

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

**Participação e Poder Legislativo: o desenho institucional das audiências do
orçamento**

Gabriela Zorzal - Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo: Este artigo apresenta parte dos resultados da dissertação intitulada “Efetividade da participação no legislativo estadual: Uma análise sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014)”. O presente trabalho está centrado no desenho institucional, um dos eixos de análise para a avaliação da efetividade da participação. A teoria sobre instituições participativas demonstra a importância do desenho institucional como fator de análise da estrutura da participação e da qualidade da deliberação. É o desenho que define, por exemplo, quem pode participar, como esse espaço é oportunizado, os temas em debate e a forma de seleção dos membros envolvidos, entre outras características. O grau de institucionalização desses espaços também é fator preponderante na análise. Aplicados às audiências públicas da LOA, conclui-se que tais audiências possuem baixo nível de institucionalização, falta de igualdade deliberativa, problemas relacionados ao planejamento, divulgação e mobilização, além de baixa abrangência territorial no Espírito Santo. A combinação desses fatores aponta para a conclusão de que o desenho institucional das audiências da LOA realizadas pelo legislativo capixaba tende a restringir a participação.

Palavras-chave: Participação, legislativo, desenho institucional.

Introdução

Este artigo apresenta parte dos 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 estudar a efetividade da participação nas audiências públicas realizadas pelo parlamento do Espírito Santo para discutir o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). 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. Neste artigo, apresentamos especificamente a análise e resultados do estudo do desenho institucional das audiências, que abarca sua criação, processo de institucionalização e formato das reuniões, ou seja, as regras e ritos das audiências em termos de favorecimento ou restrição a participação.

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

A teoria sobre instituições participativas demonstra a importância do desenho institucional como fator de análise da estrutura da participação e da qualidade da deliberação. É o desenho que define, por exemplo, quem pode participar, como esse espaço é oportunizado, os temas em debate e a forma de seleção dos membros envolvidos, entre outras características. O grau de institucionalização desses espaços também é fator preponderante na análise.

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 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, de 2007 a 2014.

A análise do desenho institucional das audiências públicas da LOA foi feita a partir de uma abordagem multimétodos, que conjuga o uso de diferentes ferramentas de pesquisa do método quantitativo e qualitativo para analisar o objeto de estudo. Foram utilizadas três ferramentas de pesquisa: análise documental, entrevista semiestruturada e dados provenientes de aplicação de questionários aos participantes das audiências. A pesquisa documental foi desenvolvida a partir do estudo das legislações sobre o tema, dos vídeos com gravação na íntegra das audiências públicas e dos relatórios anuais das audiências. As entrevistas semiestruturadas, no bojo do método qualitativo, foram realizadas com os sete parlamentares que compunham a Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa e dois servidores que trabalhavam há mais de dez anos no colegiado. A terceira ferramenta de pesquisa utilizada no presente trabalho foi a aplicação de questionário semiestruturado aos participantes do ciclo de audiências públicas de 2014. Dos 132 questionários distribuídos, 92 foram devolvidos total ou parcialmente preenchidos, alcançando 70% de respondentes.

Desenho institucional e efetividade da participação

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

O desenho institucional é um eixo importante de análise da efetividade da participação, definida como a capacidade de se influenciar, controlar e decidir sobre determinada política pública (Cunha, 2009, p.188). Esta efetividade pode ser medida por dois fatores: os internos e os externos às instituições participativas (IPs). Como explica Cunha (2009), os fatores internos são os ligados ao processo no qual ocorre a deliberação, incluindo sua estrutura normativa e os processos de interação. Os fatores externos podem ser encontrados dentro do contexto histórico e das condições políticas, sociais e econômicas que podem gerar resultados mais ou menos democráticos das instituições participativas. A autora é clara ao dizer que o formato institucional é o mais importante fator interno por refletir a estrutura da participação e a própria qualidade da deliberação.

Outros estudiosos no assunto corroboram a tese da importância do desenho institucional. Para Avritzer (2011), o pesquisador precisa se debruçar sobre a dimensão do momento deliberativo para analisar efeitos ou impactos nos processos de tomada de decisão. Essa efetividade do momento deliberativo seria a fase de análise que se volta para o interior dos espaços de participação, ou seja, o estudo do desenho institucional. Nesse sentido, o esforço do pesquisador é demonstrar que há deliberação nas IPs em pelo menos algum de seus momentos, mostrando quem delibera e como é o processo.

Essa é uma perspectiva defendida também por Cunha e Almeida (2011), que afirmam que os sistemas de participação são complexos e a deliberação ocorre em instâncias nas quais pode prevalecer uma mistura de participação, negociação, debate, decisão, representação eleitoral e articulação. Para analisar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos se faz necessário levar em consideração não apenas o efeito redistributivo, mas também o processo deliberativo. Assim, as autoras indicam observar: quem participa, como a deliberação acontece, quais temas são mobilizados, como diferentes sujeitos são inseridos, entre outros aspectos.

As autoras destacam três princípios que norteiam o conceito de efetividade e que estão diretamente relacionados com a análise do desenho institucional. O primeiro é a igualdade deliberativa, que significa dar a todos os participantes a mesma oportunidade de colocar temas na agenda, iniciar o debate, propor soluções e participar das discussões. O segundo princípio é o da publicidade, compreendida como a condição de ser aberto e público os

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

procedimentos e debates. Por último está o princípio da pluralidade, que reflete não apenas a diversidade, mas a tolerância e o reconhecimento do outro como igual.

Um dos aspectos mais importantes citados por Cunha e Almeida (2011) 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.

Tal 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. Para a análise, o desenho pode estar descrito em documentos institucionais, como legislações locais e regimentos internos, quando não, pode ser observado empiricamente. 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).

Cunha et al. (2011) também são defensores do desenho institucional ao afirmarem que este é uma das mais importantes condicionantes endógenas da efetividade da participação. Para os autores, influenciam na efetividade da participação os seguintes elementos: 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.

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

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

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).

Wampler (2011) explica que o objetivo geral da maioria das IPs é melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo poder público. Os cidadãos se envolvem nesse processo na esperança de que seus esforços interfiram na alocação dos recursos, resultando em melhorias para a comunidade. Dessa maneira, quando falamos de efetividade da participação estamos estabelecendo uma estreita ligação entre a deliberação realizada nas IPs e mudança nas políticas públicas. Nas palavras de Wampler, estabelecer essa ligação é “extremamente difícil” (p.45). Por isso, muitos autores defendem a análise de múltiplos fatores conjugados, o que implica estudar a relação entre o desenho institucional (como um fator interno) e os resultados das audiências (como um fator externo). O presente trabalho se concentra na primeira parte. O que se pretende mostrar, no caso das audiências públicas da LOA, é seu desenho institucional, em especial o seu grau de institucionalização e o seu formato em termos de favorecimento ou restrição da participação.

Análise do desenho institucional das audiências públicas da LOA

As audiências públicas da Assembleia Legislativa do Espírito Santo para debater a LOA foram criadas por meio do projeto de resolução 398/2003, de autoria do ex-deputado Edson Vargas (PMN). O objetivo da proposta era dar maior transparência para o processo de discussão do orçamento e envolver a população no debate de maneira a discutir as necessidades de cada região e as medidas a serem adotadas. No Regimento Interno, o texto consta da seguinte forma:

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

Art. 238 (...):

§ 3º A tramitação do Projeto de Lei do Plano Plurianual - PPA e do Orçamento Anual contará com ampla participação popular, por meio de realização de audiências públicas em todas as microrregiões do Estado, bem como com todas as organizações não governamentais de forma setorial, a fim de que as matérias sejam discutidas e sejam apresentadas sugestões.

§ 4º As audiências públicas, a que se refere o § 3º, terão seu calendário aprovado dentro do cronograma previsto neste artigo, pela Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas, sendo garantida na organização a participação das demais comissões permanentes, de acordo com o campo temático.

§ 5º Ao final das audiências públicas regionais e setoriais será realizada uma audiência pública geral no Plenário da Assembleia Legislativa, na qual o relator da matéria apresentará e colocará em discussão com os presentes o pré-relatório referente à situação das sugestões oferecidas pela população (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009).

Observa-se existência de grande diferença entre a norma legal e a prática. De acordo com o artigo 238 do Regimento Interno, o objetivo das audiências públicas está centrado na discussão do orçamento e na apresentação de sugestões. O texto também diz que as audiências devem ser realizadas “com todas as organizações não governamentais de forma setorial”, o que não foi detectado nos anos analisados. Da mesma forma, a audiência pública geral, também prevista no mesmo artigo, para a apresentação de um pré-relatório sobre as sugestões também não aconteceu nos anos pesquisados. Na prática o que acontece é a apresentação de um relatório em reunião ordinária da Comissão de Finanças, quando o ciclo de audiências públicas já foi finalizado pelos deputados.

A pesquisa realizada mostra que foram feitas duas iniciativas parlamentares com o objetivo de regulamentar as audiências públicas. No entanto, nenhuma delas foram aprovadas. Uma delas (Projeto de Lei 90/2003), de autoria do deputado Marcelo Santos (PMDB), determinada regras para a realização de audiências públicas cuja finalidade fosse elaborar ou debater as matérias orçamentárias. O projeto definia forma e prazos de divulgação, normas para a escolha do local, regras para o processo de participação nas audiências (cada participante teria, por exemplo, cinco minutos para falar), entre outras determinações. O projeto foi considerado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Assembleia Legislativa.

Outra iniciativa foi do deputado Rodrigo Coelho (PT). Quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias estava em análise no parlamento em 2014, o parlamentar fez uma emenda

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES

com o objetivo de fazer uma reserva de recursos a ser destinada especialmente para as demandas colhidas nas audiências públicas da LOA. A proposta foi rejeitada pelos deputados após longa discussão em plenário. Durante a sessão ordinária do dia 11 de junho de 2014, o autor defendeu a iniciativa, afirmando que “se a Assembleia Legislativa não admitir colocar 1% do orçamento de acordo com a vontade popular, de nada vai adiantar fazer audiências públicas” (Rodrigo Coelho, Sessão Ordinária, 11/06/2014). Podemos concluir que a criação das audiências não foi acompanhada de um processo de regulamentação das mesmas.

O planejamento das audiências inicia com a chegada do projeto de lei ao parlamento, enviado pelo poder Executivo. Assim, um dos primeiros tópicos definidos pela Comissão de Finanças é o cronograma de trabalho, que inclui a data, horário e os municípios que irão sediar as audiências públicas. É importante frisar que não existe um número fixo de audiências que devem ser realizadas e nem mesmo a obrigatoriedade de realizar uma audiência para cada microrregião. Consta no período analisado a realização de 48 audiências públicas do orçamento.

A elaboração do calendário e a consequente escolha do município e definição dos locais não segue nenhuma regra pré-definida. Assim, buscamos junto à Comissão de Finanças alguma informação sobre como funciona essa etapa de planejamento das audiências. De acordo com as entrevistas realizadas com deputados que fazem parte da Comissão de Finanças, o calendário é construído a partir de um acordo entre os deputados membros do colegiado e leva em consideração a região de atuação dos deputados.

O deputado Euclério Sampaio (PDT) disse, inclusive, que há vistas eleitorais na escolha do município, pois “é uma maneira de angariar voto e colocar em evidência o deputado da região, como se fosse um sistema: quem é da região preside a audiência” (EUCLÉRIO SAMPAIO, entrevista em 19/05/2014).

Na análise da distribuição geográfica das audiências públicas, percebemos que existe uma pré-disposição do colegiado a visitar sempre os mesmos municípios. Assim, apesar de o Espírito Santo ter 78 municípios, apenas 19 deles foram sede das audiências sobre o orçamento em 8 anos de análise. Muitas delas, mais de uma vez, como a cidade de São Mateus, que foi sede da audiência pública por seis anos.

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

Outro aspecto que observamos é a divulgação. De acordo com servidores que trabalham no colegiado, a divulgação é feita diretamente com as prefeituras, câmara de vereadores e grupos associativos por meio de contato telefônico e e-mail. Faz-se necessário registrar que nenhuma legislação da Casa regulamenta como o colegiado deve trabalhar com relação à mobilização dos municípios para as audiências.

Na análise dos vídeos das audiências públicas da LOA encontramos discursos que mostram que as organizações civis enfrentam dificuldade de mobilização para as audiências em virtude da falta de informação prévia sobre a realização do evento e sobre o conteúdo em debate.

Na análise dos vídeos das audiências públicas da LOA encontramos dois discursos de participantes que sugerem que o convite para a audiência e o acesso ao material podem ser melhor organizados pela comissão. Membro da Associação de Produtores Florestais de Colatina, Valter Matielo, deixa claro que não há tempo hábil para que as organizações se mobilizem e se preparem para a discussão. A audiência em questão aconteceu no município de Colatina, em 2009:

Merece o registro quanto à oportunidade que se tem de participar da destinação do dinheiro do povo. **Para ser mais eficiente, talvez seja melhor que a gente pudesse estar acessando esse material com alguma antecedência. Isso ajudaria para sermos mais propositivos no debate.** (VALTER MATIELO, AUDIÊNCIA PÚBLICA 04/11/2009, grifo nosso).

Outro relato no mesmo sentido é do membro da Associação de Moradores do bairro Novo Horizonte, de Linhares. Antônio Carlos, na audiência pública realizada em 2007 no município, relata que o convite para a associação foi feito tardiamente:

Peço que os convites sejam enviados com antecedência para as pessoas se organizarem. A associação de moradores de Novo Horizonte recebeu o convite ontem. Quero acreditar que nos próximos, o convite seja em tempo para uma maior participação. Também peço que seja enviado o projeto de lei orçamentária para que a gente possa estudar, se organizar e fazer uma discussão prévia. Aí sim, viríamos com propostas mais amarradas em cada comunidade (ANTÔNIO CARLOS, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 19/10/2007).

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES

As falas transcritas demonstram que a divulgação prévia e o acesso anterior aos documentos relativos à LOA podem ser coadjuvantes no processo de debate do orçamento porque possibilitaria às associações se mobilizarem para o evento.

Essa perspectiva foi reforçada com dados colhidos por meio da aplicação do questionário: 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 um direcionamento oficial sobre o tema, a análise aponta para a existência de um roteiro padrão para as audiências que podemos dividir em três etapas: composição da mesa, apresentação do orçamento e participação. Na primeira fase, os componentes da mesa possuem um lugar de destaque e espaço privilegiado de fala, já que são convidados para discursarem, muitas vezes por tempo indeterminado. Além dos deputados estaduais, a mesa das audiências públicas também é composta por autoridades locais, em sua maioria, vereadores e prefeitos. Sobre a presença do legislativo municipal, é comum que o presidente da câmara seja convidado para representar os vereadores de cada município. Durante o período analisado, nenhum representante de associação da sociedade civil foi convidado para compor a mesa, embora a presença deles esteja registrada nas participações orais. Também chama a atenção o uso desse espaço (a mesa do evento) como estratégia de reforçar relações políticas-partidárias, como registro de homenagens. Esta primeira etapa não há nenhuma relação direta com o debate do orçamento público.

A segunda fase da audiência é a apresentação do orçamento público, feita por um servidor da Comissão de Finanças em tempo médio de 30 minutos. Os seguintes tópicos fazem parte da apresentação: conceito de orçamento, funcionamento e tramitação da LOA, orçamento global do estado para o ano seguinte, orçamento específico para a região em debate, valores destinados para cada pasta do governo, como educação e segurança.

Embora o tema do orçamento seja complexo, a análise mostra que a apresentação faz um esforço de tornar o assunto de fácil compreensão. Os participantes também recebem, no início da audiência, um material escrito que auxilia no acompanhamento dos valores previstos na peça orçamentária e apresentados. Sobre o fornecimento de informação técnica, 45% dos participantes que responderam ao questionário afirmaram que as

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES

informações são dadas durante a audiência de forma clara e objetiva. Para 21%, as informações não são claras e objetivas. Tais dados confirmam nossa percepção sobre a apresentação do orçamento nas audiências públicas da LOA: apesar da complexidade do tema, é real a tentativa de mostrá-lo da maneira mais didática possível.

A terceira fase das audiências públicas da LOA consiste na abertura do espaço para a fala dos participantes com um sistema de prévia inscrição. O número de participantes por audiências públicas permaneceu, no período analisado, em uma faixa que vai de 35 a 53 participantes. Sobre essa quantidade, a pesquisa realizada aponta que existe percepção por parte dos deputados e também dos participantes de que a quantidade de pessoas nas audiências públicas da LOA é baixa. 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 das audiências, 47% apontou que existe a falta de interesse por parte das pessoas. Também é importante registrar que a dinâmica da participação nas audiências públicas é menos de diálogo ou debate e mais de registros de demandas. Na fase da participação, as pessoas inscritas são convidadas a falar sistematicamente, uma após as outras e registramos poucos momentos de diálogo entre os participantes e as autoridades políticas presentes.

Conclusão

O presente artigo apresenta a análise do desenho institucional das audiências públicas da LOA realizadas no Espírito Santo pela poder legislativo (recorte de 2007-2014). O primeiro aspecto que chama atenção é a baixa institucionalização das audiências públicas. Dessa maneira, embora elas tenham sido criadas por lei e realizadas anualmente, percebemos que existe diferença entre o que está previsto no Regimento Interno do parlamento sobre a reunião e o que acontece de fato. Além disso, não existe nenhuma previsão legal sobre as regras e a dinâmica de participação a ser respeitada nas audiências. Ainda que se perceba a existência de um padrão para o funcionamento das reuniões, a falta de uma devida previsão legal faz com que a dinâmica da audiência dependa demasiadamente de quem está presidindo os trabalhos. Esta baixa institucionalização já foi apontada em teoria como um fator que influencia diretamente a baixa efetividade de espaços como as audiências (FERES; RIBEIRO, 2011; FUNG; WRIGHT, 2003; CUNHA et. al, 2011). A baixa institucionalização apresentada é reforçada pelo fato de que as

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

tentativas de maior regulamentação que aconteceram ao longo do tempo foram fracassadas, arquivadas após votação dos deputados. Este aspecto, porém, é apenas um dos apontados na presente análise.

Ainda sobre o desenho institucional, este estudo mostrou problemas relacionados ao planejamento das audiências: a análise mostra que a escolha dos municípios para sediar as reuniões possui uma lógica eleitoral, atendendo a vontade dos deputados que fazem parte da Comissão de Finanças. Como consequência, o debate realizado pela Assembleia se restringiu a um determinado grupo de municípios, favorecendo a presença de alguns representantes municipais em detrimento da sub-representação de outras cidades.

Apesar de o Estado ser composto por 78 municípios e a Comissão de Finanças ter realizado 48 audiências no período analisado, apenas 19 cidades foram privilegiadas como sede do debate. Esta baixa abrangência tem impacto direto na representação dos municípios: nossa análise demonstra que o município sede é largamente privilegiado com maior participação nas audiências e que muitas cidades nem chegam a ser representadas nas reuniões. Não foi verificada a existência de nenhum sistema de rodízio, o que poderia tornar mais justa a distribuição geográfica das audiências. Tal feito implica em restrição de uma participação mais ampla nas audiências.

Além da questão relacionada à escolha do município, a análise também mostra problemas na divulgação prévia e na disponibilização de material das audiências que interferem na mobilização dos participantes para as reuniões e no estudo da matéria para o debate proposto. Sobre esses aspectos, pode-se dizer que as audiências não têm privilegiado a igualdade deliberativa (CUNHA; ALMEIDA, 2011), constituindo-se assim, mais um fator que contribui para a fragilidade da efetividade da participação. Nesse aspecto em especial, a fragilidade está localizada no fato de os participantes não terem condições iguais de debate (conhecimento prévio da audiência e informações sobre o orçamento suficientes para a mobilização e para o debate).

Propriamente sobre o roteiro das audiências, a análise aponta para uma divisão das reuniões em três momentos: a composição da mesa, a apresentação do orçamento e a participação. Percebe-se claramente que a composição da mesa do evento privilegia atores políticos e abre espaço para discursos de cunho eleitoral, que nenhuma relação tem com o

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

debate proposto. No período analisado nenhum representante da sociedade civil foi convidado a fazer parte da mesa demonstrando a existência de um tratamento especial para com representantes políticos.

A apresentação do orçamento realizada nas audiências traz um aspecto positivo das reuniões diante de uma clara tentativa de tratar o tema de maneira didática, ainda que trate de termos técnicos. Tal percepção foi confirmada tanto no decorrer das audiências quanto na percepção dos próprios participantes.

A terceira fase da reunião, que é de participação e apresentação de demandas, confirma as audiências enquanto uma instituição participativa por se constituir em uma ferramenta que permite a colaboração dos cidadãos para questões relacionadas a políticas públicas (DAGNINO; OLIVERA; FANCHINI, 2006). A análise aqui desenvolvida demonstra, porém, que o número de participantes é baixo (essa é a percepção tanto dos parlamentares quanto dos participantes) e que a dinâmica predominante nessa fase é a apresentação sistemática de demandas ao invés da instituição de um diálogo ou de um processo de negociação entre os atores envolvidos. Dessa maneira, embora a palavra seja concedida aos participantes de maneira aberta (qualquer um pode se inscrever) e igualitária (os inscritos podem falar por igual período), o diálogo é escasso, o que demonstra baixa reciprocidade do discurso (CUNHA et al., 2011) e, por consequência, fortalece a percepção de uma frágil efetividade da participação. Podemos concluir que a participação, neste caso, é mais colaborativa do que essencialmente deliberativa.

A partir dos dados apresentados, podemos concluir pela fragilidade da efetividade da participação na perspectiva do desenho institucional. É importante salientar que o presente artigo apresenta apenas uma dimensão da análise multifatorial. Na análise completa (que estudou também o perfil dos participantes, dos legisladores, a relação entre Executivo e Legislativo e as emendas parlamentares) tal fragilidade ganhou mais força, embora o estudo apresente aspectos positivos com relação ao desempenho de uma função fiscalizadora por parte dos participantes.

Referências

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos

23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES

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: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins . Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins ; ALMEIDA, Debora C. Rezende de; FERES, Claudia Farias; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.): A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: 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.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J. e PANFICHI, Aldo. Para um/a outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: *Disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

ESPÍRITO SANTO. Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Resolução 2.700 de 15 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/portal/>.

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: 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.

WAMPLER, Brian. 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: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Entrevistas concedidas

SAMPAIO, Euclério. (19 de maio de 2014). Deputado Estadual. Entrevista para esta dissertação concedida a Gabriela Zorzal. Vitória/ES, 2014.

Documentos em vídeo

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção
em contextos contemporâneos
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2007. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2007.

AUDIÊNCIA PÚBLICA. Apresentação da LOA em 2009. Produção: TV Assembleia/Centro de Documentação da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. 2009.