

Fóruns de *accountability* síncrona: a dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias

Tiemi Suzuki Mesquita ¹

Ricardo Rocha de Azevedo ¹

¹ Universidade Federal de Uberlândia / Faculdade de Ciências Contábeis, Uberlândia / MG – Brasil

As audiências públicas orçamentárias são espaços de transparência e participação social. Esses espaços podem ser considerados fóruns de *accountability* síncrona, em que a prestação de contas e a responsabilização podem ocorrer no mesmo momento, o que gera preocupação para o prestador de contas quanto às possíveis formas de responsabilização. Esta pesquisa teve como objetivo analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas prefeituras municipais. Foi realizada uma pesquisa qualitativa interpretativista, por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos como principal fonte de coleta. Os resultados indicam que os responsáveis pelas audiências públicas adotam estratégias para minimizar os riscos reputacionais e de responsabilização. As estratégias ocorrem em diferentes momentos: (i) na etapa de preparação, com a definição das regras de participação e o uso de *filtro informativo*; (ii) durante a sua realização, na *forma de apresentação* das informações e no *direcionamento de atenção* do público; e (iii) na etapa pós-audiência, por meio de *baixa transparência* e até *manipulação de documentos*. 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, transformando-as em um teatro. Os resultados trazem implicações para os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, que poderiam exercer maior controle e fiscalização das audiências; para a sociedade, que poderia atuar de forma mais ativa e organizada; e, ainda, para a legislação em vigor, que poderia estabelecer diretrizes claras para a realização das audiências.

Palavras-chave: audiências públicas orçamentárias; fóruns de *accountability* síncrona; transparência; uso estratégico da informação; governos locais.


Foros síncronicos de *accountability*: la dinámica interna de las audiencias públicas presupuestarias

Las audiencias públicas presupuestarias son espacios de transparencia y participación social. Estos espacios pueden considerarse como foros de *accountability* síncronicos, en los que la rendición de cuentas y la responsabilización pueden ocurrir al mismo tiempo, lo que genera preocupaciones para el rendidor de cuentas sobre las posibles formas de responsabilización. Esta investigación tuvo como objetivo analizar cómo ocurre la dinámica de las audiencias públicas de presupuesto organizadas por los municipios. Se realizó una investigación cualitativa e interpretativa, utilizando como principal fuente de recolección de datos entrevistas semiestruturadas a gestores públicos. Los resultados indican que los responsables de las audiencias públicas adoptan estrategias, minimizando los riesgos reputacionales y de responsabilización. Las estrategias ocurren en diferentes momentos: (i) en la etapa de preparación, con la *definición de las reglas* de participación y el uso del *filtro informativo*; (ii) durante su ejecución, en la *forma de presentar la información* y *dirigir la atención del público*; y, (iii) en la etapa posterior a la audiencia, a través de la *baja transparencia* e incluso *manipulación de documentos*. La investigación contribuye a la comprensión de las audiencias como foros de esperada rendición de cuentas, en los que la expectativa del rendidor de cuentas puede orientar la dinámica de las audiencias públicas, transformándolas en un teatro. Los resultados tienen implicaciones para los Tribunales de Cuentas y el Poder Legislativo, que podrían ejercer un mayor control e inspección de las audiencias; para la sociedad, que podría actuar de forma más activa y organizada; y también para la legislación vigente, que podría establecer lineamientos claros para la celebración de audiencias.


Palabras clave: audiencias públicas presupuestarias; foros de *accountability* síncronicos; transparencia; uso estratégico de la información; gobiernos locales.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220122>

Artigo recebido em 11 abr. 2022 e aceito em 26 set. 2022.

ISSN: 1982-3134 


Editora-chefe:


Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 


Editora adjunta:

Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Pareceristas:

Marco Antonio Carvalho Teixeira (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Élida Graziane Pinto (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Sónia Paula da Silva Nogueira (Instituto Politécnico de Bragança, Bragança – Portugal; Centro de Investigação em Ciência Política, Braga – Portugal) 

Um dos revisores não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

Synchronous accountability forums: the internal dynamics of budget public hearings

Budget public hearings are spaces for transparency and social participation. These spaces can be considered synchronous accountability forums, where the rendering of accounts and the attribution of responsibilities can co-occur, raising concerns for the responsible parties about possible accountability models. This qualitative and interpretative research analyzed the dynamics of public budget hearings organized by Brazilian municipalities using semi-structured interviews with public managers. The results indicate that those responsible for public hearings adopt strategies minimizing reputational and accountability risks at different times: (i) in the preparation stage, with the *definition of participation rules* and the use of an *informational filter*; (ii) during execution, in the form of the presentation of information and in directing the public's attention; and, (iii) in the post-hearing stage, through *low transparency* and *document manipulation*. The research contributes to understanding hearings as forums of expected accountability, in which the expectation of the authorities can direct the dynamics of public hearings, transforming them into a theater performance. The results have implications for the courts of accounts and the legislative branch, which could exercise greater control and inspection of the hearings; for society, which could act in a more active and organized way; and also for the legislation in force, which could establish clear guidelines for holding hearings.

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

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem aos revisores anônimos pelos seus comentários construtivos à pesquisa. Agradecemos ainda ao grupo de pesquisa *Public Sector Accounting and Governance in Brazil* (PSAGiB) pelas contribuições em versões prévias dessa pesquisa.

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, Rezende, Oliveira, & Pereira, 2014; Lando, 2003).

Embora as audiências públicas sejam difundidas como mecanismos de transparência e participação, são caracterizadas como espaços convidados (*invited spaces*) (Cornwall & Coelho, 2007), cujas regras da dinâmica geralmente são definidas pelo Estado, e a sociedade é apenas convidada para participar. No contexto brasileiro, isso é potencializado pela falta de legislação específica para as audiências, que inexistente, embora seja exigida legalmente (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 48).

As audiências orçamentárias podem ser vistas como fóruns de *accountability*, ou seja, um espaço em que o governo (*account-giver*) presta contas a um fórum (*account-holders*) (Bovens, 2007a), que, nesse caso, pode assumir diversas posições e diferentes públicos, como representantes da sociedade civil, o Poder Legislativo, a mídia e membros da oposição (Brummel, 2021). Os fóruns de *accountability* discutidos pela literatura geralmente ocorrem em formato assíncrono, em que a interação entre o *account-giver* e o *account-holder* possui um intervalo de tempo a cada interação, o que permite tempo para reflexão e resposta. A pesquisa de Rocha (2013), que analisou a *accountability* em pareceres dos Tribunais de Contas, e o trabalho de Patz, Thorvaldsdottir, e Goetz

(2022), que analisou o uso de sentimentos nos relatórios públicos, são exemplos de *accountability* assíncrona. 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, as respostas e as 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 de 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 as boas notícias e omitir/ofuscar as más notícias (Mahler & Regan, 2007), ou utilizar uma informação de maneira 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).

Os aspectos levantados pela literatura focam apenas o momento público da audiência. Não está claro, na literatura, como as decisões internas dos organizadores – seja anterior, seja posterior às audiências – são tomadas e como elas podem envolver estratégias relacionadas com a forma pela qual as informações são produzidas e utilizadas, de modo que podem influenciar e moldar as audiências públicas. Exceções são Grimmelikhuijsen (2011), Mahler e Regan (2007) e Piotrowski, Grimmelikhuijsen, e Deat (2019), que abordam esse tema em outros contextos, como websites e os demais meios de comunicação.

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas prefeituras municipais. Como dinâmica das audiências, a pesquisa considera 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 com as prefeituras do estado de São Paulo como unidades de análise. A pesquisa busca contribuir com a literatura de transparência pública, propondo uma análise que vai além do momento público das audiências e focando as decisões internas e possíveis estratégias de uso da informação envolvidas nesse processo. Busca, ainda, contribuir com a literatura de *accountability*, discutindo um tipo de fórum pouco explorado, que é de mecanismos síncronos. A contribuição também é direcionada para a literatura de *accountability* percebida (Schillemans et al., 2021), que considera a expectativa de responsabilização do gestor antes da prestação de contas, que pode gerar estratégias de condução e uso das informações.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Accountability* síncrona

O termo *accountability* refere-se à obrigação de prestar contas, justificar e explicar (Bovens, 2007b). Em geral, os fóruns de *accountability* ocorrem de forma assíncrona e são compostos por

alguns elementos: (i) a informação que o *account-giver* deve fornecer aos *account-holders*; (ii) a possibilidade de debate e questionamentos; e (iii) a chance de consequências ou sanções do fórum, que pode até mesmo “denunciar uma política ou condenar publicamente o comportamento” (Bovens, 2007a, p. 451).

As audiências públicas do processo orçamentário podem ser entendidas como um fórum de *accountability* esperada (Bovens, 2007a; Buttny, 2010; Schillemans, 2016), em que um ator rende contas a um responsável (Bovens, 2007b; Busuioc & Lodge, 2017) e espera ser responsabilizado em dado momento. A *accountability* esperada surge nas audiências nas quais, em um momento síncrono, os prestadores de contas podem tentar prever e antecipar possíveis pressões e riscos de responsabilização, razão pela qual alteram seu comportamento, as informações e a forma de prestar contas (Schillemans, 2016).

Dado que as informações são fornecidas pelos agentes, o espaço é moldado por eles e o fórum é um encontro para o qual se é 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 e, assim, desenvolve estratégias relacionadas com a maneira como a informação é organizada e apresentada.

Os campos psicológico e comportamental abordam a *accountability* de uma forma particularmente diferente: “O que importa é como a *accountability* é percebida pelo indivíduo em vez 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, como o momento interno anterior, em que as pressões do fórum de *accountability* são antecipadas pelo gestor, gerando um comportamento defensivo e estratégico.

Uma perspectiva que explica as decisões e o comportamento dos gestores públicos é a de *accountability* percebida (*felt accountability*) (Hall, Frink, & Buckley, 2017; Schillemans et al., 2021). De forma similar ou complementar à discussão de *accountability* esperada (Schillemans, 2016), a *accountability* percebida 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). Essa resposta dos atores, no caso das audiências públicas, pode envolver um movimento antecipatório do julgamento, ou seja, os gestores podem temer os questionamentos e a possibilidade de responsabilização pelo público e alterar previamente o comportamento e/ou as informações publicizadas.

Busuioc e Lodge (2016) sugerem que essa antecipação das avaliações negativas pode gerar uma preocupação reputacional que molda como os agentes prestam contas nos fóruns de *accountability*, ou seja, aqueles que prestam as contas podem não estar interessados em ser fiéis aos fatos ou fazer a prestação com informações “distorcidas” (Busuioc & Lodge, 2016).

Essas circunstâncias podem ser observadas também em estudos sobre transparência (Grimmelikhuijsen, 2011; Mahler & Regan, 2007; Piotrowski et al., 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 as informações positivas em comparação

com aquelas que podem ser mais sensíveis ou complexas quando divulgadas (Eschenfelder, 2004). O uso desse tipo de mecanismo na transparência e nos fóruns de *accountability* sugere uma seleção do conteúdo divulgado, uma vez que há dificuldade em distinguir até que ponto a transparência nos fóruns de *accountability* está sendo completa/integra (Grimmelikhuijsen, 2011), com informações neutras, sejam elas positivas ou negativas.

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). 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 permitir que os cidadãos participem desse processo decisório (Yang, 2003; Zorzal & Carlos, 2017).

A literatura de participação social e democracia deliberativa ressalta a importância do envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas (Bohman & Rehg, 1997; Hartz-Karp & Briand, 2009), já que essas decisões afetam diretamente o público. Diante da insatisfação dos eleitores quanto aos seus representantes (Abranches, 2018), esse tipo de participação possibilita a introdução de elementos de democracia participativa na democracia representativa, como no cenário brasileiro (Costa, 2010; Sacramento & Pinho, 2016).

Embora os pontos positivos e a importância das audiências públicas já sejam aceitos, estudos anteriores também enfatizam as dificuldades do funcionamento eficaz desses espaços, por exemplo, a baixa participação social (Lando, 2003; Zorzal & Carlos, 2017) e a falta de adequação da linguagem técnica (Sander & Pedralli, 2013). A baixa participação pode ser motivada pela confiança reduzida no governo (Kasymova, 2017), falta de interesse, desinformação sobre a existência de tais espaços ou horário inviável (Bragatti, Nascimento, & Carvalho, 2021). Além disso, nem sempre os participantes são representantes populares, mas defensores dos 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, cuja dinâmica geralmente possui uma etapa de apresentação das informações já preparada e selecionada previamente por parte do governo e os cidadãos são ouvintes (Lando, 2003; Rowe & Frewer, 2000). Em seguida, há um breve período para a participação de forma controlada. São palcos coordenados pelo governo, que também utiliza o espaço para discursos políticos e outras discussões (Brelàz & Alves, 2013; Corona, 2007).

Os convites para a participação nem sempre são tempestivos, e o dia e o horário marcados podem não favorecer a participação (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. Em alguns

casos, elas se resumem ao registro de demandas (Brelàz & Alves, 2013; Zorzal & Carlos, 2017). Esse formato nem sempre permite comunicação e participação social, pois “as contribuições devem ser um diálogo, e não uma palestra” (Ebdon, 2002, p. 284). Por exemplo, nas audiências públicas da cidade de São Paulo, SP, há apenas um breve período (cerca de três minutos) para a fala da sociedade, sem direito à réplica ou tréplica que possam efetivar um diálogo/discussão sobre as demandas (Brelàz & Alves, 2013), nem devolutivas à sociedade (Fonseca et al., 2014).

Essas audiências públicas podem ser vistas também como práticas de busca por legitimidade (Topal, 2009), em que a criação de um fórum aparentemente democrático objetiva demonstrar a inserção da sociedade na tomada de decisão, mas que já está pré-definida. Topal (2009) afirma que as audiências não são realizadas para promover participação, mas legitimar ações e interesses particulares de quem as executa.

Tais estudos sobre audiências públicas focam nas informações e nos aspectos públicos delas. Não foram encontrados estudos que abordassem como as audiências públicas são planejadas e organizadas e a forma como a informação é utilizada nesses espaços, tampouco sua dinâmica, que deve considerar a etapa de preparação prévia e o tratamento posterior às demandas recebidas.

3. METODOLOGIA

3.1. Seleção dos casos para análise

A pesquisa segue uma metodologia qualitativa e interpretativista, com o foco no aprofundamento dos casos. Busca-se transferibilidade (Power & Gendron, 2015), ou seja, generalizar proposições teóricas sobre o fenômeno.

Os casos de análise consistem em prefeituras municipais do estado de São Paulo (SP). O estado foi selecionado em consideração às divergências entre a pressão causada pelos Tribunais de Contas (Lino & Aquino, 2018) e um levantamento prévio feito de pedidos realizados pelo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) dos 26 tribunais responsáveis pela fiscalização das prefeituras. Dos 24 que responderam, 50% declararam que as prefeituras não enviam informações sobre audiências e 46% realizam algum tipo de acompanhamento; um se recusou a responder (4%). Tais respostas sugerem divergência 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 (TCE-SP) tem se manifestado sobre o tema, estabelecendo prazos e diretrizes gerais (TCE-SP, 2019, 2020), o que demonstra alguma preocupação com as audiências orçamentárias.

A Tabela 1 apresenta informações sobre as audiências públicas do Índice de Efetividade de Gestão Fiscal (IEGM), utilizado pelo TCE-SP, que permite uma visão sobre a situação dos municípios de São Paulo.

TABELA 1 ACOMPANHAMENTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS IEGM – TCE-SP

Pergunta	2019			
	Média	Mín.	Máx.	DP
A prefeitura realizou audiências públicas?	1	0	1	0,04
As audiências são documentadas (atas etc.)?	0,98	0	1	0,14
As demandas das audiências são divulgadas?	0,63	0	1	0,48
Realiza audiências de acompanhamento (quadrim.)?	0,98	0	1	0,13
Existem outras formas de participação?	0,42	0	1	0,49
A inclusão das demandas pode ser monitorada?	0,18	0	1	0,39

Fonte: Elaborada com base nos dados do IEGM – TCE-SP (2019).

Notas: (1) N = 644 prefeituras. (2) Foi considerado: 1 - Sim; 0 - Não.

Nota-se que praticamente todos os municípios do estado declararam realizar as audiências públicas orçamentárias, bem como realizam sua documentação em ata. No entanto, quando se trata da transparência das informações referentes 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.

Foram realizadas 25 entrevistas com 19 respondentes em 23 prefeituras cujas características estão apresentadas na Tabela 2. A diferença entre o número de respondentes e prefeituras ocorre, pois, alguns respondentes, como consultores, podem atuar em mais de um município.

Os municípios variaram entre pequeno, médio e grande porte e demonstram, em média, alto índice de transparência. A pesquisa não considerou *ex-ante* o estabelecimento de um número fixo de casos/entrevistas. O que importa é a saturação teórica, ou seja, atingir um nível de conhecimento e profundidade sobre o fenômeno até que o problema da pesquisa seja respondido e que novas entrevistas não revelem *insights* inéditos (Nowell & Albrecht, 2019; Saunders et al., 2018).

TABELA 2 CARACTERÍSTICAS DOS CASOS

Caso	Nº de entrevistas realizadas	População (1.000 habitantes) (a)	Transparência MPF (2016) (b)	Consultoria (2019) (a)	Dependência de receitas (c)	Receita per capita (2019)	Vereadores na base do prefeito (2016) (d) (%)	Existência de Conselho Municipal de Transparência (a)	Disponibilização de informações			Atuação do controle interno	
									Orçamento (a)	Execução orçamentária (a)	Nas peças orçamentárias (a)	Nas metas de planejamento e fiscais (a)	
1	1	104	2,4	Sim	0,0809	3.299	35	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2	1	169	4,6	-	0,1028	3.447	68 ↑	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
3	1	691	4,6	Não	0,1284	3.602	57 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
4	1	238	4,7	Não	0,1253	2.626	29	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
5	1	93	5,7	-	0,1307	4.746	53 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
6	1	45	5,9	Não	0,0400	3.480	85 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
7	1	31	6,1	Sim	0,0503	3.156	36	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
8	1	5	6,3	Sim	0,0160	5.465	89 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
9	1	21	6,5	Sim	0,0490	3.648	9	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
10	1	103	6,8	Sim	0,0696	3.778	65 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
11	1	40	7,2	Sim	0,0723	3.496	50	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
12	1	109	7,9	Sim	0,0757	15.608	31	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim
13	1	3	8,1	Sim	0,0289	7.385	56 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
14	1	236	8,2	Não	0,1434	3.413	32	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
15	1	14	8,2	Sim	0,0934	4.613	67 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Continua

Caso	Nº de entrevistas realizadas	População (1.000 habitantes) (a)	Transparência MPF (2016) (b)	Consultoria (2019) (a)	Dependência de receitas (c)	Receita per capita (2019)	Vereadores na base do prefeito (2016) (d) (%)	Existência de Conselho Municipal de Transparência (a)	Disponibilização de informações			Atuação do controle interno		
									Orçamento (a)	Execução orçamentária (a)	Nas peças orçamentárias (a)	Nas peças orçamentárias (a)	Nas metas de planejamento e fiscais (a)	
16	2	419	8,3	Sim	0,1565	5.740	45	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
17	1	55	8,8	Sim	0,0813	3.165	29	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
18	4	703	9	Não	0,1192	4.038	36	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
19	1	152	9,2	Sim	0,0884	3.562	73 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
20	1	142	9,6	Sim	0,0971	6.608	42	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
21	1	6	9,6	Sim	0,0588	4.985	56 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
22	1	20	9,7	Sim	0,1814	7.591	89 ↑	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
23	1	44	NA	Sim	0,0601	2.765	38	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	

Notas: (1) Ordenado pela transparência apurada pelo MPF; (2) Dependência de receitas: receita arrecadada por impostos + receita corrente.

Fonte das informações: (a) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019); (b) Ministério Público Federal (2016); (c) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019); (d) Tribunal Superior Eleitoral (2016).

3.2. Coleta de dados

A coleta dos dados baseia-se em entrevistas semiestruturadas (Behr, Kaczmirek, Bandilla, & Braun, 2012; Qu & Dumay, 2011), o que permite a construção de narrativas com cada respondente de forma livre e não estruturada. 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.

As entrevistas foram realizadas com a finalidade de captar a dinâmica das audiências e possíveis intenções e estratégias (Qu & Dumay, 2011), por meio da narrativa dos envolvidos no processo. O protocolo foi aprovado previamente por comitê de ética. As perguntas foram desenvolvidas pela abordagem *Probing Questions* (McKinnon, 1988), por intermédio de questões gerais e abertas: como ocorre a preparação para as audiências? Como é dada a dinâmica da audiência pública, com detalhes sobre a apresentação e as estratégias de condução? Quem participa? Como é organizado o momento de diálogo/participação? Quais são os encaminhamentos posteriores às audiências?

Os respondentes são os representantes de prefeituras municipais responsáveis por organizar e apresentar audiências públicas, como contadores, assessores/consultores, secretários de Planejamento e/ou Finanças, entre outros atores (Tabela 3).

TABELA 3 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

Identificação	Atuação	Formação	Experiência no tema (anos)	Duração (min.)
Especialista 1 ⁽¹⁾	Contador	Contabilidade	7	60
Especialista 2	Consultor	Contabilidade	30	38
Especialista 3	Diretor de Orçamento	Administração	15	54
Especialista 4	Contador	Contabilidade	7	30
Especialista 5	Diretor de Finanças	Direito	15	21
Respondente 1 ⁽¹⁾	Consultor; ex-sec. Finanças	Tecn. Informação	12	30
Respondente 2	Chefe de Plan. Orçamentário	Tecn. Informação	11	40
Respondente 3	Consultor	Contabilidade	20	31
Respondente 4	Secretário; ex-sec. Fazenda	Contabilidade	23	50
Respondente 5	Consultor	Contabilidade	54	60
Respondente 6	Contador	Contabilidade	35	35
Respondente 7	Vereador	Direito	10	48

Continua

Identificação	Atuação	Formação	Experiência no tema (anos)	Duração (min.)
Respondente 8	Contador	Contabilidade	10	30
Respondente 9 ⁽¹⁾	Ex-sec. da Fazenda	Contabilidade	15	60
Respondente 10	Consultor; ex-sec. Finanças	Contabilidade	22	50
Respondente 11	Consultor; ex-sec. Fazenda	Economia	11	53
Respondente 12 ⁽¹⁾	Consultor; ex-sec. Fazenda	Economia	10	60
Respondente 13	Contador	Contabilidade	28	45
Respondente 14	Sec. Finanças	Contabilidade	35	42

Notas: (1) Os respondentes/especialistas sinalizados foram consultados novamente para a validação dos achados; (2) Os consultores podem atuar em mais de um município, portanto, foi calculada a média dos municípios a quem prestam serviços.

Fonte: Elaborada com base nas informações dadas pelos respondentes.

Alguns respondentes foram entrevistados mais de uma vez, por limitações de tempo e para aprofundamento e validação das análises. Foram realizadas entrevistas com especialistas desde a fase inicial, para refinamento da pesquisa (Yeong, R. Ismail, N. H. Ismail, & Hamzah, 2018), até a validação e discussão dos achados da pesquisa, como em Lino, Azevedo, Aquino, e Steccolini (2022).

A pesquisa contou com o acesso a respondentes-chave que possuíam experiências relevantes a respeito do tema, o que possibilitou maior aprofundamento em assuntos que podem requerer algum nível de confiança e afinidade para que sejam tratadas (Taylor, 2011). Os respondentes também foram acessados por meio de uma seleção do tipo *snowball*, em que o entrevistado sugere novos possíveis respondentes de sua rede, o que permite a aproximação com novos informantes-chave (Patton, 2015).

As entrevistas foram gravadas – com a devida autorização – e transcritas literalmente (*verbatim*) de forma manual (Davidson, 2009), com respeito aos princípios éticos e à proteção da identidade dos respondentes.

3.3. Análise dos dados

A análise das entrevistas adotou a lógica indutiva, por meio de análise da narrativa (Esin, Fathi, & Squire, 2014). Nesse método, a pesquisa não parte de categorias preexistentes para explicar o fenômeno; os padrões e as ideias emergem dos dados que são construídos durante a pesquisa (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 et al., 2014).

As análises baseiam-se em um processo de codificação em etapas, em que os dados são tabulados, analisados e reduzidos em busca de padrões emergentes e construção de tipologias (Watkins, 2017). A primeira etapa de codificação gerou 92 códigos, que, inicialmente, foram agrupados sem a utilização de constructos teóricos, mas de modo que os dados emergissem livremente. Após a primeira rodada de codificação, seguiu-se a codificação de segunda ordem, que gerou 36 códigos. A redução dos dados consistiu em um processo de revisão da codificação de primeira ordem, que a reagrupou com base

em suas características teóricas comuns. Ambas as rodadas não são realizadas uma única vez, sendo reconstruídas para refinamento dos dados. O Quadro 1 ilustra esse método com uma passagem do processo de codificação.

QUADRO 1 CODIFICAÇÃO FINAL

Cod. 1ª ordem	Cod. 2ª ordem	Resposta
Seletividade de informações negativas	Filtro informacional	Principalmente quando se é secretário, normalmente, as coisas ruins, muitas vezes, não são teoricamente apresentadas com um tom de afinco, 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 vêm 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 pelos autores.

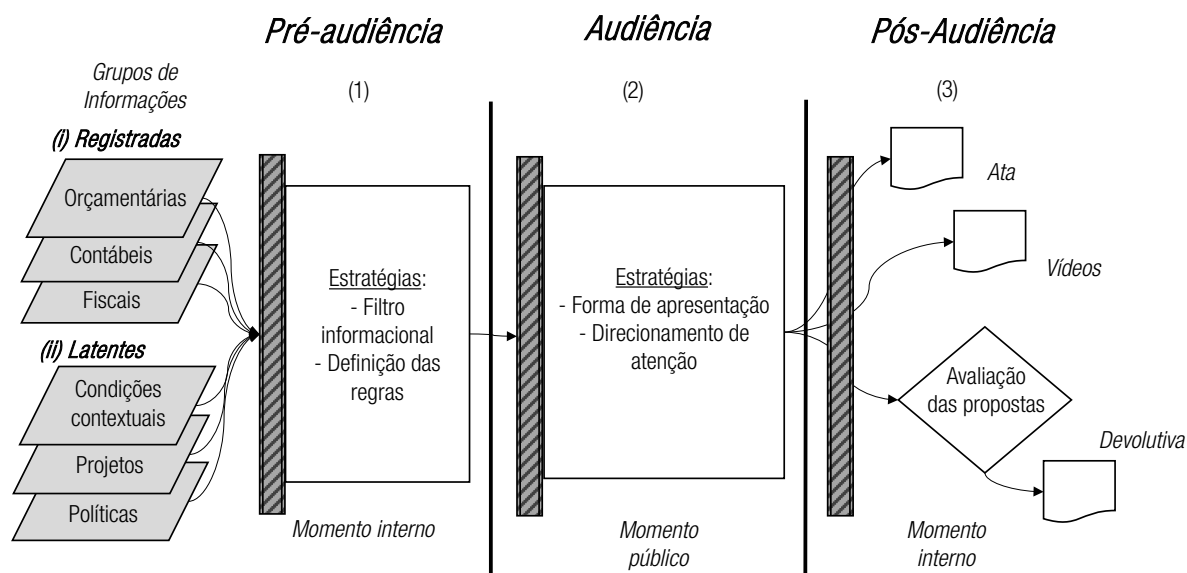
As rodadas de codificação foram realizadas de forma concomitante às entrevistas, de modo a retroalimentar o processo de coleta dos dados e aperfeiçoar as entrevistas seguintes, como discutido em Rapley (2014). A saturação teórica foi considerada ao perceber que poucos novos códigos eram acrescentados às análises das entrevistas inéditas.

Após a análise dos resultados, foram realizadas quatro entrevistas de validação, como proposto por Lino et al. (2021), com respondentes e especialistas. Essa fase tem o intuito de verificar se os resultados encontrados fazem sentido na percepção dos respondentes, bem como considerar comentários e sugestões adicionais (Bogner et al., 2009).

4. DINÂMICA NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS

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, em que cada etapa descreve algumas estratégias identificadas nas análises. A Figura 1 apresenta a dinâmica das audiências orçamentárias, que emergiu com base nas análises da pesquisa.

As barras tracejadas simbolizam as barreiras que impedem o fluxo da informação e da transparência no processo, ou seja, as estratégias utilizadas pelos responsáveis pela prestação de contas, que podem limitar a informação e a percepção do público. As estratégias de cada etapa são descritas a seguir.

FIGURA 1 DINÂMICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS

Notas: (1) Pré-audiência: momento interno quando apenas o governo tem acesso às decisões quanto à forma e ao conteúdo das audiências. Existem dois grupos de informações: (i) registradas, que decorrem de fatos passados já contabilizados e (ii) latentes, que não são fatos confirmados ou não pertencem ao escopo contábil/orçamentário; (2) Audiência: momento público, em que ocorre a audiência propriamente dita; (3) Pós-audiência: momento interno, em que se dão a avaliação das propostas para a finalização do projeto e a disponibilização das informações sobre a audiência, como ata, gravação em vídeo e devolutiva das demandas e propostas recebidas.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Algumas estratégias podem ser utilizadas em audiências de planejamento, outras, nas de acompanhamento, dependendo do escopo da audiência e da situação do município, como demonstra o relato a seguir:

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 é peça de planejamento, ele põe o dedo antes de a peça ir para a audiência (Respondente 1, consultor).

Pode-se observar que o receio de responsabilização (Overman & Schillemans, 2022; Schillemans, 2016) gera um efeito de antecipação. As diferenças de comportamento nas audiências de planejamento e de execução se deve ao fato de que, nas audiências de planejamento, ocorre uma tentativa de evitar 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.

A seguir, os resultados são apresentados considerando os três momentos: preparação, realização e pós-realização.

4.1. Preparação das audiências

Parte da preparação das audiências se inicia com a organização das peças orçamentárias. No entanto, não é possível segregar cada peça/audiência como um ciclo fechado, já que, durante o ano, são realizadas diversas audiências com temáticas relacionadas e que podem interferir na dinâmica uma das outras.

Nessa etapa é comum a realização de uma reunião prévia interna para alinhamento do conteúdo e apresentação, que pode envolver tanto a camada técnica quanto política. Nesse momento, os atores adotam um *filtro informacional* em relação ao grupo de informações que poderia estar presente nas audiências (informações registradas e latentes). As informações que desejam que sejam publicizadas são selecionadas, omitindo as que não são interessantes ou têm um cunho sensível, como aumento de dívidas e precatórios.

O filtro informacional pode ser usado de duas formas. Primeiro, por um gerenciamento reputacional, em que a informação é utilizada como forma de melhorar a própria imagem do governo, como narrado pelo respondente, que se trata de um vereador da oposição de um dos municípios analisados:

Obviamente o Secretário da Fazenda vai enaltecer aquilo que politicamente é importante. Ele é nomeado por um político que depende de votos. Então ele vai querer alguém técnico, até para 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 trabalhou direitinho[...] Então ele vai falar bem dele... ele não vai falar, por exemplo, algum ponto da administração indireta, que não tá bem (Respondente 7, vereador).

Segundo, por meio de tentativa de responsabilização de terceiros, que consiste no uso de informações de modo estratégico para atribuir a outros atores um fato negativo, como a ampla divulgação de ações desfavoráveis quando se trata da responsabilização da gestão anterior.

A transparência é exercida nos momentos desejados. A atenção seletiva dos prestadores de contas sobre as informações que serão fornecidas é sustentada pela preocupação reputacional diante do público (Busuioc & Lodge, 2016). Essa preocupação normalmente é dos atores políticos, como relatado: “No primeiro momento, é totalmente técnico e, logo depois, vem a canetada, o famoso poder discricionário. Então, é passado pelo filtro[...]” (Respondente 1, consultor). Nas audiências públicas, os agentes selecionam as informações e direcionam a atenção do público para transmitir boas impressões sobre suas ações, ou seja, o foco é nos aspectos que sustentam e legitimam as condutas do governo (Topal, 2009).

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 a tais unidades também, em conjunto com o gestor, a *definição das regras* e organização do evento, que pode envolver estratégias para limitar a participação do público, como indica o respondente: “A forma das audiências afasta o cidadão de participar [...] a gente sabe que a maioria coloca à tarde, e limita mais ainda a participação das pessoas” (Especialista 4, contador). A limitação pode ir além para aqueles que conseguem participar, pois o momento da audiência dentro do ciclo orçamentário pode inviabilizar as considerações das propostas dos cidadãos, pois “muitas vezes, *não dá tempo*; às vezes, está próximo ali a audiência do envio do prazo para a Câmara” (Especialista 4, contador). A passagem a seguir, de um ex-secretário da Fazenda, indica claramente a existência de estratégias prévias na organização:

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

4.2. Realização – o momento do teatro

A realização normalmente ocorre no prédio da Câmara Municipal e em formato de auditório. Com frequência, são utilizados recursos como computador, projetor de imagem e vídeo e documentos impressos – como a própria apresentação. Como consequências da pandemia do novo coronavírus, no ano de 2020, muitas prefeituras migraram para o modelo remoto, acompanhadas da recomendação do Tribunal de Contas (TCE-SP, 2020), o que facilita a participação, mas não a garante.

A baixa participação pode ser gerada pela falta de confiança e frustração da população quanto às demandas não atendidas: “Nessa última audiência, teve uma participação boa, muita gente perguntando, [mas] acabou que eu não vi respostas” (Especialista 4, contador). Ou seja, mesmo com 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.

A baixa atuação do Poder Legislativo também é destacada pelos respondentes:

Normalmente, eles só sabem falar duas palavras, “aprovo” ou “sou contrário”; eles não analisam nenhum projeto de lei que está sendo encaminhado; às audiências de resultado eles só comparecem quando a coisa está ruim; quando a coisa tá boa, nem aparecem (Respondente 1, consultor).

A atuação dos vereadores foi apontada como sazonal, dependendo: do momento da gestão (como no início de mandato, quando há maior atenção do público); da relação político-partidária entre prefeito e vereador, que pode influenciar nas pressões exercidas dentro e fora das audiências; e do contexto do município e governo, como em casos de corrupção ou temas sensíveis.

Nessa etapa, as estratégias utilizadas pelo governo envolvem a *forma de apresentação* das informações e o *direcionamento da atenção* do público. Na forma de apresentação, a camuflagem é utilizada em informações que chegam a passar pelo filtro informacional, mas são apresentadas com uma sequência ou entonação estratégica. Já a linguagem pode prejudicar ou facilitar o entendimento do público, com o uso de termos técnicos em informações menos positivas e uma linguagem compreensível em assuntos mais favoráveis ao governo. O trecho a seguir indica claramente o uso deliberado de estratégias na forma como as informações são apresentadas, não se tratando de um evento “espontâneo”, mas, de certa forma, “ensaiado” e refletido anteriormente:

Normalmente, as coisas ruins, muitas vezes, não são teoricamente apresentadas com um tom de afinco, né? elas não são demonstradas [...], mas, normalmente, as coisas boas sempre vêm 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).

No direcionamento da atenção, a escolha dos atores importa no cenário da audiência, à medida 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.

[...] aí depois vem lá um secretário, por exemplo, secretário de assistência social, falar de práticas da sua secretaria, tirar o foco daqueles números puramente orçamentários. [...] estou querendo demonstrar melhor a situação da assistência social, talvez porque esteja numa situação em que a assistência social esteja boa; se a minha assistência social estivesse ruim, certamente eu ia falar de outro tema [...] então, que há direcionamento, há (Especialista 1, contador).

Os secretários, como figuras políticas, também são orientados por uma preocupação reputacional. Nessa narrativa, a presença do secretário da assistência social na audiência é pensada com a intenção de desviar o foco dos números ou de outros assuntos pouco favoráveis ao governo, direcionando a atenção do público.

A utilização das audiências públicas como palcos políticos é uma estratégia que também está relacionada com a autorrepresentação e a *preocupação reputacional* dos atores políticos, como sugere a passagem a seguir.

[...] nós tivemos grande polêmica aqui de precatórios, então foram pagos 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 [...]”** (Especialista 1, contador).

O momento público pode ter conotação política e ser usado 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 de disponibilização prévia das informações.

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

Você faz a audiência, mas 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 e a gente responde”, e não responde nunca (Respondente 9, ex-sec. Fazenda).

4.3. Pós-realização

No fim da audiência, os participantes assinam a lista de frequência para envio ao tribunal. Como já tratado pela literatura e constatado nos casos, a participação social é baixa. Para atender às demandas de fiscalização do TCE-SP, que exige o envio da ata e da lista de frequência, funcionários e outros

agentes são convidados a participar e assinar a lista (ou somente assinar a lista) para constituir quórum, como apontado no seguinte relato: “Para dar número suficiente de pessoas ali, às vezes, você colhe a assinatura de pessoas que nem estavam presentes” (Respondente 1, consultor), ou seja, pela manipulação de documentos de difícil conferência.

Embora o TCE-SP exerça algum tipo de fiscalização quanto à realização das audiências, isso não é garantia de participação. Foi identificada baixa percepção de coerção pelos agentes quanto à fiscalização pelo tribunal, como relatado:

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 estar entregue. Eles não conferem (Respondente 1, consultor).

Nenhum dos respondentes relatou qualquer situação em que o tribunal exigisse mais explicações sobre as audiências. Embora não seja possível (nem desejável) generalizar tais achados, apesar da maior preocupação em comparação com os outros tribunais, os resultados apontam baixa atenção quanto à fiscalização da efetividade das audiências orçamentárias.

A *baixa transparência* no momento pós-audiência também pode ser utilizada estrategicamente, por meio da ausência de divulgação das informações e restrição no acompanhamento, como descrito a seguir.

Eu acho que é importante a gente pensar nisso [devolutivas], que inclusive pode ser uma estratégia para desestimular a participação. Você vai a uma [audiência], não tem devolutiva, vai a duas, não tem, “não vou mais, não adianta nada”. Entendeu? Então isso, muitas vezes, pode ser usado inclusive com essa intenção (Respondente 9, ex-secretário).

Embora atas e outros documentos sejam enviados para o Tribunal, nem sempre são divulgados para os cidadãos. A restrição no acompanhamento das demandas e das contribuições pode ser utilizada de forma a desincentivar a participação social (Kasymova, 2017), já que o público em geral não tem ciência dos trâmites posteriores nem dos mecanismos para acompanhar propostas. Na análise dos portais das prefeituras, a ata da audiência do PLOA 2022 e do PLDO só foi localizada em um dos 23 municípios.

As estratégias descritas estão sintetizadas no Quadro 2, conforme a lógica de cada momento da audiência com as respectivas ações realizadas. Ressalta-se que essas estratégias podem não ser utilizadas em todas as audiências, pois são motivadas pela preocupação reputacional dos gestores. Em contextos de menor pressão para os governantes, não foi possível identificar o surgimento de estratégias, por exemplo, nos casos em que o prefeito possuía apoio do Legislativo.

QUADRO 2 ESTRATÉGIAS INFORMACIONAIS NAS AUDIÊNCIAS

Momento	Estratégia adotada	Ações realizadas	Descrição da estratégia
Pré-audiência/ Momento interno	Filtro informacional	– Gerenciamento reputacional	– Entre as informações decorrentes de ações da própria gestão, são selecionadas as que desejam que sejam publicizadas, omitindo as negativas/sensíveis ou enfatizando informações positivas.
		– Responsabilização de terceiros	– Ênfase nas informações negativas quando relacionadas com a oposição, transferindo as responsabilidades.
	Definição das regras	– Restrição da participação	– A escolha do dia e horário importa, já que pode restringir a participação do público, como a realização em horário comercial com divulgação intempestiva.
		– Limitação do tempo de avaliação das propostas	– 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), segundo o argumento da falta de tempo.
Audiência/Momento público	Forma de apresentação	– Camuflagem	– 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	– Algumas temáticas podem ser tratadas com um cunho mais técnico que outras, dependendo da vontade de transmiti-las de forma compreensível.
	Direcionamento da atenção	– Escolha dos atores	– Participação de atores políticos ou daqueles que não são da equipe de planejamento, para direcionamento da atenção para outros assuntos, desviando o foco dos números.
– Palco para política		– Os atores utilizam o espaço para uma “guerra de discursos” para assuntos políticos.	
Pós-audiência/ Momento interno	Manipulação dos documentos	– Ajustes em documentos sujeitos a fiscalização	– Dada a baixa participação, são tomadas algumas medidas para atender à fiscalização do Tribunal de Contas, como solicitar assinaturas para a lista de frequência de funcionários e outros atores que não estavam na audiência.
	Baixa transparência	– Ausência de divulgação pública de atas	– Apesar de os registros obrigatórios serem enviados para os órgãos fiscalizadores, isso não é garantia de que os documentos estarão disponíveis para os cidadãos.
		– Restrição de acompanhamento	– A ausência de transparência na fiscalização e acompanhamento das decisões (devolutivas) pode diminuir a confiança e eficácia no processo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

5. CONCLUSÕES

A pesquisa conclui que as audiências públicas, por serem consideradas um espaço de *accountability* síncrona, geram preocupação reputacional dos prestadores de contas, causando um efeito de *accountability* percebida e, conseqüentemente, a antecipação das pressões desse fórum favorece o surgimento de estratégias para evitar riscos reputacionais e de responsabilização. No caso específico das audiências, esse efeito é facilitado para o governante, já que a sua organização é totalmente centrada nas mãos do próprio responsável pela prestação de contas, que é quem define tanto as regras de realização como também a dinâmica de realização da audiência, cujo contexto é favorecido pela ausência de definição legal do seu escopo.

Apesar de, *a priori*, serem um importante instrumento de transparência, as audiências públicas podem ser mais vantajosas para o governo do que para a sociedade, pois têm servido para legitimar suas ações, muitas vezes simulando dar voz aos cidadãos, apesar de não a ouvir. Na prática, as audiências – e talvez outros fóruns participativos – podem ter maior valor simbólico do que real no processo orçamentário.

A pesquisa sugere algumas implicações. Primeiro, com relação aos Tribunais de Contas, que poderiam exercer maior controle e fiscalização dos mecanismos de participação, que podem não estar cumprindo seu papel. Mesmo no estado analisado (São Paulo), em que o Tribunal de Contas mantém algum tipo de fiscalização nesse tema, foi identificada baixa percepção de coerção pelos atores, que relataram poder enviar até “receita de bolo” para o Tribunal, já que, para o respondente, o conteúdo não é analisado e nunca houve nenhum tipo de cobrança/esclarecimentos. O Tribunal poderia realizar outros tipos de exigência adicional, como as gravações das audiências e esclarecimentos/cobranças diretas aos municípios. Segundo, contribui para o Legislativo, que, sabendo dos mecanismos e das estratégias adotadas nas audiências, pode exigir, por meio de legislação local, mudanças na dinâmica e maior transparência das informações e do escopo das audiências antes e após a sua realização, o que daria maior suporte para o cidadão e o público em geral para se preparar e participar. Por exemplo, com a disponibilização prévia das informações a serem apresentadas e discutidas e a exigência de relatório público com a relação de todas as demandas recebidas. Terceiro, traz implicações para o público em geral, que poderia atuar de forma mais ativa e organizada para cobrar informações do governo não somente no momento da audiência, exigindo a divulgação pública dos questionamentos/propostas e devolutivas, que pode ser feito também com o apoio de outros órgãos de controle, como o Ministério Público, que pode fornecer suporte para contornar as estratégias do governo.

A pesquisa também possui implicações para a literatura de *accountability*, dado que, em geral, os fóruns discutidos não consideram a existência de dois tipos, sendo uma síncrona e outra assíncrona, que estão sujeitas a efeitos diferentes nos responsáveis pelas prestações de contas.

Por fim, traz implicações para a legislação em vigor, que não define qual é o escopo das audiências públicas nem delimita as regras de realização. O formato atualmente em operação fornece maior poder e liberdade para o governo tomar as decisões sobre o que, como e quando apresentar as informações. A legislação poderia estabelecer diretrizes claras e horários de realização, divulgação ampla e tempestiva das regras e do conteúdo, frequência de realização mínima e período de antecipação, considerando o prazo máximo do envio dos projetos de lei para as audiências de planejamento, além de normatizar procedimentos a serem adotados na fase pós-audiência, para garantir a possibilidade de acompanhamento das demandas discutidas por meio dos portais da transparência, por exemplo.

Esta 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 limitou à percepção e narrativa dos respondentes. Segundo a seleção de casos focados em um único estado, apesar de trazer benefícios metodológicos pela redução de efeitos da atuação de diferentes Tribunais de Contas, também limita os resultados dos casos analisados e similares. Por fim, a presente pesquisa analisou apenas o lado do responsável pela realização das audiências (os governos), sem observar como os cidadãos as percebem, o que pode ser tanto uma limitação como uma oportunidade para futuros estudos.

Novas abordagens podem considerar como os diferentes papéis e responsabilidades podem interferir no processo de realização das audiências públicas em municípios, considerando a perspectiva da sociedade quanto às audiências, e identificar se as estratégias podem ser percebidas por esse público. Adicionalmente, observa-se, no contexto atual no país, um movimento pelo qual o Legislativo vem conquistando parcelas significantes do orçamento para alocação direta de gastos, por meio de emendas impositivas (no caso federal, por meio da Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015), com relação já encontrada entre a proporção de votos do parlamentar favoráveis a projetos do Executivo com o valor executado das emendas (Graton, Bonacim, & Sakurai, 2020). Este pode ser mais um mecanismo de legitimação dos interesses de governos e do legislativo em detrimento dos interesses da sociedade, o que pode suscitar pesquisas futuras em relação aos mecanismos de transparência.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Azevedo, R. R., & Aquino, A. C. B. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63-76. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/rco.v10i26.111202>
- Behr, D., Kaczmirek, L., Bandilla, W., & Braun, M. (2012). Asking probing questions in web surveys: which factors have an impact on the quality of responses? *Social Science Computer Review*, 30(4), 487-498. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0894439311435305>
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2009). Introduction: expert interviews – an introduction to a new methodological debate. In A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Eds.), *Interviewing Experts* (Research Methods Series, pp. 1-13). London, UK: Palgrave Macmillan. Recuperado de https://doi.org/10.1057/9780230244276_1
- Bohman, J., & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: essays on reason and politics. Debates in contemporary political philosophy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bovens, M. (2007a). New forms of accountability and EU-governance. *Comparative European Politics*, 5(1), 104-120. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110101>
- Bovens, M. (2007b). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bragatti, M. R., Nascimento, V. L., & Carvalho, L. R. (2021). Um estudo sobre a percepção e participação popular nas audiências públicas realizadas no município de Nova Mutum - MT. *Revista UNEMAT de Contabilidade*, 10(19), 83-108. Recuperado de <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4205>
- Brelaz, G., & Alves, M. A. (2013). 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*, 47(4), 803-826. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400001>
- Brummel, L. (2021). Social accountability between consensus and confrontation: developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations. *Administration & Society*, 53(7), 1046-1077. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0095399720988529>
- Busuioc, E. M., & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247-263. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12161>
- Busuioc, E. M., & Lodge, M. (2017). Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/puar.12612>
- Buttny, R. (2010). Citizen participation, metadiscourse, and accountability: a public hearing on a zoning change for wal-mart. *Journal of Communication*, 60(4), 636-659. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2010.01507.x>
- Checkoway, B. (1981). The politics of public hearings. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 17(4), 566-582. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/002188638101700411>
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. P. (2007). *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. London, UK: Zed Books.
- Corona, V. P. (2007). Voices and visions of Lower Manhattan: organizing civic expression in post-9/11 public hearings. *Journal of Civil Society*, 3(2), 119-135. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/17448680701554217>
- Costa, D. M. D. (2010). Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56), 8-28. Recuperado de <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>
- Davidson, C. (2009). Transcription: imperatives for qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(2), 35-52. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/160940690900800206>
- Ebdon, C. (2002). Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 273-294. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-14-02-2002-B006>

- Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015*. (2015). Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm
- Eschenfelder, K. R. (2004). Behind the web site: an inside look at the production of web-based textual government information. *Government Information Quarterly*, 21(3), 337-358. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.04.004>
- Esin, C., Fathi, M., & Squire, C. (2014). Narrative analysis: the constructionist approach. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 203-216). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Fonseca, I. F., Rezende, R. R., Oliveira, M. S., & Pereira, A. K. (2014). Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, 64(1), 7-29. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i1.113>
- Gaber, I. (2000). Lies, damn lies... and political spin. *British Journalism Review*, 11(1), 60-70. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/095647480001100111>
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1361-1381. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220190399>
- Grimmelikhuijsen, S. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity*, 16(1), 35-50. Recuperado de <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0222>
- Hall, A. T., Frink, D. D., & Buckley, M. R. (2017). An accountability account: a review and synthesis of the theoretical and empirical research on felt accountability. *Journal of Organizational Behavior*, 38(2), 204-224. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/job.2052>
- Hartz-Karp, J., & Briand, M. K. (2009). Institutionalizing deliberative democracy. *Journal of Public Affairs*, 9(2), 125-141. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pa.320>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro, RJ: Autor.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2019). *Ipeadata*. Disponível em <http://ipeadata.gov.br>
- Jávor, I., & Jancsics, D. (2016). The role of power in organizational corruption: an empirical study. *Administration and Society*, 48(5), 527-558. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0095399713514845>
- Kasymova, J. (2017). Understanding the challenges and sustainability of citizen engagement in the budgeting processes of developing countries. *Administration and Society*, 49(3), 374-393. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0095399714558713>
- Kennedy, B. L., & Thornberg, R. (2018). Deduction, induction, and abduction. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection* (pp. 49-64). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Lando, T. (2003). The public hearing process: a tool for citizen participation, or a path toward citizen alienation? *National Civic Review*, 92(1), 73-82. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/ncr.7>
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade e Finanças*, 29(76), 26-40. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>
- Lino, A. F., Azevedo, R. R., Aquino, A. C. B., & Steccolini, I. (2022, março). Fighting or supporting corruption? The role of public sector audit organizations in Brazil. *Critical Perspectives on Accounting*, 83, 102384. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2021.102384>
- Mahler, J., & Regan, P. M. (2007). Crafting the message: controlling content on agency web sites. *Government Information Quarterly*, 24(3), 505-521. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.06.008>

- McKinnon, J. (1988). Reliability and validity in field research: some strategies and tactics. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 1(1), 34-54. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/EUM0000000004619>
- Ministério Público Federal. (2016). *Ranking Nacional dos Portais da Transparência*. Brasília, DF: Autor.
- Nowell, B., & Albrecht, K. (2019). A reviewer's guide to qualitative rigor. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(2), 348-363. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muy052>
- Overman, S., & Schillemans, T. (2022). Toward a public administration theory of felt accountability. *Public Administration Review*, 82(1), 12-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/puar.13417>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice* (4a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patz, R., Thorvaldsdottir, S., & Goetz, K. H. (2022). Accountability and affective styles in administrative reporting: the case of UNRWA, 1951-2020. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(1), 111-129. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/muab024>
- Piotrowski, S., Grimmelikhuijsen, S., & Deat, F. (2019). Numbers over narratives? How government message strategies affect citizens' attitudes. *Public Performance and Management Review*, 42(5), 1005-1028. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>
- Power, M. K., & Gendron, Y. (2015). Qualitative research in auditing: a methodological roadmap. *Auditing*, 34(2), 147-165. Recuperado de <https://doi.org/10.2308/ajpt-10423>
- Qu, S. Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 8(3), 238-264. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>
- Rapley, T. (2014). Sampling strategies in qualitative research. In U. Flick (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 49-64). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 901-925. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400005>
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science Technology and Human Values*, 25(1), 3-29. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2016). The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 193-213. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612147614>
- Sander, J. A., & Pedralli, J. R. (2013). As audiências públicas enquanto práticas cerimoniais. Como torná-las de fato públicas? In *Anais do 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, PR.
- Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., ... Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality and Quantity*, 52(4), 1893-1907. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>
- Schillemans, T. (2016). Calibrating public sector accountability: translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review*, 18(9), 1400-1420. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1112423>
- Schillemans, T., Overman, S., Fawcett, P., Flinders, M., Fredriksson, M., Laegreid, P., Maggetti, M. et al. (2021). Understanding felt accountability. *Governance*, 34(3), 893-916. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/gove.12547>
- Taylor, J. (2011). The intimate insider: negotiating the ethics of friendship when doing insider research. *Qualitative Research*, 11(1), 3-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1468794110384447>
- Topal, C. (2009). The construction of general public interest: risk, legitimacy, and power in a public hearing. *Organization Studies*, 30(2-3), 277-300. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0170840608101481>
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2019). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, SP: Autor.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2020). *COVID 19: Orientações para enfrentamento da crise*. São Paulo, SP: Autor.

Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Informações sobre as Eleições 2016 para prefeito, vice-prefeito e vereador*. Recuperado de <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016>

Watkins, D. C. (2017). Rapid and rigorous qualitative data analysis: the “RADaR” technique for applied research. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1-9. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1609406917712131>

Yang, K. (2003). Assessing China’s public price hearings: symbolic aspects. *International Journal of*

Public Administration, 26(5), 497-524. Recuperado de <https://doi.org/10.1081/PAD-120019233>

Yeong, M. L., Ismail, R., Ismail, N. H., & Hamzah, M. I. (2018). Interview protocol refinement: fine-tuning qualitative research interview questions for multi-racial populations in Malaysia. *Qualitative Report*, 23(11), 2700-2713. Recuperado de <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2018.3412>

Zorzal, G., & Carlos, E. (2017). Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 23-46. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>

Tiemi Suzuki Mesquita



<https://orcid.org/0000-0002-5495-1149>

Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (UFU); Consultora na Deloitte Touche Tohmatsu Limited. E-mail: tiemi.mesquita@ufu.br

Ricardo Rocha de Azevedo



<https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP-USP); Pós-doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE); Professor Adjunto na Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (FACIC-UFU). E-mail: ricardo.azevedo@ufu.br