



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais.

**EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO E PODER LEGISLATIVO:
AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LOA (2007-2014)**

Gabriela Zorzal¹

Resumo

O presente trabalho mostra os resultados da dissertação intitulada “Efetividade da participação no legislativo estadual: Uma análise sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014)”. Este artigo resgata o debate em torno da efetividade da participação com foco nos desafios metodológicos e nas possíveis estratégias de pesquisa. A partir desse referencial, a análise se desenvolve em dois eixos de pesquisa – os fatores internos e externos às audiências públicas da LOA, utilizando a conjunção de três instrumentos metodológicos (documentos, entrevistas, *survey*). A pesquisa conclui pela frágil efetividade da participação nas audiências.

Palavras-chave: Participação. Legislativo. Efetividade.

Abstract

This work shows the results of the dissertation entitled “Effectiveness of participation in the state legislature: An analysis of the public hearings of the budget (2007-2014)”. This article demonstrates the debate on the effectiveness of participation focused on the methodological challenges and possible search strategies. From this framework, the analysis is developed on two axes of research - the internal and external factors to the public hearings of the LOA, using the combination of three methodological tools (documents, interviews, survey). The research concludes that fragile effectiveness of participation in hearings.

Keywords: Participation. Legislative. Effectiveness.

Introdução

Este artigo apresenta os resultados da dissertação intitulada “Efetividade da participação no legislativo estadual: Uma análise sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014)”. Na pesquisa, defendida em 2015, foi desenvolvida uma análise multidimensional para avaliar a efetividade da participação nas audiências públicas realizadas pelo parlamento estadual para discutir o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As audiências objeto deste estudo se constituem um exemplo de instituição participativa porque foram criadas, em 2003, com o objetivo de envolver os cidadãos capixabas no debate do orçamento e colher sugestões para adequação do projeto de lei, que ainda está em tramitação no parlamento durante a realização das audiências. As

¹ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: <gabriela_zorzal@hotmail.com>.

reuniões são realizadas entre os meses de outubro e dezembro pela Comissão de Finanças, formada por sete deputados. O colegiado visita municípios capixabas – a partir de um cronograma previamente aprovado, de maneira que represente todas as 10 microrregiões do Estado, para apresentar o projeto da LOA, que é uma previsão dos gastos e investimentos do Estado para o ano seguinte. O recorte temporal deste trabalho compreende um conjunto de 48 audiências públicas realizadas no período de oito anos (2007-2014).

Partindo de preceitos da democracia participativa, a análise toma como referência diversos autores que têm trabalhado ferramentas de avaliação para o desafio de mensurar e avaliar a efetividade da participação em Instituições Participativas (IPs). De modo geral, as pesquisas sobre o tema convergem para a necessidade de uma análise multidimensional, que considere diversos fatores, tais como: nível de institucionalização, perfil dos participantes, desenho institucional, entre outros.

A partir desse referencial teórico, foram estruturados dois eixos de pesquisa: os fatores endógenos (desenho institucional, perfil dos legisladores e perfil dos participantes), que fazem parte da dinâmica interna das audiências públicas; e os fatores exógenos (relação entre Executivo e Legislativo e emendas parlamentares), localizados em uma esfera externa às audiências, embora possam sobre elas exercer forte influência.

Efetividade da participação: ampliando conceito

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

A democracia participativa está ancorada em uma busca incessante por ampliar as responsabilidades políticas, estendendo os espaços de debate, aqui chamados de Instituições Participativas (IPs). Em contrapartida, pesquisadores já vêm demonstrando

há algum tempo as dificuldades e desafios de mensurar a participação em termos de efetividade, ou seja, capacidade de:

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

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

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

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

Essa é uma perspectiva defendida também por Cunha e Almeida (2011), que afirmam que pode prevalecer na deliberação uma mistura de participação, negociação, debate, decisão, representação eleitoral e articulação. Esses espaços podem ter, portanto,

potencial para alterar o formato e o conteúdo das políticas públicas, incidindo na própria redistribuição dos recursos. Porém,

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

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

Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes. (CUNHA; ALMEIDA, 2011, p.113).

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

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

Este desenho é colocado por Feres e Ribeiro (2011) em lugar de centralidade na análise da efetividade da participação. É este formato que vai definir quem pode participar, como a participação será oportunizada, de que maneira os temas serão

debatidos, como os membros serão selecionados, entre outros detalhes. Grau de formalidade, tempo de existência, frequência de funcionamento e estrutura organizacional indicam a institucionalização das IPs e “[...] quanto maior a regulação sobre seu funcionamento, mais institucionalizado são esses espaços” (FERES; RIBEIRO, 2011, p.128). O potencial inclusivo e democratizante das IPs pode ser mensurado por meio da análise do perfil daqueles que compõem o espaço de debate e do processo decisório.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O estudo das audiências públicas da LOA foi desenvolvido com base nesse referencial teórico. Foram definidos fatores endógenos e exógenos das audiências públicas. No presente artigo, apresentaremos resultados referentes à análise tanto do primeiro eixo (fatores endógenos), quanto do segundo (fatores exógenos). No primeiro conjunto, destacamos o desenho institucional, o perfil dos legisladores e o perfil dos participantes. No segundo conjunto o destaque é para as emendas parlamentares, dimensão prática das audiências públicas. Assim estruturado, a análise permitiu observar a efetividade da participação sob dupla perspectiva: do momento deliberativo e dos resultados.

Metodologia

Para a análise das audiências públicas da LOA foram utilizadas três principais fontes de pesquisa: análise documental, entrevista semiestruturada e dados provenientes de aplicação de *survey*.

A pesquisa documental abrange o estudo das legislações sobre o tema, a análise de vídeos com gravação na íntegra das audiências públicas e os relatórios anuais das audiências. Para a análise desses documentos, aplicou-se estratégia mista de análise quantitativa e qualitativa. Enquanto alguns dados foram quantificados para mostrar padrões e desvios, outros foram observados qualitativamente de maneira a observar tendências.

As entrevistas semiestruturadas, no bojo do método qualitativo, foram realizadas nos meses de abril, maio e junho de 2014, com sete parlamentares² e dois servidores que trabalhavam há mais de dez anos na Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa. As entrevistas foram realizadas dentro do parlamento capixaba e gravadas em áudio. Apenas um dos parlamentares³ preferiu responder as perguntas por e-mail. O objetivo das entrevistas era colher informações sobre a dinâmica das audiências bem como a percepção dos envolvidos sobre a participação e sua capacidade de produzir resultados. Para obter a percepção dos participantes das audiências, foi utilizado o *survey*, aplicação de um questionário semiestruturado (tipo autoaplicável). Esta etapa aconteceu entre os meses de novembro e dezembro, nas seis audiências públicas realizadas em 2014. Dos 132 questionários distribuídos, 92 foram devolvidos total ou parcialmente preenchidos, alcançando 70% de respondentes.

Os dados decorrentes do uso desses três instrumentos metodológicos (pesquisa documental, entrevistas e *survey*) foram trabalhados na lógica da convergência das fontes (YIN, 2005), como forma de reforçar evidências e a validade da investigação, tornando os resultados mais confiáveis.

Resultados

As audiências públicas da LOA no âmbito do poder legislativo capixaba foram criadas em 2003 (artigo 238 do Regimento Interno), com o objetivo de discutir o orçamento e colher sugestões. O texto diz que as audiências devem ser realizadas com todas as organizações não governamentais de forma setorial e prevê a realização de uma audiência geral para a apresentação de um pré-relatório. As duas determinações não foram observadas no período analisado.

² Os seguintes parlamentares foram entrevistados: Dary Pagung, Atayde Armani, Luzia Toledo, José Esmeraldo, Paulo Roberto, Lúcia Dornellas e Euclério Sampaio.

³ Deputado Estadual José Esmeraldo.

O planejamento das audiências inicia com a chegada do projeto de lei ao parlamento, enviado pelo Executivo. A Comissão de Finanças define o cronograma de trabalho (data, horário e local). Em entrevista, deputados falaram que o calendário é resultado de acordo entre os deputados, levando em consideração a região de atuação dos parlamentares, o que demonstra um caráter estratégico das audiências com vistas eleitorais.

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

Consta no período analisado a realização de 48 audiências em 19 municípios, o que nos leva a concluir que existe pré-disposição do colegiado a visitar sempre as mesmas cidades. Apesar de o Espírito Santo ter 78 municípios, não observamos nenhum sistema de rodízio.

Outros dois aspectos que chamam a atenção na análise são problemas relacionados à divulgação e ao acesso a informações. O estudo demonstrou, por meio da fala de diversos participantes, que a divulgação prévia e o acesso anterior aos documentos relativos à LOA podem ser coadjuvantes no processo de debate do orçamento porque possibilitaria melhor mobilização para o evento. O *survey* confirmou o cenário, pois, quando perguntados sobre as principais dificuldades dos participantes nas audiências públicas da LOA, 43% afirmaram a falta de divulgação adequada das reuniões e a falta de acesso a informações claras e objetivas.

Embora não exista rito oficial, a análise demonstra que as audiências seguem um roteiro estruturado em três fases. A primeira delas é a composição da mesa, formada por autoridades políticas locais, como prefeitos e vereadores. Ressaltamos que, durante o período analisado, nenhum representante de associação da sociedade civil foi convidado para compor a mesa. Chama a atenção o uso desse espaço como estratégia de reforçar relações políticas-partidárias⁴. A segunda fase é de apresentação do projeto de lei do orçamento, por um funcionário da Comissão de Finanças.

⁴ A exemplo da audiência pública realizada no município de Divino São Lourenço em 2013, onde o então presidente da Comissão de Finanças Sérgio Borges (PMDB) entrega uma placa em homenagem ao prefeito da cidade.

Já a terceira fase da audiência consiste no espaço para a fala dos participantes, com números que oscilam entre 35 e 73 participantes por ano⁵. Na análise, conclui-se que tanto os parlamentares quanto os participantes consideram que a participação nas audiências é baixa, a exemplo do então deputado estadual Paulo Roberto (PMDB):

Antigamente dava mais gente porque as pessoas acreditavam. Como os pedidos não foram atendidos, a discussão do orçamento acabou perdendo credibilidade. Mas, do ponto de vista da espontaneidade, caiu muito, porque a população não viu resposta de seus pleitos. (PAULO ROBERTO, entrevista concedida em 25/04/2014).

Dados gerados a partir da aplicação do *survey* reforçam a percepção de baixa participação. Quando perguntados quais as principais dificuldades da Assembleia Legislativa na realização das audiências, 46% dos participantes afirmaram que é a falta de participação da população. Sobre as dificuldades dos participantes, 47% apontou que existe a falta de interesse por parte das pessoas. É importante registrar que a dinâmica da participação nas audiências públicas é menos de diálogo ou debate e mais de registros de demandas.

Outro aspecto analisado foi o perfil dos legisladores (os sete deputados que compõem a Comissão de Finanças). Observou-se que o colegiado sofreu pouca alteração ao longo dos anos e que manteve forte relação com o governo. Além do presidente⁶, ter permanecido o mesmo na maior parte do período analisado, sua relação com o governo sempre foi marcada pela parceria: era do mesmo partido do governador, de partido aliado ou ainda assumiu a função de líder do governo na Casa. Em resumo: a análise conclui que as audiências estão localizadas em um período de continuidade em termos de composição político partidária e que o poder Executivo estabelece uma bancada de sustentação para dar maior segurança na tramitação de suas matérias, em especial o orçamento público⁷. A função do presidente enquanto condutor dos trabalhos das audiências e relator da matéria é influenciada por sua postura de acordo com o poder Executivo, a exemplo do seguinte transcrito:

Bom dia a todos! Essa audiência pública trata da apresentação e discussão do projeto de lei 308/08, que trata da proposta orçamentária de 2009, mensagem do governador Paulo Hartung 248/08, que nós, deputados da Assembleia

⁵ A análise aponta que a variável explicativa para o número de participantes é o número de audiências realizadas: em anos com maior número de audiências, é registrado maior número de participantes. Não foram encontradas variações significativas em anos eleitorais.

⁶ Sérgio Borges (PMDB) presidiu a comissão de 2007 a 2013, presidindo 76% das audiências públicas da LOA realizadas nesse período.

⁷ Tese defendida por Teixeira (2004).

Legislativa, vamos ter que analisar... e aprovar ou rejeitar... **com certeza vai ser aprovada em virtude do excelente trabalho que o governador vem fazendo no Espírito Santo** de recuperação do Estado, de desenvolvimento do Estado, que está atingindo todos os municípios e, inclusive, sendo referência para o povo brasileiro (SÉRGIO BORGES, deputado estadual, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 23 out. 2008, grifo nosso).

A essas observações, soma-se o cenário histórico político do Espírito Santo, que demonstra subserviência do Legislativo com relação ao Executivo.⁸

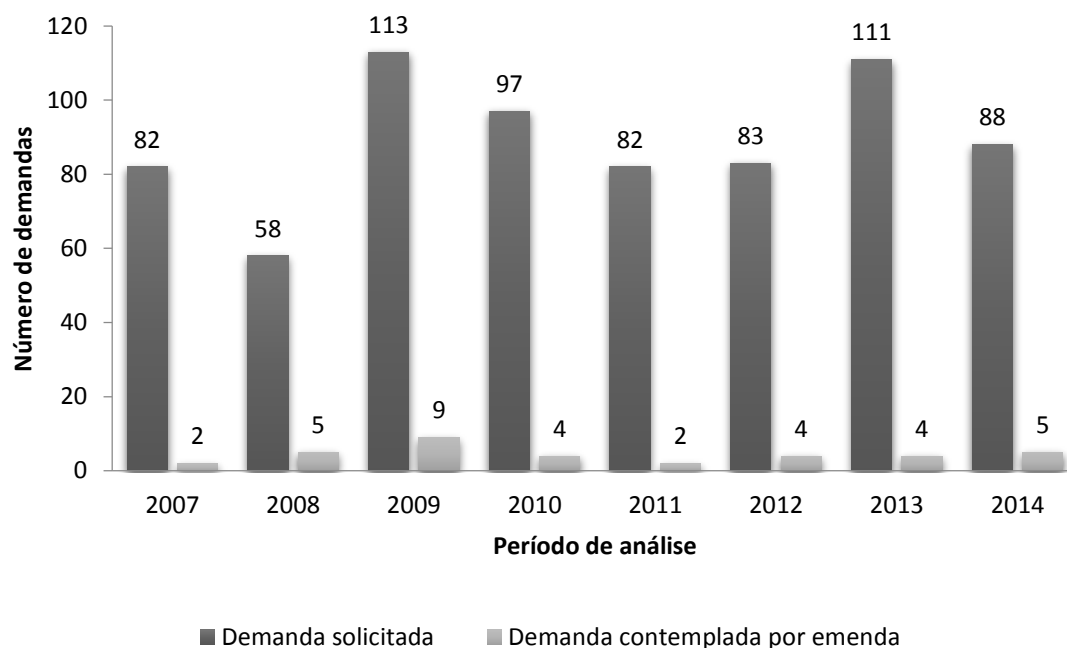
Sobre o perfil dos participantes, 57% são mulheres e 42%, homens (1% não respondeu à questão). A maior parte (53%) possui mais de 40 anos de idade. Sobre a frequência de participação, chama a atenção o fato 75% terem participado de reuniões anteriores sobre o orçamento. O *survey* mostra que a maior parte desses participantes (79%) são representantes governamentais, ligados à máquina pública (prefeitos, vice-prefeitos, secretários, subsecretários, vereadores e servidores públicos), enquanto um pequeno percentual (10%) participou da reunião enquanto representante da sociedade civil (liderança comunitária, presidente ou membro de associações). Podemos apontar para a suprarrepresentação de atores governamentais nas audiências públicas em detrimento de atores societários.

Sobre o resultado das audiências, o estudo comparou as demandas apresentadas nos anos de análise com as emendas parlamentares apresentadas pelos deputados ao projeto de lei em análise na Assembleia Legislativa. A análise conclui que as audiências surtem poucos efeitos no orçamento. Nas entrevistas realizadas foi unânime a explicação, por parte dos deputados, que a destinação das emendas é mais uma decisão do mandato (que tem como balizador as regiões eleitorais) do que propriamente resultado das audiências.

Por meio do *survey*, coletamos a informação de que 80% dos participantes estão pouco ou regularmente satisfeitos com a inclusão das demandas no orçamento estadual. Por fim, a análise mostra que há pequena relação entre o que foi pedido e o que entrou no orçamento por meio das emendas.

Comparativo entre demandas solicitadas e contempladas via emenda parlamentar

⁸ Ver Domingues (2001), Pessine (2013), Tomio e Ricci (2012) e Santos (2001).



As observações aqui apresentadas referentes à análise do desenho institucional, do perfil dos legisladores, do perfil dos participantes e das emendas parlamentares apontam para a baixa efetividade da participação nas audiências públicas da LOA realizadas pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo.

Considerações Finais

O presente trabalho conclui pela baixa efetividade da participação nas audiências públicas da LOA realizadas pelo Legislativo do Espírito Santo. A primeira constatação é a baixa institucionalização das reuniões. Além de não cumprir totalmente o que está previsto no Regimento Interno da Casa, a falta de previsão legal faz com que o cronograma das audiências seja definido no âmbito da Comissão de Finanças, adquirindo um caráter eleitoral. Como resultado, as reuniões tendem a se concentrar em um pequeno número de municípios.

A análise também aponta para outros dois importantes aspectos a respeito do planejamento das audiências: a baixa divulgação e a falta de acesso prévio às informações do orçamento para o debate. Soma-se a isso, a percepção constatada tanto pelos parlamentares como pelos participantes de que a participação é baixa nas audiências. Além disso, a análise permite concluir que a dinâmica de participação é mais de registro sistemático de demandas do que de diálogo.

Sobre o perfil dos legisladores, a pesquisa mostra que a Comissão de finanças sofreu pouca mudança ao longo dos anos e que o Executivo encontra uma bancada de sustentação para a tramitação e aprovação do orçamento. A função do presidente como condutor das audiências é influenciada por sua função como líder do governo ou por sua ligação partidária com o chefe do Executivo. O perfil dos participantes nos leva a refletir sobre quem é, de fato, representado nesse espaço já que a maior parte dos participantes é ligada à máquina pública.

Em seu aspecto mais prático, a análise conclui que mínima parte das demandas apresentadas nas audiências públicas da LOA é incluída no orçamento via emenda parlamentar. Os parlamentares deixam claro que a destinação das emendas é uma decisão do mandato com vistas eleitorais, tendo pouca ou nenhuma relação com os resultados das audiências.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- CORTÊS, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relação entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. *In*: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder Legislativo nos Estados diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FERES, Claudia Faria; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, n.70, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PESSINE, Karina Melo. Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário capixaba: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007 a 2010). 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Universidade Federal do Espírito Santo, 2013.

PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. *In*: AVRITZER, Leonardo; LEITE, Clóvis Henrique de Souza. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TEIXEIRA, Marco A. C. Negociação política e interação Executivo/Legislativo: a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 9, 2004.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas e RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, jan./jun. 2012.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

YIN, Robert K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.