

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

TIEMI SUZUKI MESQUITA

FÓRUNS DE *ACCOUNTABILITY* SÍNCRONA:
A dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias

Uberlândia

2022

TIEMI SUZUKI MESQUITA

**FÓRUNS DE *ACCOUNTABILITY* SÍNCRONA:
A dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

Uberlândia

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

M582f
2022 Mesquita, Tiemi Suzuki, 1998-
 Fóruns de *accountability* síncrona [recurso eletrônico] : a dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias / Tiemi Suzuki Mesquita. - 2022.

 Orientador: Ricardo Rocha de Azevedo.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia.
 Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.5312>
 Inclui bibliografia.

 1. Contabilidade. I. Azevedo, Ricardo Rocha de, 1975-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

Glória Aparecida
Bibliotecária - CRB-6/2047



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Contábeis				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 106 - PPGCC				
Data:	22 de fevereiro de 2022	Hora de início:	9:00	Hora de encerramento:	11:10
Matrícula do Discente:	12012CCT016				
Nome do Discente:	Tiemi Suzuki Mesquita				
Título do Trabalho:	Fóruns de accountability síncrona: A dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Controladoria				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	PPGCC01: Contabilidade e Gestão Aplicada ao Setor Público				

Reuniu-se virtualmente, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores Doutores Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade (UFU), Cláudia Ferreira da Cruz (UFRJ), Diana Vaz de Lima (UnB) e Ricardo Rocha de Azevedo (UFU), orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Ricardo Rocha de Azevedo, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 22/02/2022, às 13:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Professor(a) do Magistério Superior**, em 22/02/2022, às 13:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diana Vaz de Lima, Usuário Externo**, em 22/02/2022, às 17:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Ferreira da Cruz, Usuário Externo**, em 22/02/2022, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3327598** e o código CRC **2855250E**.

TIEMI SUZUKI MESQUITA

**FÓRUNS DE *ACCOUNTABILITY* SÍNCRONA:
A dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

Uberlândia, 22 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo (Orientador)
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Prof.^a. Dr.^a. Claudia Ferreira da Cruz
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof.^a. Dr.^a. Diana Vaz de Lima
Universidade de Brasília – UnB

Prof.^a. Dr.^a. Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que desde sempre incentivaram e apoiaram meus estudos, mesmo a mais de 2 mil quilômetros de distância e em condições pouco favoráveis.

Aos familiares e amigos que apoiaram meus estudos e entenderam minha ausência.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo, por toda sua dedicação e paciência ao me orientar, ensinar e também ouvir.

À banca, composta pelas Profas. Dras. Claudia Ferreira da Cruz, Diana Vaz de Lima e Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, por todos os comentários e críticas sempre construtivas que contribuíram para a melhoria de minha pesquisa.

Aos professores e funcionários do PPGCC, por todos os ensinamentos e suportes fornecidos nesse período, que sem dúvida foi de grande mudança e adaptação para todos.

Aos colegas de turma, especialmente à Gabriela Frisancho e Guilherme Belote, por compartilharem seus conhecimentos e todo o apoio mútuo mesmo nos momentos complicados.

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.

ABSTRACT

Budget public hearings are mechanisms of transparency and social participation in the budget process. These spaces can be seen as accountability forums that occur synchronously, that is, account giving and the consequences can occur at the same time, which raises concerns for the accountable about possible forms of pass judgement and sanctions. On the other hand, the government holds the power and delimits the way public hearings are conducted and the information that will be provided – which are not always neutral. This research aims to analyze how the dynamics of public budget hearings organized by municipalities occurs. As a dynamic of the audience, the research considers the process of prior organization, its realization, and subsequent activities, as a possible return of questions made by citizens. A qualitative and interpretive research was carried out, using semi-structured interviews as the main source of data collection. Twenty-five interviews were carried out with public managers and consultants involved in the budget preparation process and public hearings of municipal governments in the state of São Paulo. As a result, the research describes the stages of preparation, holding and post-holding of the hearings, considering the decisions made internally by the managers and that delimit the way in which the hearings are conducted. The results indicate that the strategies are manifested in different stages of the public hearings, from the definition of *participation rules* and the *informational filter* in the preparation stage; in the *form of presenting* such information and the *targeting of the public's attention* during the presentation; and, in the post-hearing stage, in which there is *low transparency* and even *manipulation of documents* subject to inspection. The research contributes to the understanding of hearings as forums of expected accountability, in which the expectations of the accountant can direct the dynamics of public hearings. The results have implications for the Audit Courts and the Legislative Branch, which could exercise greater control and inspection of budget hearings; for society, which could act in a more active and organized way inside and outside the audiences; and for the legislation in force, which should establish clear guidelines for holding hearings.

Keywords: Budget public hearings; synchronous accountability forums; transparency; strategic use of information, local governments.

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade na Gestão Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)
OP	Orçamento Participativo
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
TCE AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre
TCE AL	Tribunal de Contas do Estado do Alagoas
TCE AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCE AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCM BA	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
TCE CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCM GO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
TCE MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE MT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
TCE MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCM PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará
TCE PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCE PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCE RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima
TCE SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCE SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCE SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE TO	Tribunal de Contas do Estado de Tocantins

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de Amarração.....	33
Quadro 2 - Forma de acompanhamento de cada Tribunal de Contas.....	34
Quadro 3 - Dimensões de análise da transparência	40
Quadro 4 - Codificação de 1ª ordem	41
Quadro 5 - Codificação final	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização dos respondentes.....	37
Tabela 2 - Acompanhamento das audiências públicas pelos Tribunais de Contas	44
Tabela 3 - Acompanhamento das audiências públicas IEGM – TCESP	45
Tabela 4 - Descritiva dos casos analisados.....	46
Tabela 5 – Estratégias informacionais nas audiências.....	60
Tabela 6 - Modelo observado e tipo ideal de audiências públicas	69

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Objetivo(s)	14
1.2	Relevância do tema e contribuições	14
1.3	Delimitações da pesquisa.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	<i>Accountability</i> síncrona.....	18
2.2	Audiências Públicas orçamentárias	21
2.3	Transparência e uso da Informação	26
2.4	Mecanismos de participação	29
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
3.1	Seleção das Prefeituras.....	33
3.2	Coleta de dados	36
3.3	Análise de dados.....	40
4	RESULTADOS	44
4.1	Contexto das audiências públicas nos municípios do estado de São Paulo	44
4.2	Casos analisados.....	46
4.3	Dinâmica das audiências públicas.....	48
4.3.1	Preparação das audiências públicas.....	50
4.3.2	Realização – o momento do teatro	54
4.3.3	Pós-realização.....	58
4.4	Estratégias informacionais nas audiências.....	59
5	DISCUSSÕES	68
6	CONCLUSÕES.....	73
	REFERÊNCIAS.....	77
	APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS.....	87

1 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 à 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; MARENCO; 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 com 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 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 a 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 à 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 do 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 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 se observar, por isso a pesquisa opta por analisá-las em conjunto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta a fundamentação teórica da pesquisa. Inicialmente é apresentada a abordagem teórica de *accountability* síncrona para fundamentar as audiências públicas orçamentárias, posteriormente o aprofundamento da discussão de audiências públicas, seguido do tópico de transparência e o uso da informação nesses espaços, e, por fim, o contexto de mecanismos de participação.

2.1 *Accountability* síncrona

O termo *Accountability* refere-se à obrigação de prestar contas, justificar e explicar (BOVENS, 2007). Para prestar algo são necessárias duas figuras que se relacionam: o ator prestador das contas (*accountor* ou *account-givers*) e o fórum responsável por receber as contas, questionar e julgá-las. Nessa definição, o prestador de contas pode ser um funcionário público ou uma organização, e o fórum pode assumir diferentes elementos como uma pessoa específica, a mídia ou um Tribunal (BOVENS, 2007).

Em geral os fóruns de *accountability* ocorrem de forma assíncrona e são compostos por alguns elementos, são eles: a (i) informação que o *account-giver* deve fornecer aos *account-holders*, que como descrito na próxima seção pode envolver uma série de decisões e estratégias; (ii) a possibilidade de debate e questionamentos; e (iii) a possibilidade de consequências ou sanções do fórum, que pode até mesmo “denunciar uma política ou condenar publicamente o comportamento” (BOVENS, 2007, p. 451). O fórum, no caso das audiências públicas, pode conter diversos atores, como representantes da sociedade civil, conselhos municipais, o poder legislativo, órgãos reguladores, entre outros (YANG, 2012).

A literatura também discute outros fatores que podem estar presentes nos fóruns de *accountability*, como o conceito de *answerability*, que envolve a obrigação prestar esclarecimentos e dar explicações diante de questionamentos do fórum (OECD, 2020). A sanção também é definida como um elemento essencial para caracterizar a *accountability* (BOVENS, 2007; MULGAN, 2003). A sanção não precisa ocorrer para caracterizá-las, mas precisa ser possível e pode não surgir de maneira formal, mas em forma de consequências negativas informais para o prestador das contas (BOVENS, 2007; MULGAN, 2003), como pode ocorrer nas audiências públicas.

Apesar de Bovens (2007) não ser favorável à caracterização de mecanismos de participação e democracia deliberativa como fóruns de *accountability*, todos os elementos podem estar presentes em um mesmo espaço quando se trata das audiências públicas orçamentárias. Ou seja, há uma obrigação de prestação de contas e informações por parte do governo à sociedade, a quem cabe fornecer respostas ou questionamentos, podendo também ser defendida como *accountability* social (BUTTNY, 2010). Além disso, os aspectos trazidos pela *accountability* de que os governos precisam informar, justificar e responder também incentivam os mecanismos de deliberação e participação social (MULGAN, 2003).

As audiências públicas do processo orçamentário podem ser entendidas como um fórum de *accountability* esperada (BOVENS, 2007; BUTTNY, 2010; SCHILLEMANS, 2016), em que um ator rende contas a um responsável (BOVENS, 2007; BUSUIOC; LODGE, 2017), em que espera ser responsabilizado em um dado momento – nas audiências. A *accountability* esperada surge nas audiências dado que, em um momento síncrono, os prestadores de contas podem tentar prever e antecipar possíveis pressões e riscos de responsabilização, alterando seu comportamento, as informações e forma de prestar contas (SCHILLEMANS, 2016).

Dado que as informações são fornecidas pelos agentes e o espaço é moldado por eles, sendo o fórum convidado, os *account-givers* podem tentar prever e delinear como será a dinâmica (SCHILLEMANS, 2016). Pela característica síncrona presente nesse fórum de *accountability*, o Estado antecipa preocupações com eventual risco de responsabilização ou com o efeito reputacional (BUSUIOC; LODGE, 2017; SCHILLEMANS, 2016), que podem surgir e, assim, podem desenvolver estratégias relacionadas à forma como a informação é organizada e apresentada.

O campo psicológico e comportamental aborda a *accountability* de uma forma particularmente diferente: “o que importa é como a *accountability* é percebida pelo indivíduo, ao invés de suas características formais e objetivas” (SCHILLEMANS *et al.*, 2021, p. 4). O foco, então, não seria no momento da *accountability*, mas na percepção do ator quanto à possibilidade de responsabilização e a antecipação de *accountability* futura que gera uma resposta comportamental. Nas audiências orçamentárias, o foco pode ir além do momento público das audiências, mas no momento interno anterior, em que as pressões da *accountability* são antecipadas pelo gestor e que geram um comportamento defensivo e estratégico.

Uma perspectiva que explica as decisões e comportamentos dos gestores públicos é a de *accountability* sentida (*felt accountability*) (HALL; FRINK; BUCKLEY, 2017; SCHILLEMANS *et al.*, 2021). De forma similar ou complementar à discussão de *accountability* esperada (SCHILLEMANS, 2016), a *accountability* sentida se refere à expectativa ou sensibilidade que ocorre quando uma ação pode ser avaliada e julgada, gerando uma resposta no comportamento dos atores (SCHILLEMANS *et al.*, 2021), como o uso de sentimentos em relatórios de prestação de contas (PATZ; THORVALDSDOTTIR; GOETZ, 2022). Essa resposta dos atores, no caso das audiências públicas, pode envolver um movimento antecipatório do julgamento, ou seja, os gestores podem temer (*sentir*) os questionamentos e a possibilidade de responsabilização pelo público e alterar previamente o comportamento e/ou as informações publicizadas.

Bovens (2007) afirma, de forma positiva, que os atores podem antecipar possíveis avaliações negativas e adequar suas políticas às exigências no fórum, trazendo para *accountability* um aspecto de prevenção de más condutas. No entanto, Busuioc e Lodge (2016) sugerem que essa antecipação das avaliações negativas (responsabilização) pode gerar uma preocupação reputacional que molda como os agentes prestam contas nos fóruns de *accountability*. Aqueles que prestam as contas podem não estar interessados ou fazer a prestação com informações “distorcidas” (BUSUIOC, E; LODGE, 2016). A explicação sugerida pelos autores é de que a ação dos *account-givers* pode ser orientada por uma preocupação reputacional à reação de diferentes públicos.

A preocupação com “pelo que queremos ser conhecidos?” e a percepção do público externo sobre a organização pode provocar o gerenciamento de reputação dentro das audiências públicas e a utilização de estratégias para moldar essa reputação para transmitir boas informações ou demonstrar bom desempenho (BUSUIOC; LODGE, 2016; BUSUIOC; LODGE, 2017; PATZ; THORVALDSDOTTIR; GOETZ, 2022). Ao utilizar dessas estratégias de gerenciamento reputacional, os fóruns de *accountability* são usados como espaços para auto apresentação do governo ou dos próprios políticos, apresentando uma boa aparência (ou desfocando das más) e alterando a forma que o público percebe a organização e suas ações (BUSUIOC; LODGE, 2016; BUSUIOC; LODGE, 2017).

Essas circunstâncias podem ser observadas também em estudos sobre transparência governamental (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; MAHLER; REGAN, 2007; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019), como em procedimentos de revisão e triagem dos conteúdos que serão publicizados em websites do governo (MAHLER; REGAN, 2007), além

dos diferentes tratamentos dados para informações positivas em comparação com as informações que podem ser mais sensíveis ou complexas – quando divulgadas (ESCHENFELDER, 2004). O uso desse tipo de mecanismo na transparência e também nos fóruns de *accountability* sugere uma seleção do conteúdo divulgado, uma vez que há dificuldade de distinguir até que ponto a transparência dentro dos fóruns de *accountability* está sendo completa/integra (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011), permitindo informações neutras, sejam elas positivas ou negativas.

Assim a pesquisa considera as audiências públicas orçamentárias como fóruns de *accountability* síncrona. Ou seja, o gestor tem a obrigação de prestar contas à um fórum, que pode trazer respostas e consequências no momento da prestação de contas, gerando uma expectativa ou preocupação reputacional com a responsabilização, o que gera incentivos para o surgimento de estratégias.

2.2 Audiências Públicas orçamentárias

As audiências públicas orçamentárias têm sido aceitas como mecanismos de transparência, participação social e exercício da democracia (EBDON, 2002; FONSECA *et al.*, 2014; ZORZAL; CARLOS, 2017). Esse tipo de espaço permite tanto a transparência das informações e do processo deliberativo de políticas públicas quanto um papel ativo dos cidadãos nessas decisões por meio do exercício da voz (CORONA, 2007; EBDON, 2002).

Apesar de terem alcançado destaque como regra legal após a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, as audiências públicas não são práticas recentes, mas tradicionais e difundidas (CHECKOWAY, 1981). O governo normalmente realiza as audiências durante o processo de implementação de alguma política pública para dar transparência e também permitir que os cidadãos participem desse processo decisório (YANG, 2003; ZORZAL; CARLOS, 2017). A literatura de participação social e democracia deliberativa ressaltam a importância do envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas (HARTZ-KARP; BRIAND, 2009; KNOBLOCH *et al.*, 2013), já que essas decisões afetam diretamente o público.

Embora os pontos positivos e a importância das audiências públicas já sejam aceitos, estudos anteriores também enfatizam as dificuldades do funcionamento eficaz desses espaços. Dentre as dificuldades, estão a baixa participação social (COLE; CAPUTO, 1984; LANDO, 2003; ZORZAL; CARLOS, 2017), e a falta de adequação da linguagem técnica (SANDER;

PEDRALLI, 2013). A baixa participação pode ser motivada pela baixa confiança no governo (KASYMOVA, 2017), falta de interesse, desinformação sobre a existência de tais espaços ou pelo horário inviável (BRAGATTI; DO NASCIMENTO; CARVALHO, 2021). Além disso, dos que participam, nem sempre sinalizam uma representação popular, mas de próprios políticos, funcionários públicos ou outros grupos com interesses particulares nas decisões do governo (CHECKOWAY, 1981; ROWE; FREWER, 2000; ZORZAL; CARLOS, 2017).

Quanto à dinâmica de condução, as audiências são realizadas em espaços reduzidos, normalmente no formato de auditório, cujo processo geralmente possui uma etapa de apresentação das informações já preparadas e selecionadas previamente por parte do governo e os cidadãos são ouvintes (LANDO, 2003; ROWE; FREWER, 2000). Em uma segunda etapa de interação, há um breve período para participação de forma controlada. São palcos coordenados pelo poder executivo e/ou legislativo, que também utilizam o espaço para discursos políticos e outras discussões (BRELÀZ; ALVES, 2013; CORONA, 2007).

Além disso, algumas decisões quanto aos encaminhamentos das audiências (como dia, horário, local e forma de divulgação do convite) precisam ser tomadas pelo governo, a quem cabe tomar essa e as demais decisões sobre a forma de condução das audiências. Os convites para a participação nem sempre são tempestivos e a forma de divulgação também são feitos para cumprimento de lei, e não para se obter maior alcance da sociedade (CHECKOWAY, 1981). O local, dia e horário marcado não favorecem a participação, sendo realizadas em dias úteis e horário comercial (BRELÀZ; ALVES, 2013; CHECKOWAY, 1981), já os locais normalmente são os prédios da Prefeitura ou Câmara Municipal, onde “o cidadão pode se sentir em território estrangeiro” (CHECKOWAY, 1981, p. 567) e tornar a dinâmica mais conveniente e controlada para o governo.

Críticas são trazidas também quanto ao real impacto das audiências públicas, já que embora possa haver participação popular, isso não é sinônimo de influência no processo decisório. As audiências normalmente são feitas ao final do processo de implantação da política pública, e nos casos das audiências do planejamento das peças orçamentárias, o orçamento já está pronto, causando uma percepção de que a sociedade pouco pode contribuir com a mudança daquela política por meio das audiências públicas (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010; CHECKOWAY, 1981; NALBANDIAN; AGENDA; HAMPSHIRE, 2009). Durante a condução das audiências, é comum a ausência de discussão/participação entre população-governo na deliberação de políticas públicas. Em alguns casos as audiências se resumem ao registro de demandas (BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017),

Buttney (2010) também destaca, pelo uso da linguagem, que a forma como a audiência pública é conduzida restringe a participação e o diálogo, em que o cidadão não obtém respostas para seus questionamentos já que há uma escolha entre diálogo aberto e livre ou uma audiência bem ordenada. Esse formato nem sempre permite comunicação e participação social, pois “as contribuições devem ser um diálogo e não uma palestra” (EBDON, 2002, p. 284). No caso das audiências públicas orçamentárias da cidade de São Paulo/SP, há um breve período (cerca de 3 minutos) para fala da sociedade, em que não há direito à réplica ou tréplica que possam efetivar um diálogo/discussão sobre as demandas (BRELÀZ; ALVES, 2013), e nem devolutivas à sociedade (FONSECA *et al.*, 2014). Essa coordenação do momento de fala e limitação de tempo também ocorre de forma similar em audiências públicas de outros países (CORONA, 2007; OBAR; SCHEJTER, 2010).

As audiências públicas podem ser vistas como teatros, onde os atores seguem roteiros e a “cultura do espetáculo” – onde o espaço é uma simulação da participação e exercício da democracia. Há uma ilusão de participação da sociedade, já que na prática se caracterizam como espectadores que poucas vezes tem oportunidade de fala, e menos ainda de respostas (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010).

Podem ser vistas também como práticas de legitimidade (TOPAL, 2009), pela criação de um fórum aparentemente democrático que busca inserir a sociedade em uma tomada de decisão já pré-definida e que ainda resulta em uma decisão tomada particularmente. Topal (2009) afirma que as audiências não são realizadas para promover participação, mas legitimar as ações e interesses particulares de quem as executa. Para os autores, as audiências podem não ser uma ferramenta da democracia participativa, mas uma melhoria à democracia representativa.

Tais estudos sobre audiências públicas focam nas informações e aspectos públicos das audiências, como a divulgação de convite, forma de condução, estruturação e controle de fala da população. Não foram encontrados estudos que abordem como as audiências públicas são planejadas, organizadas e a forma como a informação é utilizada nesses espaços, tampouco na sua dinâmica, que deve considerar a etapa de preparação prévia e o tratamento posterior às demandas recebidas.

Audiências públicas orçamentárias no Brasil

Pela legislação nacional, os Governos devem organizar audiências públicas como condição para aprovação de projetos e para prestar contas. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina (art. 48, § 1º, inc. I) a realização de audiências públicas como mecanismos de transparência em dois momentos: ao Executivo durante o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentários (PPA, LDO e LOA), e ao Legislativo na etapa de aprovação (art. 48, § 1º, inc. I). Já o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001, arts. 4º e 44) estabelece que as audiências públicas devem ser realizadas nos municípios como instrumento de gestão democrática no processo de implementação de políticas públicas. Mais especificamente, deve ser um instrumento obrigatório para aprovação das peças orçamentárias na Câmara Municipal para garantir uma “gestão orçamentária participativa”. Tratando de audiências de acompanhamento (prestações de contas), a LRF também determina a realização de audiências orçamentárias quadrimestralmente pelo poder Executivo para demonstrar o cumprimento das metas fiscais (art. 8º, § 4º). Ressalta-se que a determinação legal se restringe à sua obrigatoriedade de realização, e não há regulação sobre escopo, dinâmica ou tratamento das demandas recebidas.

A literatura nacional tem dado atenção às audiências orçamentárias realizadas pelo Poder Legislativo (BRELÀZ, 2017; BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017), que também têm dinâmicas diferentes no processo orçamentário. A realização das audiências pelo Executivo permite que o orçamento seja alterado em uma etapa anterior, o que possibilitaria maiores alterações no orçamento e deliberações nas políticas públicas em relação as audiências do Legislativo, em que as alterações normalmente são feitas em formato de emendas parlamentares que provocam alterações pontuais (BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017).

A falta de delimitação normativa detalhada e clara das audiências orçamentárias no contexto brasileiro tem sido criticada pela literatura a medida em que permite que tais decisões sejam tomadas livremente pelos agentes públicos (BRELÀZ; ALVES, 2013), reforçando a ideia de que as audiências são espaços convidados de participação (CORNWALL; COELHO, 2007), em que a forma, o conteúdo e a interação com o público estão sob poder do Estado.

Estudos empíricos têm reforçado a ocorrência de baixa participação social (AZEVEDO; AQUINO, 2016) e efetividade das audiências públicas orçamentárias no país (ZORZAL; CARLOS, 2017), seja pela falta de diálogo ou pela baixa participação efetivamente social (BRELÀZ, 2017; BRELÀZ; ALVES, 2013; GOULARTI, 2013;

ZORZAL; CARLOS, 2017). Como consequência, as audiências acabam não atraindo os cidadãos, como nas audiências do Estado do Espírito Santo, onde a maior parte dos participantes são membros do governo e a minoria (10%) é representante da sociedade civil (ZORZAL; CARLOS, 2017).

Embora os governos idealizem a expansão de mecanismos de participação, as audiências têm sido realizadas pelo governo para legitimação de suas próprias decisões, ignorando as prioridades estabelecidas nas audiências (GOULARTI, 2013; TOPAL, 2009). Como é o caso das audiências públicas regionalizadas no estado de Santa Catarina, em que o governo estadual conduziu audiências regionais para propor a participação de todo o estado no orçamento, mas ignorou as prioridades levantadas e distribuiu a maior parte dos recursos para as regiões mais favorecidas economicamente (GOULARTI, 2013). Ou seja, a realização das audiências orçamentárias tem sido adotada de forma cerimonial (AZEVEDO; AQUINO, 2019; SANDER; PEDRALLI, 2013), apenas para cumprimentos das exigências legais, e não proporcionando a participação social efetiva.

O processo encontra dificuldades na institucionalização da participação no processo decisório. Ainda que exista uma abertura para a participação social, quando superadas as barreiras da baixa participação, o processo se resume no atendimento de demandas pontuais, e não na discussão e deliberação conjunta de políticas públicas (BRELÀZ, 2017; BRELÀZ; ALVES, 2013).

As informações das audiências permanecem limitadas em informações orçamentárias e fiscais (AZEVEDO; AQUINO, 2019), não sendo apresentadas e discutidas, por exemplo, informações de riscos fiscais (AZEVEDO *et al.*, 2019), e informações de resultados como as metas físicas incorporadas ao ciclo orçamentário após 2002 pelos municípios (AZEVEDO, 2016).

As audiências do Executivo deveriam atrair a atenção ao menos dos membros do Poder Legislativo, principalmente da Comissão de Orçamento e Finanças. Porém, ao menos em municípios de pequeno porte de São Paulo, os vereadores não têm comparecido para acompanhá-la, e indicam que não a consideram como um evento importante (AZEVEDO; AQUINO, 2016) e que são negligenciadas até mesmo em municípios de médio e grande porte (DOMINGOS; AQUINO, 2019). Da mesma forma, não têm recebido atenção dos Tribunais de Contas, cuja maioria não tem realizado o seu acompanhamento (AZEVEDO, 2016).

2.3 Transparência e uso da Informação

A transparência governamental consiste na disponibilidade das informações sobre os processos de (i) decisões orçamentárias, políticas públicas e administrativas; (ii) operações que ocorrem dentro da organização; e (iii) desempenho do governo (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). A transparência também pode ser exercida de forma passiva, por meio do atendimento à solicitação de informações feitas pela sociedade (MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

Todas as formas de transparências apresentadas (ativa e passiva) podem estar presentes nas audiências públicas orçamentárias, desde questões relacionadas ao planejamento e tomada de decisão (especialmente nas audiências de planejamento das peças orçamentárias), até questões relacionadas à execução e desempenho, nas audiências públicas quadrimestrais de acompanhamento das metas fiscais (SILVA, 2014; ZORZAL; CARLOS, 2017).

A transparência pode ser eficaz para aumentar a participação social e o processo de *accountability* de governos (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017), já que a disponibilidade de informações pode fornecer maior suporte ao fórum de *accountability* para fazer questionamentos e julgamentos (BOVENS, 2007; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017). Mas, além da publicidade das informações, alguns outros fatores são importantes para garantir a qualidade da transparência e das informações, como a precisão, que se refere a veracidade e integridade daquela informação; acessibilidade dessas informações – desde portais eletrônicos até outros meios de comunicação; e compreensibilidade, tornando aquela informação compreensível para o maior número de usuários (KLISCHEWSKI; SCHOLL, 2006; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

A informação é um dos principais elementos para a *accountability* (BOVENS, 2007), mas não é um elemento neutro, pois depende da intenção do emissor da informação e da forma como é apresentada (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). Além disso, a informação pode ser usada estrategicamente pelos políticos, inclusive pelo governo em exercício, que possui o controle das informações que são publicizadas (DOMINGOS; AQUINO; LIMA, 2021). A literatura de *accountability* tem pouco discutido através de diferentes abordagens os efeitos causados pela forma como a informação é apresentada, que pode variar em relação ao nível de detalhamento, forma de apresentação e linguagem (MAHLER; REGAN, 2007; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

A neutralidade da informação é discutida indiretamente na literatura de transparência, ao analisar o controle e decisão dos conteúdos publicados em websites governamentais (DIAS *et al.*, 2020; ESCHENFELDER, 2004; MAHLER; REGAN, 2007). Esse tipo de decisão pode ser afetada por procedimentos de revisão e triagem de conteúdo, que normalmente é feita de baixo para cima nos níveis hierárquicos dos tomadores de decisão (MAHLER; REGAN, 2007), que pode conter vieses políticos nas decisões (DIAS *et al.*, 2020), além dos diferentes tratamentos dados para informações sensíveis ou complexas – quando divulgadas (ESCHENFELDER, 2004).

Outra discussão sobre neutralidade da informação é tratada por Piotrowski, Grimmelikhuijsen e Deat (2019), ao trazer tipologias de estratégias informacionais na transparência governamental. Uma estratégia transformacional (*transformational strategy*) pode ter a intenção de influenciar a percepção do usuário da informação, diferente de uma estratégia informacional (*informational strategy*), que apresenta fatos sem a intenção de convencer o usuário (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). No caso de governos, o uso de uma estratégia transformacional pode gerar um risco de comprometimento da neutralidade da informação, uma vez que pode influenciar o excessivamente uma percepção negativa ou positiva sobre algum assunto sensível.

Estudos experimentais têm demonstrado que a forma de apresentar a informação importa. A literatura demonstra, pela percepção do usuário, que os usuários das informações podem ser diretamente impactados com a forma que a informação é apresentada, seja de forma positiva, pela utilização de informações com formatos interativos e visuais que facilitem a compreensão do conteúdo (BALLARD, 2020; CHOI; GIL-GARCIA, 2021; LEE; LEE-GEILLER; LEE, 2020); ou negativa, pelo uso estratégico da informação em busca de influenciar a percepção dos usuários de acordo com a intenção do emissor da informação (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

Por outro lado, a capacidade cognitiva e o engajamento dos cidadãos também podem influenciar em suas interpretações. Cidadãos mais engajados (interessados nas decisões do governo) e com maior capacidade de entendimento dos dados podem não ser tão influenciáveis e suscetíveis às estratégias informacionais quanto aqueles que são pouco engajados (BAEKGAARD; SERRITZLEW, 2020; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

As empresas utilizam a informação estrategicamente (gerenciamento de impressões) para tentar moldar a percepção dos usuários da informação sob uma determinada ótica, seja

selecionando informações ou utilizando estratégias na forma de apresentá-las (MERKLE-DAVIES; BRENNAN; MCLEAY, 2011). No contexto privado, a literatura de gerenciamento de impressão explora muitas dessas estratégias, por exemplo, tornar más informações difíceis de serem lidas ou entendidas e a utilização de técnicas linguísticas ou visuais, como uso pensado das cores na apresentação de relatórios, seja para ofuscar falhas ou enfatizar sucessos (BRENNAN, Niamh M.; GUILLAMON-SAORIN; PIERCE, 2009).

Na administração pública, os estudos têm se concentrado em discutir como a forma de apresentação de informações (de forma gráfica ou textual) pode auxiliar a interpretação e inferebilidade sobre os dados por parte dos cidadãos (BALLARD, 2020; LEE; LEE-GEILLER; LEE, 2020). No entanto, a literatura tem pouco discutido sobre como as diferentes formas de usar as informações podem ser usadas estrategicamente pelos governos, seja enfatizando informações positivas, omitindo negativas ou até usando-as politicamente (ESCHENFELDER, 2004; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

O enfraquecimento de fatos negativos ou ênfase nos positivos na transparência é tratado no conceito de *spinning* de informações (GABER, 2000; GRIMMELIKHUIJSEN, 2011). O termo se refere ao uso de estratégias de apresentação de informações, seja para aproveitamento da repercussão de um fato positivo ou até mesmo negativo, relacionando o fato à imagem da oposição ou transferindo responsabilidades. O uso desse tipo de mecanismo na transparência sugere uma seleção das informações e opacidade na transparência, uma vez que há dificuldade de distinguir até que ponto há de fato transparência das informações e fatos (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

O uso do *spinning* na política acontece por meio da articulação de informações, como mecanismos de disfarce e camuflagem de informações negativas, desvio da atenção da mídia de um assunto não favorável ou estimulando a repercussão de uma notícia boa do governo, através da imprensa ou de discursos (GABER, 2000). O aproveitamento da divulgação de informações negativas pode ser uma estratégia política de direcionamento da atenção, como fazer com que os oponentes do governo pareçam piores ou menos positivos (GABER, 2000; GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

No setor público o conteúdo e a forma como a informação é apresentada traz efeitos, sobretudo políticos, podendo afetar as eleições. No contexto brasileiro, a ampla divulgação de atos de corrupção reduz votos dos prefeitos envolvidos, a divulgação dos resultados da auditoria tem um impacto significativo no desempenho eleitoral dos candidatos, fazendo com que esses perdessem 17% dos votos após a divulgação (FERRAZ; FINAN, 2008). Ou seja,

preocupações com uma boa reputação são consideradas para sobrevivência no mundo político (BUSUIOC, E. Madalina; LODGE, 2016).

Embora algumas vezes confundidas, transparência e *accountability* têm diferentes definições (BOVENS, 2007; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017), mas que ainda podem se relacionar. Em síntese, a transparência consiste na disponibilização das informações – visíveis e compreensíveis (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; MICHENER; BERSCH, 2013), já a *accountability* se refere ao processo de prestação de contas e responsabilização (BOVENS, 2007). A transparência pode ter um papel importante para os fóruns de *accountability*, fornecendo informações e suporte à sociedade e aos tomadores de contas no geral acerca das ações e condutas do Estado (BOVENS, 2007; CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; MABILLARD; ZUMOFEN, 2017).

2.4 Mecanismos de participação

Os mecanismos de participação social nos processos decisórios são defendidos pela como meios de consultar, envolver e informar o público afetado por uma decisão do governo (ROWE; FREWER, 2000). Esses tipos de participação possibilitam a introdução de elementos de democracia participativa na democracia representativa, dando voz ao público e priorizando suas necessidades no processo de alocação de recursos (COSTA, 2010). Consultar e obter feedbacks da sociedade civil no processo orçamentário proporciona melhoria na eficácia e nos planos de governo (SHAH, 2007).

A participação social no orçamento desenvolve nos cidadãos maior senso de cidadania e envolvimento em questões políticas (PARK, 2020). Além disso, os mecanismos participativos podem aumentar a disposição dos cidadãos e empresas de pagarem os impostos e a capacidade de arrecadação dos governos locais (TOUCHTON; WAMPLER; PEIXOTO, 2021), o que pode contribuir para o investimento em bens e políticas públicas. Ou seja, a implementação de mecanismos de participação social pode propiciar a melhoria na gestão dos recursos (BENITO; BASTIDA, 2009).

Esses mecanismos podem também ser chamados de Instituições Participativas (AVRITZER, 2008), tais como orçamentos participativos, através de uma participação “de baixo pra cima” da sociedade; conselhos de políticas, que combinam a participação da sociedade com os atores do próprio poder público e audiências e reuniões públicas, que

envolve a comunicação e consulta direta com a sociedade e público em geral (AVRITZER, 2008; EBDON; FRANKLIN, 2006; FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020; LIAO; ZHANG, 2012).

Cada tipo de participação possui maneiras diferentes de estruturação e organização, variando na forma como a participação é organizada; quem é o público que pode ser composto de cidadãos individuais ou organizados (KRENJOVA; RAUDLA, 2013); como o Estado se relaciona com a participação, seja por meio unidirecional ou “*face-to-face*” (LIAO; ZHANG, 2012); e como a legislação exige a participação (AVRITZER, 2008). Não há um ‘tamanho único’ ou formato ideal (“*one size fits all*”) de participação, e a aplicabilidade de cada mecanismo pode variar em cada contexto (KRENJOVA; RAUDLA, 2013).

Um exemplo de mecanismo de participação é a *Taxpayer’s Night* (ou noite do contribuinte), realizada na cidade de Baltimore, nos Estados Unidos. A cidade realiza esse fórum que possui características semelhantes às audiências públicas, com a apresentação do conteúdo e abertura para as contribuições. O caso se destaca devido seus procedimentos de abertura para votação popular e a transparência dado ao processo. Os mecanismos de participação podem receber diversas denominações e se adequar a cada contexto local (KRENJOVA; RAUDLA, 2013).

O orçamento participativo (OP) é considerado um desses mecanismos de participação (AVRITZER, 2008), que iniciou no Brasil em 1989 e se tornou difundido globalmente (SANTOS, 1998; SINTOMER; HERZBERG; ROCKE, 2008). O OP consiste no processo tomada de decisão sobre os recursos públicos em que os cidadãos participam e deliberam de forma conjunta com o governo (KIM; SCHACHTER, 2013), e pode ser determinado por alguns fatores, como a orientação ideológica do governante, porte do município e desenvolvimento social (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

O orçamento participativo tem sido defendido como uma forma de alinhamento dos interesses e prioridades da sociedade com os as decisões orçamentárias, além de gerar outros benefícios como aumento da confiança e da comunicação entre governo e cidadão. A participação se torna ainda mais necessária em países em desenvolvimento, já que promove melhoria na governança, transparência e até incentiva os indivíduos a se tornarem cidadãos melhores (JACOBS, 2003). Por outro lado, a falta de representatividade da sociedade e a baixa participação social tem sido criticada (KIM; SCHACHTER, 2013).

Ebdon e Franklin (2006) defendem que a participação social no processo orçamentário tem cinco principais objetivos: (i) informar sobre o processo de decisão,

informando o público sobre o processo e obtendo informações sobre a satisfação do público quanto à decisão; (ii) educar o público/participantes sobre o orçamento, já que as informações orçamentárias podem ser complexas para um público não especializado; (iii) obter apoio sobre as propostas, utilizando os espaços participativos como mecanismos de comunicação e divulgação de ações; (iv) influenciar a tomada de decisão, que consiste na real influência do público no processo decisório, promovendo contribuições e alterações no orçamento; e (v) aumentar a confiança e o senso de comunidade, através do reconhecimento do cidadão como participante do processo.

Embora a importância dos mecanismos de participação nos processos decisórios já seja difundida, tais ferramentas recebem críticas quanto ao potencial de efetividade atingido, como a dependência da vontade do governante para implantação de tais mecanismos (AVRITZER, 2008; COSTA, 2010; LIAO; ZHANG, 2012). Além da dependência da vontade do governante para a utilização dos mecanismos participação social, há ainda a dependência sobre a tomada de decisão sobre acatar ou não as opiniões. Ou seja, ainda que as iniciativas de participação existam, ainda cabe ao governo a escolha de considerar ou não as propostas.

A dependência da vontade dos governantes torna as iniciativas de participação mais sensíveis a mudanças políticas de governos (SAMPAIO *et al.*, 2019). Mesmo obrigados a proporcionar a participação, os mecanismos existentes são controlados pelo governo, que decide como empregar, o nível de atenção para cada mecanismo (JOHNSON; JONES; REITANO, 2022), e o impacto que as sugestões terão no orçamento (JACOBS, 2003). Além disso, o orçamento participativo e outros mecanismos de participação podem sofrer influência política quanto a execução e continuidade, já que dependem das prioridades da agenda política do governo (RENNÓ; SOUZA, 2012).

O comportamento e a forma de liderança podem afetar os mecanismos de participação e o engajamento dos cidadãos. Cabe ao governo fornecer as condições para que os cidadãos tenham condições de participar (NOLLENBERGER *et al.*, 2012), como através da adequação da linguagem técnica (SANDER; PEDRALLI, 2013) para o público não especializado. A atitude dos gestores públicos também pode restringir a participação pela falta de vontade na implementação das políticas e pela baixa confiança no conhecimento e experiências das pessoas “comuns” (IANNIELLO *et al.*, 2019). Subestimar o público pode tornar os mecanismos de participação simbólicos (JACOBS, 2003) e também desencorajar o envolvimento do público (IANNIELLO *et al.*, 2019).

A participação pode não estar relacionada somente com as decisões políticas, mas quanto as decisões sobre as regras de participação (BAIOCCHI; GANUZA, 2014). Um processo participativo pode contar com debates e decisões conjuntas até mesmo das regras que regem o próprio processo de participação por meio de conselhos, descentralizando o processo e a tomada de decisão.

Os mecanismos de participação podem conter uma maior dimensão comunicativa do que deliberativa (BAIOCCHI; GANUZA, 2014; LIAO; ZHANG, 2012). A utilização de ferramentas de transparência e registros de demandas pode gerar expectativas que não são necessariamente atendidas, causando frustração (AZEVEDO et al., 2022; PAULIN, 2019; UITTENBROEK et al., 2019) e baixa confiança no processo e diminuindo a participação (KASYMOVA, 2017; MACHADO; GOULARTE; RAMOS, 2017). Azevedo et al. (2022) discutem que a desinformação sobre o processo orçamentário, que é pouco publicizado, complexidade orçamentária e falta de inclusão de contribuições de cidadãos “comuns” (ou não especializados) pode desencorajar a participação e gerar frustração.

Shah (2007b) considera três níveis de participação no orçamento: (i) Pseudo-participação, em que os mecanismos participativos são meramente simbólicos e não possuem impacto real no processo orçamentário; (ii) Participação, que considera o envolvimento e influência dos cidadãos de forma limitada; e (iii) Participação plena, que indica um forte envolvimento e influência dos cidadãos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, interpretativista e indutiva baseada em coletas de dados via entrevistas (Quadro 1), cujo protocolo foi previamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade. Adicionalmente, utiliza outros dados coletados de fontes secundárias, como consulta nos portais da transparência e documentos disponibilizados, como atas, apresentações e convites das audiências.

A aprovação do projeto no Comitê de Ética ocorreu na fase inicial da elaboração do projeto de pesquisa. O processo envolve o detalhamento dos meios de coleta dos dados, acesso aos respondentes e análise das informações, que são descritos nas próximas seções.

Quadro 1 - Matriz de Amarração

Modelo de pesquisa	Objetivos	Método de coleta/análise	Perguntas*
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Audiências públicas como fóruns de accountability síncrona</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Fóruns síncronos podem conter pressões geradas pelo público</div> <p style="text-align: center;">↓</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Pressões podem provocar o surgimento de estratégias</div>	(i) Entender como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias, considerando as etapas de preparação, realização e pós-realização;	- Entrevistas semiestruturadas; Análise da narrativa. - Consulta nos portais da transparência; Análise de conteúdo.	3, 4, 6, 7, 8, 10 e 11.
	(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;	- Entrevistas semiestruturadas; Análise da narrativa.	3, 4, 5 e 10.
	(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.		3, 7 e 12.

Fonte: Elaborado pela autora baseado no trabalho de Mazzon (1983). *Nota: Dado o protocolo de entrevista semiestruturado, as perguntas são norteadoras e não se limitam às presentes no protocolo.

Os procedimentos de seleção dos casos, coleta dos dados e mecanismos de análise são descritos nas seções seguintes.

3.1 Seleção das Prefeituras

A pesquisa segue uma metodologia qualitativa e interpretativista, com o foco no aprofundamento dos casos, e não generalização estatística dos resultados. Ao invés disso,

busca-se transferibilidade (ou generalização analítica) (POWER; GENDRON, 2015), que envolve generalizar proposições teóricas sobre o fenômeno. Aqui, a realidade não é dada e objetiva, mas construída de forma subjetiva e pode possuir diferentes interpretações (RASHID *et al.*, 2019).

Os casos de análise consistem em prefeituras municipais do estado de São Paulo (SP). Estudos já apontaram que os municípios podem sofrer diferentes pressões em cada estado, como as causadas pelas divergências entre os Tribunais de Contas (TCs) estaduais e/ou dos municípios (LINO; AQUINO, 2018). Entrevistas iniciais com especialistas no assunto em três diferentes estados (Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina) sugeriram que os próprios TCs divergem na forma de fiscalização das audiências públicas e que isso pode ter um efeito no comportamento dos municípios.

A decisão pela seleção dos municípios do estado de São Paulo foi realizada a partir de um levantamento prévio desenvolvido por meio do envio de questionamentos aos Tribunais de Contas pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Foram enviados questionamentos aos 26 Tribunais de Contas responsáveis pela fiscalização das prefeituras municipais. Foi questionado como realizam o acompanhamento das audiências públicas orçamentárias das Prefeituras Municipais, em que se obteve resposta de 24 solicitações. O Quadro 2 apresenta o resultado desse levantamento preliminar realizado.

Quadro 2 - Forma de acompanhamento de cada Tribunal de Contas

Não enviam nenhuma informação desse tipo	Enviam atas da audiência pública em formato PDF	Apenas informam que houve a realização da audiência pública	Encaminham cópias das atas em meio físico	Recusa	Não respondeu
TCE AC, TCE AP, TCE CE, TCE MT, TCE MG, TCM PA, TCE PE, TCE RN, TCE RO, TCE RR, TCE SE, TCE TO	TCM BA, TCE ES, TCE MA, TCE PB, TCE PI, TCE RJ, TCE SP	TCE PR, TCE RS, TCE SC	TCM GO	TCE MS	TCE AL, TCE AM

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com a resposta dos Tribunais de Contas.

Dos Tribunais que responderam, 50% declararam que as prefeituras não enviam nenhuma informação desse tipo, em 29% as atas são enviadas por meio eletrônico (São Paulo está nesse grupo), 13% apenas informam que houve a realização da audiência pública (sem envio de documentação) e 4% encaminham a cópia da ata por meio físico – o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul se recusou a responder (4%). Tais respostas

sugerem divergências na fiscalização, o que gera diferentes pressões aos municípios em cada estado, como foi constatado pelas entrevistas.

Além da cobrança da documentação por meio digital, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) tem se manifestado sobre o tema estabelecendo prazos para envio da documentação e diretrizes gerais, como dia e horário de participação (TCESP, 2019, 2020), demonstrando algum controle e fiscalização das audiências orçamentárias. A limitação aos municípios do estado de São Paulo permite maior foco e aprofundamento no assunto em um estado com uma possível maior pressão fiscalizadora e as entrevistas com especialistas também permitem identificar as potenciais diferenças de pressões e de fiscalização que podem ocorrer, sobretudo pela ausência de legislação específica para as audiências públicas no Brasil.

Além do estudo prévio dos estados, a pesquisa também contou com o acesso a respondentes-chave – que correspondem aos casos de interesse da pesquisa – que possuíam experiências relevantes a respeito do tema, considerando sua atuação no planejamento orçamentário e na realização das audiências orçamentárias no município. Percebeu-se durante o período de coleta que as entrevistas obtidas através de contatos desconhecidos (obtidos nos portais da transparência) resultaram em baixíssimo aprofundamento, já que o tema trata de assuntos internos da prefeitura que podem ser delicados e políticos (ESCHENFELDER, 2004). Realizar pesquisas com indivíduos conhecidos pode ser um meio viável para obter informações aprofundadas e que podem requerer algum nível de confiança e afinidade para que sejam tratadas (MCCONNELL-HENRY *et al.*, 2010; TAYLOR, 2011), ainda que preocupações éticas com o bem-estar do respondente esteja presente.

Pela característica exploratória, a estratégia de seleção dos casos pode ser classificada como por meio de informantes chave em casos típicos (PATTON, 2015), ou seja, casos de interesse que permitem o entendimento da dinâmica das audiências públicas das prefeituras com atores experientes na área. Particularmente, a pesquisa explora não somente o momento público da audiência, mas o interno, no momento anterior, quando é feita a organização e as estratégias podem ser estabelecidas; e no momento posterior, quando as decisões são tomadas a respeito das demandas que serão acatadas e/ou justificadas.

Os casos de interesse no contexto da pesquisa são aqueles em que a prefeitura passa por maiores pressões fiscais, que podem favorecer o surgimento de estratégias relacionadas ao uso das informações nas audiências, já que municípios com maiores pressões podem se preocupar mais com a reputação, abrindo espaço para o uso de estratégias em momentos de

responsabilização. Para identificar esses casos a pesquisa conta com uma análise prévia de fontes secundárias de dados. Isso permite uma análise *ex-ante* de fatores que podem influenciar a dinâmica das audiências, como o nível de pressão fiscal/endividamento e nível de transparência. Tais fatores permitem avaliar possíveis incentivos que estariam presentes para que ocorram estratégias relacionadas ao uso das informações na audiência, dado que os governos locais expostos a uma maior pressão fiscal, por exemplo, tenderiam a ter uma maior pressão no conteúdo e na forma como as informações são divulgadas.

A análise prévia para seleção dos casos foi realizada a partir de: (i) dados fiscais obtidos junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; (ii) dados estruturais das prefeituras obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; (iii) capacidade de pagamento obtida junto aos dados da Secretaria do Tesouro Nacional; (iv) Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM; e (v) informações dos sites das prefeituras e Câmaras Municipais.

A partir dos casos selecionados, os respondentes foram contactados através dos e-mails de contato disponíveis no site da Prefeitura Municipal e/ou número de telefone, daqueles já conhecidos, convidando para participar de uma entrevista. Adicionalmente, os respondentes também são acessados por meio de uma seleção do tipo *snowball*, em que o entrevistado sugere novos possíveis respondentes de sua rede, o que permite o acesso à novos casos. Esse método permite que informantes chave relacionados ao foco da investigação também sejam acessados (PATTON, 2015).

Foram realizadas 25 entrevistas com 19 respondentes, o que abrange 23 prefeituras. A diferença entre o número de respondentes e prefeituras ocorre, pois alguns respondentes, como consultores, podem atuar em mais de um município. A pesquisa não considerou *ex-ante* o estabelecimento de um número fixo entrevistas. O que importa é a saturação teórica, ou seja, atingir um nível de conhecimento e profundidade sobre o fenômeno até que o problema de pesquisa seja respondido e que a cada nova entrevista pouca ou nenhuma nova informação seja obtida (GUEST; NAMEY; CHEN, 2020; SAUNDERS et al., 2018).

3.2 Coleta de dados

A coleta dos dados baseia-se em entrevistas semiestruturadas (BEHR *et al.*, 2012; QU; DUMAY, 2011). Isso é importante porque permite direcionamento da entrevista a respeito do

tema de acordo com cada respondente e que os entrevistados construam suas narrativas de forma livre e não-estruturada.

As entrevistas foram realizadas com a finalidade de captar a forma de preparação, organização e a dinâmica da condução das audiências pelos próprios atores envolvidos no processo. As entrevistas também buscam captar possíveis intenções e estratégias (QU; DUMAY, 2011) dos envolvidos no processo de elaboração e condução das audiências públicas orçamentárias.

Os respondentes são os representantes de prefeituras municipais responsáveis por organizar e apresentar audiências públicas orçamentárias, composto pelos contadores e assessores/consultores, Secretários de Planejamento e/ou Finanças, entre outros atores envolvidos no processo. A Tabela 1 apresenta as características dos entrevistados que compuseram o *corpus* da pesquisa.

Tabela 1 - Caracterização dos respondentes

Identificação	Atuação	População (mil hab.)	Formação	Expe- riência no tema (anos)	Tempo (min)
Especialista 1 ⁽¹⁾	Contador	Entre 5 e 10	Contabilidade	7	60
Especialista 2	Consultor	250 ⁽²⁾	Contabilidade	30	38
Especialista 3	Diretor de Orçamento	Entre 100 e 500	Administração	15	54
Especialista 4	Contador	Maior que 500	Contabilidade	7	30
Especialista 5	Diretor de Finanças	Entre 20 até 50	Direito	15	21
Respondente 1 ⁽¹⁾	Consultor; Ex-Sec. de Finanças	250 ⁽²⁾	Tecn. Informação	12	30
Respondente 2	Chefe de Plan. Orçamentário	Maior que 500	Tecn. Informação	11	40
Respondente 3	Consultor	250 ⁽²⁾	Contabilidade	20	31
Respondente 4	Secretário; Ex-Sec. da Fazenda	Entre 100 e 500	Contabilidade	23	50
Respondente 5	Consultor	250 ⁽²⁾	Contabilidade	54	60
Respondente 6	Contador	Até 5	Contabilidade	35	35
Respondente 7	Vereador	Maior que 500	Direito	10	48
Respondente 8	Contador	Entre 20 até 50	Contabilidade	10	30
Respondente 9 ⁽¹⁾	Ex-Sec. da Fazenda	Entre 100 e 500	Contabilidade	15	60
Respondente 10	Consultor; Ex-Sec. de Finanças	250 ⁽²⁾	Contabilidade	22	50
Respondente 11	Consultor; Ex-Sec. da Fazenda	250 ⁽²⁾	Economia	11	53
Respondente 12 ⁽¹⁾	Consultor; Ex-Sec. da Fazenda	250 ⁽²⁾	Economia	10	60
Respondente 13	Contador	Entre 20 até 50	Contabilidade	28	45
Respondente 14	Sec. Finanças	Entre 100 e 500	Contabilidade	35	42

Fonte: Elaborada a partir das informações dadas pelos respondentes. Nota: (1) Os respondentes e especialistas sinalizados foram consultados novamente para validação dos achados; (2) Os consultores podem atuar em mais de um município, a média geral da população dos municípios a quem prestam consultoria é de 250 mil habitantes.

O critério de seleção dos respondentes não delimitou quais cargos específicos poderiam ser entrevistados, pois a pesquisa considera que a função e os papéis dos indivíduos (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017) podem variar em cada organização e impactar no processo de elaboração das audiências de forma diferente. Tais papéis podem assumir diferentes cargos/funções na administração pública, mas podem se relacionar no processo orçamentário e de elaboração das audiências públicas.

Foram realizadas 25 entrevistas com os 19 respondentes de 23 prefeituras, sendo alguns respondentes entrevistados mais de uma vez quando necessário por limitações de tempo e também para aprofundamento e validação das análises. As entrevistas com especialistas possibilitam o refinamento da pesquisa com atores que possuem tanto experiências práticas no tema quanto acadêmicas. Os especialistas não se restringem às delimitações do estudo, como o estado e as características dos municípios, pois a finalidade é o aperfeiçoamento da pesquisa. O mesmo protocolo foi utilizado como base, considerando também questões metodológicas e de análise. A entrevista com especialistas é utilizada em pesquisas qualitativas desde fases iniciais como refinamento e teste do protocolo de entrevistas (YEONG *et al.*, 2018) até validação e discussão sobre os achados da pesquisa, como Klein, Klein e Luciano (2019) e Lino *et al.* (2021). Como citado, foi possível identificar as diferenças na forma de fiscalização dos Tribunais de Contas e as potenciais diferenças de pressões nos casos através das conversas com especialistas iniciais.

A pesquisa considera também entrevistas a vereadores, a fim de captar como eles percebem as eventuais estratégias de condução da apresentação, além de captar eventuais influências e relações do legislativo durante (ou antes da) a condução das audiências realizadas pela prefeitura.

O contato com os respondentes foi realizado por e-mail ou telefone, que são localizados nos portais da transparência das prefeituras municipais e também pela rede de contatos do pesquisador. Entrevistar/pesquisar conhecidos pode ter algumas críticas, como cuidados éticos e possíveis preocupações dos respondentes com o julgamento do entrevistador (ou conhecido) quando se trata de assuntos sensíveis (BREWIS, 2014), no entanto, também é considerado um método eficaz de obter informações mais sensíveis e que dificilmente seriam abertas sem algum nível de confiança e que necessitariam de algum tempo para ser estabelecida (MCCONNELL-HENRY *et al.*, 2010). A técnica de *snowball* também permite o acesso à novos respondentes da rede dos próprios entrevistados (PATTON, 2015). Os respondentes foram acessados mais de uma vez, quando necessário.

O protocolo de entrevista é semiestruturado (Apêndice A), ou seja, possui uma estrutura parcialmente definida e flexível, permitindo aprofundamento em diferentes discussões particulares de cada caso que vierem a emergir durante as entrevistas. As perguntas consistem em uma abordagem *probing questions* (MCKINNON, 1988), envolvendo questões gerais e abertas, como: (i) como ocorre a preparação para as audiências; (ii) como é dada a dinâmica da audiência pública, detalhando a apresentação e estratégias de condução; (iii) quem participa; (iv) como é organizado o momento de diálogo/participação; (v) quais os encaminhamentos posteriores às audiências. As audiências públicas orçamentárias abordadas são referentes ao: (i) Projeto de Lei Orçamentária Anual; (ii) Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias; e (iii) acompanhamento das metas fiscais da LDO, que ocorrem quadrimestralmente. O protocolo foi aprovado previamente pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Uberlândia.

As entrevistas foram gravadas – com a devida autorização – e transcritas literalmente (transcrição *verbatim*) de forma manual, não sendo registrados os nomes que permitam a identificação do entrevistado (DAVIDSON, 2009), respeitando os princípios éticos e protegendo a identidade dos respondentes.

Também foram consultados os portais da transparência das prefeituras dos casos analisados, a fim de triangular os dados com as informações sobre as audiências públicas que são publicizadas, como atas e gravações das audiências. Foram buscadas informações sobre a realização da audiência pública (i) do PLOA 2022, realizada no segundo semestre de 2021; (ii) PLDO 2022, realizada no primeiro semestre de 2021; e (iii) de acompanhamento das metas fiscais da LDO realizadas em maio de 2021 (referente ao 1º quadrimestre de 2021) em setembro de 2021 (referente ao 2º quadrimestre de 2021), cujos prazos são estabelecidos na LRF (LC 101/2000, Art. 9º, § 4º). Além disso, foram buscadas informações sobre legislações municipais que regulamentassem a forma de realização das audiências públicas nos municípios, considerando também o contato direto com os respondentes para obter tal informação.

A busca considerou as dimensões de análise de transparência de Mesquita e Azevedo (2021) (Quadro 3). As dimensões consideram informações que importam para os cidadãos no momento anterior às audiências, como a disponibilização do convite e do conteúdo apresentado (embora não seja possível afirmar que tais divulgações ocorreram de forma tempestiva); do momento da realização, como dia e horário, se ocorreu de forma presencial

e/ou com transmissão online; e informações posteriores, como a disponibilização da gravação, atas e devolutivas.

Quadro 3 - Dimensões de análise da transparência

Dimensão de análise		Descrição
1	Existência de uma página específica para as informações sobre as audiências	Buscar se o portal possui uma página que sintetize as informações sobre as audiências, incluindo de anos anteriores, para facilitar a visibilidade da informação.
2	Disponibilização do convite	Identificar a divulgação do convite com dia, horário e local marcado.
3	Conteúdo apresentado	A disponibilização prévia das informações possibilitaria que o cidadão se preparasse para a audiência, não dependendo apenas das informações que são faladas e apresentadas durante sua realização.
4	Dia de realização (dia útil)	Verificar se a audiência é realizada em horário comercial e dia útil, o que pode limitar a participação.
5	Horário de realização (comercial)	
6	Prazo de envio do Projeto	Verificar se há regulamentação para o prazo do envio do Projeto para a Câmara.
7	Data da realização	Verificar quantos dias antes da data limite para envio do Projeto de Lei a audiência é realizada. Períodos mais longos permitem que as demandas e solicitações sejam avaliadas e incluídas (ou não) na peça.
8	Transmissão online da AP	Verificar se a AP foi transmitida por meios eletrônicos, permitindo o acompanhamento e/ou participação mesmo para aqueles que não estão presentes.
9	Disponibilização e manutenção do vídeo da AP	Verificar se as gravações das audiências são mantidas para consulta dos cidadãos, mesmo após o período de realização.
10	Disponibilização da ata	A ata é um documento que comprova a realização da audiência com o detalhamento do que ocorreu.
11	Disponibilização da devolutiva	Verificar se existe a disponibilização de uma resposta para as demandas que foram levadas na AP.
12	Nível de acessibilidade	Número de "cliques" que foram necessários para que o usuário tenha acesso às informações da AP.

Fonte: Mesquita e Azevedo (2021).

Essa análise permite identificar o nível de transparência das informações sobre as audiências públicas, e não das/nas audiências públicas, ou seja, não é possível identificar se as informações foram (ou não) disponibilizadas tempestivamente para o cidadão. A disponibilização das informações sobre as audiências nos portais eletrônicos pode sinalizar uma transparência *ex-post* e a manutenção das informações disponíveis para o cidadão.

3.3 Análise de dados

A análise das entrevistas adota uma lógica indutiva por meio de análise da narrativa (ESIN; FATHI; SQUIRE, 2014) e codificação em etapas, buscando-se a construção de uma tipologia (JÁVOR; JANCSICS, 2016; WATKINS, 2017). Na lógica indutiva, a pesquisa não parte de categorias pré-existentes para explicar o fenômeno, os padrões e ideias emergem dos dados que são construídos durante a pesquisa, o que pode considerar também a utilização de uma lente teórica (KENNEDY; THORNBERG, 2018).

No processo de interpretação da análise da narrativa não é somente o que é dito que importa, mas a forma e a percepção do respondente quanto ao que é narrado (ESIN; FATHI; SQUIRE, 2014). Nas entrevistas os participantes são convidados a apresentar as etapas da audiência pública, na forma de uma narrativa. As análises baseiam-se em um processo de codificação, adotando-se como parâmetro metodológico a técnica análise rápida e rigorosa de dados qualitativos (RADaR) (WATKINS, 2017). Essa técnica foi utilizada na análise das entrevistas por meio da codificação, em que os dados são tabulados, analisados e reduzidos em busca de padrões emergentes e construção de tipologias (WATKINS, 2017) e focando na narrativa do entrevistado quando ao processo de realização das audiências públicas.

O processo de codificação foi realizado em etapas (WATKINS, 2017). Após a transcrição, as entrevistas foram tabuladas na íntegra (Quadro 4), removendo apenas os trechos não relacionadas com o tema. As passagens que não possuíam codificação prévia foram identificadas para reanálise posterior.

Quadro 4 - Codificação de 1ª ordem

Respondente	Pergunta	Resposta	Código	Momento do processo
Respondente 1	3. Como as audiências são preparadas internamente?	Você tem que... na verdade, o quê que acontece? Aqui em [Município], que foi onde eu trabalhei, num município pequeno, a gente sempre fazia uma pré-apresentação, né, falava "estou levando isso aqui, a peça de planejamento ficou desta forma..." então a gente sempre tem, né, infelizmente em órgão público é muito difícil você ter total autonomia para apresentar tudo como deve ser e como é.	Influências políticas internas	Preparação/ organização

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira etapa de codificação gerou 92 códigos, que inicialmente foram categorizados pelas etapas do processo (preparação, realização ou pós-realização) e também codificadas livremente – sem a utilização de construtos teóricos, mas permitindo que os dados emergissem livremente. A codificação aberta de 1ª ordem é mais focada nos dados coletados e

nos respondentes, e facilmente emergem muitas categorias (GIOIA; CORLEY; HAMILTON, 2013). Após a primeira rodada de codificação, seguiu-se para a codificação de 2ª ordem, essa mais focada em agrupar temas comuns que surgiram na 1ª etapa. Ambas as rodadas não são realizadas uma única vez, sendo reconstruídas para refinamento dos dados.

Na codificação de primeira ordem surgiram categorias relacionadas aos 3 momentos da audiência (pré-audiência, realização e pós-audiência) e outras categorias gerais que interferem em toda dinâmica das audiências, como os efeitos da ausência de normatização e pressões externas. Durante o processo também foi possível identificar a diferença nas dinâmicas entre as audiências de planejamento e de acompanhamento das metas fiscais, como o conteúdo apresentado e os encaminhamentos posteriores – já que no processo de planejamento há uma etapa a mais referente ao envio da peça. No entanto, apesar de tais especificidades, as estratégias utilizadas nas audiências tendem a convergir para manter uma coerência na narrativa do governo.

A segunda etapa da codificação gerou 36 códigos. A redução dos dados consistiu num processo de revisão da codificação de 1ª ordem e reagrupando-as com base em suas características teóricas comuns. Por exemplo, as categorias de primeira ordem “Seletividade de informações positivas” e “Seletividade de informações negativas” foram reduzidas para a categoria “Filtro informacional”. O quadro 5 ilustra esse processo.

Quadro 5 - Codificação final

Cod. 1ª Ordem	Cod. 2ª ordem	Resposta
Seletividade de informações negativas	Filtro informacional	Principalmente quando se é secretário, então, normalmente as coisas ruins muita das vezes não são teoricamente apresentadas com um tom afínco, elas não são demonstradas, a não ser que seja uma queda de arrecadação que vá prejudicar o município.
Seletividade de informações positivas	Filtro informacional	[...] Mas normalmente as coisas boas sempre vem na audiência pública. Por exemplo "ah, vou conceder uma taxa de água... vou fazer lá, vou criar a taxa de água pra família de baixa renda, criar um dispositivo pra ajudar as pessoas, cesta básica, vou dobrar a quantidade de cesta básica..." esses assuntos aí são temas de abertura de audiências públicas junto com elaboração de orçamento

Fonte: Elaborado pela autora.

As rodadas de codificação foram realizadas de forma concomitante às entrevistas, de forma a retroalimentar o processo de coleta dos dados, como discutido em Rapley (2014), que conduziu o processo de codificação junto com a coleta das entrevistas, comparando e

refinando os códigos a cada passo. Esse processo permite o explorar, confirmar e refinar as ideias e códigos emergentes, além de permitir aperfeiçoar a condução das entrevistas seguintes.

Após a análise dos resultados, iniciou-se a etapa de validação (como realizada por Lino, Azevedo, Aquino e Steccollini (2021)) com os respondentes e especialistas. Essa fase compreende a validação dos resultados e interpretações encontrados com as próprias fontes de informação, com o intuito de verificar se os resultados encontrados fazem sentido de acordo com suas experiências, bem como considerar comentários e sugestões adicionais (BOGNER; LITTIG; MENZ, 2009). Um novo contato foi feito com os especialistas e, dado o baixo retorno (somente um aceite), a validação também se estendeu aos próprios respondentes. Foram realizadas 4 entrevistas de validação, considerando a experiência técnica dos respondentes no processo de elaboração das audiências orçamentárias. Uma das entrevistas foi realizada de forma assíncrona, por mensagens de texto. Isso ocorreu já que o respondente não possuía disponibilidade para uma conversa síncrona, e ele propôs esse método, que permite maior flexibilidade de tempo. Como a entrevista assíncrona foi realizada somente uma vez e na etapa de validação, não houve riscos de limitação de qualidade na etapa de coleta dos dados (MEHO, 2006).

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados que emergiram nas análises das entrevistas e está dividida em 4 subseções. Inicialmente é apresentado o contexto das audiências públicas nos municípios de São Paulo; seguido da descrição dos municípios analisados na pesquisa. Posteriormente a pesquisa apresenta as análises que emergiram em relação à dinâmica das audiências públicas orçamentárias; e, por fim, expõe algumas as estratégias informacionais.

4.1 Contexto das audiências públicas nos municípios do estado de São Paulo

De acordo com o levantamento feito através do e-SIC dos Tribunais de Contas (Tabela 2), a metade (50% – dos 24 Tribunais que responderam) não realiza nenhum tipo de acompanhamento dessas audiências. Dada a obrigatoriedade de envio das atas e listas de frequência das audiências orçamentárias, os municípios do estado de São Paulo demonstram algum tipo de pressão quanto à realização de tais mecanismos de participação, por isso os municípios desse estado foram escolhidos para a análise

Tabela 2 - Acompanhamento das audiências públicas das Prefeituras pelos Tribunais de Contas

Forma de acompanhamento	Quantidade	%
Não há nenhum tipo de acompanhamento	12	50%
Apenas informam que houve a realização da audiência pública	3	13%
Enviam atas da audiência pública em meio eletrônico	7	29%
Encaminham cópias das atas em meio físico	1	4%
Se recusaram a responder	1	4%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas dos Tribunais de Contas.

A falta de acompanhamento dos Tribunais em geral sugere uma baixa preocupação com o acompanhamento dos mecanismos de participação social no processo orçamentário, como é o caso das audiências públicas. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) realiza um levantamento anual que engloba algumas perguntas referentes às audiências orçamentárias, através do Índice de Efetividade de Gestão Fiscal (IEGM – TCESP). Outros estados também realizam esse levantamento por meio de seus TCs, no entanto, não foi possível localizar tais informações em dados abertos. A Tabela 3 apresenta informações do IEGM de forma comparada entre dois exercícios, de 2017 e 2019. Isso permite analisar possível mudança no cenário do tratamento das audiências pelos municípios do estado.

Tabela 3 - Acompanhamento das audiências públicas IEGM – TCESP

Pergunta	2017				2019			
	Média	Min.	Máx.	DP	Média	Min.	Máx.	DP
A prefeitura realizou audiências públicas?	0,99	0,00	1,00	0,08	1,00	0,00	1,00	0,04
As audiências são documentadas (atas, etc.)?	1,00	0,00	1,00	0,07	0,98	0,00	1,00	0,14
As atas de audiências são divulgadas online?	0,36	0,00	1,00	0,48	NA	NA	NA	NA
As demandas das audiências são divulgadas?	NA	NA	NA	NA	0,63	0,00	1,00	0,48
Realiza audiências de acompanhamento (quadrim.)?	0,96	0,00	1,00	0,19	0,98	0,00	1,00	0,13
Existem outras formas de participação?	0,38	0,00	1,00	0,49	0,42	0,00	1,00	0,49
A inclusão das demandas pode ser monitorada?	NA	NA	NA	NA	0,18	0,00	1,00	0,39

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do IEGM-TCESP (2017,2019)
 Notas. (1) N = 644 prefeituras. (2) Foi considerado: 1 - sim; 0 - não. (3) NA: A pergunta não foi realizada devido a variação das perguntas ao longo dos anos.

Nota-se que nos dados mais recentes praticamente todos os municípios do estado declararam realizar as audiências públicas orçamentárias das peças de planejamento e as trimestrais de acompanhamento das metas fiscais, bem como realizam sua documentação em ata – já que é um documento exigido pelo TCESP. No entanto, quando se trata da transparência das informações referente ao conteúdo das audiências, como divulgação da ata e das devolutivas das demandas propostas a média é inferior (36% e 63%, respectivamente), e menor ainda (18%) quando se trata de permitir monitoramento da inclusão e implementação das propostas no orçamento.

Conforme já constatado pela literatura, as audiências não são realizadas de modo a favorecer a participação (BRELÀZ; ALVES, 2013). No estado de São Paulo, 61% dos municípios realizam as audiências em dias úteis e em horário comercial, contra 28% que realizam em dias úteis após as 18h ou em sábados, domingos e feriados – os 11% restantes realizam de forma mista (IEGM 2019).

Até o ano de 2019, 96% das prefeituras de SP realizavam as audiências orçamentárias exclusivamente de forma presencial e apenas 3% realizavam de forma presencial e pela internet (IEGM, 2019). A combinação desses fatores – formato presencial e dia útil em horário comercial – pode indicar a baixa intenção de promover transparência e participação social efetivas pelas prefeituras. O TCESP ainda tem emitido certas recomendações, como mostra a passagem a seguir de um manual do Tribunal de Contas:

Este Tribunal em suas decisões nos processos de Contas Anuais, reiteradamente, tem expedido recomendações para que não só realizem as audiências públicas, mas que adotem mecanismos de ampla divulgação, além de realizá-las em horários que proporcionem a ampla participação popular (TCESP, 2019, p.17).

Apesar das recomendações, a título de fiscalização, o Tribunal exige apenas o envio da ata de forma online. Aparentemente há uma adesão maior das obrigações que são exigidas pelo Tribunal de Contas, como envio das atas, e menor quando se trata de recomendações, como a realização fora do horário comercial.

Especialmente no ano de 2020, diante do contexto pandêmico, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou um manual de enfrentamento da crise da COVID-19. Dentre as recomendações, o Tribunal orientou que as audiências públicas quadrimestrais poderiam ser feitas em formato remoto, mantendo os prazos para envio das atas (TCESP, 2020, p. 58).

4.2 Municípios analisados

Foram analisadas 23 Prefeituras Municipais (Tabela 4). Em geral, observa-se variação de porte (tamanho da população) na amostra analisada, que conta com municípios de pequeno, médio e grande porte. Pela pesquisa de transparência do Ministério Público Federal (2018), apesar da amplitude dos dados, os municípios têm uma média de transparência considerada alta, o que sugere a possibilidade de maior disponibilidade de informações sobre as audiências para os municípios analisados.

Tabela 4 - Descritiva dos municípios analisados

Característica ⁽¹⁾	Casos analisados (n =23)			
	Média	Min.	Máx.	DP
População (2019, em 1.000 habitantes) ⁽²⁾	150	3	800	200
PIB per capita (2018, em R\$ 1.000,00) ⁽²⁾	30	10	170	30
Transparência MPF ⁽³⁾	7	2	10	2
Receita arrecadada por impostos ÷ Receitas totais ⁽⁴⁾	0,15	0,03	0,4	0,11
Receita arrecadada per capita ⁽⁴⁾	5	3	16	3
Capacidade de pagamento (1 - baixa a 4 - alta) ⁽⁵⁾	3	3	4	0,8

Fonte: Elaborado pela autora a partir de: (2) IBGE; (3) Ministério Público Federal (2016); (4) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019); (5) Secretaria do Tesouro Nacional. (1) Nota: Os dados foram arredondados para garantir a anonimização dos casos e respondentes.

A baixa proporção de receita arrecadada por impostos demonstra que os municípios tendem a ter maior dependência de receitas oriundas de fontes externas. A capacidade de pagamento dos municípios pode sinalizar a pressão fiscal dos municípios, a medida em que uma menor capacidade de pagamento pode favorecer a existência de uma maior pressão no município. Esse indicador varia de A (4 – alta capacidade de pagamento/baixa pressão fiscal) à D (1 – baixa capacidade de pagamento/alta pressão fiscal). Os casos analisados apresentam uma média de capacidade de pagamento moderada-alta, ou baixa pressão fiscal.

Quanto à busca por legislações municipais sobre as audiências, dos 23 municípios analisados, em 4 foi localizada (ou informada pelos respondentes) alguma Lei municipal sobre as audiências. Um dos casos a regulamentação surge dentro da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e nos outros três através de Lei Ordinária ou Decreto.

Embora o indicador de transparência do Ministério Público Federal indique um moderado ou alto nível de transparência dos municípios, a análise dos portais da transparência demonstrou um baixo nível de transparência quanto às informações sobre as audiências públicas orçamentárias. Poucos portais possuíam sequer uma página específica para tais informações, dificultando a localização dos convites e atas – quando divulgados.

A análise dos portais eletrônicos das prefeituras indicou uma baixa preocupação das prefeituras com a disponibilização das informações sobre as audiências públicas. Das 23 prefeituras analisadas, 19 (83%) não apresentaram qualquer informação sobre a audiência do PLOA 2022. O percentual se repetiu para as demais análises (PLDO 2022 e audiências quadrimestrais). Embora não se trate das mesmas prefeituras, em 17 prefeituras não foi localizada nenhuma informação sobre qualquer tipo de audiência.

Nos casos em que foi possível identificar o prazo de envio do Projeto e a data de realização das audiências, o período variou de 1 a 15 dias de antecedência. Uma prefeitura realizou a audiência um dia antes do prazo final de envio do projeto e outra dois dias antes. Esses casos indicam a falta de tempestividade das audiências no processo orçamentário, bem como uma possível falta de pretensão de considerar ou sequer avaliar as sugestões levantadas nas audiências, tornando a audiência cerimonial e apenas para cumprimento legal (AZEVEDO; AQUINO, 2019; SANDER; PEDRALLI, 2013).

Além disso, em um dos casos foi possível perceber que o aviso/convite de realização da audiência quadrimestral ocorreu um dia antes de sua realização, o que dificulta a preparação do cidadão tanto para comparecer ao evento quanto para levantar apontamentos e sugestões. A baixa visibilidade da informação também pode prejudicar a participação. A maioria dos municípios não possuía (ou não foi localizada) uma página específica para a disponibilização das informações sobre audiências, mantendo-as de forma “solta” no site, como na página de notícias.

Observou-se também a ausência de divulgação das informações *ex-post*. Em nenhum dos portais analisados foi localizado algum tipo de devolutiva para os questionamentos e sugestões de qualquer tipo de audiência, aqui considerando como sendo as respostas ou comentários sobre os questionamentos recebidos nas audiências. Em somente um portal foi

localizada a ata das audiências do PLOA, PLDO e das audiências quadrimestrais, que constavam em página específica no site.

Nenhuma prefeitura atingiu os 29 pontos de transparência analisados sobre as audiências orçamentárias. O município com mais pontos alcançou 20 pontos (69%), sendo a média de todas as prefeituras 9%. Os dois municípios que atingiram as maiores pontuações (72% e 45% dos pontos de análise) possuem legislação municipal que determina as diretrizes de realização das audiências públicas.

Foi possível realizar uma triangulação das análises com os dados divulgados pelo IEGM (2019) em 16 prefeituras do estado de São Paulo. Dessas, 14 prefeituras responderam “sim” para a pergunta do IEGM “As demandas/proposições, resultado das audiências públicas, são divulgadas?”. Entretanto, em 6 delas não foi possível localizar quaisquer informações sobre as audiências realizadas em 2019 (ano referente à pesquisa do IEGM). Embora a pergunta não especifique os meios de divulgação, os portais da transparência são considerados meios oficiais de divulgação, além de possuírem maior alcance do que meios físicos (PINHO, 2008). A divergência entre o que foi respondido para Tribunal de Contas e o que foi localizado nas análises dos portais demonstra que ou a informação não está visível para os cidadãos (mesmo que de alguma forma seja publicizada), ou há um descompasso entre o que as prefeituras respondem e o que é efetivamente entregue aos cidadãos.

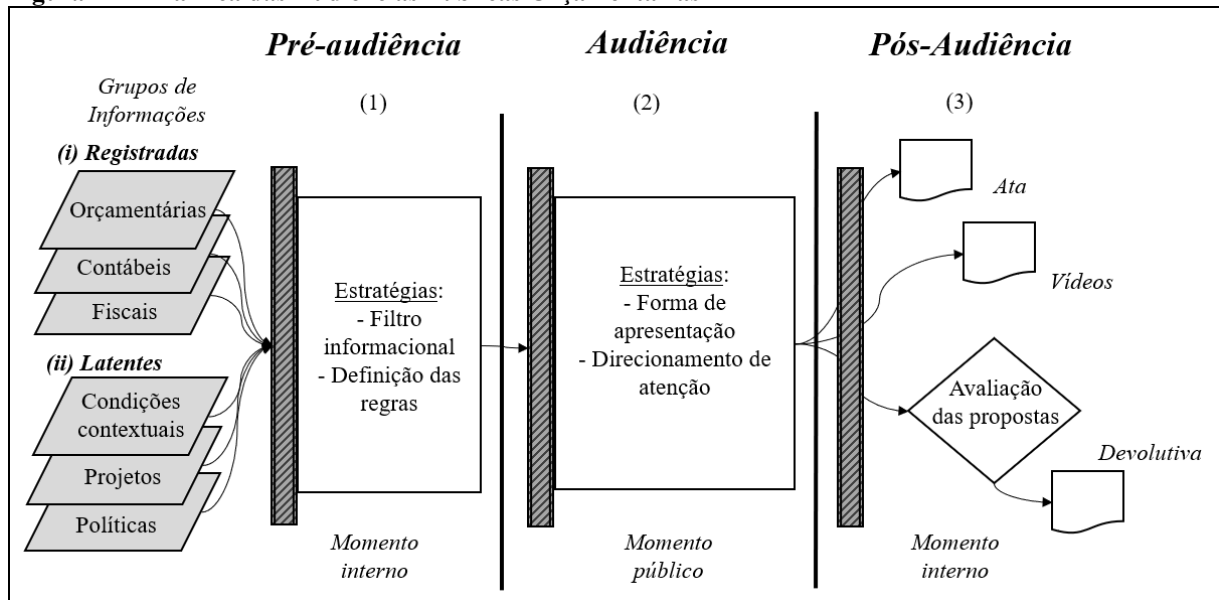
4.3 Dinâmica das audiências públicas

Esta seção apresenta a análise de como ocorre a dinâmica das audiências públicas, sendo subdividida em três seções: preparação das audiências; realização; e pós-realização. A Figura 1 apresenta a dinâmica das audiências orçamentárias, que emergiu a partir das análises na pesquisa.

As barras tracejadas simbolizam as barreiras que impedem o fluxo da informação e da transparência dentro do processo, ou seja, as estratégias utilizadas pelos responsáveis pela prestação de contas, que podem limitar a informação e a percepção do público. As estratégias surgem como barreiras da transparência já que as informações podem ser utilizadas pelos prestadores de contas de forma premeditada e não neutra, com o intuito de influenciar a percepção do público. Tais estratégias são descritas mais detalhadamente na seção de estratégias informacionais. Os resultados das análises indicam que o processo não é

padronizado entre as prefeituras, mas pôde-se identificar a existência das etapas e alguns padrões comuns entre os casos.

Figura 1 – Dinâmica das Audiências Públicas Orçamentárias



Notas: (1) Pré-audiência: Momento interno, quando apenas o governo tem acesso e toma as decisões quanto a forma e o conteúdo das audiências. Existem 2 grupos de informações: (i) registradas, que decorrem de fatos passados em geral já contabilizados; (ii) latentes, que não são contidas por portais de transparência, seja por não serem fatos confirmados ou não pertencerem ao escopo contábil/orçamentário.

(2) Audiência: A ocorrência da audiência propriamente dita, momento da interação com o público e apresentação das informações.

(3) Pós-audiência: Momento interno, em que ocorre a avaliação das propostas para finalização do Projeto e a disponibilização das informações sobre a audiência, como ata, gravação em vídeo e a devolutiva das demandas e propostas recebidas.

As diferenças surgem desde o processo de preparação, em que as etapas e as responsabilidades/competências dos atores podem variar; a realização, que é diretamente dependente da etapa de preparação; e o pós-realização, que no geral varia quanto ao nível de transparência do momento. As audiências públicas relacionadas à execução também podem ser diferentes das audiências públicas de planejamento orçamentário, já que as pressões e interesses do fórum podem ser diferentes, sendo o primeiro mais voltado para a responsabilização das ações e o segundo para o planejamento, que pode gerar maior interesse do público pela expectativa de mudança no orçamento.

As diferenças podem ocorrer já que cada município tem seu contexto particular, construído por cada ator e suas relações sociais. Além disso, a falta de legislação específica para o tratamento das audiências também pode influenciar, já que não existem diretrizes impostas pelo governo nacional ou estadual. Ressalta-se que a pesquisa não tem a intenção de

generalizar os achados para todos as prefeituras e audiências, mas esclarecer qualitativamente como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias.

4.3.1 Preparação das audiências públicas

Parte da preparação para as audiências orçamentárias se inicia na preparação da peça, mas existem outros marcos no processo, como a influência das audiências quadrimestrais. Dado que constantemente são realizadas audiências nas prefeituras – quadrimestralmente para as metas fiscais e as de elaboração da LOA e LDO – o processo não possui um marco inicial e final definido, já que a temática das audiências e as informações estão diretamente relacionadas.

A elaboração das peças e das audiências quadrimestrais é realizada pelo Poder Executivo, que em geral é de competência da Secretaria de Planejamento, Finanças ou da Fazenda. Compete à tais unidades também, em conjunto com o gestor, a definição das regras e organização do evento, como dia, local e horário, que devem ser bem escolhidos nos casos das audiências de planejamento, já que, diferente das audiências quadrimestrais de acompanhamento, não possuem um prazo estabelecido em lei nacional ou estadual. Alguns municípios têm o prazo de envio do Projeto do Executivo para o Legislativo estabelecido na Lei Orgânica Municipal, que, de acordo com a análise feitas nos portais, normalmente é até o final do mês de setembro.

A escolha do dia e horário importam já que podem restringir a participação do público (BRELÀZ; ALVES, 2013), já a data da audiência importa para o processo à medida que se o período entre a realização da audiência e o prazo de envio do projeto for curto, as sugestões e contribuições levadas dificilmente serão aceitas (ou sequer avaliadas) por falta de tempo, como no caso abaixo.

[...] Sendo que poderia às vezes ter uma participação maior de discussão nas audiências, antes e do envio da proposta... Se bem que muitas vezes não dá tempo, né? Às vezes está próximo ali a audiência do envio do prazo para a Câmara [...].
(Especialista 4, contador)

Na passagem o respondente comenta sobre a importância da participação na elaboração do orçamento ainda na audiência, antes votação do Projeto na Câmara. No entanto, também é ressaltado que o momento da audiência é tardio dentro do processo e “nem dá tempo” de as propostas serem consideradas de fato no orçamento.

Nos casos de municípios menores o processo acaba sendo conduzido pela equipe contábil da prefeitura e por consultores contratados, com baixo envolvimento das demais secretarias, como indicam os dois relatos a seguir.

Como aqui é uma cidade pequena, prefeitura pequena, sempre acaba sobrando para a Secretaria da Fazenda, a gente não tem um setor de planejamento, apesar de ter a Secretaria de Governo e Planejamento, mas assim sempre cai sobre a Secretaria da Fazenda, contabilidade (Respondente 8, contador).

A decisão de que vai para a audiência ou não vai, acaba sempre ficando com finanças ou planejamento, e muitos políticos às vezes acabam sendo centralizadores, que acabam vendo tudo, todos os dados que são colocados, e tem políticos que são descentralizadores que já tem por base as audiências públicas anteriores e isso acaba se tornando um padrão nos municípios [...] (Respondente 4, Sec. Da Fazenda).

Por outro lado, os papéis podem ser diferentes em municípios de grande porte, que necessitam e dispõem de mais agentes públicos no processo, conforme apontado no relato a seguir.

Como o município é muito grande, acaba que a contabilidade, ao contrário de municípios pequenos, a contabilidade não foca tanto no orçamento, tem uma diretoria específica para o orçamento do município. Mas quem faz é a diretoria e o assessor apresenta. Então ele é muito interligado com esses outros assessores financeiros das secretarias, é como se ele fosse um centralizador da informação, né? Então ele sempre está discutindo junto com o secretário de finanças a os orçamentos. (Especialista 4, contador).

O envolvimento das demais secretarias varia em cada município, já que depende da (des)centralização da administração. Em alguns casos o processo é mais centralizado e em outros há maior participação dos secretários, até mesmo na apresentação da audiência. Nos processos mais centralizados, pode ocorrer das secretarias só terem ciência da situação do orçamento no momento da audiência, o que chega a ser um contrassenso. Por exemplo, emergiram respostas que indicam que os servidores de outras secretarias vão às audiências para saber se a demanda que tinham feito para o orçamento havia sido atendida. Porém, como é um evento público, esses sentem-se constrangidos de questionar publicamente a eventual ausência de atendimento às suas demandas.

A literatura de papéis sociais também discute que os atores podem estabelecer padrões nas organizações de acordo com os papéis que assumem (ABDELNOUR; HASSELBLADH; KALLINIKOS, 2017). Atores que possuem cargos efetivos podem ter uma orientação mais técnica e levar uma discussão mais contábil/orçamentária para as audiências, ao contrário de atores indicados políticos que podem se distanciar de uma discussão orçamentária e levantar discussões mais políticas.

Uma etapa do processo que foi narrada pelos entrevistados é a realização recorrente de uma reunião interna prévia para o alinhamento do conteúdo e apresentação. Esse momento pode envolver tanto a camada técnica quanto política, e depende também do grau de (des)centralização das decisões mencionado anteriormente. A realização dessa reunião prévia ou pré-apresentação foi mencionando por 6 respondentes e 2 especialistas – o que representa mais de 10 municípios, como indicam as duas passagens de entrevistas a seguir.

Aqui em [nome do município], que foi onde eu trabalhei, num município pequeno, **a gente sempre fazia uma pré-apresentação, falava “estou levando isso aqui, a peça de planejamento ficou desta forma...”** então a gente sempre tem... infelizmente em órgão público é muito difícil você ter total autonomia para apresentar tudo como deve ser e como é (Respondente 1, consultor).

A Equipe técnica prepara a apresentação e depois **faz uma apresentação para o primeiro, segundo escalão ali do governo**, para que eles tenham noção, para também não ser pego de surpresa né, do fogo amigo, chega na audiência para ficar sabendo junto com a sociedade, aí é complicado... (Respondente 9, Ex-Sec. Da Fazenda).

Apesar do momento de preparação e alinhamento ser uma etapa compreensível em um evento de apresentação para o público, esse pode ser o momento em que as estratégias surgem, já que eventuais pressões políticas e ambientais podem estar presentes. Com o envolvimento do “primeiro escalão” (secretários e chefes de departamento), que normalmente são nomeados por políticos, é nesse momento que um *filtro informacional* pode ser feito, dentre o grupo de informações que podem estar presentes nas audiências (registradas e latentes), são selecionadas as informações que desejam ser publicizadas, omitindo as que não são interessantes ou têm um cunho sensível – como aumento de dívidas e precatórios, entre outras estratégias.

No geral o envolvimento do prefeito no processo de preparação varia de acordo com a centralização das decisões e do nível de especialização do mesmo quanto aos assuntos orçamentários, tornando maior a responsabilidade do secretário ou outros atores de sua confiança, como apontam as narrativas a seguir.

Todas as informações que vão para a audiência, nós temos por base de enviar antes para ele, caso tenha algum questionamento, ele vai tá fazendo, caso não tenha, a gente dá sequência naquilo que nós elaboramos mesmo. Então, a importância da comunicação novamente, né? Entre as áreas e o próprio prefeito para ele tomar, levar até ele esse conhecimento [...] (Respondente 4, Sec. Da Fazenda).

Isso [envolvimento do prefeito] é variável, tem prefeitos que assumem que têm conhecimento do que está fazendo e tem prefeitos que denominam a responsabilidade a uma pessoa [...], mas sempre tem alguém [...] **No primeiro momento é totalmente técnico e logo depois vem a canetada**, o famoso poder

discricionário. **Então é passado pelo filtro**, o prefeito ele vai analisar essa peça e ver o que realmente é para ir ou não é, e muita das vezes pede um ajuste aqui outro ali.

[...] Na participação dos levantamentos o prefeito não participa. O alto escalão da administração não participa, é totalmente técnico. Então eles **participam realmente um passo antes da audiência pública, que é na finalização da peça** onde tem os cortes ou às vezes o redirecionamento de recurso (Respondente 1, consultor).

Um baixo envolvimento do prefeito pode sinalizar uma baixa orientação política dos fóruns de *accountability*, distribuindo a responsabilidade a outros agentes no processo e focando nos assuntos técnicos de responsabilidade de cada área. Por outro lado, um maior envolvimento ou centralização, pode demonstrar maior preocupação com responsabilização e com as informações publicizadas, já que a figura do prefeito ou de seus representantes pode direcionar o conteúdo, dada a preocupação reputacional que pode surgir para esses atores (BUSUIOC, Madalina; LODGE, 2017). Como na segunda fala citada, o envolvimento do prefeito é a decisão final, o “*poder discricionário*” do que deve ou não seguir no planejamento e ser publicizado, o que sugere uma influência política e opacidade na transparência orçamentária, que pode não estar ocorrendo de forma neutra para os cidadãos, cujo o julgamento dependente das informações que são escolhidas e publicizadas.

Existem algumas diferenças nas dinâmicas das audiências públicas do planejamento orçamentário e as de acompanhamento da execução orçamentária, por exemplo:

A gente tem audiências para a elaboração de peças de planejamento e a gente tem audiências públicas para resultados, **normalmente nas de resultados sempre tem prefeito querendo pôr o dedinho quando a situação está ruim**, ou ele fala para poder **tentar alterar o resultado ou ele fala para ocultar o índice na apresentação**. Quando a gente está tratando de resultados. Quando é peça de planejamento, que a gente estava falando agora, **ele põe o dedo antes da peça está indo para audiência**. Então tem dois formatos que a gente precisa separar. Tá ok? Então no resultado muitas vezes oculta ou manipula e na de planejamento ele põe o dedinho antes (Respondente 1, consultor).

Pode-se observar que o efeito de antecipação da responsabilização (OVERMAN; SCHILLEMANS, 2022; SCHILLEMANS, 2016) ocorre de forma precisa. As diferenças nos tratamentos/comportamentos nas audiências de planejamento e de execução se deve ao fato de que nas audiências de planejamento ocorre uma tentativa de evitar a responsabilização ou questionamentos previamente, ainda na elaboração da peça. Já nas audiências de acompanhamento, que se trata da apresentação de resultados (informações *registradas*), a antecipação da responsabilização provoca uma tentativa de gerenciamento de impressão das informações.

4.3.2 Realização – o momento do teatro

A realização normalmente ocorre no prédio da Câmara Municipal e em formato de auditório. Normalmente são utilizados recursos como computadores, projetor de imagem e vídeo (Datashow) e documentos impressos – como a própria apresentação.

Como consequências da pandemia do coronavírus, no ano de 2020 muitas prefeituras migraram para o modelo remoto – acompanhadas da recomendação do Tribunal de Contas (TCESP, 2020), o que facilita a participação, mas não a garante. A mudança de formato presencial para remoto pode não trazer tantos efeitos no que tange a participação social – que em geral é baixa, como narrado no caso a seguir.

[...] Da população, nós tínhamos uma pessoa que vinha fielmente à audiência pública, [a gente] faz a chamada em rede social, publica em diário oficial, enfim, uma pessoa sempre aparecia. Faz uns dois anos e meio, nós começamos a transmitir nossa sessão de audiência pública direto pelo Facebook, o quê que aconteceu? Essa pessoa que era fiel nunca mais apareceu, mas pelo menos ela está lá no Facebook agora, está na casa dela lá olhando, de vez enquanto ela até comenta alguma coisa (Especialista 1, contador).

Além da baixa presença de representantes da sociedade nas audiências, foi identificada uma baixa preocupação dos agentes públicos em responder as demandas que são colocadas, como é sinalizado na passagem a seguir.

[...] e eu percebi que as respostas são um pouco insatisfatórias pra essas pessoas [...] **é muito voltado a uma restrição de informação**, é tipo assim ‘é isso que eu tenho’. Não vai muito além para tentar atender essa demanda que está ali na audiência, né? E muito dos casos acaba colocando formulários né? ‘Ah agradecemos a sua participação, muito obrigado, mas está aqui um formulário pra você preencher’. E acaba que esse formulário é preenchido, é analisado e raramente ele é colocado em discussão para um próximo orçamento. (Especialista 4, contador)

Isso ocorre também no formato remoto, como: “Nessa última audiência que teve da LDO eu achei interessante, teve uma participação boa, muita gente perguntando, acabou que eu não vi respostas, né? Mas vi algumas pessoas perguntando” (Especialista 4, contador). Ou seja, mesmo havendo a presença da população, isso não é sinônimo de participação e influência no processo decisório, pois cabe ao governante decidir os questionamentos/sugestões que serão respondidos e/ou considerados no orçamento.

Alguns fatores podem explicar a baixa participação, como (i) a falta de incentivo do governo quanto o envolvimento social nos mecanismos e participação (GOULARTI, 2013), que pode ser confirmado pelos próprios portais das prefeituras, os quais encontravam-se desatualizados e com difícil acesso (quando havia informação); e (ii) falta de interesse e

especialização da própria população (EBDON; FRANKLIN, 2006), que, além de não estar ciente dos mecanismos de participação no processo orçamentário, possui baixa especialização no assunto, dificultando o entendimento. A análise dos portais da transparência demonstra a falta de suporte que deveria ser dado pela prefeitura para que o público pudesse se preparar para a audiência, além de não publicizarem também as devolutivas dos questionamentos e propostas.

Assim como na preparação, alguns aspectos da realização das audiências públicas é singular e não possui um padrão. Alguns municípios adotam a prática de *audiência temática*, em que são realizadas audiências específicas para cada área, como nos casos a seguir.

Então, que a gente fazia uma audiência pública, mais macro, sem chamar todos os secretários, a gente fazia centralizado mesmo, pessoal técnico da secretaria. Já na LDO a gente fazia o seguinte: fazia uma apresentação da LDO algum dia, a câmara municipal convocava os secretários numa escala que eles, que eles programavam lá. Então, de uma audiência derivava cinco, seis outros dias de audiências, com algumas secretarias (Respondente 11, Consultor; Ex-Sec. Da Fazenda).

[...] foram [realizadas] as audiências temáticas também, além das audiências públicas normais, que englobam todos os dados, cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, nós trouxemos também as audiências públicas temáticas, que são aquelas voltadas à educação, a saúde e também a assistência social. Então, nós fazemos quatro audiências públicas pra cada instrumento de planejamento, as áreas específicas fazem as suas audiências, também coordenadas (Respondente 4, Sec. Da Fazenda).

Essa prática fornece maior autonomia para cada área, descentralizando os assuntos e permitindo que cada assunto tenha uma atenção particular, com informações específicas, envolvendo o público mais interessado em cada tema. Os casos também demonstram que essa prática pode não ser associada ao porte dos municípios, já que o Respondente 11 trata dessa prática em um município com menos de 5 mil habitantes, e o Respondente 4, em um município com mais de 500 mil. Isso demonstra que com o devido interesse e atenção, as prefeituras podem realizar práticas de ampliação da transparência e participação, independente do porte.

Audiências regionais também surgiram nas entrevistas. A realização de audiências por regiões em municípios favorece a participação e demonstra a preocupação em alcançar regiões não centrais (GOULARTI, 2013), onde normalmente é localizado o prédio da Câmara e da Prefeitura. Embora seja uma boa prática para a população de bairros e regiões mais afastadas, a prática não é comum e requer mais atenção e interesse do governo nas iniciativas de participação. Além disso, para Goularti (2013), a realização de audiências regionalizadas

(em sua pesquisa estadual) não indicam maior participação, já que as demandas podem ser simplesmente ignoradas pelo governo.

Os atores que assumem o papel de prestador de contas nos fóruns de *accountability* também variam. No geral, foram identificados contadores, Secretários ou Diretores de Planejamento, Finanças, ou da Fazenda, e outras unidades subordinadas. Esses papéis dependem do nível de descentralização mencionado anteriormente, da prática de audiência temática e do envolvimento político dos atores (já que alguns casos o tema é estritamente técnico).

No entanto, a participação de secretários e outros atores políticos pode ser estrategicamente pensada para desvio do foco do conteúdo. Atores políticos podem colocar suas próprias narrativas sobre as ações do governo e desviar o foco dos números e assuntos orçamentários.

Já a participação do prefeito está associada em casos de maior preocupação reputacional ou com responsabilização, em contextos de pressões. Isso ocorreu em um caso, em que o município estava passando por um “período conturbado” com escândalos de corrupção, o que chamou a atenção do público o levou o prefeito a prestar esclarecimentos. Por outro lado, quando o contexto do município (ou do prefeito) está sob pressão, o cenário pode mudar, e o prefeito participar das audiências como forma de prestação de contas.

Havia denúncias de desvio de verba pública dentro da Santa Casa, então o Prefeito ficava muito receoso, principalmente porque eles se negavam a prestar contas ou prestavam contas incompletas. Então, era como se fosse uma guerra. **Uma guerra de discursos. Então, nesse momento, o Prefeito achava muito importante a palavra dele, né, para explicar que esse repasse de verbas, a diminuição ou o não repasse de verbas, tá? Então eram assim, interferências muito pontuais com o viés bastante político.** O técnico, o viés técnico, né, era mais aí a cargo do secretário e do contador (Respondente 10, consultor).

O ambiente de pressões, como no caso em que haviam denúncias de desvio de verbas, em que a imagem do prefeito pode ser diretamente vinculada, pode gerar um comportamento defensivo do prefeito. Esse efeito pode ocorrer também em outras situações em que a reputação do prefeito ou de sua administração esteja em risco ou que gere algum tipo de pressão, como escândalos midiáticos e provocações da posição. No meio de uma “guerra de discursos”, as audiências podem perder o foco orçamentário e contábil e se tornarem palcos para discursos políticos. Como citado na passagem a seguir:

tinha um Prefeito aqui muito popular aqui [...] nos dois primeiros anos dele foi fantástico, só que quando foi em 2011-2012 a administração não administrou de forma equilibrada a receita e a despesa [...] e se criou uma posição muito grande

contra ele. Eu me lembro de eu ir nas audiências, a câmara ficava super cheia, mas de opositores [...] a gente notava uma provocação desses vereadores junto à população trazendo em determinadas audiências alguns munícipes (Respondente 14, Sec. Finanças).

Os vereadores também podem se envolver politicamente na audiência pública – quando participam. Como a literatura já aborda (AZEVEDO; AQUINO, 2016; DOMINGOS; AQUINO, 2019), há uma baixa preocupação dos vereadores nas audiências realizadas pelo executivo. No entanto, esse envolvimento depende também do relacionamento com o prefeito. Se a relação for favorável politicamente, há baixa pressão exercida dentro dos fóruns de *accountability*. Do contrário, as pressões e questionamentos são maiores, como indicam as respostas a seguir que foram dadas após o questionamento sobre o envolvimento dos vereadores nas audiências.

É muito relativo, depende muito do município e do vereador, mas normalmente eles só sabem falar duas palavras, é “aprovo” ou “sou contrário”, **eles não analisam nenhum projeto de lei que está sendo encaminhado, as audiências de resultado, eles só vão comparecer quando a coisa está ruim, quando a coisa tá boa nem aparecem**. O vereador, sinto em falar esse tipo de coisa, o maior fiscal do povo, representando o povo, mas a atuação é péssima. Difícil pegar alguém que tenha uma atuação exímia. [...] **quando compõem a base a quantidade de pergunta é mínima ou quase nada e quando é oposição a gente sabe que vai vim chumbo grosso, a gente já fica preparado** (Respondente 1, consultor).

Já aconteceu, por exemplo, o vereador pegou a palavra lá, ele deve ter ficado uns 15 minutos falando, e paralelamente ele estava fazendo *live* no Facebook dele, então tipo assim, ele tava metendo pau no governo [sic], fazendo palanque político e assim que ele terminou de falar ele saiu, não participou de nada, ele chegou no final da apresentação, fez o palanque dele durante os 15 minutos e saiu (Especialista 3, Diretor de Orçamento).

O contexto ambiental ou político também pode influenciar o envolvimento dos vereadores, como nos contextos de maior pressão para o prefeito, a participação dos vereadores da oposição tende a ser mais ativa. Dado o cunho político que as audiências podem ter, a oposição também pode aproveitar o momento para fazer discursos e ser visto.

O ciclo político também pode causar efeitos no envolvimento da camada política nas audiências, por exemplo: “[...] teve participação grande do secretariado e também dos vereadores, talvez por ser o primeiro ano do mandato, né? E realmente caiu essa participação nos outros anos, dos vereadores, dos membros políticos da prefeitura” (Especialista 4, contador).

Foi identificado que o primeiro ano de mandato pode gerar maior envolvimento da camada política nas audiências públicas, que pode ser ocasionada por uma preocupação

reputacional dos políticos de serem notados atuando. Um efeito similar no próximo das eleições também por parte do público, conforme citado:

Desses 10 anos que eu trabalho na prefeitura, foram raras uma audiência que tinha um cidadão, eu acho que é só quando é época de eleição, que eles estão interessados em saber como está a situação da prefeitura... por que no próximo ano há pretensão de assumir, mas é ano eleitoral que aparece um pouco mais de gente (Respondente 8, contador).

Isso demonstra que as audiências podem ser associadas à um conteúdo político em determinados período. Como ocorre essa maior preocupação do fórum e do prestador de contas, o gestor pode ‘sentir’ a responsabilização (SCHILLEMANS *et al.*, 2021) e tentar prever e delimitar a audiências através as estratégias de forma mais acentuada.

4.3.3 Pós-realização

Ao final da audiência, os participantes assinam a lista de frequência para envio ao Tribunal. A ata muitas vezes não é realizada de forma síncrona no momento da audiência e lida ao final, mas após a finalização, em um momento que poucos tem acesso.

Como já tratado pela literatura e constatado nos casos, a participação social é baixa. Para atender as demandas de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que exige o envio da ata e lista de frequência, funcionários e outros agentes públicos e/ou políticos são convidados a participar e assinar a lista (ou somente assinar a lista) para constituir quórum, como apontado no seguinte relato.

Quando finaliza a audiência, faz o registro da ata, termina, conclui o registro da ata e a correria para colher a assinatura. Que muitas das vezes também as pessoas que vão assinar a ata nem tão lá, entendeu? **Para dar número suficiente de pessoas ali, você colhe a assinatura de pessoas que nem estavam presentes**, porque é uma vergonha, né? Você faz ampla publicidade, apresenta audiência sozinho ali com duas, três pessoas e colhe assinaturas para não ficar uma coisa ridícula, falar “apresentei a audiência, pública pra duas, três pessoas”, aí, você vai olhar é a mocinha da limpeza e a tia do café que está sentada ali assistindo o vereador apresentar a sessão solene, entendeu? Então a correria é essa, colher assinatura, digitalizar para mandar para o tribunal (Respondente 1, consultor).

Embora o TCESP exerça algum tipo fiscalização quanto a realização das audiências, isso não é garantia de participação. Foi identificada baixa percepção de coerção pelos agentes quanto a fiscalização pelo TCESP. Apesar da maior pressão exercida pelo TCESP em relação aos demais Tribunais que sequer realizam algum tipo de acompanhamento, há uma baixa

percepção de que a fiscalização realmente ocorre através de uma análise dos documentos enviados, o que pode afetar a participação e diálogo efetivos.

As demandas e propostas feitas pelo público – quando há público – que são formalizadas são enviadas para os setores responsáveis para avaliação. Os respondentes relataram que tais demandas são respondidas e devolvidas para o solicitante, que pode ocorrer de forma particular. Em nenhum portal da transparência foi localizado qualquer devolutiva às propostas e demandas feitas em audiências públicas – até mesmo as atas dificilmente são localizadas.

4.4 Estratégias informacionais nas audiências

Os resultados sugerem que a informação que é prestada na audiência não é neutra e passa por alguns filtros, que podem ser utilizados estrategicamente pelos prestadores de contas. Isso é potencializado em fóruns síncronos de *accountability*, em que o gestor antecipa as pressões existentes nos fóruns, aplicando o conceito de *accountability* sentida (SCHILLEMANS *et al.*, 2021). Durante esse processo, foram identificadas algumas estratégias de uso e apresentação das informações em cada uma das etapas da audiência (Tabela 5).

Tabela 5 – Estratégias informacionais nas audiências

Momento	Estratégia adotada	Ações realizadas	Tipo de Audiência Pública		Descrição da estratégia
			Planejamento	Acompanhamento	
Pré-audiência. Momento interno	Filtro informacional	- Gerenciamento reputacional	X	X	- Dentre as informações decorrentes de ações da própria gestão, são selecionadas as informações que desejam ser publicizadas, omitindo as negativas ou que possuem um cunho sensível, ou enfatizando informações positivas.
		- Responsabilização de terceiros	X	X	- Enfatizar informações negativas quando relacionada à oposição, transferindo responsabilidades e direcionando a atenção do público.
	Definição das regras	- Restringir a participação	X	X	- A escolha do dia da semana e horário importam já que podem restringir a participação do público, como a realização dentro de horário comercial, ou em dia de sessão do Legislativo, e divulgação intempestiva.
		- Limitar o tempo de avaliação das propostas	X		- A data da audiência importa. Se o período entre a realização da audiência e o prazo de envio do projeto for curto, as sugestões e contribuições levadas dificilmente serão aceitas (ou sequer avaliadas), utilizando o argumento de falta de tempo.
Audiência. Momento público	Forma de apresentação	- Camuflagem	X	X	- Algumas informações não podem ser evitadas e passam pelo filtro informacional, então são utilizadas estratégias de apresentação, como “dar o remédio amargo e depois o doce”, selecionando-se a sequência a ser conduzida.
		- Linguagem	X	X	- Algumas temáticas podem ser tratadas com um cunho mais técnico que outras, dependendo da vontade de transmiti-las de forma compreensível.
	Direcionamento de atenção	- Escolha dos atores	X	X	- Participação de atores políticos ou que não são da equipe de planejamento para direcionamento da atenção para outros assuntos – desviando o foco dos números.
		- Palco para política	X	X	- Os atores utilizam o espaço para uma “guerra de discursos” para assuntos políticos. O espaço é utilizado não somente pelo Executivo, mas pelo público.
Pós-audiência. Momento interno	Manipulação dos documentos	- Ajustes em documentos sujeitos a fiscalização	X	X	- Dada a baixa participação, são tomadas algumas medidas para atender a fiscalização do Tribunal de Contas, como solicitar assinaturas para lista de frequência de funcionários e outros atores, muitas vezes sem que estivessem na audiência.
		Baixa transparência	- Ausência de divulgação pública de atas	X	X
	- Restrição de acompanhamento		X		- A ausência de transparência na fiscalização e acompanhamento das decisões (devolutivas) pode diminuir a confiança e eficácia no processo.

Fonte: Elaborada pela autora.

No momento (1) pré-audiência, emergiram estratégias relacionadas a um *filtro informacional* do conteúdo e na *definição das regras* das audiências; (2) no momento público da audiência surgiram estratégias na *forma de apresentação* e de *direcionamento da atenção* do público; (3) já no pós-audiência, as estratégias refletiram em forma de *manipulação dos documentos* e *baixa transparência*.

Filtro informacional

O filtro informacional ocorre no momento interno, na fase de preparação do conteúdo, e pode envolver diversos tipos de informação, desde as informações contábeis/orçamentárias, até assuntos políticos ou questões do contexto municipal. O filtro informacional pode ser usado de duas formas: Gerenciamento reputacional ou responsabilização de terceiros.

A informação é utilizada no gerenciamento reputacional como forma de melhorar a própria imagem do governo. As informações positivas são amplamente divulgadas até mesmo antes de serem concretizadas, como a proposta de realizar um convênio ou investimento, já as negativas só são divulgadas quando não se pode mais esconder seus efeitos, como indicam os dois relatos a seguir.

Normalmente as coisas ruins muita das vezes não são teoricamente apresentadas com um tom afinho, né, elas não são demonstradas [...] mas normalmente as coisas boas sempre vem na audiência pública, né. Por exemplo “ah, vou conceder uma taxa de água... vou fazer lá, vou criar a taxa de água pra família de baixa renda... criar um dispositivo pra ajudar as pessoas, cesta básica, vou dobrar a quantidade de cesta básica...” esses assuntos aí são temas de abertura de audiências públicas junto com elaboração de orçamento (Respondente 1, consultor).

Obviamente o Secretário da Fazenda vai enaltecer aquilo que politicamente é importante. Ele é nomeado por um político que depende de votos. Então, esse político que depende de votos, ele vai, obviamente, querer alguém técnico, até pra ele ter uma segurança, **mas a narrativa que ele vai fazer desses dados é dele.** Então, é evidente que **ele vai enaltecer aquilo que ele, que ele trabalhou direitinho**, por exemplo, [nome do município] vem trabalhando muito bem no nosso departamento de água [...] Então ele vai falar bem dele... ele não vai falar, por exemplo, algum ponto da administração indireta, que não tá bem (Respondente 7, vereador).

Pode-se observar que a transparência é exercida somente em assuntos desejados. Como também abordado anteriormente, o governo antecipa as pressões do fórum e o prefeito pode interferir diretamente no momento da preparação da audiência, definindo o que será ou não apresentado – até manipulando informações, que pode ser motivado por uma preocupação reputacional quanto ao julgamento do fórum.

A atenção seletiva dos prestadores de contas sobre as informações que serão prestadas é sustentada pela preocupação reputacional diante do público (BUSUIOC; LODGE, 2016). Nas audiências públicas, os agentes do governo selecionam as informações e direcionam a atenção do público para transmitir boas impressões sobre suas ações, ou seja, o foco atores nesses fóruns é nos aspectos que sustentam e legitimam as condutas do governo (TOPAL, 2009).

Outra estratégia adotada é a busca por responsabilização de terceiros, que consiste no uso de informações de forma estratégica para responsabilizar outros atores por um fato negativo, como a ampla divulgação de fatos negativos quando se trata da responsabilização da gestão anterior:

[...] nós tivemos grande polêmica aqui de precatórios, então foi pago tantos milhões de precatórios, ainda mais aqui... [precatório] até ganhou uma conotação política porque são frutos de uma gestão passada, então ainda fica aquele jogo de **‘ah, essa gestão tá pagando por erros da outra...’** [...] isso foi uma repercussão muito grande para o nosso município, então era jogada essa discussão e a audiência pública falava lá de saúde, educação, mas acabava se focando-se muito nessa questão política do quê que realmente foi o gasto com os precatórios (Especialista 1, contador).

A transferência de responsabilidade a outro agente pode ser uma ferramenta de defesa nos fóruns de *accountability* – quando se trata de bases políticas diferentes. Além disso, esse mecanismo também pode ser usado como desvio de foco de outros assuntos presentes na gestão, mas que preferem que não tenham tanta atenção.

O uso dessas estratégias demonstra o viés político (DIAS *et al.*, 2020) no controle das informações que são publicizadas nas audiências, que pode ocorrer também em outros mecanismos de transparência (MAHLER; REGAN, 2007). As informações são formuladas de baixo para cima, em que a informação passa por diversos filtros em cada nível (primeiramente técnico, depois político), mas é no político que as estratégias podem ser mais identificadas, dada a preocupação reputacional dos atores políticos com sua imagem (BUSUIOC, Madalina; LODGE, 2017; SCHILLEMANS, 2016).

Definição das regras

A definição das regras pode tanto dificultar a participação, quanto limitar o tempo de avaliação das propostas, já que *“a forma das audiências também ela afasta, né, o cidadão de participar [...] a gente sabe que a maioria coloca à tarde, né, e limita mais ainda a participação das pessoas”* (Especialista 4, contador). A escolha do dia e horário pode

restringir a participação do público por meio da realização das audiências dentro de horário comercial e divulgação intempestiva, como ressaltado pelo respondente a seguir.

Que muitas vezes a audiência pública é marcada no horário justamente para favorecer a ausência das pessoas, em horário de trabalho, etc. Quem que vai assistir uma audiência pública na Câmara Municipal, quarta-feira, 10 horas da manhã? É para não ir mesmo (Respondente 9, Ex-Sec. Fazenda).

Já a data da audiência pode ser estrategicamente escolhida no processo, realizando a audiência próximo a data limite de envio do prazo para a Câmara e restringindo o período de avaliação e consideração das propostas. A realização intempestiva das audiências torna o processo simbólico, apenas para cumprimento da legislação e legitimar as ações do governo (GOULARTI, 2013; TOPAL, 2009).

Adicionalmente ao processo de definição das regras da audiência, as regras do momento da participação também podem ser usadas estrategicamente pelos atores, de modo que os questionamentos e pressões do fórum sejam minimizados. O relato a seguir exemplifica tal estratégia.

Você faz a audiência, mas você restringe a participação do público. Como: 'outras perguntas a gente responde no final', sabe aquela coisa bem política? E aí a gente escolhe a pessoa também, né, bota alguém para ficar falando lá e aí 'olha, só tem tempo pra mais uma pergunta, depois vocês mandam a gente responde', e não responde nunca (Respondente 9, Ex-Sec. Fazenda).

Ou seja, a forma como a interação é organizada pelos prestadores de conta pode afetar a participação. Como o espaço é organizado pelo governo, os gestores podem inclusive escolher quem vai falar, quando e por quanto tempo. Um processo participativo poderia contar com a participação também nas definições das regras do processo (como dia, local e horário) e do momento da interação (BAIOCCHI; GANUZA, 2014), que poderiam ser feitas de maneira mais flexível e considerando as sugestões do público.

Formas de apresentação

As estratégias de condução das audiências mostram que o momento público pode ser tão opaco quanto a preparação das audiências. Existem estratégias também relacionadas a forma de apresentar as informações, especialmente aquelas que não podem ser evitadas. Uma das estratégias é a camuflagem, que consiste em tentar amenizar os impactos ou tirar o foco de uma informação utilizando outras, como tratar uma informação negativa e posteriormente uma positiva como forma de “compensação”, como sugere a narrativa a seguir.

Vou dizer que, tipo assim, têm duas maneiras: tem a maneira de dar sobremesa primeiro, ou o remédio amargo. Se eu der o remédio amargo primeiro e depois dar a sobremesa, qual o paladar vai ficar no final? Sobremesa, certo? Então acontece. Tem toda uma área atrativa de você dizer tipo assim, a primeira seção, eu vou tratar do aumento da taxa da água e num segundo momento eu vou dizer que tipo assim, “Quem plantar árvore na frente de sua casa, o IPTU vai reduzir vinte por cento”. (Respondente 3, consultor).

Outra técnica de camuflagem que foi descrita em uma das entrevistas de validação consistiu em uma ação contrária a mencionada anteriormente, mas com a mesma finalidade. A estratégia consiste na apresentação de todas as informações positivas primeiro, e posteriormente as negativas, de forma mais discreta. A explicação do respondente é que se uma informação negativa é apresentada primeiro, “o que vem depois não é ouvido” (Respondente 12, Consultor). Em ambos os casos é possível identificar uma estratégia relacionada a sequencialidade das informações, ou seja, o que é apresentado primeiro e o que vem depois importa e é utilizado estrategicamente. Isso demonstra que as estratégias não necessariamente serão utilizadas da mesma forma, mas a intenção de camuflar as informações prevalece em diferentes contextos.

A outra estratégia consiste no uso de diferentes linguagens durante a apresentação. Dado que nas audiências o julgamento do fórum depende das informações que são transmitidas pelo governo, os agentes públicos podem utilizar uma linguagem mais técnica ou formal para informações que não desejam que sejam compreendidas (SANDER; PEDRALI, 2013), e uma linguagem mais acessível para informações que desejam que sejam absorvidas pelo público.

Direcionamento de atenção

O direcionamento da atenção do público ocorre durante a audiência de duas formas: pela escolha dos atores responsáveis por apresentar a audiência e pela utilização do espaço como palco político.

A escolha dos atores importa no cenário da audiência a medida em que o prestador de contas é um ator que pode assumir diferentes papéis, detém a informação e escolhe a forma de apresentá-la – utilizando até mesmo outras estratégias, como a linguagem – para tentar minimizar os riscos de responsabilização, como indica a narrativa a seguir.

Acho que foi na primeira audiência quadrimestral do ano passado, começamos com a ideia de, cada audiência pública **nós levarmos um secretário pra ir lá e demonstrar as suas ações, enfim, falar...** vários contadores e secretários de administração e falam a audiência normal, e até de forma mais acelerada, **falando**

menos ainda do que deveria ser abordado numa audiência pública, aí depois vem lá um secretário, por exemplo, secretário de educação, assistência social, falar de práticas da sua secretaria, trazer... tirar o foco daqueles números, puramente orçamentários [...]. [por exemplo] estou querendo demonstrar melhor na situação da assistência social, **talvez porque esteja numa situação que a assistência social esteja boa, se a minha assistência social estivesse ruim, certamente eu ia falar de outro tema**, ia trazer o secretário de educação, ou de saúde, ou de obras... então, que há direcionamento, há. (Especialista 1, contador).

Nessa narrativa podem ser identificadas duas estratégias de uso da informação: (i) a escolha dos atores prestadores de contas e (ii) gerenciamento reputacional. Durante a etapa de preparação do conteúdo é feito o filtro informacional do que será publicizado ou não, e, no caso narrado, é decidido que será dada maior atenção para a área da assistência social, que estaria numa situação positiva. A estratégia de gerenciamento reputacional pode estar mais associada a uma figura política, facilitando a escolha desses atores como prestadores de contas nas audiências.

A utilização das audiências públicas como palcos políticos é uma estratégia que também está relacionada com a autorrepresentação e preocupação reputacional dos atores políticos. Como já observado na seção anterior, o momento público pode ter conotação política e ser usada como ferramenta até mesmo pelo prefeito para uma “guerra de discursos” (Respondente 10, consultor).

Essa e outras estratégias (como a presença de atores políticos para desvio do foco) demonstram que o momento da prestação de contas não é neutro. O fórum é dependente das informações que são prestadas naquele momento, já que há uma falta disponibilização prévia das informações. Nos próprios portais da transparência, apesar de não ser possível julgar a tempestividade que as informações foram disponibilizadas, a quantidade de informação e o baixo nível de detalhe demonstra a falta de interesse do governo nas iniciativas de transparência e participação social.

Manipulação dos documentos

A manipulação/ajustes em documentos sujeitos a fiscalização consiste em uma estratégia direcionada aos órgãos fiscalizadores – mais precisamente ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que exige o envio da documentação comprobatória. Como tratado nas seções anteriores, a baixa participação pode gerar uma preocupação no atendimento das exigências do Tribunal e conseqüentemente ajustes na documentação em caso de não cumprimento: “*Mas em alguns locais eu vou arriscar dizer que até que nem teve audiência, só teve a ata. E aí, se tu for fazer um pente fino tu descobres que aquela pessoa nem estava no*

município naquele dia” (Especialista 1, Contador). A baixa coerção (ou percepção de coerção) pode estar favorecendo esse tipo de estratégia:

Então é uma brincadeira que a gente trouxe também para o lado do Tribunal de Contas, que você pode pôr até receita de bolo ali, que não vira nada, vai tá entregue, cumpriu o prazo, eles só têm luzinha lá, “- entregou ata? – Entregou. – Beleza, está entregue.”, eles não conferem (Respondente 1, consultor).

Nenhum dos respondentes relatou alguma situação em que o Tribunal exigisse maiores explicações sobre as audiências. Embora não seja possível (e nem desejável) generalizar tais achados, apesar da maior preocupação em comparação aos outros Tribunais, os resultados apontam uma baixa atenção dada pelo TCESP quanto a fiscalização das audiências orçamentárias.

Baixa transparência

Embora as atas e documentos oficiais sejam elaborados para fins de fiscalização, a ausência de divulgação pública de atas para os cidadãos foi recorrente. Na análise dos portais das prefeituras, a ata da audiência do PLOA 2022 e do PLDO só foi localizada em um dos 23 municípios, já nas audiências quadrimestrais a ata só foi localizada em um dos municípios e somente da audiência do 1º quadrimestre de 2021. A transparência das atas e demais documentos da audiência são informações públicas importantes para o exercício do controle social (MARENGO; DIEHL, 2011).

A restrição de acompanhamento das sugestões e questionamentos levantados nas audiências por mecanismos de devolutiva pode diminuir a confiança no processo e conseqüentemente a participação (KASYMOVA, 2017), já que o público em geral não tem ciência dos trâmites posteriores e nem mecanismos de acompanhar propostas de terceiros, como relatado a seguir.

A gente falou aqui da devolutiva, eu acho que é importante a gente pensar nisso, que inclusive pode ser usado uma estratégia para desestimular a participação. Você vai em uma [audiência], não tem devolutiva, vai em duas, não tem, “não vou mais, não adianta nada”. Entendeu? Então isso muitas vezes pode ser usado inclusive com essa intenção (Respondente 9, Ex-Sec. Fazenda).

A falta de devolutiva e da possibilidade de acompanhamento das demandas pode ser usada como estratégia para desestimular a participação, conforme relatado pelo respondente na entrevista de validação. De acordo com os dados do IEGM (2019), 6 prefeituras estudadas afirmaram possuir “mecanismos que permitem o monitoramento da inclusão e implementação

das demandas levantadas nas audiências”, no entanto, em nenhum dos portais analisados foi identificado qualquer tipo de devolutiva, mesmo que de anos anteriores.

5 DISCUSSÕES

As análises sugerem que as audiências de planejamento (PLOA e PLDO) podem se diferenciar das audiências de prestação de contas quadrimestrais em alguns fatores. Primeiro, as audiências de planejamento podem ter mais participação do público (sociedade em geral) já que são audiências de planejamento para um exercício seguinte, gerando uma expectativa de mudança. Já nas audiências quadrimestrais são prestadas contas de períodos já encerrados, gerando menos expectativas de mudanças e mais participação de atores políticos (especialmente opositores) com a intenção de pressionar o governo a respeito dos resultados. Em segundo lugar, as audiências quadrimestrais podem ter maior cunho técnico na apresentação de resultados, associada também a uma estratégia de uso da linguagem pelos atores, que pode dificultar a participação do público não especializado.

Apesar de os mecanismos participativos serem defendidos por aumentar a transparência, pois fornecem fontes adicionais de informação (JACOBS, 2003), o baixo nível de transparência verificado sobre as audiências públicas é preocupante. Os portais das prefeituras praticamente não demonstraram informações sobre a realização das audiências públicas. Mesmo considerando que a informação é publicizada no momento da audiência, a falta de transparência *ex-ante* pode limitar a preparação do cidadão e a participação.

Os resultados demonstram que o processo/dinâmica das audiências não é regrado e padronizado entre os municípios. Por exemplo, em alguns casos o processo é mais descentralizado com diversos atores assumindo diferentes funções (diretoria orçamentária, departamento contábil, diretoria de planejamento, entre outros) e em outros casos o processo é centralizado sob responsabilidade do contador, com cunho mais técnico.

Com base na literatura anterior e com os resultados obtidos nas entrevistas e análises aos portais das Prefeituras Municipais foram identificadas algumas dimensões que constituem o processo de realização das audiências públicas, em um tipo ideal (Tabela 6). No tipo ideal podem ser observadas algumas sugestões de melhorias e implicações para os atores envolvidos no processo, considerando que tais dimensões podem afetar a participação social e a interação entre governo e cidadão. Ressalta-se que tais resultados não têm como objetivo a generalização dos achados para todos os municípios/audiências públicas estudadas, mas representam alguns padrões que foram identificados e podem ser aprimorados, seja por mudança de legislação, seja por atuação de órgãos de controle.

Tabela 6 - Modelo observado e tipo ideal de audiências públicas

Dimensão	Observado	Tipo ideal
Transparência	Baixa transparência - prévia e pós	Transparência em todas as etapas do processo
Regras	Definidas unilateralmente pelo governo	Definidas conjuntamente
Momento da divulgação do conteúdo	Conteúdo disponibilizado de forma síncrona	Disponibilização prévia do conteúdo
Local e Horário	Inviáveis - melhor para o governo	Adequados para participação, em local e horário definidos conjuntamente
Escolha do momento em relação ao fluxo do projeto	Limite final do prazo para encerramento do projeto	Antecipado em relação ao prazo de envio do projeto de lei, possibilitando ajustes
Linguagem	Técnica	Compreensível/facilitada
Participação	Participação simbólica - críticas ou sugestões não alteram o processo	Tempo suficiente para participação; participação efetiva, com direito à voz e manifestação por escrito; preparação prévia para a participação, levando questionamentos pré-estabelecidos
Representação na participação	Individual	Coletiva, como por exemplo, observatórios sociais ou associações de bairros
Seleção das informações	Seleção estratégica das informações	Seleção de informação relevantes de forma neutra, associada a transparência prévia do conteúdo para que o público possa se preparar
Devolutiva	Pouco utilizada ou não publicizada	Disponibilização de vídeo da audiência, relatório de fechamento e divulgação plena dos questionamentos recebidos e posicionamento do governo, mesmo que não tenham sido atendidos
Fiscalização	Baixa atuação dos órgãos de controle	Atuação efetiva de Tribunais de Contas, Controle Interno e Ministério Público
Legislativo	Baixa participação, defesa de interesses particulares/políticos	Atuação ativa, defesa dos interesses da população

Fonte: Elaborada pela autora.

A transparência é uma dimensão que acompanha todo o processo da audiência, pois importa desde o momento inicial de divulgação das audiências e do seu conteúdo, no momento da realização através de informações compreensíveis, e no pós-audiência, quando deveriam ser publicizadas as informações sobre as audiências e as devolutivas das demandas e questionamentos levantados. Essa dimensão possui implicações diretas para os gestores públicos, para que as informações sejam transmitidas de forma compreensível e forneçam aos cidadãos condições de tirarem suas próprias conclusões (MICHENER; BERSCH, 2013) para os cidadãos opinarem e contribuírem no processo de alocação de recursos.

Quanto às regras (local e momento de realização) de realização, observou-se uma definição unilateral pelo governo e até pouco tempestiva para os cidadãos. No modelo ideal

de audiência as regras seriam definidas conjuntamente com os cidadãos de forma democrática (BAIOCCHI; GANUZA, 2014). Associado a isso também está a divulgação prévia e tempestiva do conteúdo que será debatido para que os cidadãos possam se preparar para eventuais dúvidas e propostas.

A linguagem utilizada pelos prestadores de contas deveria ser facilitada e compreensível para que qualquer cidadão possa participar e opinar. Embora a temática e os termos sejam técnicos para um cidadão não especializado, cabe ao governo tornar a informação compreensível e proporcionar mecanismos de participação social. A participação poderia então deixar de ser simbólica e sem impactos e passar a ser efetiva. Além da baixa participação, foi observado que aqueles que participam nem sempre representam os interesses coletivos, mas individuais ou dos grupos que representam. A participação coletiva e de representantes da sociedade, como observatórios sociais ou associações de bairros, de forma organizada poderia ter maior efeito e exercer maior pressão na defesa dos interesses públicos.

Foi observado que a seleção das informações ocorre de forma estratégica e favorável à imagem do governo, muitas vezes esvaziando-se a audiência como fórum de *accountability*. Isso porque se as informações não são apresentadas, evita-se o risco de efeitos causados por um escrutínio síncrono, de difícil justificativa, devido às repostas exigidas serem imediatas. As informações deveriam ser selecionadas de forma neutra e mais completa possível para que o cidadão tenha condições de participar, associada a uma divulgação prévia e tempestiva do conteúdo, não limitando o cidadão e o Legislativo às informações que são prestadas no momento da audiência. Além disso, foi identificada uma baixa percepção de coerção dos atores quanto a fiscalização das audiências, mesmo no caso dos municípios do estado de São Paulo que possui algum tipo de fiscalização (através de atas e lista de frequência). A melhoria na fiscalização das audiências gera implicações para os órgãos de controle, como Tribunais de Contas, que poderiam atuar de forma mais efetiva – e menos simbólica – na fiscalização dos mecanismos de participação.

De forma similar, a atuação do Poder Legislativo tem sido baixa. Por ser orientada por uma preocupação político-partidária, a participação dos vereadores é simbólica e até sazonal, dependendo da gestão. A fala de um dos respondentes corrobora com Domingos e Aquino (2019) que aborda a atuação das Comissões de Orçamento e Finanças (COF) de forma cerimonial e superficial:

Esse legislativo é piada. Os caras vão lá eles não sabem o que eles estão aprovando, 90% não sabe o que estão aprovando. Eles vão na onda [sic] e vão fazer o que o

partido mandou, né? O nosso prefeito aqui hoje ele tem 100%, não tem não tem oposição, então eles vão lá só para aprovar um projeto de lei perfeito (Respondente 9, Ex-Sec. Fazenda).

A influência político-partidária direciona o comportamento dos vereadores nesses fóruns de *accountability*, principalmente os que têm relação favorável com o prefeito. No entanto, mesmo os vereadores da oposição podem não perceber e ser ‘conduzido’ pelas estratégias do executivo dentro das audiências. O vereador, mesmo que de oposição e em minoria, poderia atuar, até fora do momento da audiência. Por exemplo, participando da COF, propondo regras para mudar a tempestividade da realização das audiências, a publicidade das informações e através de mudanças na legislação. Um caso específico de um município analisado demonstrou tal preocupação ao tentar propor uma emenda na Lei de Diretrizes Orçamentárias que tornaria obrigatória a análise, devolutiva e divulgação das propostas colocadas nas audiências públicas em Portal da Transparência. Além disso, seria obrigatória também a publicidade das propostas oriundas das secretarias e outras unidades de administração pública indireta em data anterior à realização das audiências. Ou seja, a proposta do legislativo geraria obrigatoriedade da divulgação tempestiva das informações orçamentárias antes da audiência, além de propor a obrigatoriedade de divulgação das devolutivas com as devidas justificativas para os cidadãos. Apesar da tentativa de melhoria no processo, a emenda foi vetada pelo prefeito, demonstrando a baixa intenção de promover transparência e participação social.

A participação da sociedade de modo geral foi recorrentemente baixa, como já apontado por outras pesquisas (BRAGATTI; DO NASCIMENTO; CARVALHO, 2021; KIM; SCHACHTER, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017). As estratégias do governo com interesse em limitar a participação pode estar levando os cidadãos a se desinteressar pela participação (BRAGATTI; DO NASCIMENTO; CARVALHO, 2021). Isso ocorreria pois os cidadãos sentem-se frustrados pela baixa efetividade das participações anteriores e pela forma como as informações são apresentadas, efeito já discutido pela literatura de orçamento participativo (PAULIN, 2019; UITTENBROEK et al., 2019). Cabe ao governo favorecer o ambiente para a participação (NOLLENBERGER et al., 2012), com linguagem acessível e divulgação ampla. Porém, caso a mudança não ocorra de forma espontânea pelos governos, a sociedade civil pode se organizar para atuar ativamente nas audiências, exercendo a voz para representar seus interesses, buscando apoio das estruturas de controle para promover a mudança.

Além dos aspectos de melhoria, algumas boas práticas foram identificadas, como a realização de audiências públicas regionais, em que a prefeitura realiza mais de uma audiência

pública, abrangendo diversas regiões do município. Além do maior alcance, essa aproxima e incentiva a participação da sociedade, já que a realização das audiências no centro da cidade e em lugares mais viáveis pode também limitar a participação (BRELÀZ; ALVES, 2013; CHECKOWAY, 1981).

6 CONCLUSÕES

A pesquisa buscou analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas Prefeituras Municipais. Para isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa e interpretativista através de entrevistas semiestruturadas com os atores responsáveis pela realização das audiências orçamentárias em municípios.

A pesquisa conclui que as audiências públicas, por serem consideradas como um espaço de *accountability* síncrona, gera preocupação reputacional dos prestadores de contas, causando um efeito de *accountability* sentida e conseqüentemente uma antecipação das pressões desse fórum, favorecendo o surgimento de estratégias para evitar riscos reputacionais e de responsabilização. Nas audiências isso ocorre desde o momento de preparação para a audiência, quando agentes públicos antecipam lacunas e pontos sensíveis que podem ser questionados no fórum de *accountability*. O prestador de contas, então, organiza e delimita estrategicamente o conteúdo e a forma que a audiência será conduzida. No caso específico das audiências esse efeito é facilitado para o governante, já que a organização das audiências é totalmente centrada nas mãos do próprio prestador de contas, que define as regras de quando e como a audiência será conduzida, e o escopo das audiências não é claramente definido em legislação.

As audiências públicas podem ser mais vantajosas para o governo do que para a sociedade, pois legitima suas ações dando voz aos cidadãos – mesmo não as ouvindo. As audiências – e talvez outros fóruns participativos – podem ter maior valor simbólico do que real no processo orçamentário, indicando uma pseudo-participação (JACOBS, 2003).

Quanto à dinâmica de condução, percebe-se que em cada fase da audiência (preparação, realização e pós-realização) existem estratégias. As principais estratégias ocorrem na preparação da audiência, que ocorre de forma interna e não é publicizada para o público. Nesse momento existem reuniões internas de alinhamento de conteúdo e decisões do que é levado para a audiência e como será levado, o que consiste no *filtro informacional*, utilizado tanto para melhorar a reputação do governo, quanto para transferir a responsabilidade a terceiros (como uma gestão anterior). Além disso, ainda na preparação, podem surgir estratégias no estabelecimento das regras de realização da audiência (data, local, formato), em que o dia e horário podem restringir a participação do público e o dia pode limitar o tempo de avaliação das propostas, já que se o dia for próximo ao prazo de envio do

Projeto para a Câmara municipal o governo terá pouco ou nenhum tempo para avaliação adequada das propostas.

No momento público – a realização de fato – a condução pode ser realizada tanto por atores técnicos, como políticos, o que pode ser até utilizado como estratégia de direcionamento da atenção do público. A forma de apresentar a informação importa pela limitação da compreensão do público quanto pela intenção do prestador de contas em informar. Até a linguagem pode ser utilizada como mecanismo estratégico, falando mais tecnicamente informações que não desejam que seja compreendida e mais facilmente as informações mais favoráveis para o governo.

O momento posterior à audiência também não é público. De forma similar a preparação, o momento é interno e cabe ao governo decidir o que será avaliado, considerado e publicizado para os cidadãos. Como a baixa participação é recorrente, as prefeituras podem recorrer até a manipulação de documentos para envio ao Tribunal de Contas, como colher assinaturas de pessoas que não estavam presentes na audiência. Percebe-se, que apesar das audiências serem mecanismos de transparência, o próprio processo de realização das audiências não é transparente.

O estudo contribui para o entendimento das audiências públicas como fóruns de *accountability* que ocorrem de forma síncrona, focando na percepção do gestor sobre a forma que a informação é gerada e transmitida no processo de prestação de contas. Considera-se que as audiências, por serem mecanismos necessariamente síncronos, possuem maior risco de responsabilização para os gestores, mesmo que de maneira informal como através de consequências reputacionais negativas, o que gera o surgimento de estratégias dentro desses espaços – e fora deles, através da transparência.

A pesquisa sugere algumas implicações. Primeiro, para os Tribunais de Contas, que poderiam exercer maior controle e fiscalização dos mecanismos de participação, como as audiências públicas. Mesmo no estado analisado em que há algum tipo de fiscalização através de cobranças das atas, foi identificada uma baixa percepção de coerção dos atores, que relataram poder enviar até “receita de bolo” para o Tribunal, já que, para o respondente (consultor), o conteúdo não é analisado e nunca houve qualquer tipo de cobrança/esclarecimentos. Os Tribunais poderiam realizar outras ações, como as gravações das audiências e esclarecimentos/cobranças diretas aos municípios, indo além do envio habitual das atas, facilmente gerenciáveis.

Segundo, contribui para o legislativo, que sabendo dos mecanismos e estratégias adotadas nas audiências, podem exigir, através da legislação, maior transparência das informações e do escopo das audiências antes e após a sua realização, o que daria maior suporte para o cidadão e ao público em geral para se preparar e participar.

Terceiro, traz implicações para a sociedade e público em geral, que poderia atuar de forma mais ativa para cobrar o governo não somente no momento da audiência, mas organizar-se melhor para direcionar questionamentos mais qualificados nas audiências, e cobrando pela divulgação pública dos questionamentos e propostas recebidos nas audiências, por meio de devolutivas, que pode ser feito também com o apoio de outros órgãos de controle, como o Ministério Público.

Por fim, traz implicações para a legislação em vigor, que não define qual é o escopo das audiências públicas e não delimita as regras de realização. Esse formato fornece maior poder e liberdade para o governo tomar as decisões do que apresentar, como e quando. A legislação deveria estabelecer diretrizes claras de realização, como realizar fora de horário comercial; divulgação ampla e tempestiva das regras e do conteúdo, com período mínimo de antecedência; definir com quantos dias, no mínimo, a audiência deve ser realizada, considerando o prazo máximo do envio do Projeto de Lei (para as audiências de planejamento); e também normatizar procedimentos a serem adotados na fase pós-audiência, garantindo a possibilidade de acompanhamento das demandas discutidas através dos portais da transparência, por exemplo.

A pesquisa possui algumas limitações. Primeiro, para entender como funcionam os momentos que não são públicos no processo de realização das audiências públicas a pesquisa se limita à percepção e narrativa dos respondentes. Dado que o momento não é público, não é observado e analisado diretamente como ocorre esse processo, dificultando também a triangulação das informações. Segundo, o processo de realização das audiências não é regulamentado detalhadamente no Brasil, ocasionando uma falta de padronização quanto a forma de condução e estruturação desses espaços entre os municípios. A seleção de casos focada em um estado busca reduzir essas diferenças para as análises, mas também limita os resultados aos casos analisados e similares.

Os resultados e discussões abrem espaço para pesquisas futuras. Não ficou claro como mecanismos visuais podem ser utilizados estrategicamente nas audiências. Imagens, gráficos e figuras são comumente utilizados nas audiências públicas para demonstração de resultados e projeções orçamentárias, o que pode facilitar o entendimento do público. No entanto, a

literatura discute que tais mecanismos também podem ser utilizados para desvio de atenção e até manipulação de resultados através do gerenciamento de impressões (BALLARD, 2020; BRENNAN, Niamh; GUILLAMON-SAORIN; PIERCE, 2009; CHOI; GIL-GARCIA, 2021). Assim, pesquisas futuras podem investigar como os mecanismos visuais podem ser utilizados de forma estratégica nas audiências públicas ou em outros fóruns de *accountability*.

Em um dos casos identificou-se que o prefeito possuía baixa pressão externa no governo, com 100% de apoio do legislativo e boa relação com os eleitores. Nesse caso, não foi identificado o uso de estratégias ou preocupações reputacionais nas audiências públicas, que foi relatado como um espaço para discussões técnicas e orçamentárias. Isso pode sinalizar que as estratégias podem emergir sob determinadas condições, como em casos de pressões externas. Pesquisas futuras podem identificar sob quais condições tais estratégias podem ocorrer, considerando condições fiscais (nível de endividamento), políticas (relações político-partidárias), de crises (como crises financeiras, ambientais ou escândalos de corrupção), ou mesmo características pessoais dos gestores, que podem ser analisadas para explicar por que mesmo em contexto de maioria do Legislativo, estratégias não são utilizadas. Além disso, as pesquisas podem considerar também quais estratégias podem ser mais usadas em cada contexto.

Pesquisas futuras também podem considerar o estudo de como as pressões de imagem e de reputação podem afetar o comportamento do prestador de contas nos fóruns de *accountability*, como em casos de corrupção, em que os gestores podem utilizar as audiências como palcos para discursos políticos. Além disso, os papéis dos atores públicos também podem ser melhor investigados. Dada a diferença identificada entre os atores envolvidos no processo de elaboração das audiências orçamentárias e como eles se comportam nas audiências, pesquisas futuras podem considerar como os diferentes papéis e responsabilidades podem interferir no processo de realização das audiências públicas em municípios.

Ainda, estudos futuros podem considerar entender o efeito da implementação de políticas públicas para incentivar a participação, como a utilização de gatilhos de participação. Por exemplo, como a organização de apresentações culturais em conjunto com as audiências ou outras atividades pode atuar como um gatilho para a criação de "cultura de participação". Outro exemplo é a realização de Hackathons, que são maratonas criadas para o desenvolvimento de ideias normalmente da área de tecnologia (FERREIRA; FARIAS, 2018), mas que podem ser replicadas com eventos públicos para o desenvolvimento de participação social, dado que sua lógica de organização tem atraído ampla participação.

REFERÊNCIAS

- ABDELNOUR, Samer; HASSELBLADH, Hans; KALLINIKOS, Jannis. Agency and Institutions in Organization Studies. **Organization Studies**, vol. 38, no. 12, p. 1775–1792, 2017. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0170840617708007>.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinio Pública**, vol. 14, no. 1, p. 43–64, 2008. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios**. 2016. 1–210 f. Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-02032017-111312/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. A reforma gerencial do orçamento público em municípios: o papel social dos servidores como fonte de resistência. **10º IFBAE Congresso do Instituto Franco-Brasileiro de Administração de Empresas**, p. 1–17, 2019.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, vol. 10, no. 26, p. 63, 26. 2016. <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de; LINO, André Feliciano; CAVALMORETTI, Gabriel. A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, vol. 12, no. 2, p. 004–022, 2019. <https://doi.org/10.14392/asaa.2019120201>.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CARDOSO, Ricardo Lopes; CUNHA, Armando Santos Moreira da; WAMPLER, Brian. O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, vol. 16, no. e193141, p. 1–14, 2022. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>.
- BAEKGAARD, Martin; SERRITZLEW, Søren. Those Who Understand It will not be Persuaded: A Performance Information Paradox. **International Public Management Journal**, vol. 23, no. 1, p. 138–160, 2020. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1461152>.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. **Politics & Society**, 2455 TELLER RD, THOUSAND OAKS, CA 91320 USA, vol. 42, no. 1, p. 29–50, 2014. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; GANUZA, Ernesto. **Popular democracy: the paradox of participation**. Stanford, California: Stanford University Press, 2017.
- BALLARD, Andrew. Promoting Performance Information Use Through Data Visualization: Evidence from an Experiment. **Public Performance and Management Review**, vol. 43, no. 1, p. 109–128, 2020. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1592763>.
- BARROS, Antonio Teixeira de. Parlamento, cidadão e políticas ambientais: a percepção dos participantes das audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre meio ambiente.

Desenvolvimento e Meio Ambiente, vol. 58, p. 267–295, 2021. <https://doi.org/10.5380/dma.v58i0.71480>.

BEHR, Dorothée; KACZMIREK, Lars; BANDILLA, Wolfgang; BRAUN, Michael. Asking Probing Questions in Web Surveys: Which Factors have an Impact on the Quality of Responses? **Social Science Computer Review**, vol. 30, no. 4, p. 487–498, 2012. <https://doi.org/10.1177/0894439311435305>.

BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. **Public Administration Review**, vol. 69, no. 3, p. 403–417, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x>.

BOGNER, Alexander; LITTIG, Beate; MENZ, Wolfgang. Introduction: Expert Interviews — An Introduction to a New Methodological Debate. **Interviewing Experts**, , p. 1–13, 2009. https://doi.org/10.1057/9780230244276_1.

BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, vol. 13, no. 4, p. 447–468, 2007. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

BRAGATTI, Marcelo Rodrigo; DO NASCIMENTO, Valdemir Lino; CARVALHO, Lucas dos Reis. Um estudo sobre a percepção e participação popular nas audiências públicas realizadas no município de Nova Mutum-MT. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, vol. 10, no. 19, p. 83–108, 30 2021. <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4205>.

BRELÀZ, Gabriela de. A Lei Orgânica do Município e a participação em São Paulo. **Cadernos Jurídicos**, no. 46, p. 83–114, 2017.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, vol. 47, no. 4, p. 803–826, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400001>.

BRENNAN, Niamh; GUILLAMON-SAORIN, Encarna; PIERCE, Aileen. Impression management: developing and illustrating a scheme of analysis for narrative disclosures – a methodological note. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, vol. 22, no. 5, p. 789–832, 2009.

BRENNAN, Niamh M.; GUILLAMON-SAORIN, Encarna; PIERCE, Aileen. Impression management: Developing and illustrating a scheme of analysis for narrative disclosures - A methodological note. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, vol. 22, no. 5, p. 789–832, 2009. <https://doi.org/10.1108/09513570910966379>.

BREWIS, Joanna. The ethics of researching friends: On convenience sampling in qualitative management and organization studies. **British Journal of Management**, vol. 25, no. 4, p. 849–862, 2014. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12064>.

BRUMMEL, Lars. Social Accountability Between Consensus and Confrontation: Developing a Theoretical Framework for Societal Accountability Relationships of Public Sector Organizations. **Administration & Society**, vol. 53, no. 7, p. 1046–1077, 2021. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399720988529>.

BUSUIOC, E. Madalina; LODGE, Martin. The Reputational Basis of Public Accountability. **Governance**, vol. 29, no. 2, p. 247–263, 2016. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12161>.

BUSUIOC, Madalina; LODGE, Martin. Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. **Public Administration Review**, vol. 77, no. 1, p. 91–100, 2017. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12612>.

BUTTNY, Richard. Citizen Participation, Metadiscourse, and Accountability: A Public Hearing on a Zoning Change for Wal-Mart. **Journal of Communication**, vol. 60, no. 4, p. 636–659, 2010. <https://academic.oup.com/joc/article/60/4/636-659/4098434>.

CHECKOWAY, Barry. The Politics of Public Hearings. **The Journal of Applied Behavioral Science**, vol. 17, no. 4, p. 566–582, 1981.

CHOI, Iseul; GIL-GARCIA, J. Ramon. Do different presentations of performance information on government websites affect citizens' decision making? A survey experiment. **International Public Management Journal**, p. 1–40, 2021. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1913459>.

COLE, Richard L.; CAPUTO, David A. The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program. **American Political Science Review**, vol. 78, no. 2, p. 404–416, 1984. <https://doi.org/10.2307/1963372>.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas. **Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas**, p. 1–29, 2007.

CORONA, Victor P. Voices and Visions of Lower Manhattan: Organizing Civic Expression in Post-9/11 Public Hearings. **Journal of Civil Society**, vol. 3, no. 2, p. 119–135, 2007. <https://doi.org/10.1080/17448680701554217>.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte Anos De Orçamento Participativo: Análise Das Experiências Em Municípios. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 15, no. 56, p. 8–28, 2010.

CUCCINIELLO, Maria; PORUMBESCU, Gregory A.; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Review**, vol. 77, no. 1, p. 32–44, 2017. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>.

DAVIDSON, Christina. Transcription: Imperatives for Qualitative Research. **International Journal of Qualitative Methods**, vol. 8, no. 2, p. 35–52, 2009. <https://doi.org/10.1177/160940690900800206>.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; AQUINO, André Carlos Busanelli de; SILVA, Polyana Batista da; ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos. Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, vol. 14, no. 91, p. e164383, 2020. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>.

DOMINGOS, Fernando Deodato; AQUINO, André Carlos Busanelli; LIMA, Diana Vaz. The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? **Public**

Money and Management, p. 1–9, 2021. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1996691>.

DOMINGOS, Fernando Deodato; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. **Revista de Administração Pública**, vol. 53, no. 6, p. 1161–1178, 2019. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000601161&tlng=pt.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SÁNCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: Quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saude e Sociedade**, vol. 25, no. 4, p. 1075–1094, 2016. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016151668>.

EBDON, Carol. Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget process. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, vol. 14, no. 2, p. 273–294, 2002. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-14-02-2002-B006>.

EBDON, Carol; FRANKLIN, Aimee L. Citizen Participation in Budgeting Theory. **Public Administration Review**, vol. 66, no. 3, p. 437–447, May 2006. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>.

ESCHENFELDER, Kristin R. Behind the Web site: An inside look at the production of Web-based textual government information. **Government Information Quarterly**, vol. 21, no. 3, p. 337–358, 2004. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.04.004>.

ESIN, Cigdem; FATHI, Mastoureh; SQUIRE, Corinne. Narrative Analysis: The Constructionist Approach. **The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis**. [S. l.]: SAGE Publications, 2014. p. 203–216.

FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Marília Patta; GONÇALVES, Fernando Gonçalves de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 28, no. 73, p. 1–20, 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians : The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 123, no. 2, p. 703–745, 2008. Disponível em: http://cega.berkeley.edu/assets/cega_research_projects/16/The_Effect_of_Brazil_s_Publicly_Released_Audits_on_Electoral_Outcomes.pdf.

FERREIRA, Gabriel de Deus; FARIAS, Josivania Silva. The motivation to participate in citizen-sourcing and hackathons in the public sector. **BAR - Brazilian Administration Review**, vol. 15, no. 3, p. 1–23, 2018. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2018180006>.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, vol. 64, no. 1, p. 7–29, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i1.113>.

GABER, Ivor. Lies, damn lies... and political spin. **British Journalism Review**, vol. 11, no. 1, p. 60–70, 2000. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095647480001100111>.

GIOIA, Dennis A.; CORLEY, Kevin G.; HAMILTON, Aimee L. Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. **Organizational Research Methods**, vol. 16, no. 1, p. 15–31, 2013. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>.

GOULARTI, Juliano Giassi. Orçamento estadual regionalizado: a experiência de Santa Catarina. **Revista NECAT**, vol. 4, p. 6–24, 2013. Disponível em: <https://nexos.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4503>.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. **Information Polity**, vol. 16, no. 1, p. 35–50, 2011. <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0222>.

GUEST, Greg; NAMEY, Emily; CHEN, Mario. A simple method to assess and report thematic saturation in qualitative research. **PLoS ONE**, vol. 15, no. 5, p. 1–17, 2020. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0232076>.

HALL, Angela T.; FRINK, Dwight D.; BUCKLEY, M. Ronald. An accountability account: A review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. **Journal of Organizational Behavior**, vol. 38, no. 2, p. 204–224, 2017. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF02438902.pdf>.

HARTZ-KARP, Janette; BRIAND, Michael K. Institutionalizing deliberative democracy. **Journal of Public Affairs**, vol. 9, no. 2, p. 125–141, 2009. <https://doi.org/10.1002/pa.320>.

IANNIELLO, Mario; IACUZZI, Silvia; FEDELE, Paolo; BRUSATI, Luca. Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. **Public Management Review**, vol. 21, no. 1, p. 21–46, 2019. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>.

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. São Paulo: TCESP, 2019.

JACOBS, Jan F. Budgeting and Budgetary Control. **SSRN Electronic Journal**, , p. 300, 2003. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.400120>.

JÁVOR, István; JANCSICS, David. The Role of Power in Organizational Corruption: An Empirical Study. **Administration and Society**, vol. 48, no. 5, p. 527–558, 2016. <https://doi.org/10.1177/0095399713514845>.

JOHNSON, Brad; JONES, Peter A.; REITANO, Vincent. Stakeholder Networks and Inclusive Public Participation Mechanisms in the Public Budgeting Process. **Urban Governance**, p. 0–33, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2021.12.007>.

KASYMOVA, Jyldyz. Understanding the Challenges and Sustainability of Citizen Engagement in the Budgeting Processes of Developing Countries. **Administration and Society**, vol. 49, no. 3, p. 374–393, 2017. <https://doi.org/10.1177/0095399714558713>.

KENNEDY, Brianna L.; THORNBERG, Robert. Deduction, Induction, and Abduction. **The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection**. [S. l.: s. n.], 2018. p. 49–64.

KIM, Soojin; SCHACHTER, Hindy. Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea. **Public Performance and Management Review**, vol. 36, no. 3, p. 456–471,

2013. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360304>.

KLEIN, Rodrigo Hickmann; KLEIN, Deisy Cristina Barbiero; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 16, no. 4, p. 692–715, 2018. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512018000400692&lang=pt.

KLISCHEWSKI, Ralf; SCHOLL, Hans Jochen. Information quality as a common ground for key players in e-Government integration and interoperability. **Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences**, vol. 4, no. C, p. 72, 2006. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2006.221>.

KNOBLOCH, Katherine R.; GASTIL, John; REEDY, Justin; CRAMER WALSH, Katherine. Did They Deliberate? Applying an Evaluative Model of Democratic Deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. **Journal of Applied Communication Research**, vol. 41, no. 2, p. 105–125, 2013. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00909882.2012.760746>.

KRENJOVA, Jelizaveta; RAUDLA, Ringa. Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. vol. 14, no. 1, p. 18–46, 2013.

LANDO, Tom. The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation? **National Civic Review**, vol. 92, no. 1, p. 73–82, 2003. <https://doi.org/10.1002/ncr.7>.

LEE, Taejun (David); LEE-GEILLER, Seulki; LEE, Byung Kwan. Are pictures worth a thousand words? The effect of information presentation type on citizen perceptions of government websites. **Government Information Quarterly**, vol. 37, no. 3, p. 101482, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101482>.

LIAO, Yuguo; ZHANG, Yahong. Citizen participation in local budgeting: Mechanisms, political support, and city manager's moderating role. **International Review of Public Administration**, vol. 17, no. 2, p. 19–38, 2012. <https://doi.org/10.1080/12294659.2012.10805226>.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade e Finanças**, vol. 29, no. 76, p. 26–40, 2018. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>.

LINO, André Feliciano; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de; STECCOLINI, Ileana. Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil. **Critical Perspectives on Accounting**, vol. in press, p. 102384, 2021. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1045235421001039>.

MABILLARD, Vincent; ZUMOFEN, Raphael. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. **Public Policy and Administration**, vol. 32, no. 2, p. 110–129, 1. 2017. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076716653651>.

MACHADO, Raquel Mendes da Silva; GOULARTE, Jeferson Luís Lopes; RAMOS, Thadeu

José Franciso. A percepção dos gestores públicos e da comunidade local sobre o processo de elaboração do orçamento participativo no município de Santana do Livramento. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, vol. 4, no. 2, p. 22–38, 2017.

MAHLER, Julianne; REGAN, Priscilla M. Crafting the message: Controlling content on agency Web sites. **Government Information Quarterly**, vol. 24, no. 3, p. 505–521, 2007. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0740624X06000980>.

MARENGO, Sabrina Trejes; DIEHL, Carlos Alberto. A Possibilidade do Controle Social Mediante o Acesso a Informações em Sites dos Municípios Gaúchos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, vol. 14, no. 3, p. 120–133, 2011.

MAZZON, José Afonso. Avaliação do programa de alimentação do trabalhador: Subsídios à formulação de um plano de marketing social. **Revista de Administração**, vol. 28, no. 4, p. 33 a 58, 1983. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/167313>.

MCCONNELL-HENRY, Tracy; JAMES, Ainsley; CHAPMAN, Ysanne; FRANCIS, Karen. Researching with people you know: Issues in interviewing. **Contemporary Nurse**, vol. 34, no. 1, p. 2–9, 2010. <https://doi.org/10.5172/conu.2009.34.1.002>.

MCKINNON, Jill. Reliability and Validity in Field Research: Some Strategies and Tactics. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, vol. 1, no. 1, p. 34–54, 1988. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/EUM0000000004619/full/html>.

MEHO, Lokman I. E-mail interviewing in qualitative research: A methodological discussion. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, vol. 57, no. 10, p. 1284–1295, 2006. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/asi.22883/abstract>.

MERKL-DAVIES, Doris M.; BRENNAN, Niamh M.; MCLEAY, Stuart J. Impression management and retrospective sense-making in corporate narratives: A social psychology perspective. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, vol. 24, no. 3, p. 315–344, 2011. <https://doi.org/10.1108/09513571111124036>.

MESQUITA, Tiemi Suzuki; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Nível de transparência sobre as audiências públicas orçamentárias em grandes municípios. **4º Congresso UFU de Contabilidade**, , p. 21, 2021. Disponível em: <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0051.pdf>.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, vol. 18, no. 3, p. 233–242, 2013. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>.

MULGAN, Richard. **Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies**. [S. l.: s. n.], 2003. vol. 53.

NALBANDIAN, John; AGENDA, Public; HAMPSHIRE, New. The new laboratories of democracy. Part two: Beyond the public hearing. **National Civic Review**, vol. 98, no. 2, p. 9–14, 2009. <https://doi.org/10.1002/ncr.246>.

NOLLENBERGER, Karl; MAHER, Craig; BEACH, Paul; MCGEE, M. Kevin. Budget Priorities and Community Perceptions. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, vol. 24, no. 2, p. 255–277, 2012.

OBAR, Jonathan A.; SCHEJTER, Amit M. Inclusion or illusion? An analysis of the FCC's public hearings on media ownership 2006-2007. **Journal of Broadcasting and Electronic Media**, vol. 54, no. 2, p. 212–227, 2010. <https://doi.org/10.1080/08838151003735000>.

OECD. (2020). *Auditing Decentralised Policies in Brazil*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/30023307-en>

OVERMAN, Sjors; SCHILLEMANS, Thomas. Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. **Public Administration Review**, vol. 82, no. 1, p. 12–22, 2022. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13417>.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice**. [S. l.: s. n.], 2015.

PARK, Yaerin. **Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study**. 2020. 24 f. 2020.

PATZ, Ronny; THORVALDSDOTTIR, Svanhildur; GOETZ, Klaus H. Accountability and Affective Styles in Administrative Reporting: The Case of UNRWA, 1951–2020. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 32, no. 1, p. 111–129, 2022. <https://academic.oup.com/jpart/article/32/1/111/6314365>.

PAULIN, Alois. The Quantum Budget vs . Participatory Budgeting. A Comparison of Advanced Concepts for Involving Citizens in Public Funding. **Annual International Conference on Digital Government Research**, p. 154–158, 2019.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administracao Publica**, vol. 42, no. 3, p. 471–493, 2008. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122008000300003>.

PIOTROWSKI, Suzanne; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; DEAT, Felix. Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens' Attitudes. **Public Performance and Management Review**, vol. 42, no. 5, p. 1005–1028, 2019. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>.

POWER, Michael K.; GENDRON, Yves. Qualitative research in auditing: A methodological roadmap. **Auditing**, vol. 34, no. 2, p. 147–165, 2015. <https://doi.org/10.2308/ajpt-10423>.

QU, Sandy Q; DUMAY, John. The qualitative research interview. **Qualitative Research in Accounting and Management**, vol. 8, no. 3, p. 238–264, 2011. <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>.

RAPLEY, Tim. Sampling Strategies in Qualitative Research. **The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis**. [S. l.]: SAGE Publications, 2014. p. 49–64.

RASHID, Yasir; RASHID, Ammar; WARRAICH, Muhammad Akib; SABIR, Sana Sameen; WASEEM, Ansar. Case Study Method: A Step-by-Step Guide for Business Researchers. **International Journal of Qualitative Methods**, vol. 18, p. 1–13, 2019. <https://doi.org/10.1177/1609406919862424>.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A metamorfose do orçamento participativo: Mudança de

governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 20, no. 41, p. 235–252, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100014>.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, vol. 47, no. 4, p. 901–925, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400005>.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: A framework for evaluation. **Science Technology and Human Values**, vol. 25, no. 1, p. 3–29, 2000. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BRAGA, Sergio; CARLOMAGNO, Marcio Cunha; MARIOTO, Djiovanni Jonas França; BRUM, Murilo; BORGES, Tiago. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). **Revista do Serviço Público**, vol. 70, no. 4, p. 693–734, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3543>.

SANDER, Josué Alexandre; PEDRALLI, Josué Reinaldo. As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torna-las de fato públicas? **1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**, p. 1–14, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. **Politics & Society**, vol. 26, no. 4, p. 461–510, 17. 1998. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026004003>.

SAUNDERS, Benjamin; SIM, Julius; KINGSTONE, Tom; BAKER, Shula; WATERFIELD, Jackie; BARTLAM, Bernadette; BURROUGHS, Heather; JINKS, Clare. Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. **Quality and Quantity**, vol. 52, no. 4, p. 1893–1907, 2018. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>.

SCHILLEMANS, Thomas. Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. **Public Management Review**, vol. 18, no. 9, p. 1400–1420, 2016. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2015.1112423>.

SCHILLEMANS, Thomas; OVERMAN, Sjors; FAWCETT, Paul; FLINDERS, Matthew; FREDRIKSSON, Magnus; LAEGREID, Per; MAGGETTI, Martino; PAPADOPOULOS, Yannis; RUBECKSEN, Kristin; RYKKJA, Lise Hellebø; SALOMONSEN, Heidi Houlberg; SMULLEN, Amanda; WOOD, Matt. Understanding Felt Accountability. **Governance**, vol. 34, no. 3, p. 893–916, 2021. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12547>.

SHAH, Anwar. **Budgeting and Budgetary Institutions**. Washington, DC: The World Bank, 2007. <https://doi.org/10.2139/ssrn.400120>.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Participação social nas Políticas Públicas Federais do Brasil: uma análise dos formatos e desenhos dos arranjos participativos vinculados às políticas públicas. **Revista de Gestión Pública**, vol. III, p. 121–161, 2014.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. **INTERNATIONAL JOURNAL OF URBAN AND REGIONAL RESEARCH**, 111 RIVER ST, HOBOKEN 07030-5774, NJ USA, vol. 32, no. 1, p. 164–178, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>.

SPEEDEN, Eduardo Andrade; PEREZ, Olivia Cristina. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 12, no. 1, 2020.

STURZA, Janaína Machado; RODRIGUES, Bruna Dos Passos. Diálogos Entre Políticas Públicas E Direito À Saúde: As Audiências Públicas Enquanto Instrumento De Participação Popular Sob a Perspectiva Da Teoria Da Ação Comunicativa De Habermas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, vol. 7, no. 2, p. 375, 2019. <https://doi.org/10.25245/rdspp.v7i2.402>.

TAYLOR, Jodie. The intimate insider: Negotiating the ethics of friendship when doing insider research. **Qualitative Research**, vol. 11, no. 1, p. 3–22, 2011. <https://doi.org/10.1177/1468794110384447>.

TOPAL, Cagri. The Construction of general public interest: Risk, legitimacy, and power in a public hearing. **Organization Studies**, vol. 30, no. 2–3, p. 277–300, 2009. <https://doi.org/10.1177/0170840608101481>.

TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian; PEIXOTO, Tiago. Of democratic governance and revenue: Participatory institutions and tax generation in Brazil. **Governance**, vol. 34, no. 4, p. 1193–1212, 2021. <https://doi.org/10.1111/gove.12552>.

UITTENBROEK, Caroline J.; MEES, Heleen L.P.; HEGGER, Dries L.T.; DRIESSEN, Peter P.J. The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, vol. 62, no. 14, p. 2529–2547, 2019. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>.

WATKINS, Daphne C. Rapid and Rigorous Qualitative Data Analysis: The “RADaR” Technique for Applied Research. **International Journal of Qualitative Methods**, vol. 16, no. 1, p. 1–9, 2017. <https://doi.org/10.1177/1609406917712131>.

YANG, Kaifeng. Assessing China’s public price hearings: Symbolic aspects. **International Journal of Public Administration**, vol. 26, no. 5, p. 497–524, 2003. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1081/PAD-120019233>.

YANG, Kaifeng. Further Understanding Accountability in Public Organizations. **Administration & Society**, vol. 44, no. 3, p. 255–284, 2012. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399711417699>.

YEONG, May Luu; ISMAIL, Rosnah; ISMAIL, Noor Hassim; HAMZAH, Mohd Isa. Interview protocol refinement: Fine-tuning qualitative research interview questions for multi-racial populations in Malaysia. **Qualitative Report**, vol. 23, no. 11, p. 2700–2713, 2018. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2018.3412>.

ZORZAL, 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, no. 64, p. 23–46, 2017. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400023&lng=pt&tlng=pt.

APÊNDICE A – PROTOCOLO DE ENTREVISTAS

Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Uberlândia.

1. Pode comentar brevemente sobre sua atuação profissional? Tempo de experiência no setor público, formação e atuação?

[caracterização do respondente]

2. Pode comentar como em geral é a participação de terceiros nas audiências públicas em seu município?

[Captar: pressão na realização das audiências.]

Pontos de atenção:

- a. Vereadores (oposição, situação), sociedade, observatórios, mídia, funcionários da prefeitura... quem participa?
 - b. As audiências são gravadas ou transmitidas de alguma forma?
3. Pode comentar como as audiências são preparadas internamente? Como as informações das audiências públicas orçamentárias são definidas, ou organizadas para a apresentação? O interesse é nas audiências de LOA, e de LDO - elaboração e acompanhamento.

[Captar: entender a organização/preparação, como é feita a definição do que vai ou não para audiência. O orçamento é uma peça que tem muitas informações, muitas delas privadas até certo ponto, onde deve haver uma seleção ali pelos atores para o que vai e o que não vai ser falado. Como isso ocorre?]

Pontos de atenção:

- a. Decisões políticas, impedindo ou sugerindo algum tipo de informação?
 - b. Quem decide?
 - c. Qual é o conteúdo que eles consideram relevante (considerar que as matérias são extensas. Então sempre haverá alguma seleção)?
 - d. Estratégias de seleção para a apresentação da informação, de acordo com sua natureza (positiva / negativa)?
4. Existe algum tipo de reunião prévia interna na prefeitura, discutindo a audiência pública?

Pontos de atenção:

- a. O conteúdo é extenso, e pode haver alguma forma de seleção sobre o que vai ser apresentado.
 - b. O foco está nessa eventual seleção. Quem decide a seleção?
 - c. Alguns períodos, como o período eleitoral, mudam a forma de seleção dos dados para as audiências?
5. Existe algum assunto que não está diretamente alinhado com as discussões orçamentárias, mas que, por algum motivo, é tratado nas audiências?
 - a. Se sim, poderia dar alguns exemplos?
6. Pode descrever como é o ambiente das audiências públicas? É um auditório, o plenário da Câmara Municipal? Descreva um pouco sobre o local por favor.
 [Captar: aspectos materiais que podem estar influenciando a transparência e participação]
 - a. As informações são projetadas em um tipo de telão para os participantes?
 - b. Existe separação física entre os participantes externos e os representantes do Executivo que estão apresentando o conteúdo?
7. Pode comentar como em geral as audiências públicas são conduzidas? Pode falar sobre a dinâmica?
 Captar: detalhamento da condução das audiências, como os discursos são (se são) planejados e falados. O foco é captar estratégias presentes nos rituais das audiências públicas]
 Pontos de atenção:
 - a. Tem uma ordem, um roteiro?
 - b. Quem em geral apresenta?
 - c. Existe alguma alternância na apresentação entre os participantes do Governo?
 - d. As audiências são separadas por área?
 - e. Como são abordados assuntos sensíveis ao Governo, como uma nova despesa por exemplo, ou um novo passivo?
 - f. Adota-se alguma estratégia diferente para apresentar “boas notícias”?
8. Como é organizado o momento de diálogo e participação? Ou seja, como os participantes podem se manifestar?

[Captar: a condução envolve tanto o momento de fala do público, quanto a forma de resposta. Pode ser definida em edital prévio, regras divulgadas na abertura da audiência, ou mesmo não formalizado, pode existir alguma prática já habitualizada]

9. Em relação à participação dos vereadores nas audiências, como é a participação (frequência, atuação durante as audiências)?
 - a. Você percebe diferenças na atuação durante a audiência entre vereadores da situação ou da oposição?
 - b. A forma como uma resposta para uma questão apresentada por vereador da situação é diferente daquela de uma questão formulada por um vereador da oposição?
10. As informações são disponibilizadas antes das audiências para os participantes, ou são apresentadas no momento da audiência?

Pontos de atenção:

- a. Os cidadãos poderiam se preparar para as audiências?
 - b. Se não tem as informações antes, como levantar questionamentos?
11. Comente um pouco sobre os encaminhamentos posteriores à reunião de audiência pública.

[Captar: Quem participa, como, detalhamento.]

Pontos de atenção:

É elaborada uma ata? Comente um pouco sobre como é a elaboração da ata. Quem elabora? Ela é assinada? A ata é cobrada pelo Tribunal de Contas, por exemplo?

- a. Alguém já questionou sobre o conteúdo da ata?
 - b. Que tipos de informações são disponibilizadas no site para consulta (ou nenhuma)? Ex.: Atas, vídeos das audiências, etc.
12. Para encerrar, pela sua experiência, o que não deu certo em audiências anteriores e foi descontinuado? Ou seja, o que “não funciona”?