

Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

editoriarsp@gmail.com

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Zorral, Gabriela; Carlos, Euzeneia

Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação

Revista de Sociologia e Política, vol. 25, núm. 64, diciembre, 2017, pp. 23-46

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23854258002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

Gabriela Zorral e Euzeneia Carlos

### Resumo

Este artigo trata das audiências públicas da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, no período de 2007 até 2014. O tema central é a efetividade da participação das audiências, ancorada em duas dimensões: o momento deliberativo e os resultados das audiências para o orçamento. Partimos do pressuposto que, apesar da dificuldade de mensurar efeitos práticos, instituições participativas, tais como as audiências da LOA, atuam para aprofundar a democracia, destinando recursos públicos de acordo com demandas da sociedade civil. O artigo analisa elementos constituintes das audiências (formato institucional, perfil dos legisladores, perfil dos participantes, relação Executivo-Legislativo e as emendas parlamentares) para avaliar a efetividade dessa participação. Utilizamos uma abordagem multimétodo com a combinação de três ferramentas de pesquisa: análise documental (relatórios da LOA, legislações e vídeos das audiências públicas), survey (aplicado aos participantes das audiências de 2014) e entrevista semiestruturada (com os parlamentares que fazem parte da Comissão de Finanças). A análise aponta para a pouca efetividade das audiências a partir da combinação de vários fatores, entre eles a baixa institucionalização, o perfil dos participantes, a influência do poder Executivo no processo a partir de sua relação com os parlamentares e o uso das emendas parlamentares como estratégia eleitoral. O estudo apresenta uma alternativa metodológica para avaliar a efetividade da participação a partir da interação entre os fatores endógenos e exógenos, que inclui a relação Executivo-Legislativo.

Palavras-chave: instituições participativas; audiências públicas; efetividade; relação Executivo-Legislativo; conexão eleitoral.

Recebido em 12 de Agosto de 2016. Aceito em 18 de Janeiro de 2017.

### I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

Diversos estudiosos têm se debruçado sobre a temática da participação em suas mais variadas perspectivas, problematizando suas potencialidades, seus limites, suas características, formatos e atores, e sua capacidade de produzir resultados nas políticas públicas implicadas. Apesar de divergências e clivagens, podemos considerar que tais estudos convergem para uma mesma ideia central: a necessidade de fortalecer a participação como uma ferramenta de aprofundamento da democracia.

A crescente proliferação, no país, das chamadas Instituições Participativas (Avritzer 2008; Cunha & Almeida 2011; Pires & Vaz 2010; Cortês 2005) em diferentes esferas governamentais – local, estadual e nacional – tornou central o problema da efetividade da participação, ou seja, mensurar quais impactos a participação tem produzido nas políticas públicas e nas ações dos governos.

Nesse contexto, este estudo vem ao encontro de diversas outras pesquisas acadêmicas cujo desafio é avaliar a efetividade da participação nas Instituições Participativas (IPs), especialmente seus efeitos para políticas públicas (Almeida, Carlos & Silva 2016; Pires & Vaz 2010; Wampler 2011; Avritzer 2008). Neste propósito, estabelece como objeto de estudo as audiências públicas realizadas pela Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa do Espírito Santo para discutir a Lei Orçamentária Anual (LOA), referente ao período de 2007 a 2014. O objetivo central é avaliar se as audiências públicas da LOA se

configuram como um efetivo canal de participação social nas decisões orçamentárias.

Os estudos sobre a participação nas IPs vêm demonstrando as dificuldades e desafios que o pesquisador enfrenta para mensurar a efetividade dessas instituições (Pires & Vaz 2011; Wampler 2011; Cortês 2011). Diante disso, o desenho de pesquisa aqui proposto está estruturado em uma análise multidiimensional organizada em dois eixos centrais: os fatores endógenos e os fatores exógenos às audiências públicas.

Os fatores endógenos são aqueles que fazem parte da dinâmica interna das audiências públicas. Consideram-se aqui três dimensões principais: (1) o formato institucional, (2) o perfil dos legisladores e (3) o perfil dos participantes. O estudo do formato institucional das audiências abrange sua criação, processo de institucionalização e dinâmica das reuniões, ou seja, as regras e ritos das audiências, em termos de favorecimento ou restrição à participação. Com relação ao perfil dos legisladores, o foco está na estrutura da Comissão de Finanças de 2007 a 2014, especialmente a composição partidária. Por último, sobre o perfil dos participantes, observa-se, ao longo do tempo, quem se faz presente nesse espaço, qual lugar ocupado pela sociedade civil e quais interesses são defendidos. A análise desses três fatores proporciona uma percepção sobre a efetividade da participação no momento deliberativo, ou seja, a avaliação do potencial da participação no interior das audiências públicas em suas características constituintes (deliberação, debate, mobilização, negociação, decisão ou fiscalização).

Os fatores exógenos são aqueles localizados em uma esfera externa às audiências, embora possam sobre elas exercer forte influência. Neste eixo se encontram a relação entre o poder Executivo e o Legislativo e as emendas parlamentares<sup>2</sup>. Outros trabalhos sobre o Legislativo capixaba (Domingues 2001; Pessine 2013; Santos 2001; Tomio & Ricci 2012) já apontaram um cenário de pouca independência em detrimento de destacada subserviência para com o Executivo. Tendo essas pesquisas como referência, busca-se observar se tal cenário é o pano de fundo das audiências públicas e de que forma interfere na posição do Legislativo diante do debate sobre o orçamento. Já as emendas parlamentares constituem o resultado prático das audiências. Elas são apresentadas pelos deputados para indicar valores, municípios e políticas públicas que devem ser implementadas no orçamento. Neste caso, observa-se se as demandas apresentadas nas audiências públicas da LOA são inseridas na peça orçamentária por meio das emendas parlamentares. Esse estudo se constitui, inclusive, em um caminho metodológico para pesquisas desse tipo, contribuindo para o desafio de mensurar a efetividade da participação. Neste segundo eixo de análise apresenta-se, portanto, a efetividade da participação nos resultados.

Para tanto, o desenho de pesquisa para a análise das audiências públicas da LOA seguiu uma perspectiva multimétodo (qualitativo e quantitativo), reunindo três instrumentos metodológicos: análise documental, entrevista em profundidade semiestruturada e *survey*<sup>3</sup>. Segundo uma lógica de convergência das fontes de pesquisa, a análise permite observar a efetividade da participação sob dupla perspectiva: do momento deliberativo e dos resultados.

Este artigo segue estruturado em três partes principais. A segunda seção apresenta o debate teórico sobre a efetividade das IPs; a terceira seção discute os fatores endógenos da participação nas audiências; a quarta apresenta os efeitos no orçamento estadual à luz dos fatores exógenos às audiências públicas analisadas; por fim, conclui-se com os principais achados e contribuições do estudo.

<sup>2</sup> Ainda são raros os estudos sobre as instituições participativas que incorporam a relação Executivo-Legislativo em suas dimensões analíticas. No caso do orçamento participativo, Souza (2011) destaca que o padrão de relação entre os poderes Executivo e Legislativo contribui na explicação da continuidade e alcances dessa IP.

<sup>3</sup> Vide Apêndice Metodológico que apresenta detalhes sobre a metodologia e sua operacionalização, dando sustentação à análise realizada.

## II. Efetividade da participação: tecendo o conceito

A participação é um conceito central na discussão sobre democracia e os debates atuais sobre o tema convergem para a necessidade de seu fortalecimento como mecanismo para aprofundar este regime de governo. No âmbito da teoria da democracia participativa, a participação foi valorizada em sua função educativa e integradora (Pateman 1992) para, posteriormente, ser vista como mecanismo de compartilhamento do processo decisório (Santos & Avritzer 2002), além de instrumento de conexão entre eleitor e eleitorado (Young 2006) e, ainda, verdadeira articuladora da cidadania e da soberania popular na medida em que convoca a presença dos cidadãos em processos de discussão e decisão política (Lüchmann 2007).

A democracia participativa está ancorada em uma busca incessante por ampliar as responsabilidades políticas, estendendo os espaços de debate, chamados de Instituições Participativas (IPs). Em contrapartida, pesquisadores já vêm demonstrando há algum tempo as dificuldades e desafios de mensurar a participação em termos de efetividade, ou seja, a sua capacidade de:

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

No estudo da efetividade da participação, Cunha (2009) sugere uma análise centrada em dois fatores: os internos e os externos. Os fatores internos são os ligados ao processo no qual ocorre a deliberação, incluindo sua estrutura normativa e os processos de interação. Os fatores externos podem ser encontrados dentro do contexto histórico e das condições políticas, sociais e econômicas que podem gerar resultados mais ou menos democráticos nas IPs. Como fator interno, Cunha (2009) destaca o formato institucional, o mais importante por refletir a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação. Já nos fatores externos, ganha destaque os atores que governam (o que inclui filiações partidárias e coligações), pois cabe a eles a delegação de autoridade aos cidadãos para a tomada de decisão.

Avritzer (2011) explica que, assim como as formas de participação se ampliaram no cenário brasileiro e ganharam espaço nas pesquisas, despertou-se também a atenção para o problema da efetividade, que relaciona a forma de deliberação às decisões tomadas sobre as políticas públicas. O autor destaca dois importantes momentos: o da discussão e deliberação no interior dos arranjos participativos e a implementação dessas decisões pelos atores públicos.

Outro debate importante está relacionado aos desafios metodológicos: afinal, como medir os efeitos da participação? Avritzer (2011) explica que, para analisar efeitos ou impactos, é preciso observar a participação em sua dupla face: a dimensão do momento deliberativo e a dimensão dos resultados. No primeiro caso, a análise se volta para o interior das IPs. Nesse sentido, o esforço é demonstrar que há deliberação em pelo menos algum de seus momentos, mostrando quem delibera e como é o processo. No segundo, o esforço é observar a influência das deliberações no acesso a bens e serviços públicos.

Essa é uma perspectiva defendida também por Cunha e Almeida (2011), que afirmam que pode prevalecer, na deliberação, uma mistura de participação, negociação, debate, decisão, representação eleitoral e articulação. Esses espaços podem ter, portanto, potencial para alterar o formato e o conteúdo das políticas públicas, incidindo na própria redistribuição dos recursos. Porém,

“a qualidade do processo deliberativo revela-se como uma das dimensões de análise que pode e deve se associar a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que essas instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais” (Cunha & Almeida 2011, p. 109).

As autoras sugerem observar: quem participa, como a deliberação acontece, quais temas são mobilizados, como diferentes sujeitos são inseridos, entre outros aspectos. Cunha e Almeida (2011) também utilizam o termo “efetividade” como a capacidade de produzir resultados. Tais resultados, porém, não podem ser pensados apenas sob o ponto de vista prático, mas também “relacionadas às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública” (Cunha & Almeida 2011, p.113).

É importante resgatar também os três princípios que norteiam o conceito de efetividade, ainda segundo Cunha e Almeida (2011): a igualdade deliberativa (dar a todos os participantes a mesma oportunidade de colocar temas na agenda, iniciar o debate, propor soluções e participar das discussões); o da publicidade (condição de ser aberto e público); e pluralidade (diversidade, tolerância e reconhecimento do outro como igual). “A importância desses preceitos para a análise decorre da frequente tensão entre uma cultura política conservadora renitente e uma cultura política democrática que perpassa a criação e o funcionamento dessas instituições” (Cunha & Almeida 2011, p.113).

A análise de tais espaços em uma perspectiva de efetividade, segundo as autoras, requer do analista um esforço de avaliar múltiplos fatores conjugados. Um dos aspectos mais importantes é a definição clara de quem institui e de quem participa do processo. Tal definição ajuda os analistas a pensar a natureza e a substância da troca que é feita. Assim, é possível avaliar em que medida realmente há uma disposição de partilhar o poder de decisão. Tudo isso faz parte da definição do desenho institucional.

O formato institucional é colocado por Faria e Ribeiro (2011) em lugar de centralidade na análise da efetividade da participação. É este formato que vai definir quem pode participar, como a participação será oportunizada, de que maneira os temas serão debatidos, como os membros serão selecionados, entre outros detalhes. Grau de formalidade, tempo de existência, frequência de funcionamento e estrutura organizacional indicam a institucionalização das IPs e “quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizado são esses espaços” (Faria & Ribeiro 2011, p.128). O potencial inclusivo e democratizante das IPs pode ser mensurado por meio da análise do perfil daqueles que compõem o espaço de debate e do processo decisório.

Faria e Ribeiro (2011) também salientam a importância da análise de outros aspectos, como por exemplo, o contexto político no qual a IP está inserida. Na realidade, esta variável política ajuda a determinar não apenas a efetividade do arranjo participativo, mas também a configuração do próprio desenho institucional.

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

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

Wampler (2011) explica que o objetivo das IPs é melhorar a qualidade dos serviços públicos. Os cidadãos se envolvem nesse processo na esperança de que seus esforços interfiram na distribuição dos recursos. Quando falamos de efetividade da participação estamos estabelecendo uma ligação entre a deliberação realizada nas IPs e mudança nas políticas públicas. Nas palavras de Wampler (2011, p. 45), estabelecer essa ligação é “extremamente difícil”. Essa seria uma dimensão prática do processo, mas há, segundo o mesmo autor, uma influência indireta que não pode ser rejeitada.

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

Cortês (2011) também afirma que o tema traz implicações metodológicas desafiantes, sobretudo diante da dificuldade de isolar variáveis. Para tal feito, a autora sugere o uso de algumas dimensões analíticas, como as relações partidárias entre os atores governamentais envolvidos no processo. No âmbito municipal, por exemplo, “os partidos políticos que dirigem a prefeitura e a relação entre poder público municipal e governo do estado e federal podem afetar a capacidade de oferta e o acesso de bens e serviços públicos dos municípios” (Cortês, 2011, p.81).

Cunha *et al.* (2011) também tratam do tema da efetividade da participação a partir de uma visão multidimensional. Os seguintes elementos são importantes: presença do debate face a face, igualdade na apresentação das razões, ausência de coerção, interatividade e reciprocidade do discurso, discordância entre os participantes, publicidade, informação ampliada sobre os assuntos e conclusividade. Entretanto, os autores são também defensores do desenho institucional ao afirmarem que este é uma das mais importantes condicionantes endógenas da efetividade da participação.

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

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

“Desse modo, os trabalhos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições” (Cunha *et al.*, 2011, p.307).

Este nível de institucionalização pode ser medido pela junção de diferentes aspectos: tempo de criação do espaço participativo, tempo de existência, estrutura organizacional, frequência de reuniões, entre outros aspectos.

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

Petinelli (2013) também trabalha com a ideia de efetividade da participação, em um contexto de conferências nacionais de políticas públicas. A autora investiga o porquê de algumas conferências surtirem mais efeitos positivos que outras a partir de quatro variáveis: o contexto político, a natureza da política pública em debate, a organização da sociedade civil e o desenho institucional da conferência.

Como efeitos positivos, a autora considera a inclusão das recomendações feitas nas audiências nos programas de políticas do governo federal, mas essa relação não é tão simples. Segundo Petinelli (2013), parte das recomendações feitas nas conferências está fora de contexto: são de competência de outra área, possuem responsabilidade compartilhada entre diversos ministérios governamentais ou ainda são de competência de estados e municípios. Por isso, a análise da inclusão de demandas não pode ser vista isoladamente.

A partir deste referencial teórico, foram definidos fatores endógenos e exógenos das audiências públicas da LOA realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo. No primeiro conjunto, destaca-se o desenho institucional, o perfil dos legisladores e o perfil dos participantes. No segundo conjunto, o destaque é para a relação Executivo-Legislativo e as emendas parlamentares. Assim estruturada, a análise permite observar a efetividade da participação sob dupla perspectiva: do momento deliberativo e dos resultados.

### **III. As audiências públicas do Legislativo capixaba: formato institucional e perfil dos participantes**

Um conjunto de espaços, tais como audiências públicas, conferências e conselhos gestores, é denominado na literatura como *instituições participativas*. O objeto da presente pesquisa, entretanto, guarda características próprias que o diferem dos outros exemplos. Para esta definição, tomamos como referência o estudo de Fonseca *et al.* (2013), que analisa esse tipo de IP no âmbito do Executivo federal. As audiências públicas são caracterizadas por possuírem um objetivo central: colher opiniões e propostas da população com vistas a gerar mais transparência sobre atos do poder público. Por isso, tais espaços são presenciais, coletivos e possibilitam a manifestação do participante. Outra característica é seu caráter pontual, estando vinculadas a um processo de decisão específico. Esses aspectos diferem as audiências públicas de outros espaços participativos. A exemplo das conferências e conselhos gestores, que tem caráter permanente, são vinculados a uma política pública e tem como base a participação representativa (a partir de conselheiros ou delegados previamente escolhidos).

As audiências públicas estão previstas em diferentes legislações brasileiras, desde a Constituição Federal até o regimento interno de casas legislativas, contemplando, neste ínterim, instâncias federais, estaduais e municipais, bem como poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As audiências públicas aqui estudadas se assemelham àquelas apresentadas por Fonseca *et al.* (2013), com a ressalva de se situarem no Legislativo estadual. São espaços cujo objetivo principal é promover um diálogo entre os parlamentares e os atores sociais em torno de um tema pontual: o orçamento do Estado. Elas são presenciais, coletivas e permitem a manifestação dos participantes.

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

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

<sup>4</sup> Criadas pelo Projeto de Resolução nº 398 de 2003, as audiências públicas da LOA foram inseridas no Art. 238 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (2009).

As audiências públicas da LOA no âmbito do poder Legislativo capixaba foram criadas em 2003<sup>4</sup>, com o objetivo de discutir o orçamento estadual e colher sugestões de investimentos em gastos públicos dos municípios e organizações da sociedade civil. O texto diz que as audiências devem ser realizadas com a participação de lideranças dos movimentos sociais, entidades associativas, autoridades ou especialistas no tema. Também está definida na norma interna que, durante a audiência, deverá ser facilitada a exposição de opiniões diferentes. Prevê ainda a realização de uma audiência geral para a apresentação de um relatório preliminar. Essas são regras gerais para as audiências públicas no Legislativo, porém, nenhuma delas foram observadas no período analisado.

A criação dessas audiências no Legislativo capixaba não foi acompanhada por um processo contínuo de institucionalização, ainda que tenham sido realizadas sistematicamente desde o ano de 2004. A ausência de regulamentação e formalização dos procedimentos das audiências caracteriza um processo de baixa institucionalização, pois, embora legalmente criadas, não existe nenhum regulamento que determine seu funcionamento e as regras para a condução da participação nesses espaços. Soma-se a esse fato, as tentativas de regulamentação que foram arquivadas no período analisado. Observa-se, então, que o transcorrer da audiência pública depende do grupo que está conduzindo a reunião.

A literatura sobre IPs acentua que o nível de institucionalização é um fator importante para se pensar a efetividade de iniciativas como as audiências públicas. Faria e Ribeiro (2011) afirmam que quanto mais regulado o funcionamento do espaço participativo, mais institucionalizado ele será e, consequentemente, maior seu potencial de inclusão e democratização. Fung e Wright (2003) também coadunam com essa ideia ao afirmarem que o nível de institucionalização interfere diretamente na qualidade do debate e da deliberação.

Desse modo, a importância do desenho institucional é incontestável nos estudos como um dos fatores fundamentais para a efetividade das instituições participativas (Almeida, Carlos & Silva 2016). Isso se dá porque o formato institucional reflete a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação (Avritzer 2008; Cunha 2009). Assim, é o desenho institucional que vai mostrar a natureza da participação e qual instância vai prevalecer, quer o debate quer a negociação quer seja a decisão (Cunha & Almeida 2011).

O planejamento das audiências objeto deste estudo inicia com a chegada do projeto de lei ao parlamento, enviado pelo Executivo. A baixa formalização do processo é marcada desde as etapas pré-audiência, quando a Comissão de Finanças define o cronograma de trabalho (data, horário e município sede). Em

entrevista, deputados narraram que o calendário é resultado de acordo entre os parlamentares, levando em consideração a região de atuação política, o que demonstra um caráter estratégico das audiências com vistas eleitorais.

“Nós definimos isso [o calendário de audiências públicas] entre os pares da Comissão. A definição é pela força dos deputados na região. Por exemplo: eu sou a mais votada em Mimoso do Sul. Então os colegas deixaram que eu fizesse, no ano passado (2013), a audiência na minha terra, em Mimoso do Sul” (Deputada estadual Luzia Toledo, PMDB, entrevista em 16 abr. 2014).

“É um sistema: quem é da região [o deputado] preside a audiência. É uma maneira de angariar voto e colocar em evidência o deputado da região” (Deputado estadual Euclério Sampaio, PDT, entrevista em 19 maio 2014).

É importante frisar que não existe um número fixo de audiências que devem ser realizadas e nem mesmo a obrigatoriedade de realizar uma audiência para cada microrregião do estado<sup>5</sup>. No período analisado, foram realizadas 48 audiências públicas que aglutinaram diversos municípios, 19 ao total, perfazendo entre 5 a 8 reuniões por ano. A análise da distribuição das audiências por município e microrregião demonstra a propensão do colegiado a realizá-las sempre nas mesmas cidades. A fraca institucionalização das audiências públicas favorece a inexistência de um sistema de rodízio entre os territórios que sediarão o evento e, por conseguinte, a sua definição segundo os interesses político-partidários e eleitorais.

A Figura 1 demonstra a concentração das audiências públicas em 24,35% dos municípios capixabas, considerando o período de 2007 a 2014. Das 10 microrregiões, cinco são privilegiadas: Metropolitana, Centro Sul, Caparaó, Centro-Oeste e Nordeste. A análise também demonstrou que os municípios sede concentram a maior parte dos participantes, dado constatado em 83,33% das audiências públicas realizadas. A alta concentração da participação pelo município sede reforça a ideia de que a escolha da cidade é de estratégica eleitoral.

Outro aspecto decorrente da baixa institucionalização das audiências se refere à divulgação e ao acesso a informações. O estudo demonstrou, por meio da fala de diversos participantes, que a divulgação prévia e o acesso anterior aos documentos relativos ao projeto de lei em debate poderiam ser coadjuvantes no processo de debate do orçamento porque possibilitariam melhor mobilização social para o evento. O *survey* confirmou o cenário, pois, quando perguntados sobre as principais dificuldades dos participantes nas audiências públicas da LOA, 43% afirmaram a falta de divulgação adequada das reuniões e a falta de acesso a informações claras e objetivas.

Observamos ao longo do período analisado a ocorrência de um padrão de funcionamento das audiências ao longo do tempo, embora, como dito, não exista rito oficial. Tal continuidade pode ter sido favorecida pela composição da Comissão de Finanças que conduz todo o processo, e na ocupação da presidência do colegiado, que sofreu pouca alteração ao longo do período. Esta dinâmica das audiências públicas segue estruturada em três fases, conforme demonstrado na Figura 2.

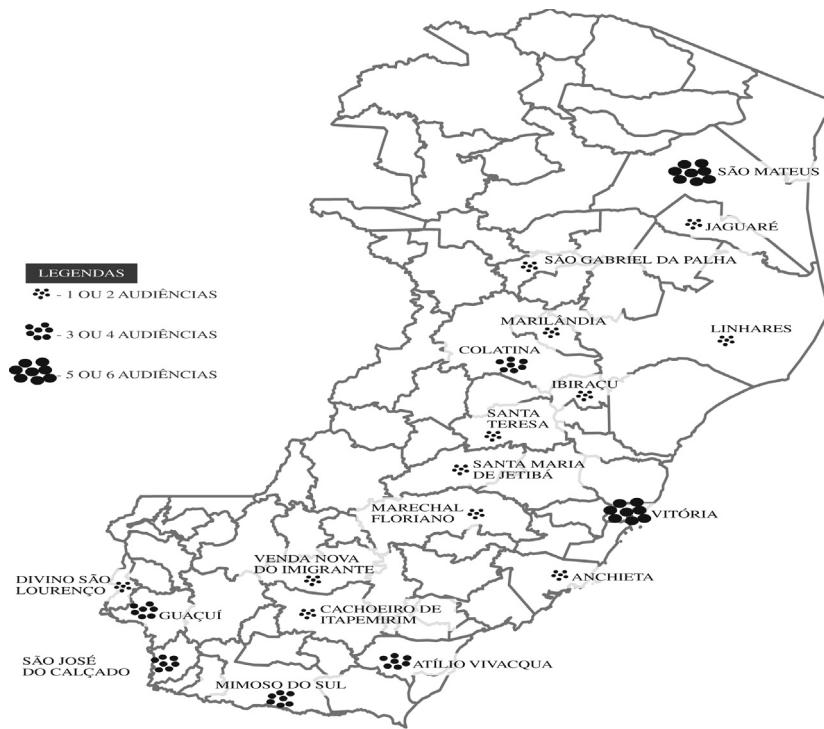
A primeira fase é a composição da mesa, formada por autoridades políticas locais, como prefeitos e vereadores. Ressaltamos que, durante o período analisado, nenhum representante de associação da sociedade civil foi convidado para compor a mesa. Chama a atenção o uso desse espaço como estratégia de reforçar relações político-partidárias<sup>6</sup>. Nessa fase, a audiência se resume à apresentação de autoridades políticas, quando não demonstra a relação de acordo entre os atores. É importante assinalar que as falas concentradas em relações políticas de apoio ao governante local aparecem em diversos

<sup>5</sup> O Espírito Santo possui 78 municípios, distribuídos em 10 microrregiões.

<sup>6</sup> A exemplo da audiência pública realizada no município de Divino São Lourenço em 2013, onde o então presidente

da Comissão de Finanças Sérgio Borges (PMDB) entrega uma placa em homenagem ao prefeito da cidade.

Figura 1 - Distribuição geográfica das audiências públicas da LOA (2007-2014)



Fonte: As autoras, com base em pesquisa documental realizada na Assembleia Legislativa.

momentos das audiências públicas, reforçando o vínculo político-eleitoral que permeia o cenário estudado.

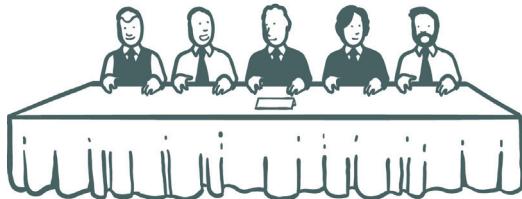
A segunda fase é de apresentação do projeto de lei do orçamento, por um funcionário da Comissão de Finanças. Nesse momento, faz-se uma apresentação didática que mostra o conceito de orçamento, como funciona a tramitação da LOA e as propostas do governo para a execução do orçamento para o ano seguinte. Sendo o tema do orçamento complexo, a análise mostra que a apresentação faz um esforço para tornar o assunto de fácil compreensão a partir do uso de linguagem e termos simples. Os participantes também recebem, no início da audiência, um material escrito que auxilia no acompanhamento dos valores previstos na peça orçamentária e apresentados.

Já a terceira fase da audiência consiste no espaço para a fala dos participantes com um sistema de prévia inscrição. Chama a atenção a quantidade de participantes nas audiências, números que oscilam entre 35 a 53 participantes por ano, com exceção do ano de 2009 que salta para 73, alcançando o pico no período de 2007 a 2014<sup>7</sup>. Conclui-se da análise que tanto os parlamentares quanto os participantes consideram que a participação nas audiências é baixa.

Dados gerados a partir da aplicação do *survey* reforçam a percepção de baixa participação. Quando perguntados quais as principais dificuldades da Assembleia Legislativa na realização das audiências, 46% dos participantes afirmaram que é a falta de participação da população. Sobre as dificuldades dos participantes, 47% apontou que existe a falta de interesse por parte das pessoas. É importante mencionar que a dinâmica da participação nas audiências públicas é menos de diálogo ou debate e mais de registros de demandas. Na fase da participação, as pessoas inscritas são convidadas a falar sistematicamente, uma após as outras e registra-se poucos momentos de diálogo entre os participantes e as autoridades políticas presentes.

<sup>7</sup> O total de participantes por ano se refere aos que fizeram sugestões nas audiências – levantamento feito a partir dos vídeos, já que não é feita lista de presença no evento. A variação para o número de participantes tem relação com o número de audiências realizadas: em anos com mais reuniões, é registrado maior número de participantes. Não existem variações significativas em anos eleitorais.

Figura 2 - Roteiro das audiências públicas

**1<sup>a</sup> FASE** ⏰ 30 MINUTOS**COMPOSIÇÃO DA MESA**

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

**2<sup>a</sup> FASE** ⏰ 30 MINUTOS**APRESENTAÇÃO DO ORÇAMENTO**

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

**3<sup>a</sup> FASE** ⏰ TEMPO RESTANTE**PARTICIPAÇÃO**

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

Fonte: As autoras, a partir dos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014).

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

Nas audiências públicas do orçamento capixaba se destaca o perfil de quem participa. De acordo com o *survey*, 57% dos participantes são mulheres e 42%,

<sup>8</sup> A questão não foi respondida por 11%. O survey foi aplicado às pessoas presentes nas audiências de 2014. Com relação aos anos anteriores, foi observado nos vídeos que 86,2% das pessoas que participaram das audiências na composição da mesa e na apresentação de demandas são representantes governamentais. Nesse aspecto, as observações a partir do survey foram reforçadas com a análise dos vídeos.

homens (1% não respondeu à questão). A maior parte (53%) possui mais de 40 anos de idade. Sobre a frequência de participação, chama a atenção o fato 75% terem participado de reuniões anteriores sobre o orçamento. O survey mostra que a maior parte desses participantes (79%) são representantes governamentais, ligados à máquina pública (prefeitos, vice-prefeitos, secretários, subsecretários, vereadores e servidores públicos), enquanto um pequeno percentual (10%) participou da reunião enquanto representante da sociedade civil (liderança comunitária, presidente ou membro de associações) e morador<sup>8</sup>. Podemos apontar para a suprarrepresentação de atores governamentais nas audiências públicas em detrimento de atores societais.

A participação nas audiências públicas, além de caracterizada pela suprarrepresentação governamental, apresenta um perfil associativista fragilizado seja pela baixa proporção de vínculos associativos dos atores societais seja pela alta proporção de “não associados” desses. A baixa presença de participantes vinculados ao associativismo civil também foi observada na audiência pública realizada em 2009 em Colatina, pelo representante da Associação de Produtores Florestais do município:

“Aqui há uma tendência legislativa. Parece que nós estamos em uma sessão de câmara. Parabéns aos nossos vereadores. Mas... da mesma forma que me chama a atenção a quantidade de vereadores, eu pergunto: quantos aqui são produtores rurais? Levante a mão! Pois é... poderiam estar aqui os nossos produtores e as nossas lideranças! (...) Eu acho que as nossas representações, nossas lideranças representativas das categorias precisam prestar mais atenção. Aqui nós estamos destinando recurso do governo para nossas prioridades, então as lideranças – sindicatos dos produtores, sindicato dos moradores, cooperativas associações – deviam estar aqui” (Valter Matiolo, Associação de Produtores Florestais de Colatina, Audiência Pública, 4 nov. 2009).

O debate sobre quem, de fato, participa, é tratado por Romão (2011) em pesquisa a respeito do Orçamento Participativo. O autor pondera acerca de uma virtual transferência de poder do Executivo à deliberação pública na medida em que à discussão é restrita a pessoas fortemente vinculadas à política local. Assim, o potencial democratizante desses espaços é colocado em xeque quando reduzido a uma arena de discussão entre agentes de poder e “jogadores” que buscam ampliar seu capital político nesses espaços. O ponto de interrogação colocado por Romão (2011) sobre o protagonismo da sociedade civil nas instituições participativas nos leva a refletir sobre quem participa das audiências públicas da LOA. E aqui também encontramos uma sociedade menos civil e mais política.

Elementos do formato institucional, tais como a priorização de regiões eleitorais dos parlamentares envolvidos, a formação de uma mesa de condução dos trabalhos essencialmente da sociedade política, a baixa divulgação das audiências, o difícil acesso prévio a informações importantes para o debate, podem gerar maior incentivo à participação de atores governamentais comparativamente as motivações geradas a inclusão de atores societais no processo de discussão da peça orçamentária. Soma-se a esses elementos, o baixo nível de satisfação dos participantes quanto aos resultados das audiências. Na pesquisa realizada, apenas 7% afirmou estar muito satisfeita com a inclusão das demandas no orçamento estadual. O deputado estadual Paulo Roberto (PMDB) reforçou essa percepção:

“Antigamente dava mais gente porque as pessoas acreditavam. Como os pedidos não foram atendidos, a discussão do orçamento acabou perdendo credibilidade. Mas, do ponto de vista da espontaneidade, caiu muito, porque a população não viu resposta de seus pleitos” (Deputado estadual Paulo Roberto, entrevista em 25 abr. 2014).

Considerando estes aspectos analisados, argumentamos que as audiências públicas da LOA possuem baixa efetividade no momento deliberativo. Em síntese, isso acontece pelas seguintes razões: (1) baixa institucionalização das audiências: as regras da condução das audiências não estão previstas em lei, o que resulta na concentração de poder em torno de quem preside o evento e favorece decisões arbitradas pela lógica político-partidário e eleitoral; (2) falta de igualdade deliberativa e problemas na divulgação: os envolvidos no processo não possuem igualdade de informação para debaterem o assunto, além de não haver tempo hábil para a mobilização prévia dos participantes; (3) a composição da mesa do evento privilegia atores político-institucionais em detrimento de representantes sociais; (4) o perfil dos participantes está mais relacionado com as instituições estatais, o que resulta em grande número de representantes governamentais e baixa participação de representantes de organizações civis; (5) o formato da audiência não está centralizado no debate ou na negociação, mas na apresentação sistemática de demandas. Soma-se a esses fatores centrais alguns elementos coadjuvantes, tais como o baixo número de participantes e a divisão por microrregião que dificulta a participação de todos os municípios, agravada pela concentração territorial que privilegia sempre as mesmas cidades, em especial as cidades sede da audiência.

Quais as implicações desta fraca efetividade no momento deliberativo para os resultados das audiências do Legislativo estadual no orçamento público? Haveria uma relação proporcional entre a efetividade deliberativa e a efetividade dos resultados? A efetividade da participação na perspectiva dos resultados é objeto da próxima seção, que avalia o potencial das audiências de interferir na política orçamentária.

#### **IV. A efetividade das audiências públicas no orçamento estadual**

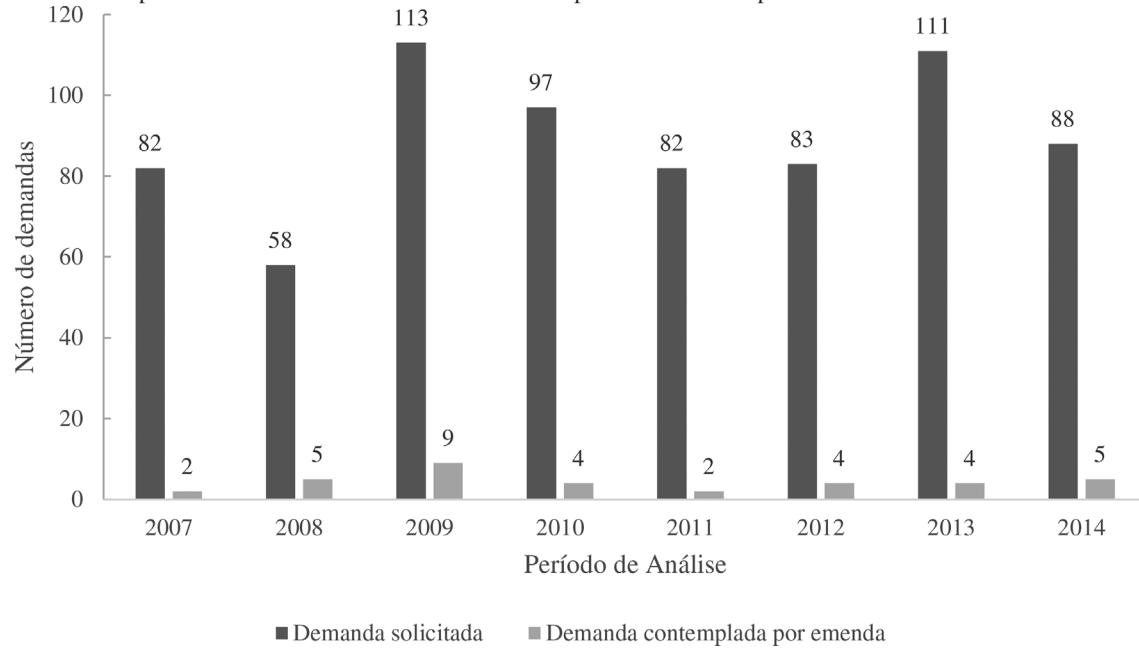
A avaliação da efetividade das audiências públicas na perspectiva dos resultados considera a inclusão das demandas sociais (apresentadas nas reuniões) ao projeto de lei orçamentária por meio das emendas parlamentares. Esta é alternativa metodológica para mensurar a efetividade dos resultados diante das dificuldades de estabelecer métodos de operacionalizar esse tipo de pesquisa. As emendas parlamentares são assim avaliadas enquanto mecanismo de influência das audiências públicas no orçamento estadual. Essa relação pode ser feita porque a apresentação de tais emendas se configura como um mecanismo prático de interferência dos legisladores no projeto de lei em questão e, por isso, um possível instrumento para que os parlamentares consigam inserir as demandas colhidas nas audiências no projeto do orçamento em questão.

O estudo comparou as demandas levantadas nas audiências durante o período de 2007 a 2014 com as emendas parlamentares apresentadas pelos deputados ao projeto de lei em análise na Assembleia Legislativa para o mesmo período. A análise conclui que as audiências surtem poucos efeitos no orçamento, isso porque há pequena relação entre o que foi demandado e o que entrou no orçamento por meio das emendas. O Gráfico 1, gerado a partir dessa comparação, mostra que um pequeno número de demandas solicitadas é contemplado via emenda parlamentar<sup>9</sup>. Em porcentagem, entre 2,4% e 15,5% das demandas apresentadas nas audiências são inseridas na peça orçamentária por meio das emendas de autoria dos deputados. Em números globais, é possível afirmar que a cada 20 demandas apresentadas nas audiências públicas, apenas uma se transforma em emenda.

Além de observar a quantidade de emendas, a análise foi complementada com um estudo sobre os valores em questão. É importante salientar que as emendas parlamentares são resultado de um acordo entre os poderes Legislativo e Executivo, no qual se define um valor fixo e individual para que os deputados

<sup>9</sup> As demandas sociais foram coletadas por meio da análise dos vídeos das audiências públicas, já as emendas, estão disponíveis no site oficial da Assembleia Legislativa. Ver em: [www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br), acesso em 15 de setembro de 2014.

Gráfico 1 - Comparativo entre demandas solicitadas e contempladas via emenda parlamentar

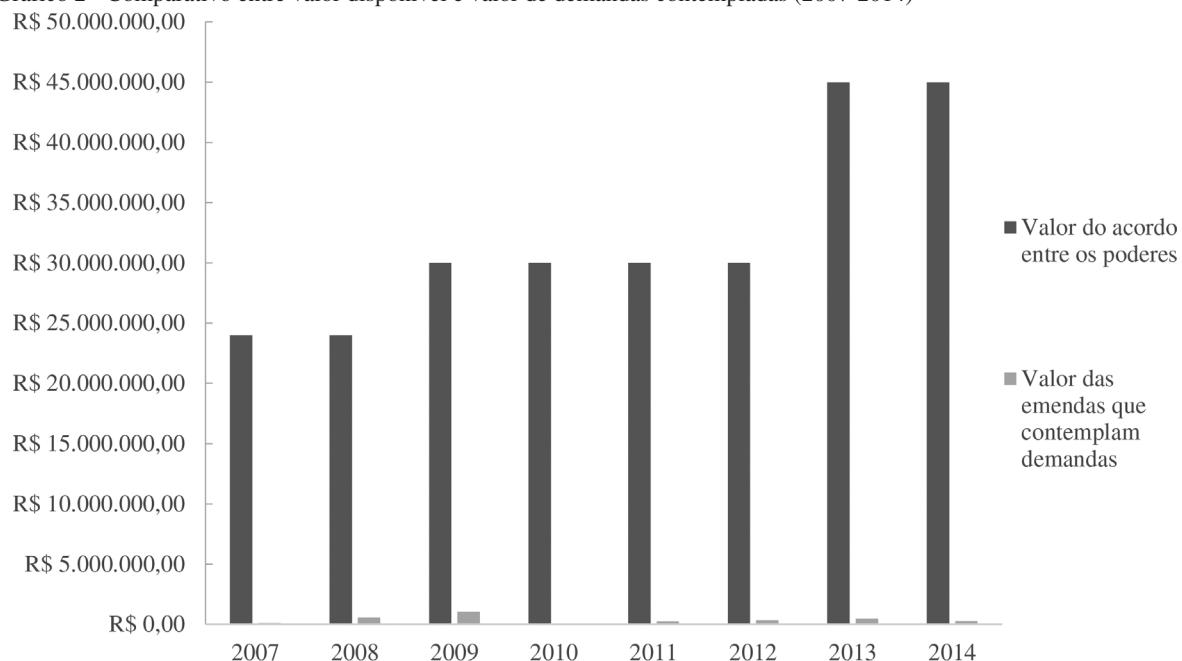


Fonte: As autoras, com base na análise dos vídeos das audiências públicas da LOA (2007-2014) e análise documental.

interfiram no orçamento. Dessa forma, o Gráfico 2 mostra que, em termos de valores, os parlamentares destinam ínfima parte de suas emendas para atender demandas apresentadas nas audiências públicas, reforçando a percepção de frágil efetividade dos resultados das audiências no projeto de lei do orçamento.

Também observamos, de maneira a complementar a análise, a classificação da autoria (sociedade civil ou sociedade política) das demandas apresentadas que foram contempladas via emendas parlamentares. O estudo mostra que 66%

Gráfico 2 - Comparativo entre valor disponível e valor de demandas contempladas (2007-2014)



Fonte: As autoras, mediante análise de documentos da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

são de autoria de participantes ligados à política, tais como prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e secretários. O restante é de autoria de moradores, representantes de associações civis e de organizações não-governamentais.

Com relação aos temas em debate, a análise comparativa entre as emendas parlamentares e as demandas contempladas traz perspectivas interessantes. Assim, o tema da agricultura (ASFALTAMENTO em áreas rurais, construção de pontes, telefonia rural, entre outros) é o mais mobilizado, representando 32,8% das demandas apresentadas. Já a área da saúde (aumento no número de leitos, oferecimento de exames de alta complexidade, implantação de centros de hemodiálise, atendimento de urgência e emergência, entre outros) é a segunda mais demandada, com 18,1%. A pasta de meio ambiente (melhorias na qualidade da água, gestão de recursos hídricos, coleta seletiva, política de resíduos sólidos, implantação do programa “ES sem Lixão”, estação de tratamento de água e esgoto, entre outros) figura como a terceira mais demandada, representando 12,9%. Tais dados demonstram que existe determinado padrão no que se refere ao conteúdo colocado nas audiências públicas. Juntos, agricultura, saúde e meio ambiente representam 63,8% dos pedidos apresentados.

Se compararmos as demandas apresentadas nas audiências e as demandas contempladas por emenda parlamentar é possível perceber a mobilização das mesmas políticas públicas. Ou seja, os deputados tendem a incluir no orçamento demandas relacionadas à área da saúde (36%), da agricultura (33%) e meio ambiente (13%). Desse modo, apesar do baixo valor de demandas contempladas via emenda parlamentar, essas contemplam prioritariamente os setores que são mais solicitados pelos participantes das audiências públicas: saúde, agricultura e meio ambiente.

Em síntese, os dados orçamentários demonstram que há uma baixa efetividade dos resultados das audiências, ou seja, um conjunto muito reduzido de demandas dos participantes nesses fóruns da LOA é transformado em emendas parlamentares. Outrossim, dois outros elementos da análise confirmam que as audiências surtem poucos efeitos no orçamento: (1) a destinação das emendas é mais uma decisão do mandato (que tem como balizador as regiões eleitorais) do que propriamente resultado das audiências, como afirmaram os deputados em entrevista; (2) a percepção dos participantes é de que suas demandas não são incluídas no orçamento, como demonstrado no *survey*<sup>10</sup>.

Quais os fatores explicativos da baixa efetividade dos resultados das audiências? Foi destacada, na seção anterior, a fraca efetividade da deliberação das audiências em virtude de sua baixa institucionalização e o perfil dos participantes majoritariamente governamental em prejuízo dos atores societais. Afara esses aspectos endógenos, assinalamos aqui o papel dos fatores exógenos na explicação da efetividade das audiências públicas, como a relação entre as demandas apresentadas e contempladas por meio das emendas parlamentares. Mas outra relação de grande importância é a instituída entre o Executivo e o Legislativo, marcada por um padrão de acordo e influência do primeiro sobre o segundo, especialmente no processo orçamentário.

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

No Brasil, o orçamento é elaborado exclusivamente, por força constitucional, pelo governo, o que resulta em uma forte concentração de poder nas mãos do Executivo em detrimento de um enfraquecimento da atuação individual do parlamentar. Assim, a ação do deputado acaba se limitando à apresenta-

<sup>10</sup> Dados colhidos por meio do *survey* mostraram que 80% dos participantes das audiências estão pouco ou regularmente satisfeitos com a inclusão das demandas no orçamento estadual e têm pequeno ou médio poder de influência nas audiências.

tação de emendas, sujeitas a uma política de troca de favores sensível aos períodos eleitorais (Melo 2005) e que se mostra como estratégia de obtenção de benefícios para o mandato (D'Avila Filho, Jorge & Coelho 2004).

Pesquisas que analisam a relação entre Executivo e Legislativo no Espírito Santo apontam que essas características também podem ser encontradas no caso capixaba. Santos (2001) desenvolveu, em conjunto com outros autores, um trabalho de análise do poder Legislativo em vários estados brasileiros e constatou que o Espírito Santo figura entre as federações com maior subserviência às demandas do Executivo. Essa tese é confirmada por Tomio e Ricci (2012), que mostram que o caso capixaba é marcado por altas taxas de sucesso das propostas apresentadas pelo poder Executivo ao Legislativo estaduais. De acordo com Domingues (2001), nesse contexto não há muito espaço para uma forte oposição ou para a independência do poder Legislativo. Pessine (2013), por seu turno, ao analisar a organização parlamentar, o processo decisório e a produção política da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, nos anos de 2007 a 2010, aponta um quadro de imposição de agenda pelo Executivo estadual, com preponderância e agilidade de tramitação de suas propostas, reforçando um padrão de subserviência às propostas do governo. A autora conclui que a atuação do parlamentar capixaba individualmente está diretamente atrelada à manutenção de suas bases eleitorais.

Esses estudos demonstram um cenário histórico de subserviência do Legislativo com relação ao Executivo. A esse soma-se a composição da Comissão de Finanças a partir da qual o governo manteve uma base de sustentação ao longo do tempo analisado com os atores envolvidos no processo de discussão da LOA. O colegiado sofreu pouca alteração ao longo dos anos e manteve forte relação de acordo com o governo. Além do presidente ter permanecido o mesmo na maior parte do período analisado<sup>11</sup>, sua relação com o governo estadual sempre foi marcada pela parceria: era do mesmo partido do governador, de partido aliado ou ainda assumiu a função de líder do governo na Casa. Em resumo: a análise conclui que as audiências estão localizadas em um período de continuidade em termos de composição político partidária e que o poder Executivo estabelece uma bancada de sustentação para dar maior segurança na tramitação de suas matérias, em especial o orçamento público<sup>12</sup>. A função do presidente, enquanto condutor dos trabalhos das audiências e relator da matéria, é influenciada por sua postura de acordo com o poder Executivo, a exemplo do seguinte transkrito:

“Essa audiência pública trata da apresentação e discussão do projeto de lei 308/08, que trata da proposta orçamentária de 2009, mensagem do governador Paulo Hartung 248/08, que nós, deputados da Assembleia Legislativa, vamos ter que analisar... e aprovar ou rejeitar... *com certeza vai ser aprovada em virtude do excelente trabalho que o governador vem fazendo no Espírito Santo de recuperação do Estado, de desenvolvimento do Estado, que está atingindo todos os municípios e, inclusive, sendo referência para o povo brasileiro*” (Deputado estadual Sérgio Borges, PMDB, Audiência Pública, 23 out. 2008, grifos nossos).

Entretanto, são as emendas parlamentares o grande momento de convergência dos dois poderes no processo do orçamento. A literatura sobre o tema já mostrou que as emendas se constituem em oportunidade para os legisladores direcionarem recursos públicos para suas bases eleitorais (Teixeira 2004). Dessa maneira, as emendas são uma ferramenta de articulação política para os parlamentares, pois geram forte percepção sobre a importância do deputado para a região (Souza & Bittencourt 2010) além de gerar alto retorno com vistas às eleições (Pereira & Muller 2002). O processo de apresentação das emendas parlamentares é resultado de um acordo entre os poderes Legislativo e Executivo. Assim, o governo “distribui” de maneira uniforme um valor para os deputados dentro do orçamento público para que esses indiquem a política

<sup>11</sup> Sérgio Borges (PMDB) presidiu a comissão de 2007 a 2013, presidindo 76% das audiências públicas da LOA realizadas nesse período.

<sup>12</sup> Tese defendida por Teixeira (2004).

pública e o município que serão contemplados. Este acordo é uma forma de racionalizar a participação do parlamento (Limongi & Figueiredo 2005), garantindo que a peça orçamentária seja aprovada no âmbito do Legislativo sem alterações dos deputados. Em troca, os legisladores têm a oportunidade de angariar valores do orçamento para suas bases eleitorais, o que reforça sua imagem e importância para a região.

<sup>13</sup> Brelàz (2012) estuda o processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo a partir das audiências públicas da Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, Brelàz (2012)<sup>13</sup> trabalha a ideia de um “clientelismo orçamentário” no acordo entre Executivo e Legislativo, “o que garante a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, traduzida na aprovação de diversos projetos do Executivo sem muita oposição” (Brelàz 2012, p.218). A autora constata que o debate no âmbito das audiências públicas fomenta uma relação entre legisladores e bases eleitorais onde as possibilidades de apoio e de reeleição não ficam alheias. Assim, a inserção das emendas parlamentares é um instrumento importante, ainda que o valor delas não seja tão significativo se visto a partir do total de recursos orçamentários. Além disso, até mesmo se as emendas não forem executadas pelo poder Executivo, o legislador já terá feito seu papel, deixando claro para a sociedade o que foi solicitado e deixando que o governo arque com a culpa da não efetivação do pleito.

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

“Infelizmente, a invenção das emendas individuais praticamente acabou com aquilo que era mais bonito do orçamento: a possibilidade de fazer com que o debate da audiência fosse levado em conta na hora da votação do orçamento. Com as emendas individuais, o governo acabou fazendo uma amarra com os deputados. O advento das emendas individuais tirou muito o poder do Legislativo de discutir o orçamento com mais profundidade com a sociedade. Esvaziou a função do Legislativo, prova disso é que a discussão do orçamento tanto do âmbito do Executivo quanto do Legislativo virou mais uma prestação de conta e o cumprimento de uma obrigação. Na verdade, o governo acaba fazendo aquilo que ele acha importante e encontra segurança na Assembleia Legislativa para isso porque tem maioria na Casa. Se o presidente não levar lanche e não pedir para os cargos comissionados irem, a audiência fica vazia” (Deputado estadual Paulo Roberto, PMDB, entrevista em 24 abr. 2014).

O que podemos visualizar na prática de nosso objeto de estudo é que o orçamento público se dá em um processo altamente centralizado nas mãos do Executivo (Limongi & Figueiredo 2005). O governo elabora o projeto da lei orçamentária e, ao enviar para o Legislativo, possui dois importantes dispositivos que faz com que a peça seja mantida na sua forma mais original: (1) a base de sustentação na Comissão de Finanças e (2) o acordo das emendas parlamentares. Observamos, portanto, no caso capixaba, a ascendência do poder Executivo sobre o Legislativo, o que resulta na redução da atuação parlamentar (Melo 2005). Dessa maneira, a influência do poder Executivo se dá menos de maneira direta no espaço das audiências públicas e mais de maneira indireta, na concentração de poder sobre o orçamento. Mas e as emendas parlamentares? Elas não poderiam ser utilizadas pelos parlamentares como forma de incluir as demandas apresentadas no orçamento? A análise aponta que as emendas

parlamentares estão localizadas em uma teia complexa de negociação, cujo aspecto predominante é o eleitoral.

Os próprios parlamentares afirmaram, em entrevista, que a prioridade é destinar as emendas parlamentares para seus redutos eleitorais e que essa decisão é influenciada pelas estratégias do mandato e não pelo que foi discutido nas audiências públicas. Assim, a destinação da emenda parlamentar envolve uma dinâmica político-eleitoral: “a participação nas audiências públicas não define as emendas porque o deputado destina para suas bases eleitorais”<sup>14</sup>.

Nossa análise aponta, portanto, para o uso das emendas parlamentares em uma perspectiva de “conexão eleitoral”, conforme Pereira e Mueller (2003) nomearam o uso de recursos em um ponto de vista estratégico com vistas às eleições. Dentro dessa perspectiva, a atuação dos políticos seria condicionada à necessidade de vencer as eleições. Por isso, suas ações e decisões políticas estão concentradas essencialmente em seus redutos eleitorais.

Assim, além de o Legislativo ser um coadjuvante no processo orçamentário, já que o Executivo concentra poderes em torno da matéria, a sua principal ferramenta neste processo – as emendas parlamentares – se constitui como um instrumento de conexão eleitoral, tornando as audiências públicas pouco influentes na peça orçamentária.

## V. Conclusões

Diante dos desafios metodológicos de mensurar a efetividade da participação nas IPs, este estudo partiu de uma perspectiva multidimensional, em dois eixos analíticos: os fatores endógenos, decorrentes da dinâmica interna das audiências, e os fatores exógenos, localizados em uma dinâmica externa ao espaço da reunião. No primeiro caso analisou-se a efetividade da participação no momento deliberativo. No segundo, a efetividade da participação nos resultados das audiências. A análise conclui pela fragilidade da efetividade da participação nas audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo capixaba em ambas as dimensões – seja a deliberativa, seja a dos resultados.

No que se refere ao primeiro eixo de análise, três aspectos centrais foram destacados: o formato institucional, o perfil dos participantes e o perfil dos legisladores. Sobre o desenho institucional, é necessário registrar a baixa institucionalização das audiências públicas. Dessa maneira, embora as audiências tenham sido criadas por lei e realizadas anualmente, não existe nenhuma previsão oficial sobre as regras e a dinâmica de participação a ser respeitada nas audiências. Ainda que se perceba a existência de um padrão para o funcionamento das reuniões, a falta de uma devida previsão legal faz com que a dinâmica da audiência dependa demasiadamente de quem está presidindo os trabalhos. Esta baixa institucionalização já foi apontada pelos estudiosos como um fator que influencia diretamente a baixa efetividade de espaços como as audiências (Faria & Ribeiro 2011; Fung & Wright 2003; Cunha *et al.*, 2011; Almeida, Carlos & Silva 2016).

A ausência de regulamentação e formalização dos procedimentos conduz a uma distribuição das audiências pelo território capixaba afeita à lógica eleitoral, a qual favorece determinado grupo de municípios em detrimento da sub-representação de outras cidades. Além da baixa abrangência territorial das audiências, a análise também desvendou problemas na divulgação prévia e na disponibilização de material que interferem na mobilização dos participantes para as reuniões e no estudo da matéria para o debate proposto. Sobre esses aspectos, pode-se dizer que as audiências não têm privilegiado a igualdade deliberativa (Cunha & Almeida 2011), constituindo-se, assim, mais um fator que contribui para a fragilidade da efetividade da participação. Nesse quesito em especial, a

<sup>14</sup> Deputada estadual Lúcia Dornellas, PT, entrevista concedida em 20 maio 2014.

fragilidade está localizada no fato de os participantes não terem condições iguais de debate, ou seja, conhecimento prévio da audiência e do orçamento suficientes para a mobilização e para o debate.

A análise demonstra que o número de participantes é baixo e a dinâmica predominante na fase de participação é a apresentação sistemática de demandas, em vez da instituição de um diálogo ou de um processo de negociação entre os atores envolvidos. De fato, a palavra é concedida aos participantes de maneira aberta (qualquer um pode se inscrever), porém o diálogo, a reciprocidade do discurso e a discordância entre os participantes são elementos enfraquecidos na dinâmica das audiências.

Soma-se a desigualdade nas condições de deliberação o perfil dos participantes, majoritariamente governamental em prejuízo dos atores sociais, nos termos de Romão (2011), uma sociedade política mais presente do que uma sociedade civil. A baixa presença de representantes da sociedade civil nas audiências públicas fragiliza a deliberação porque restringe a participação a atores político-institucionais, prejudicando seu potencial inclusivo.

Vislumbra-se, a partir da análise dos fatores endógenos, que a participação nas audiências públicas da LOA possui frágil efetividade quando observamos o momento deliberativo, ou seja, a dinâmica interna das audiências. Tal percepção (baixa efetividade) é reforçada com a análise dos fatores exógenos (relação Executivo-Legislativo e emendas parlamentares), ou seja, com o estudo da efetividade da participação na perspectiva dos resultados.

No caso capixaba, pesquisas acadêmicas já haviam apontado que a relação entre os dois poderes estava ancorada na subserviência do parlamento em relação ao Executivo (Domingues 2001; Pessine 2013; Santos 2001; Tomio & Ricci 2012). Na análise aqui desenvolvida, esse quadro é confirmado por dois aspectos principais. Primeiramente, a composição da Comissão de Finanças demonstrou que o governo manteve uma base de sustentação ao longo do tempo com os atores envolvidos no processo de análise da LOA. Na tramitação da lei orçamentária anual no âmbito do Legislativo, o governo exerce, portanto, uma influência amparada por relações partidárias. Para além desse tipo de relação, os poderes estabelecem um acordo constituído nas emendas parlamentares.

O estudo desenvolvido sobre as emendas parlamentares está em consonância com o que foi observado por Teixeira (2004). Na prática, elas são uma ferramenta política dos deputados, além de ser uma forma de racionalizar a participação do Legislativo no debate da peça orçamentária, conforme também disseram Limongi e Figueiredo (2005). Nesse aspecto, o acordo é favorável para os deputados. O que se observa é o uso das emendas para reforçar a importância dos legisladores para determinadas regiões, conforme observaram Souza e Bittencourt (2010), além de gerar retornos eleitorais.

O advento das emendas parlamentares racionaliza a atuação do Legislativo no orçamento, mas não impede que os deputados utilizem desse recurso para inserir as demandas apresentadas nas audiências no projeto de lei. Entretanto, esta análise demonstra que as emendas são utilizadas dentro de outra lógica: a da conexão eleitoral, ou seja, o uso de recursos importantes com vistas às eleições (Pereira & Muller 2003). Na prática, as emendas são utilizadas pelos parlamentares para contemplar seus redutos eleitorais tendo como objetivo maximizar futuras chances nas urnas.

A análise das emendas parlamentares é conclusiva para reconhecer a baixa efetividade dos resultados. O estudo comparativo mostra que uma parte pequena do que foi solicitado nas audiências públicas ao longo dos anos foi inserido no orçamento por meio das emendas. Além disso, os valores dessas emendas contempladas são pequenos se comparados com o valor disponível para os

deputados proveniente do acordo entre os poderes. Isso acontece porque a destinação das emendas é uma decisão mais ligada ao mandado e às estratégias eleitorais, do que às audiências públicas. Quando observamos que a maior parte das demandas contempladas são de participantes ligados ao poder público, temos mais uma evidência da baixa efetividade, já que a incorporação das demandas é seletiva e não prioriza a sociedade civil. Como decorrência, conclui-se pela frágil efetividade dos resultados das audiências, já que elas possuem baixa capacidade de mudança da peça orçamentária.

Apesar deste cenário de frágil efetividade, alguns aspectos positivos relativos às audiências chamam a atenção. Entre eles está o desempenho de funções de *accountability* (Filgueiras 2011) pelos participantes. Embora as audiências sejam feitas para colher demandas para o orçamento, boa parte dos indivíduos ali presente está interessada em cobrar das autoridades melhorias para seus municípios. Esta constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este não seja o objetivo central das audiências (Cunha & Almeida 2011) e ainda que elas produzam mudanças bastante modestas ou ainda nenhum tipo de mudança prática (Wampler 2011).

Este estudo apresenta uma alternativa metodológica para avaliar a efetividade da participação a partir da interação entre dois eixos de análise: os fatores endógenos e os fatores exógenos. Além disso, insere no conjunto de fatores explicativos a relação Executivo-Legislativo, nem sempre vista como fator direto de influência na efetividade da participação.

Em última instância, essa abordagem possibilitou o exame da efetividade da participação em duplo sentido, seja a efetividade da deliberação, seja a dos resultados na política pública. O caso estudado admite uma relação proporcional entre efetividade da deliberação e efetividade dos resultados, isso, pois, a fragilidade da deliberação está positivamente associada à fragilidade dos resultados. Porém, essa correlação não pode ser generalizada para audiências em outros níveis de governo ou outros formatos de IPs, cujas afirmações conclusivas dependeriam da comparação com outros casos semelhantes.

Gabriela Zorral (gabriela\_zorral@hotmail.com) é Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vínculo Institucional: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

Euzeneia Carlos (euzeneiacarlos@gmail.com) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Vínculo Institucional: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil.

## **Referências**

- Almeida, C.; Carlos, E. & Silva, R., 2016. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), pp.250-285. DOI: 10.1590/1807-01912016222250
- Avritzer, L., 2008. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In \_\_\_\_\_, ed. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_, 2011. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Brelaz, G., 2012. *O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Cortês, S.V., 2011. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Cunha, E.S.M., 2009. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Cunha, E.S.M. & Almeida, D.C.R., 2011. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

- Cunha, E.S.M.; Almeida, D.C.R.; Faria, C.F. & Ribeiro, U.C., 2011. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- D'Avila Filho, P.; Jorge, V.L. & Coelho, A. F., 2004. Acesso ao Poder: Clientelismo e democracia participativa. Desconstruindo uma dicotomia. *Dados*, 4(2), pp.221-233. DOI: 10.15448/1984-7289.2004.2.12
- Domingues, M.P., 2001. Espírito Santo: produção legal e relação entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In F. Santos, ed. *O poder Legislativo nos Estados diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Faria, C.F. & Ribeiro, U.C., 2011. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Filgueiras, F., 2011. Sociedade civil e *accountability* societal no controle da corrupção no Brasil. In *35º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu.
- Fonseca, I.F.; Rezende, R.R.; Oliveira, M.S. & Pereira, A.K.; 2013. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, 64, pp.7-29.
- Fung, A. & Wright, E. O., 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Limongi, F. & Figueiredo, A., 2005. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), pp.737-776. DOI: 10.1590/s0011-52582005000400002
- Lüchmann, L.H.H., 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, pp.213-222. DOI: 10.1590/s0102-64452007000100007
- Melo, M.A., 2005. Instituições orçamentárias municipais e o processo legislativo em Recife – 1988-2000. In C. Lubambo; D.B. Coêlho & M.A. Melo, eds. *Desenho Institucional e Participação Política*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Pateman, C. 1992. *Participação e democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Pereira, C. & Mueller, B., 2002. Comportamento estratégico e presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), pp.265-301. DOI: 10.1590/s0011-52582002000200004
- \_\_\_\_\_, 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), pp.735-771. DOI: 10.1590/s0011-52582003000400004
- Pessine, K.M., 2013. *Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007 a 2010)*. Dissertação de Mestrado. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo.
- Petinelli, V., 2003. Contexto político, natureza política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In L. Avritzer, L. & C.H.S. Leite, ed. *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA.
- Pires, R. & Vaz, A., 2010. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados*. Brasília: IPEA.
- Romão, W.M., 2011. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, 84, pp.219-244. DOI: 10.1590/s0102-64452011000300008
- Santos, B.S. & Avritzer, L., 2002. Para ampliar o cânone democrático. In B.S. Santos, ed. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, F., 2001. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Serafim, L., 2008. Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 5(2), pp.202-221.
- Souza, L.A.M., 2011. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*, 84, pp.245-285. DOI: 10.1590/s0102-64452011000300009
- Sousa, R.M. & Bittencourt, F.M.R. 2010. *Emendas Parlamentares: a relação entre Executivo e Legislativo – a política orçamentária de e interesses e de discriminação*. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- Teixeira, M.A.C., 2004. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 9, pp.1-73. DOI: 10.12660/cgpc.v9n40.44024
- Tomio, F.R. & Ricci, P., 2012. Seis décadas de processo Legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). *Caderno da Escola do Legislativo*, 13(21), pp.59-107.
- Wampler, B., 2011. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. In R.P.C. Pires, ed. *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Yin, R.K., 2005. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Editora Bookman.
- Young, I.M., 2006. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, 67, pp.139-190. DOI: 10.1590/s0102-64452006000200006

## Outras fontes

- Espírito Santo, 2007. *Audiência Pública. Apresentação da LOA em 2007*. TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_, 2008. *Audiência Pública. Apresentação da LOA em 2008*. TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2008.

- \_\_\_\_\_, 2009. *Audiência Pública. Apresentação da LOA em 2009.* TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_, 2010. *Audiência Pública. Apresentação da LOA em 2010.* TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_, 2011. *Audiência Pública. Apresentação da LOA em 2011.* TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Audiência Pública. Apresentação da LOA 2012.* TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_, 2013. *Audiência Pública. Apresentação da LOA 2013.* TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo.
- \_\_\_\_\_. Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Resolução 2.700 de 15 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>. Acesso em: 26 nov. 2017.

### **Entrevistas concedidas**

Atayde Armani. Deputado Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 23 de abril de 2014.

Lúcia Dornellas. Deputada Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 25 de maio de 2014.

José Esmeraldo. Deputado Estadual. Entrevista concedida (por e-mail). Vitória, 10 de julho 2014.

Dary Pagung. Deputado Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 09 de julho de 2014.

Paulo Roberto. Deputado Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 25 de abril de 2014.

Euclério Sampaio. Deputado Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 19 de maio de 2014.

Luzia Toledo. Deputada Estadual. Entrevista concedida. Vitória, 16 de abril de 2014.

## Public Hearings of the State Legislature: Endogenous and Exogenous Factors in the Analysis of the Effectiveness of Participation

### Abstract

This research is a study about Annual Budget Law (Lei Orçamentaria Anual – LOA) of public hearings performed by Assembleia Legislativa do Espírito Santo from 2007 until 2014. The main purpose of this work is the effectiveness of public hearings participation, anchored in two dimensions: the deliberative moment and the hearings results. We assume that, despite the difficulty of measuring practical effects, Participatory Institutions such as the LOA public hearings, act in a way of intensifying democracy, especially in the allocation of resources according to the demands of civil society. In this perspective, this research analyzes public hearings components (legislators profile, institutional design, participants profile, Executive-Legislative relations and parliamentarian amendments) to evaluate the participation effectiveness. For this analysis, we used multi method approach combining three research tools: document analysis (LOA reports, laws and public hearings videos), survey (applied to the participants of the hearings of 2014) and semi structured interview (with Finance Committee parliamentarians). The analysis points to the low effectiveness of the audience as result of the combination of several factors, including low institutionalization, the profile of the participants, the Government influence in the process because of the relationship with the parliamentarians and using parliamentarian amendments as an electoral strategy. The study presents a methodological alternative to evaluate the effectiveness of participation from the interaction between the endogenous and exogenous factors, which includes the executive-legislative relationship. The approach made it possible to examine the effectiveness of the participation in two directions whether the effectiveness of the deliberation or of the results in the budget.

Keywords participatory institutions; public hearing; effectiveness; executive-legislative relations; electoral connection.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

## Apêndice Metodológico

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

No âmbito da pesquisa documental, foram explorados três principais conjuntos de documentos oficiais e públicos: as legislações sobre o tema, os vídeos com gravação na íntegra das audiências públicas e os relatórios anuais das audiências. As legislações pertinentes e os relatórios das audiências da LOA estão disponíveis na página eletrônica da Assembleia Legislativa. Já as cópias dos vídeos das audiências públicas analisadas foram obtidas mediante pedido formal ao Centro de Documentação da Secretaria de Comunicação Social da Assembleia Legislativa.

É importante salientar que o acesso aos vídeos das audiências públicas oportunizou o uso de um rico material sobre o objeto de estudo. O período analisado compreende 48 audiências, sendo 42 analisadas por vídeos e seis (as de 2014) acompanhadas presencialmente.<sup>15</sup>

A partir da análise documental foi desenvolvido um trabalho qualitativo que incluiu a transcrição de diversos discursos, a percepção e elaboração de um roteiro das audiências e, especialmente, permitiu-nos analisar como funciona o processo de participação dentro desse espaço. Com esse material, foi possível sistematizar todas as demandas apresentadas pelos participantes durante o período estudado e compará-las com o que foi incluído no projeto de lei em análise na Assembleia Legislativa. Essa comparação (entre o que foi solicitado nas audiências e o que foi, de fato, incluído no projeto de lei pelos deputados por meio de emendas parlamentares) mostra a dimensão do que chamamos de efetividade da participação nos resultados, entendida aqui como a capacidade de as audiências gerarem um resultado prático no orçamento.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nos meses de abril, maio e junho de 2014, com os sete parlamentares<sup>16</sup> que compunham a Comissão de Finanças. Elas foram realizadas a partir de um roteiro, com perguntas abertas, que abordou os principais temas relacionados com o estudo. Essas entrevistas foram precedidas de instruções claras sobre o objetivo da pesquisa, o tempo médio utilizado nesse processo e a gravação de áudio. O objetivo central da aplicação das entrevistas semiestruturadas era perceber detalhes sobre a dinâmica das audiências bem como a percepção dos parlamentares sobre a participação e sua capacidade de produzir resultados.

A terceira ferramenta de pesquisa utilizada no presente trabalho foi o *survey*, aplicado a partir de questionário semiestruturado aos participantes do ciclo de audiências públicas. O questionário conduzido foi do tipo autoaplicável, cujo preenchimento é feito pelo próprio participante. Tal modalidade foi escolhida pela facilidade e praticidade da aplicação, pelo anonimato e pelo baixo custo na aplicação. O questionário aplicado continha 21 perguntas, na maior parte das vezes, com opções de respostas para serem assinaladas. Nesta pesquisa, a fase de aplicação do *survey* foi realizada entre os meses de novembro e dezembro, nas seis audiências públicas da LOA realizadas em 2014. Dos 132 questionários distribuídos, 92 foram devolvidos total ou parcialmente preenchidos, alcançando 70% de respondentes.

Os dados gerados a partir da aplicação do *survey* foram utilizados, sobretudo, para relatar e analisar a percepção dos participantes a respeito de aspectos

<sup>15</sup> A qualidade e disponibilidade do material audiovisual foi essencial, inclusive, para a delimitação do período temporal a ser estudado (2007 até 2014). Apesar de tais audiências terem sido criadas por lei em 2003 e iniciadas em 2004, o registro em vídeo só teve início posteriormente e não existe registro taquigráfico de tais reuniões por serem itinerantes.

<sup>16</sup> Os seguintes parlamentares foram entrevistados: Dary Pagung, Atayde Armani, Luzia Toledo, José Esmeraldo, Paulo Roberto, Lúcia Dornellas e Euclério Sampaio. As entrevistas foram realizadas dentro do parlamento capixaba e gravadas em áudio. Apenas um dos parlamentares (José Esmeraldo) preferiu responder as perguntas por e-mail.

das audiências públicas, tais como qualidade do debate, poder de influência nas deliberações, conhecimento sobre o tema, interesse na participação, entre outros.

Na análise geral, os dados decorrentes do uso desses três instrumentos metodológicos (pesquisa documental, entrevistas em profundidade e *survey*) são trabalhados em uma lógica de convergência das fontes (Yin 2005), como forma de reforçar evidências e a validade da investigação, o que torna os resultados mais confiáveis.