenda supressiva (que diminuiu recursos, inclusive do orçamento da própria Câmara) e vetou a emenda aditiva (que realocou os recursos), sob o fundamento de que a Câmara teria cometido imprecisões técnicas na elaboração das emendas

tornando o orçamento inexequível. Conseqüentemente, encaminhou o projeto de lei à Câmara para apreciação do veto. O veto do Prefeito foi rejeitado pelos vereadores (8 votos contrários e 6 votos favoráveis) e a Lei Orçamentária promulgada pela Mesa Executiva da Câmara. Diante da promulgação da lei pelo Presidente da Câmara, o Prefeito ingressou com uma ação judicial (mandado de segurança n. 0002558-14.2015.8.16.0190 que tramitou perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de Maringá), solicitando autorização judicial para executar o orçamento na forma sancionada por ele (aplicando a redução de recursos, inclusive no orçamento da Câmara, mas não atendendo a realocação dos referidos recursos na forma proposta pelos vereadores).

O juiz de Maringá – antes mesmo de permitir a manifestação da Câmara nos autos - concedeu a liminar autorizando o Prefeito a executar o orçamento da maneira por ele proposta. Inconformada, a Câmara recorreu ao Tribunal de Justiça – com êxito – sendo que a liminar que autorizou o Prefeito a desconsiderar as emendas foi cassada pelo Desembargador relator. Diante do revés, a Prefeitura recorreu novamente – desta feita ao Pleno do Tribunal de Justiça - sem êxito, tendo em vista a extinção do processo sem julgamento do mérito por questões processuais formais (a Câmara anunciou e o Tribunal acatou a tese de que o Prefeito teria entrado com a ação errada). Inconformada, a Prefeitura apresentou inúmeros recursos buscando reverter a decisão, sem êxito.

Como última alternativa judicial para executar o orçamento da forma originalmente proposta, o Prefeito ajuizou já no segundo semestre uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)²⁷ com pedido de liminar, pedido negado pelo Tribunal, o qual entendeu “não se tratar de caso de excepcional urgência” e determinou a prévia manifestação da Câmara, do Procurador-Geral do Estado e do Procurador-Geral de Justiça e informou que após todas as manifestações o processo seria apresentado para julgamento. Interessante notar que de forma incomum (único caso dentre as 18 ADIs que tramitam entre Prefeito e Câmara) o Desembargador relator “considerando a relevância da matéria e a representatividade do postulante, admito, em 30 dias, a manifestação de outros órgãos ou entidades”, instituto processual conhecido como *amicus curiae* (amigo da corte) oportunizando às associações interessadas a manifestação formal no processo. Tal decisão foi publicada no Diário Oficial do Paraná no dia 10/12/2015, já próximo ao recesso forense.

O fato é que diante da extinção do mandado de segurança ajuizado pelo Prefeito na Justiça local sem um pronunciamento de mérito a respeito da legalidade das emendas e a negativa do Tribunal de Justiça quanto ao pedido de liminar para que ficasse autorizado ao

²⁷ Processo 1409689-6, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, tendo como autor o Prefeito Municipal de Maringá e interessado a Câmara Municipal de Maringá.

Prefeito a execução do orçamento em desacordo com a lei promulgada pelos vereadores após a rejeição do veto, a situação orçamentária do município ficou bastante complicada porque o Prefeito não teve autorização judicial para executar o orçamento da forma por ele sancionada e não o executou da forma como promulgado pela Câmara. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) diante do impasse jurídico entre os poderes municipais, o Prefeito deveria executar o orçamento do ano anterior em duodécimos (1/12 avos por mês) solicitando a abertura de créditos adicionais ou suplementares conforme o caso. No entanto e como se verifica pelo Portal da Transparência do Município (www.maringa.pr.gov.br), embora não tenha havido autorização judicial para tanto, o Prefeito executou integralmente o orçamento conforme ele sancionou e não de acordo com a promulgação da Câmara.

As implicações jurídicas de tal impasse serão avaliadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná ao proferir parecer sobre as contas do município, fato que não ocorreu até o depósito desta dissertação. As implicações políticas, serão conhecidas quando tais contas forem remetidas pelo Tribunal de Contas à Câmara, a quem cabe julgá-las, definitivamente. O fato é que até a data do depósito desta dissertação, a situação das contas relativas ao ano de 2015 ainda estavam sem solução pela justiça, inobstante a batalha judicial travada entre a Câmara e a Prefeitura em uma “queda de braço jurídica” desencadeada pelas reuniões públicas do orçamento, que culminaram com as emendas conjuntas dos vereadores, aprovadas por unanimidade, vetadas pelo Prefeito e promulgadas pela Mesa da Câmara.

Com a troca da presidência da Câmara para o biênio 2015-2016, houve também alteração na composição da Comissão de Finanças e Orçamento. No exercício de sua competência, a nova composição optou por realizar apenas uma audiência pública para a discussão da LOA 2016, na sede do Poder Legislativo, não havendo, portanto, reuniões públicas nos bairros. Ocorre que quando o Observatório das Metrópoles tomou conhecimento de que a Câmara não realizaria as reuniões nos bairros, apresentou representação ao Ministério Público, datada de 26/10/2015, requerendo ao Promotor de Justiça providências no sentido de

determinar ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo a observância da Lei do Plano Diretor para garantir a participação popular, mediante Assembléias de Planejamento e Gestão Territorial, para discutir as propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, segundo estabelecido no Art. 190, da Lei Municipal n. 632/2006.²⁸

Diante da iniciativa do órgão de pesquisa, o Ministério Público oficiou ao Presidente da Câmara²⁹ informando que instaurou um procedimento³⁰ para averiguar a procedência da

²⁸ Representação protocolada pelo Observatório das Metrópoles junto ao Ministério Público em 26/10/2015, p.8

²⁹ Ofício n. 333/2015, firmado pelo Promotor de Justiça e protocolado na Câmara em 27/10/2015

³⁰ Notícia de Fato n. MPPR 0088.15.002317-9, em trâmite na 6ª Promotoria de Justiça de Maringá

informação de que o Prefeito não submeteu a LOA 2016 às Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial, questionando o Chefe do Legislativo acerca das providências que pretendia adotar. Não satisfeito com a resposta do Presidente da Câmara no sentido de que a realização das assembleias de planejamento deveriam ter sido convocadas pelo Executivo ou pelo Conselho de Planejamento e Gestão Territorial, pois tal etapa é previa à elaboração do orçamento, o Promotor ajuizou uma ação civil pública em face de ambos os poderes municipais.³¹

Em sua petição, o Promotor de Justiça argumentou: i) o Chefe do Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Vereadores a mensagem de lei n. 076/2016, que dispõe sobre a LOA 2016 sem antes submeter a proposta de orçamento às assembleias de planejamento e gestão territorial tal como prescrito no plano diretor; ii) as assembleias de planejamento integram o sistema municipal de planejamento e gestão que tem como objetivo: articular as políticas da Administração Pública com os interesses da população; garantir a participação da sociedade no debate de questões relevantes de gestão municipal; garantir a eficácia e eficiência da gestão; instituir processo permanente e sistematizado de aprofundamento e revisão do plano diretor; promover a participação dos Conselhos Municipais, entidades profissionais, sindicais e empresariais, das associações de moradores e demais representativas da população de Maringá e aplicar os instrumentos previstos na Lei do Plano Diretor; iii) as assembleias de planejamento são convocadas com o objetivo de consultar a população das unidades territoriais sobre as questões urbanas e de gestão orçamentária relacionadas aquela territorialidade, de forma a ampliar o debate e dar suporte a tomada de decisões pelo Poder Executivo; iv) não ouvir as assembleias contraria a lei e frustra os princípios democráticos do orçamento participativo; v) a participação popular na elaboração das leis orçamentárias é um momento de “democracia direta e não podem os Poderes Executivo e Legislativo amesquinha-rem, subtraindo do povo a chance de interferir na escolha de prioridades e no estabelecimento de metas que deverão ser seguidas por seus representantes eleitos.”

Pretendeu o Promotor de Justiça, com a ação, suspender a tramitação do projeto de lei que dispõe sobre a LOA 2016 até que se discutisse a proposta orçamentária com a população e a declaração da ilegalidade do procedimento legislativo adotado pelo Prefeito e Vereadores. Ocorre que tal medida judicial foi ajuizada no dia 30/11/2015, determinando o juiz, no dia 01/12/2015, a notificação da Câmara e da Prefeitura para que se manifestassem sobre o pedido no prazo de 72 (setenta e duas) horas. Contudo, o Presidente da Câmara só foi formalmente notificado no dia 14/12/2015, quando o projeto já estava em terceira discussão, tendo sido a tutela pleiteada pelo Promotor concedida em 17/12/2015, quando o projeto já

³¹ Ação Civil Pública n. 0008276-89.2015.8.16.0190, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá.

havia sido transformado em lei, inclusive publicado no órgão oficial. Diante da intempestividade da ordem judicial, tanto a Câmara quanto a Prefeitura pugnaram pela extinção do processo, já que não havia meios de suspender a tramitação de um projeto que não mais existia, cabendo ao Promotor de Justiça ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para questionar a lei em tese, caso entenda conveniente.

A não realização das reuniões públicas para discutir o orçamento repercutiu inclusive *interna corporis*, dentro do próprio judiciário, com a troca de provocações entre juiz e promotor, como se verifica pela última manifestação do Promotor nos autos, datada de 05/02/2016³²:

O propósito da Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais com essa ação civil pública foi o de buscar assegurar aos cidadãos, tal como previsto no artigo 190, inciso I, da Lei do Plano Diretor, o direito público subjetivo de participar diretamente da formulação da proposta orçamentária através das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial, o que não é substituível qualquer tipo de audiência pública ou outro arremedo disso. Contudo, nos limites em que foi concedida a antecipação da tutela (mov.17.1), diante da invalidação da notificação feita pelo MP para o Presidente da Câmara dar cumprimento ao *decisum* (mov.26.1) e sendo postergada a análise da emenda do pedido para depois do início de vigência da Lei Orçamentária (movs. 22.1. e 44.1), o autor entendeu que não há mais qualquer sentido útil em prolongar a discussão sobre o processo legislativo findo. Como a experiência ensinou, a forja da decisão de mérito já está pronta e vai atender motivações pragmáticas. Agora resta apenas esperar e assistir o esforço e o talento intelectual do julgador em recolher argumentos meramente retóricos para acolher como válidas quaisquer justificativas dos requeridos para não se ter cumprido o artigo 190, inciso I, da Lei do Plano Diretor, posto que agora o fato já está consumado. Entre outros fundamentos de direito, que por certo se encontrarão, as gritantes letras do artigo 190, inciso I, da Lei do Plano Diretor, não terão o mesmo sentido reconhecido na r. decisão de mov. 17.1, e o simples convite publicado um dia antes no site do Município e em meio aos classificados do jornal da cidade tornou-se o suficiente para desautorizar a tese do autor (mov.38.3) Frise-se, por oportuno, que a desistência da ação pelo autor não significou que “de forma tácita concordou com os argumentos dos réus, demonstrando claro desinteresse na concessão da medida antecipatória dos efeitos da tutela”, como afirmado na r. decisão de mov. 50.1, nem tampouco se trata de reconhecimento jurídico do contraponto (?), como dito na contestação do Município de Maringá (mov.61.1), mas apenas que o Ministério Público se recusa a malhar em ferro frio.

Os autos em questão foram recebidos do Ministério Público no dia 05/02/2016 e ainda estão pendentes de julgamento. É possível que após a extinção deste processo o Promotor ingresse com Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de declarar inconstitucional a Lei do Orçamento 2016. Enfim: a iniciativa de um órgão de pesquisa especializado, tal qual apontou Peruzzotti (2006), pela via da participação institucionalizada,

³² Movimento 67 – autos n. 0008276-89.2015.8.16.0190, da 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá

iniciou fluxos de *accountability* social que extrapolaram a relação Executivo-Legislativo alcançado até mesmo membros do Judiciário e outros órgãos de controle.

Importante ressaltar que independente da nova composição da elite (Presidência da Câmara e Comissão de Finanças e Orçamento), conforme relatado, houve alteração da composição da Mesa Executiva no segundo biênio (2015-2016) e mesmo diante da opção desta nova Mesa em realizar apenas uma audiência pública no prédio da Câmara e no horário da reunião da Comissão (17 horas), a não realização das reuniões nos bairros desencadeou mecanismos de *accountability* horizontal de outra natureza (Ministério Público-Executivo e Legislativo). Enquanto no biênio anterior (2013-2014) a tensão maior aconteceu entre Legislativo e Executivo, diante da opção daquela composição em levar o orçamento aos bairros e aprovar emendas conjuntas independente da anuência do Prefeito, no biênio em curso (2015-2016) a estratégia de não levar o orçamento aos bairros e deixar o protagonismo do Executivo prevalecer na matéria orçamentária, causou o tensionamento da relação entre o Legislativo e o Ministério Público, mesmo quando essa elite não atuava mais.

4.5 O ANTES E O DEPOIS

Sem dúvida existe uma dinâmica que rege o relacionamento Executivo-Legislativo. Os modelos norte-americanos trazidos no capítulo anterior (distributivista e partidário) buscam explicar como funciona esse sistema de “trocas” entre Executivo e Legislativo, seja individualmente, seja via partido. Para além do senso comum que considera o Executivo o “manda-chuva” porque detém os cargos e as verbas, realiza as obras e implementa os programas e, de outro lado, os congressistas “interesseiros” somente preocupados com os benefícios que lhe renderão a reeleição, precisamos considerar o protagonismo legislativo do Executivo no que diz respeito ao controle de agenda o qual se deve em razão de regras constitucionais de observância e reprodução obrigatória pelos Estados e municípios.

Bruno Caetano (2005) construiu indicadores para apontar o controle da agenda da Câmara Municipal de São Paulo, são eles: i) proporção de projetos aprovados por origem; ii) proporção de projetos aprovados na Câmara que foram vetados; iii) Proporção de projetos do Legislativo que foram objeto de “derrubada”³³ de veto; iv) Proporção de projetos aprovados, transformados em lei por origem.

De acordo com o criador dos indicadores, eles significam: i) **proporção de projetos aprovados, por origem**: a hipótese subjacente é que o Legislativo não representou uma

³³ Embora o termo “derrubada” de veto não seja técnico, (mais adequado seria falar em rejeição/manutenção do veto, terminologia utilizada nos regimentos internos das Câmaras Municipais, inclusive na de São Paulo, art. 368), optei por manter a nomenclatura originalmente atribuída pelo criador aos indicadores.

instância de veto às matérias do Executivo, tendo aprovado muito mais matérias do que rejeitado; ii) **proporção de projetos aprovados na Câmara que foram vetados por origem:** o autor esperava encontrar uma maior proporção de projetos do Legislativo entre aqueles que foram vetados pelo Prefeito. Segundo ele, esta situação pode indicar que o Legislativo não altera significativamente as propostas do Executivo, aprovando-as da maneira como foram encaminhadas, preservando assim as preferências do Executivo; iii) **proporção de projetos do Legislativo que foram objeto de “derrubada” de veto:** a hipótese do autor é que deve haver uma pequena proporção de projetos do Legislativo que, vetados pelo Executivo, tiveram o veto derrubado pelo parlamento. Ele esperava observar grande compatibilidade entre os projetos dos vereadores que viraram lei e as preferências do Executivo; iv) **proporção de projetos aprovados, transformados em lei, por origem:** ele esperava encontrar um maior número de projetos do Executivo entre aqueles que foram transformados em Lei, ou seja, passaram pelas fases de aprovação, sanção e análise do veto. (CAETANO, 2005, p.108).

Embora os indicadores tenham sido criados com a finalidade de mensurar o protagonismo do Executivo na formação da agenda legislativa, entendemos ser possível utilizá-los para outra finalidade não explorada por Caetano em sua dissertação: mensurar as tensões entre os poderes municipais, já que através deles é possível medir o alinhamento entre Prefeito e Vereadores. Assim, utilizaremos os indicadores criados por Bruno Caetano para a Câmara Municipal de São Paulo adaptados para a Câmara de Maringá, com a finalidade de mensurar o tensionamento entre os poderes municipais comparando a legislatura atual com a anterior, de modo a verificar se houve alteração no padrão de relacionamento Executivo-Legislativo após os eventos envolvendo a participação institucionalizada.

A Câmara Municipal de Maringá utiliza uma plataforma disponibilizada para várias câmaras do país pelo Senado Federal (Interlegis), o SAPL – Sistema de Apoio ao Processo Legislativo disponível ao público no site www.cmm.pr.gov.br, link LEGISLAÇÃO e depois NORMAS JURÍDICAS (aprovadas) ou MATÉRIAS LEGISLATIVAS (em tramitação). Seguindo o caminho acima, e clicando no link RELATÓRIOS, a plataforma oferece um relatório geral com os tipos de proposição por autor e ano. No caso, a medida que nos interessa é o número de vetos do Prefeito aos projetos dos vereadores. No ano de 2015, o Prefeito vetou 21 projetos de lei elaborados pelos vereadores; em 2014 foram 36 vetos; em 2013 foram 26 e em 2012 foram 23 vetos.

2012

Quadro Geral
Tipo Matéria

Quantidade

Projeto de Lei Ordinária	307
Projeto de Resolução	4
Requerimento	183
Projeto de Lei Complementar	41
Projeto de Decreto Legislativo	7
Indicação	390
Proposta de Emenda à Lei Orgânica	3
Veto do Prefeito	23
TOTAL	958

2013

Quadro Geral	
Tipo Matéria	Quantidade
Projeto de Lei Ordinária	445
Projeto de Resolução	17
Requerimento	1146
Projeto de Lei Complementar	72
Projeto de Decreto Legislativo	3
Indicação	1813
Proposta de Emenda à Lei Orgânica	3
Veto do Prefeito	26
Portaria	351
TOTAL	3876

2014

Quadro Geral	
Tipo Matéria	Quantidade
Projeto de Lei Ordinária	424
Projeto de Resolução	15
Requerimento	1134
Projeto de Lei Complementar	50
Projeto de Decreto Legislativo	7
Indicação	1263
Proposta de Emenda à Lei Orgânica	1
Veto do Prefeito	36
Portaria	287
TOTAL	3217

2015

Quadro Geral

Tipo Matéria	Quantidade
Projeto de Lei Ordinária	349
Projeto de Resolução	14
Requerimento	1162
Projeto de Lei Complementar	65
Projeto de Decreto Legislativo	5
Indicação	1445
Proposta de Emenda à Lei Orgânica	3
Veto do Prefeito	21
Parecer de Inadmissibilidade	1
Portaria	449
TOTAL	3514

Interessante observar a relação: número de proposições totais do Poder Executivo x vetos. No ano de 2012, o Poder Executivo apresentou, no total, 135 proposições entre projetos

de lei ordinária, projetos de lei complementar e vetos, das quais 23 eram vetos, ou seja, do total das proposições do Executivo 17,03% foram vetos. No ano de 2013, foram 154 proposições das quais 26 eram vetos. Portanto, 16,88% das proposições foram vetos. O índice manteve-se estável. Em 2014, 104 proposições no total, sendo 36 vetos. Verifica-se no ano de 2014 que os vetos representaram 34,61% das proposições do Executivo, ou seja, o percentual dobrou em relação aos dois anos anteriores. Em 2015 o Executivo encaminhou 94 proposições à Câmara, sendo 21 vetos, número que corresponde a 22,34% das proposições apresentadas pelo Executivo, percentual menor em relação ao ano de 2014, porém ainda superior aos anos de 2012 e 2013. Observa-se que no ano de 2013, no qual teve início a 15ª Legislatura, houve um aumento no número de vetos, mas também aumentaram as proposições, mantendo-se estável o percentual (na casa dos 17%). Em 2014, diminuíram as proposições do Executivo (de 154 para 104) e aumentaram os vetos (de 26 para 36), dobrando o percentual em relação ao biênio anterior. Já no ano de 2015, quando ocorreu nova mudança na presidência da Câmara, as proposições diminuíram de 104 para 94, mas os vetos também diminuíram de 36 para 21, baixando o percentual para 22% o qual embora reflita um alinhamento maior do que no ano anterior, não restabeleceu o percentual inicial (em torno de 17%).

Entendemos que outra boa medida para o tensionamento dos poderes municipais seria o nível de judicialização das relações entre Executivo e Legislativo com o levantamento do número de ações judiciais envolvendo os poderes municipais maringenses no que diz respeito aos vetos nos projetos de lei. O controle concentrado de constitucionalidade, mecanismo pelo qual os Tribunais analisam as leis em tese, é realizado via ações diretas de inconstitucionalidade (ADI). As ADIs são processos muito diferentes das ações de conhecimento, execução ou cautelar manejadas pelas pessoas físicas ou jurídicas. É diferente no processamento e principalmente nos efeitos. Enquanto as decisões nos processos comuns só são válidas entre o autor e o réu (*inter partes*) os efeitos da decisão judicial na ADI **estendem-se a todos** (efeito *erga omnes*) e vincula os órgãos da administração pública direta e indireta. Outro diferencial das ADIs em relação as demais ações judiciais é o efeito retroativo (*ex nunc*), a lei é declarada nula desde o seu nascimento, não gerando direitos ou produzindo efeitos. Pela importância e gravidade das consequências que geram, só podem ser ajuizadas por determinadas pessoas. Um cidadão comum é proibido de ingressar com uma ADI. De acordo com a Constituição do Estado do Paraná:

Art. 111. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face

desta Constituição:

I - o Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa;

II - o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

III - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local;

IV - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

V - os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa;

VI - as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual;

VII - o Deputado Estadual.

Art. 112. Somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Parágrafo único. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações de inconstitucionalidade.

Art. 113. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou ato impugnado.

Feitas essas considerações a respeito das ADIs, podemos passar a análise dos quadros abaixo os quais retratam o comportamento do Poder Executivo, Ministério Público, associações e partidos políticos, legitimados para ingressarem com ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná com o objetivo declarar inconstitucionais leis aprovadas pela Câmara Municipal de Maringá de 2003 a 2015:

2003

Autor	Quantidade
Poder Executivo	1
Ministério Público	1
Associações/Partidos	0
TOTAL	2

2009

Autor	Quantidade
Poder Executivo	0
Ministério Público	0
Associações/Partidos	1
TOTAL	1

2010

Autor	Quantidade
Poder Executivo	0
Ministério Público	2
Associações/Partidos	0
TOTAL	0

2011

Autor	Quantidade
Poder Executivo	0

Ministério Público	0
Associações/Partidos	1
TOTAL	1

2012

Autor	Quantidade
Poder Executivo	0
Ministério Público	2
Associações/Partidos	0
TOTAL	2

2013

Autor	Quantidade
Poder Executivo	5
Ministério Público	2
Associações/Partidos	0
TOTAL	7

2014

Autor	Quantidade
Poder Executivo	7
Ministério Público	0
Associações/Partidos	0
TOTAL	7

2015

Autor	Quantidade
Poder Executivo	6
Ministério Público	0
Associações/Partidos	0
TOTAL	6

De acordo com dados obtidos junto à Procuradoria Jurídica da Câmara, entre os anos de 2004 e 2008 não foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade por quaisquer dos legitimados. Por outro lado, apenas durante o primeiro biênio retratado neste estudo (2013-2014), foram ajuizadas 14 (quatorze) ações, sendo 12 (doze) pelo Prefeito e 2 (duas) pelo Ministério Público.

A conclusão a que se chega é que após a aproximação da Câmara com a população pela via da participação institucionalizada, houve uma mudança no padrão de relacionamento entre os poderes municipais com a judicialização das relações. Mesmo considerando que o número de vetos não se alterou de forma tão significativa, uma vez que houve aumento nos anos de 2013 e 2014, mas diminuição no número de projetos de lei vetados pelo Prefeito no ano de 2015, não há dúvida de que a judicialização é um indicativo do tensionamento das relações entre Executivo e Legislativo. Após quase dez anos de silêncio (2004 a 2013) quanto aos vetos rejeitados pelo plenário, o Prefeito ajuizou 18 (dezoito) ações diretas de inconstitucionalidade com o objetivo de suspender a eficácia das leis aprovadas pela Câmara nos últimos três anos (2013 a 2015). O número de vetos e a judicialização da relação são bons

indicativos do nível de tensionamento no relacionamento entre os poderes que bem retratam o antes e o depois da participação institucionalizada se intensificar.

5 CONCLUSÃO

Nas décadas após o regime autoritário de 1964-1985, o país vivenciou a reconstrução de suas instituições políticas representativas e um crescimento inédito das possibilidades de participação política dos cidadãos, consolidando gradativamente a democracia brasileira inobstante suas ambiguidades, contradições, avanços e retrocessos. Especialmente no que diz respeito à participação, desde a abertura política aumentaram as pressões para a inclusão da sociedade civil, via organizações, associações ou movimentos. Por tudo isso, o Estado brasileiro absorveu a participação social como um elemento constitutivo dos processos decisórios relacionados às políticas públicas. A formação de arranjos participativos diversos e com maior ou menor grau de normatividade legal, tais como fóruns, redes, conselhos gestores, orçamentos participativos e audiências públicas exprimem essa tendência. Uma importante característica desses arranjos é sua constituição temporal em “ondas participativas” (ROSSI e CLEMENTE, 2012) com que se criam e incrementam estruturas de oportunidades políticas abertas a segmentos cada vez mais amplos da população. As sessões itinerantes e audiências públicas estariam incluídas nesta “nova onda participativa”.

Dentro deste contexto, apresentamos, no presente trabalho, a experiência da participação institucionalizada na Câmara Municipal de Maringá pela via das sessões itinerantes e das reuniões públicas para a apresentação do orçamento municipal ocorridas durante a 15ª Legislatura (2013-2016), especialmente no primeiro biênio. Em ambas as experiências protagonizadas pela sociedade civil, ora pelos movimentos, ora por órgãos de pesquisa especializados, verificou-se o desencadeamento de fluxos de *accountability* vertical e horizontal. Embora tenham sido considerados outros fatores na análise que certamente contribuíram para essa nova “fase” da participação institucionalizada em Maringá, tais como a mudança das elites com a renovação de mais de 50% das cadeiras da Câmara, os movimentos nacionais relacionados às demandas por transporte coletivo e a insatisfação consubstanciada em protestos e confrontos em todo o Brasil, as evidências demonstraram que a participação ocupou o lugar de protagonista destacando-se dentre todos os fatores que contribuíram para o desencadeamento dos fluxos.

Embora os processos tenham baixo índice de institucionalização, embora a qualidade da participação possa ser questionada como apontam os estudos de Zorzal (2015) e Brelàz e Alves (2013) é fato que esses novos arranjos participativos colaboram efetivamente para a consolidação da democracia ainda que não na forma deliberativa como esperam os pesquisadores mais exigentes.

Com o presente estudo, esperamos contribuir com uma agenda de pesquisa pautada em novas formas de participação principalmente as institucionalizadas e realizadas na esfera local. Nosso objetivo não foi esquadrihar o conteúdo e a qualidade da participação em si (no que diz respeito aos sujeitos envolvidos), mas avaliar em que medida a participação é um fator desencadeador de fluxos de *accountability* isolada ou em conjunto com outros fatores presentes no contexto.

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 legislatura na Câmara e os resultados judiciais das demandas e contas municipais) 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro.** (www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10705_chached.pdf) acesso em 08/04/2015

ALMEIDA, C. C. R.; RIBEIRO, E. A.; GIMENES, E. R. Banco de dados Cultura política, gênero e eleições presidenciais de 2010 no Brasil. São Paulo: Consórcio de Informações Sociais, 2014. Disponível em: <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetailheBancoDados.aspx?cod=B466> (acesso em 19/08/2015)

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. **Balances dos estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na última década.** Lua Nova, São Paulo, 94: 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

BRELÀZ, Gabriela e ALVES, Mario Aquino. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010).** Revista Administração Pública. Rio de Janeiro 47 (4):803-26, jul/ago. 2013

CAETANO, Bruno. **Executivo e Legislativo na esfera local: agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo.** Novos Estudos CEBRAP. n. 71. Março de 2005, pp. 101-125

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente.** ANPAD (Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006)

DIAS, Reginaldo Benedito. **Câmara Municipal de Maringá: 60 anos: 1952-2012.** 1 ed. Maringá: Câmara Municipal de Maringá; Ed. Carlos Alexandre Venâncio, 2014.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Relações Executivo-Legislativo em Âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre.** Cadernos de Sociologia e Política. IUPERJ, Rio, n. 4, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causas.** Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.v. 7.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos. A Literatura Norte-Americana Recente.** BOLETIM INFORMATIVO BIBLIOGRÁFICO, n. 37, p. 3-38, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo : Martins Fontes, 2007

MOISES, José Alvaro e CARNEIRO, Gabriela Piquet. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 1, junho de 2008.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1997.

PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en América Latina**. in Ernesto Isunza Vera & Alberto Olvera (eds.), Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina, México, Manuel Porrúa Editores, 2006.

ROSSI Horochovski, Rodrigo; CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba**. Revista de Sociologia e Política, vol. 20, núm. 43, outubro, 2012, pp. 127-157.

TONELLA, Celene. **Poder local e Participação política**. Câmara Municipal de Maringá: 60 anos: 1952-2012. 1 ed. Maringá: Câmara Municipal de Maringá; Ed. Carlos Alexandre Venâncio, 2014

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima e ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e Independência Judiciais: Uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Revista de Sociologia e Política. v. 21 n. 45. Curitiba: Março de 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 5 ed. Porto Alegre : Bookman, 2015

ZORZAL, Gabriela. **Efetividade da participação no Legislativo Capixaba: um estudo sobre as Audiências Públicas do Orçamento (2007-2014)**. Vitória, UFES, 2015.

Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral. Ano II. Número 5. ago/set. 2012 (<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-da-eje-ano-2-numero-5> acesso em 17/05/2015)

<http://angelorigon.com.br/2013/12/13/um-ano-de-mudancas-no-legislativo/> (acesso em 30/06/2015)

<http://www.aras.org.br/conteudo/mostrar/id/5343> (acesso em 17/03/2016)

<http://www.carlosmariucci.com.br/conteudo/mostrar/id/1404> (acesso em 17/03/2016)

www.cmm.pr.gov.br (acesso em 08/02/2015)

<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaacidania/maringa/conteudo.phtml?id=1384054> (acesso em 08/02/2015)

<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx> (acesso em 18/05/2015)

<http://www2.maringa.pr.gov.br> (acesso em 05/02/2016)

www.planalto.gov.br (acesso em 08/02/2015)

www.tjpr.jus.br (acesso em 17/03/2016)