

Fóruns de Accountability Síncrona A Dinâmica Interna das Audiências Públicas Orçamentárias

MELHOR TRABALHO CATEGORIA MESTRADO

Tiemi Suzuki Mesquita

RESUMO

As audiências públicas orçamentárias são mecanismos de transparência e participação social no processo orçamentário. Esses espaços podem ser vistos como fóruns de *accountability* que ocorrem de forma síncrona, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização podem ocorrer em um mesmo momento, o que gera preocupações para o prestador de contas quanto às possíveis formas de responsabilização. Por outro lado, o governo detém o poder e delimita a forma que as audiências públicas são conduzidas e as informações que serão prestadas – que nem sempre são neutras. Essa pesquisa teve como objetivo analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas Prefeituras Municipais. Como dinâmica da audiência, a pesquisa considera desde o processo de organização prévia, sua realização, e atividades posteriores, como eventual devolutiva de questionamentos realizados pelos cidadãos. Foi realizada uma pesquisa qualitativa e interpretativista, utilizando entrevistas semiestruturadas como principal fonte de coleta. Foram realizadas 25 entrevistas com os gestores públicos e consultores envolvidos no processo de elaboração do orçamento e das audiências públicas das prefeituras municipais do estado de São Paulo. Como resultados, a pesquisa descreve as etapas de preparação, realização e pós-realização das audiências, considerando as decisões tomadas internamente pelos gestores e que delimitam a forma como as audiências são conduzidas. Os resultados indicam que as estratégias se manifestam em diferentes etapas das audiências públicas, desde a *definição das regras* de participação e o *filtro informacional* na etapa de preparação; na *forma de apresentar* tais informações e o *direcionamento de atenção* do público durante a realização; e, na etapa pós-audiência, em que ocorre a *baixa transparência* e até

manipulação de documentos sujeitos a fiscalização. A pesquisa contribui para o entendimento das audiências como fóruns de *accountability* esperada, em que a expectativa do prestador de contas pode direcionar a dinâmica das audiências públicas. Os resultados trazem implicações para os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, que poderiam exercer maior controle e fiscalização das audiências orçamentárias; para a sociedade, que poderia atuar de forma mais ativa e organizada dentro e fora das audiências; e, ainda, para a legislação em vigor, que deveria estabelecer diretrizes claras de realização das audiências.

PALAVRAS-CHAVE: Audiências públicas orçamentárias; Fóruns de *accountability* síncrona; Transparência; Uso estratégico da informação; Governos locais.



INTRODUÇÃO

As audiências públicas podem ser consideradas espaços ou fóruns de *accountability*, que compõem uma fase de um processo decisório, como é o caso do processo de elaboração e acompanhamento do processo orçamentário dos governos (FONSECA et al., 2014; LANDO, 2003; SPEEDEN; PEREZ, 2020). Esses espaços podem assumir tanto um caráter participativo, envolvendo o público e a sociedade em geral na tomada de decisão (OBAR; SCHEJTER, 2010), quanto de transparência, publicizando e disponibilizando informações quanto ao processo em questão (FONSECA et al., 2014).

Embora as audiências sejam difundidas como mecanismos de transparência e participação, são caracterizadas como espaços convidados (*invited spaces*) (CORNWALL; COELHO, 2007), cujas regras geralmente são definidas pelo Estado, em que a sociedade é convidada a participar. O Governo possui o papel de coordenação nas iniciativas de participação, a quem cabe definir as regras sobre como se dará essa participação, e decidir quais são os questionamentos e sugestões a serem observados e consideradas no processo orçamentário (BRELÀZ; ALVES, 2013; JOHNSON; JONES; REITANO, 2022). A centralidade das decisões no Governo designa muitas vezes ao cidadão apenas um papel secundário nessas instâncias participativas (BAIOCCHI; GANUZA, 2017).

Apesar das audiências orçamentárias serem exigidas legalmente (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF – Lei Complementar 101/2000, art. 48 e Lei nº 10.257/2002, arts. 43 e 44), não está claro no contexto brasileiro quais são os seus objetivos, sobretudo pela inexistência de norma reguladora, que poderia disciplinar sua dinâmica, estruturação, conteúdo e forma de condução.



Dessa forma, não é claro se seu objetivo é servir como um fórum de transparência ou mecanismo de participação (BRELÀZ; ALVES, 2013), o que possibilita aos Governos flexibilidade de decisão sobre as eventuais demandas apresentadas pelos cidadãos nesses espaços de interação.

As audiências orçamentárias podem ser vistas como fóruns de *accountability*, ou seja, um espaço em que o governo (*account-giver*) presta contas a um fórum (*account-holders*) (BOVENS, 2007) que, nesse caso, pode assumir diversas posições e diferentes públicos, como representantes da sociedade civil, o Poder Legislativo, a mídia e até membros da oposição (BRUMMEL, 2021). Embora transparência e *accountability* possam ser confundidas (BOVENS, 2007), a transparência pode ser considerada um elemento importante para esses fóruns de *accountability*, já que fornece à sociedade e aos tomadores de contas em geral informações importantes acerca das ações e condutas do Estado (BOVENS, 2007; CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; MARENGO; DIEHL, 2011).

Os fóruns de *accountability* discutidos pela literatura geralmente são considerados como ocorrendo em um formato assíncrono, em que a interação entre *account-giver* – *account holder* possui um intervalo de tempo a cada interação. Esse é o caso, por exemplo, da pesquisa de Rocha (2013), que analisou a *accountability* em pareceres dos Tribunais de Contas e do trabalho de Patz, Thorvaldsdottir e Goetz (2021), que analisaram o uso de sentimentos nos relatórios públicos. Não foram identificados estudos que abordem a discussão da sincronicidade dos fóruns de *accountability* e como esse elemento pode gerar diferentes comportamentos dos prestadores de contas.

Nos fóruns assíncronos de *accountability* o prestador de contas tem mais tempo para avaliar os questionamentos, respostas e possíveis consequências antes de se manifestar. Já nas audiências públicas o mecanismo é necessariamente síncrono, e como existe uma possibilidade de responsabilização imediata (por meio de questionamentos do público ou efeitos reputacionais), então há uma tentativa de antecipação/previsão do que pode ocorrer (SCHILLEMANS, 2016). A antecipação ou previsão da *accountability* pode favorecer o surgimento de estratégias de uso das informações, como enfatizar boas notícias e omitir ou ofuscar más notícias (MAHLER; REGAN, 2007) ou utilizar uma informação de forma oportuna para denegrir a imagem de um oponente político ou enaltecer a própria (GABER, 2000).

A literatura nacional tem apontado a realização de audiências públicas orçamentárias como cerimoniais, com um caráter simbólico (AZEVEDO; AQUINO, 2016; SANDER; PEDRALLI, 2013), ou como teatros/palestras em que a sociedade é apenas ouvinte (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010; LANDO, 2003). Outras críticas também são levantadas quanto à forma de condução, coordenação do tempo de fala dos participantes e tempestividade do convite para participação nas audiências públicas (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010; OBAR; SCHEJTER, 2010; ZORZAL; CARLOS, 2017). Também tem sido recorrente a baixa participação, que

pode ser prejudicada pela forma de organização, como no estado de São Paulo, em que 61% dos municípios realizam audiências públicas em horário comercial (IEGM – TCESP, 2019).

Tais aspectos levantados pela literatura focam no momento público da audiência, ou seja, no que pode ser visto. Não está claro na literatura como decisões internas dos organizadores, seja anterior ou posterior às audiências, são tomadas e como essas decisões podem desenvolver estratégias relacionadas à forma como as informações são produzidas e utilizadas, que podem influenciar e moldar as audiências públicas. Exceções são Grimmelikhuijsen (2011), Mahler e Regan (2007) e Piotrowski et al. (2019) que abordam esse tema em outros contextos como websites e outros meios de comunicação.

Estudos experimentais também abordam a percepção do cidadão e outros usuários a respeito de informações divulgadas pelo governo, seja pela utilização de ferramentas interativas ou até a percepção do público diante de estratégias informacionais (BAEKGAARD; SERRITZLEW, 2020; BALLARD, 2020; CHOI; GIL-GARCIA, 2021; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). No entanto, tais pesquisas abordaram a percepção do público sobre as informações, e não como tais informações são produzidas e publicizadas estrategicamente pelos atores.

1.1 Objetivo(s)

A pesquisa tem como objetivo analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas Prefeituras Municipais. Como dinâmica da audiência, a pesquisa considera desde o processo de organização prévia, sua realização, e atividades posteriores, como eventual devolutiva de questionamentos realizados pelos cidadãos.

Como objetivos específicos, busca-se:

- i. Entender como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias, considerando as etapas de preparação, realização e pós-realização;
- ii. Entender como ocorre a decisão de definição do conteúdo e informações que serão apresentados e discutidos nas audiências públicas. Nas audiências em questão são consideradas as informações fiscais, contábeis e orçamentárias, além de outras temáticas que podem surgir nas audiências, como políticas;
- iii. Analisar, pela percepção dos gestores, a forma como as audiências são conduzidas, buscando entender estratégias que emergem em relação à forma como as informações são tratadas.



1.2. Relevância do tema e contribuições

A pesquisa busca contribuir com a literatura de transparência pública utilizando as audiências públicas como processo de interesse. A pesquisa propõe uma análise que vai além do momento público das audiências, já que no geral os aspectos levantados pela literatura focam no momento da realização da audiência, no que pode ser visto pelo público, e não nas decisões internas e possíveis estratégias de uso da informação envolvidas nesse processo, que em geral tratam de informações contábeis (orçamentárias e fiscais). Ainda, pode contribuir com a literatura de *accountability*, que tem focado mais nos mecanismos assíncronos de acompanhamento e responsabilização, e as audiências podem fornecer contribuições para outro tipo de fórum de *accountability* pouco explorado, que é de mecanismos síncronos. A contribuição também é direcionada à literatura de *accountability* sentida (SCHILLEMANS *et al.*, 2021), que considera a expectativa de responsabilização do gestor antes da prestação de contas, que podem gerar estratégias de condução e uso das informações.

O foco da pesquisa é no processo, na dinâmica, especificamente nos momentos não públicos, em que ocorrem as decisões que determinam o funcionamento da audiência. O processo de preparação para as audiências públicas orçamentárias incluem algumas decisões internas, já que (i) as peças orçamentárias contém muitas informações – orçamentárias, contábeis e fiscais, e também relacionadas a decisões de políticas públicas – que precisam ser organizadas, sintetizadas e filtradas para que o conteúdo se enquadre em uma audiência pública que tem limitações de tempo; além disso, (ii) estudos anteriores já demonstraram que pode haver seletividade nas informações que são publicizadas pelo governo (ESCHENFELDER, 2004; GABER, 2000; GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). Embora os estudos se refiram a outros meios de transparência como websites governamentais, os estudos também abordam como estratégias de uso da informação podem ser utilizadas, como dar ênfase em boas notícias em relação às más (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011). Nesses casos, a seletividade das informações é observada em um nível acima da parte técnica, envolvendo atores políticos que possuem preocupações reputacionais, especialmente em conteúdos sensíveis ou que podem ter uma externalidade negativa, restringindo o acesso à informações indesejadas e divulgando abertamente boas ações (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; MAHLER; REGAN, 2007).

A discussão apresentada está alinhada também com pautas sociais, dado que as audiências públicas são mecanismos de transparência e participação social. Mais especificamente, procura contribuir discutindo como esses mecanismos e processos podem afetar a participação social no processo de planejamento orçamentário e no acompanhamento da execução orçamentária.

1.3. Delimitações da pesquisa

As audiências orçamentárias podem ser consideradas como fóruns de *accountability* síncrona, já que contém os elementos essenciais de caracterização desses espaços interagindo em um mesmo espaço e período. Nas audiências, é possível identificar (i) as informações contábeis e orçamentárias que são prestadas pelo governo ao fórum; (ii) a possibilidade de debate e questionamentos do fórum, caracterizado pela interação e participação social; e (iii) possibilidade de consequências e sanções que podem surgir tanto de maneira formal, por meio de cobrança do Tribunal de Contas ou outros órgãos, ou informal, como um efeito negativo para a reputação do governo. Dado que as informações (aqui são consideradas informações contábeis, fiscais e orçamentárias) são fornecidas pelo Estado e o espaço é moldado por eles, sendo o fórum convidado, os *account-givers* podem prever e delinear como será a dinâmica (SCHILLEMANS, 2016), por meio de estratégias de uso da informação (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011), já que podem surgir eventuais preocupações com risco de responsabilização ou com o efeito reputacional (BUSUIOC; LODGE, 2016).

Dentre as diversas formas de audiências públicas que a Administração Pública organiza regularmente, a pesquisa foca nas audiências públicas orçamentárias realizadas pelas prefeituras municipais. As audiências públicas são comumente realizadas em processos de implantação de políticas públicas, como na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (FONSECA et al., 2014), questões de saúde pública (STURZA; RODRIGUES, 2019) e meio ambiente (BARROS, 2021; DUARTE; FERREIRA; SÁNCHEZ, 2016). Mais especificamente, o foco é nas audiências de elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária anual (PLOA) e Projeto de Lei das Diretrizes orçamentárias (PLDO), realizadas anualmente, e também as audiências de acompanhamento de execução das metas fiscais, realizadas quadrimestralmente. A participação social no processo orçamentário nas audiências realizadas pelo Executivo possibilita o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios que afetam diretamente seus interesses, bem como no acompanhamento das decisões e ações do governo através da transparência orçamentária (BENITO; BASTIDA, 2009).

A pesquisa analisa o processo de organização e realização das audiências públicas pela perspectiva dos atores do governo. Já que o foco é entender como ocorre a dinâmica interna do processo (da preparação até o pós-realização), a pesquisa não considera a perspectiva do público, como a compreensão dos cidadãos e a percepção de efetividade desses espaços, como outras pesquisas já retrataram (BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017). A atenção está nos momentos não públicos (anterior e posterior à realização da audiência) em que ocorrem as decisões do governo e as possíveis estratégias que podem surgir.



Os casos de interesse são municípios do estado de São Paulo, selecionados intencionalmente por meio de uma análise *ex-ante* de fatores que podem influenciar a dinâmica das audiências, como eventuais pressões que as prefeituras podem sofrer, causadas, por exemplo, pelo nível de endividamento (pressão fiscal) e nível de transparência. Além disso, foi utilizada a técnica de *snowball* para seleção dos entrevistados. Dada a característica interpretativista, o intuito não é generalização e representatividade estatística, mas a compreensão e aprofundamento nos casos de interesse da pesquisa.

A pesquisa analisa tanto a dinâmica das audiências públicas de elaboração do orçamento (projeto de lei do orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual) quanto as audiências públicas de prestações de contas quadrimestrais da LDO dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de o escopo dessas audiências ser diferente, as estratégias podem emergir de forma combinada, dado que os gestores devem buscar manter uma coerência nas estratégias de apresentação das informações. Por exemplo, um governo poderia construir um cenário fiscal negativo em uma audiência pública do PLOA visando diminuir a propensão a recebimento de demandas da sociedade em um cenário com baixos recursos, e ao mesmo tempo buscar tirar a atenção de uma situação fiscal ruim na audiência quadrimestral da LDO. Assim, a opção de focar em apenas um dos tipos de audiência poderia diminuir a profundidade das estratégias a observar, por isso a pesquisa opta por analisá-las em conjunto.



**O trabalho completo está disponível
no seguinte link:**
[https://www.tce.sp.gov.br/
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)

