



O Controle da Efetividade da Participação Popular nas Audiências Públicas nos Municípios Brasileiros

José Paulo Nardone

Diretor da Unidade Regional de Bauru do TCESP e Professor Universitário. Mestre em Direito do Estado.
jnardone@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente texto busca analisar e trazer à reflexão a questão da participação popular nas audiências públicas orçamentárias realizadas pelos municípios no Brasil, a partir da análise de estudos e pesquisas realizados a respeito, identificando imprecisões, insuficiências e interesses que envolvem esta temática, a qual se presta à interação e compartilhamento de decisões entre governantes e governados, buscando, por meio da participação social, legitimar e avaliar ações públicas, desde o seu planejamento até a sua implementação. Os resultados apurados nos estudos abordados neste trabalho descortinam um cenário de deficiências, barreiras e senões, um panorama que demonstra que a prática usual é nada além do que a busca ao atendimento de determinação legal que prescreve a realização de tais fóruns, abrindo à comunidade a possibilidade de participar, mas que, na prática, não se concretiza. Esse resultado é um indicador a atestar a validade deste estudo, demonstrando haver expressivo espaço a evoluir em tal prática, muito além do cumprimento de dispositivos legais, buscando contribuir para a formação de uma consciência cidadã, participativa e legitimadora das ações públicas na gestão municipal no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Audiências Públicas; Transparência; Participação Social; Cidadania; Planejamento Orçamentário; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze and bring to reflection the issue of popular participation in public budget hearings held by municipalities in Brazil, based on the analysis of studies and research carried out on the subject, identifying inaccuracies, insufficiencies and interests that involve this theme, which lends itself to interaction and sharing of decisions between governments and the governed, seeking through social participation to legitimize and endorse public actions, from their planning to the evaluation of their implementation. The results obtained in the studies covered in this work reveal a scenario of deficiencies, barriers and drawbacks, a panorama that demonstrates that the usual practice is nothing more than seeking to comply with the legal determination that prescribes the holding of such forums, opening the community to the possibility of participating, but which, in practice, does not materialize. This result is an indicator attesting to the validity of this study, demonstrating that there is significant room for evolution in such practice, far beyond compliance with legal provisions, seeking to contribute to the formation of a civic, participatory and legitimizing awareness of public actions in municipal management in Brazil.

KEYWORDS: Public Hearings; Transparency; Social Participation; Citizenship. Budget Planning; Public Policies.



INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar a extensão da participação popular na formulação de políticas públicas voltadas à solução das necessidades da população, especialmente no âmbito municipal. Essa é a esfera do Estado “onde vivem as pessoas” e, em tese, deveria apresentar menores dificuldades de acesso e participação social nas ações do governo, desde seu planejamento, passando pela execução e acompanhamento.

Há mecanismos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro que se prestam a servir como uma ponte nesse processo, ligando o poder público aos cidadãos. Por meio da transparência das ações estatais, permite-se que a sociedade participe desde a formulação de políticas públicas até o acompanhamento da sua implantação, avaliando os resultados obtidos¹.

¹ Entre outras leis, a Lei De Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece em seu art. 48 a transparência e participação popular nas audiências públicas em diferentes momentos das propostas orçamentárias; a Lei nº 13.019/2014, Marco Regulatório do Terceiro Setor, trata do incentivo e de mecanismos que cuidam da cooperação entre estado e sociedade civil, a exemplo da atuação dos Conselhos de Saúde na avaliação dos serviços prestados; e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, artigos 40 e 44) estabelece que as audiências públicas devem ser realizadas nos municípios como instrumento de gestão democrática no processo de implementação de políticas públicas.



Dos instrumentos de transparência e participação social, selecionamos, como objeto de estudo e verificação da efetividade do seu mister de atrair a participação dos cidadãos, as audiências públicas (orçamentárias e quadrimestrais de prestação de contas), que representam um instrumento de participação popular no processo de planejamento das ações públicas, envolvendo questões orçamentárias e de definição de práticas governamentais.

Buscamos suporte em trabalhos e pesquisas realizados em torno dessa temática e, a partir dos resultados apurados, pretendemos avaliar a realidade de participação da comunidade nas audiências públicas voltadas ao assunto, seus motivos e eventuais medidas que possam ser adotadas em busca de caminhos a serem traçados buscando corrigir ou ao menos minorar insuficiências na participação social dentro desse processo.

1. PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Antes de tratarmos diretamente da dinâmica de funcionamento das audiências públicas orçamentárias, é necessário traçar um contexto sobre como se constrói o orçamento público no Brasil.

O planejamento orçamentário do Estado Brasileiro está previsto e descrito em diversas legislações, a começar pela própria Constituição Federal, a qual, em capítulo sobre as “Finanças Públicas”, na seção “Dos Orçamentos”, mais especificamente no artigo 165, define que:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

A fim de encadear as etapas indicadas, é importante destacar que no Brasil existe um planejamento integrado, conhecido como “processo de planejamento do orçamento”, que se substancia nos seguintes instrumentos: plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), os quais foram criados com a finalidade de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias de acordo com os meios disponíveis para execução (Kohama, 2010).

Esse processo de planejamento orçamentário tem, em base constitucional, garantia de transparência a facilitar a participação popular, já que trata de questões de interesse da sociedade. Nesse sentido, nada mais coerente que os atores sociais possuam a prerrogativa de participar da sua construção, direito garantido em inúmeros diplomas legais e que pode ser levado a efeito a partir de diferentes instrumentos de participação que mais à frente descreveremos.

O fato é que a transparência e, por conseguinte, a participação popular no processo orçamentário brasileiro estão garantidas em lei. Segundo o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48, parágrafo primeiro, a transparência está assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Entretanto, a participação popular não deve ser observada apenas sob o objetivo de dar cumprimento à lei, mas sim de oportunizar o efetivo envolvimento dos maiores interessados em usufruir da oferta de serviços públicos. Por esse motivo, a sua inserção na construção dos orçamentos e políticas públicas é fundamental, o que se concretiza especialmente a partir do comparecimento e atuação nas audiências públicas, com a necessária colaboração nas discussões e debates ali desenvolvidos.

Para isso, as etapas do processo orçamentário precisam ser devidamente informadas e publicadas com qualidade e facilidade de entendimento a todos os cidadãos, ou seja, o texto deve ser compreensível para os cidadãos. Também é necessário aproximá-los dos debates e discussões, estimulando a participação no controle do planejamento e das ações da gestão pública (Salles, 2010).

O planejamento das ações públicas se inicia por meio do instrumento denominado plano plurianual, o PPA, elaborado no transcorrer do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, definindo metas e ações para um período de 4 (quatro) anos.

O momento de sua elaboração enseja algumas conclusões importantes. Todo novo mandatário inicia seu período de gestão sob a égide de planos e metas definidos pelo seu antecessor, o que também acontecerá com o seu sucessor, que herdará o último ano de planejamento do PPA elaborado no mandato precedente.

Esse mecanismo busca garantir em alguma medida uma dose de “continuidade de gestão”, afinal, a gestão pública não é uma gestão de mandato, ou de mandatário, mas uma condução permanente, contínua e encadeada. No PPA são relacionados os planos de médio prazo, aquilo que se costuma dizer como sendo o “projeto ideal”, aos olhos dos seus governantes, do que se pretende para os próximos quatro anos para um determinado município.

Construído de forma coerente, o plano plurianual deve guardar semelhança com o projeto de campanha eleitoral, aprovado pelos eleitores, devendo ser a base daquilo que o gestor eleito buscará entregar à população. Portanto, aquilo que foi prometido na campanha eleitoral e proporcionou a vitória do candidato deverá ser a base de seu projeto de governo para os próximos quatro anos, iniciando-se pelo segundo ano, pois no primeiro ano deverá ser cumprido o que foi definido no PPA anterior.



É importante destacar que o projeto, mesmo após aprovado, não é inflexível. Ao contrário, pode ser ajustado, atualizado, adaptado ao longo do período por meio de discussões e aprovação de eventuais mudanças junto ao Poder Legislativo.

Já a lei de diretrizes orçamentárias – LDO – pode ser interpretada como a “ponte” que liga os “sonhos do PPA” à “realidade do orçamento”, isto é, entre aquilo que se pretende fazer e o que é possível, aquilo que os recursos permitem concretizar.

A LDO estabelece as diretrizes definidas ao orçamento de cada ano, parcelando, alocando anualmente parte do que foi proposto no PPA. Assim, coloca metas e objetivos num cronograma anual, determinando ao orçamento que reserve recursos suficientes para a concretização anual de partes do que esteja previsto no plano plurianual.

Por fim, a lei orçamentária anual – LOA –, o orçamento anual propriamente dito, tem o condão de viabilizar financeiramente as propostas descritas no PPA e selecionadas pela LDO para determinado exercício. A tarefa da LOA é reservar recursos no orçamento para a consecução do que as diretrizes do planejamento lhe indicarem, consubstanciadas na LDO.

Portanto, quadrienal, o PPA é “fatiado” anualmente a partir de sucessivas edições da LDO e da LOA para cada ano do mandato. Esse encadeamento de ações compõe o processo de planejamento, sendo que a legislação reguladora estabelece competências e prazos para seu processamento, sem perder a noção de realçar a participação social como importante componente.

Desse modo, deixa-se de outorgar a exclusividade das decisões ao poder público, e os cidadãos assumem sua parcela de responsabilidade na definição das políticas públicas que devam ser priorizadas a fim de dar atendimento às mais prementes e importantes necessidades da população, zelando pelo interesse de todos, pelo bem comum, com o protagonismo dos maiores interessados, os cidadãos beneficiários das medidas definidas.

Cabe destacar que as audiências públicas orçamentárias contemplam um outro momento, além das discussões anuais do planejamento por meio da LDO ou da LOA. Há também as audiências públicas quadrimestrais, realizadas nos meses de maio, setembro e fevereiro, as quais se destinam a discutir não mais o planejamento do que se pretende fazer, mas avaliar se as metas e objetivos estabelecidos foram e estão sendo cumpridos pelo gestor.

Isso é possível a partir da oferta de dados e informações consubstanciadas no que se denomina Relatório de Gestão Fiscal, em que os responsáveis pelo Poder Executivo prestam contas do que foi realizado, do nível de atingimento das políticas públicas implementadas e do custo de tudo o que foi e está sendo executado naquele período. Essa é uma ação de “accountability”, em que a sociedade é representada diretamente pelos cidadãos, bem como pelos vereadores que, em nome do Poder Legislativo, possuem mais do que o direito de receber notícias

e informações, mas também o dever de avaliá-las e se posicionar em relação aos resultados apresentados.

Este estudo pretende avaliar a participação social nas audiências públicas, tanto voltadas ao planejamento quanto à prestação de contas dos gestores.

2. INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Preliminarmente, é importante destacar que não são apenas as audiências públicas o caminho para viabilizar a participação social. O sistema nacional dispõe de alguns instrumentos viabilizadores dessa participação no processo orçamentário, permitindo a personificação da democracia participativa na democracia representativa, dando voz ao público e priorizando suas necessidades no processo de alocação de recursos (Costa, 2010).

Esses mecanismos podem também ser chamados de “instituições participativas” (Avritzer, 2008), dentre os quais podemos destacar o instituto do orçamento participativo. Essa é uma criação tipicamente brasileira, reconhecida mundialmente como medida democratizadora da participação social na construção do orçamento e dos objetivos governamentais; consubstancia-se na possibilidade de participação da população na elaboração do orçamento público, sendo inclusive admitida a indicação de investimentos em determinado segmento ou área específica do seu interesse.

Também se destacam os conselhos de políticas públicas, colegiados compostos por representantes da sociedade e do governo que objetivam discutir e construir políticas públicas, opinar na definição de metas, bem como atuar no acompanhamento e a fiscalização das ações. Durante as reuniões e audiências públicas, os conselhos possibilitam, ao menos em tese, uma comunicação direta com os cidadãos, permitindo-lhes dividir o protagonismo estatal na construção e definição do que deve ser feito para melhor atendimento das necessidades da comunidade.

Os conselhos atuam em todos os níveis da federação, e podemos citar, como exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Conselho Nacional de Saúde (CNS) ou o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). No nível municipal, há os conselhos municipais de Saúde, de Cultura, de Educação, entre outros.

Consultas públicas, referendos e plebiscitos são mecanismos da democracia direta que permitem que a população opine na elaboração de políticas públicas, aprovação de leis, regulamentos ou mudanças constitucionais.



De sua parte, as audiências públicas têm o condão de permitir a participação dos representantes sociais na construção das decisões que envolvem o interesse coletivo, coadunando a visão dos atores governamentais e dos cidadãos. Esse instrumento divide a responsabilidade pelas decisões, aumentando a participação social e criando uma consciência cidadã, produzindo uma relação mais igualitária e corresponsável entre poder público e a comunidade, legitimando ações a partir de um processo de deliberação fundado em uma participação inclusiva e igualitária de atores de todas as frentes.

No dizer de Marques (2009), mencionando Habermas, essa interação tem o condão de assegurar legitimidade das ações, pois é fundada “em uma política deliberativa que deve ajudar o poder comunicativo a atravessar as eclusas do procedimento democrático e do sistema político estruturado pelo estado de direito”. Além disso, aumenta a possibilidade de obter resultados mais efetivos e voltados à satisfação dos interesses e necessidades sociais, o que no final das contas se reveste como o grande objetivo e a própria razão de ser do ente estatal.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS QUADRIMESTRAIS

Tratando das audiências públicas propriamente ditas, há que se diferenciar duas situações que trazem importantes especificidades. As audiências públicas anuais, voltadas ao planejamento das ações públicas, mais propriamente relacionadas às discussões do PPA, LDO e LOA, como já mencionamos, bem como as audiências públicas que se aplicam no acompanhamento e verificação do atingimento ou não das metas traçadas naqueles diplomas legais de planejamento, ou seja, aquelas que se destinam à avaliação da execução das ações públicas.

Aqui se verifica o que se usa denominar de “accountability”, ou prestação de contas das ações desenvolvidas pelo poder público num determinado período. A este fim se aplicam as audiências públicas trimestrais de prestação de contas, nas quais os responsáveis pelas políticas públicas apresentam dados e informações que refletem o que tem sido feito e a que custo. Mais do que nunca, a participação dos cidadãos se consubstancia no controle social propriamente dito, em ações que buscam avaliar o andamento e concretização (ou não) daquilo que foi planejado.

Numa visão bastante pragmática, nada adiantaria uma efetiva participação da comunidade no planejamento de ações, naquelas audiências públicas em que se discutem as metas e objetivos traçados por ocasião da elaboração da LDO e da LOA, se não houvesse a continuidade dessa ação, com atuação também nas audiências trimestrais de acompanhamento e controle acerca do atingimento das metas estabelecidas.

As ações se completam, planejando e controlando a realização do que foi planejado, redimensionando, ajustando, adequando o sentido das ações governamentais à medida que sua execução vai caminhando. Esse compartilhamento de ações entre atores governamentais e sociais só é possível, democraticamente falando, a partir da participação e ativo desempenho dos cidadãos em todas as fases dessa construção.

Entretanto, para bem avaliar a efetividade dessa atuação, é importante descrevermos as etapas que compõem a estruturação das audiências públicas. Segundo Mesquita (2022), são separadas por períodos, havendo: aquela que antecede a sua realização; a sua implementação propriamente dita; e a fase posterior, em que se cuida dos efeitos produzidos.

A etapa de **preparação** das audiências públicas é o momento de definição de regras de participação, do conteúdo dos dados e informações que serão disponibilizados e daqueles que serão os responsáveis pela apresentação. Trata-se de momento exclusivo dos atores governamentais, inexistindo notícias de participação social na definição de tais regras e do teor do que será disponibilizado. Nessa fase preparatória, pode-se afirmar que praticamente inexistente qualquer ação de atores sociais, de modo que são os agentes públicos que internamente definem as regras e o conteúdo que deverão ordenar as audiências.

Há também a etapa de **realização** propriamente dita das audiências públicas, na qual se verifica a apresentação de dados e informações à sociedade. Percebe-se correntemente que são limitadas as ações por parte dos participantes, quando ao menos estão presentes. Pesquisas e estudos indicam baixa interação e que, do total de participantes, reduzida parcela representa o público externo em relação ao corpo funcional do poder público, sem que haja regras claras a fomentar a sua participação. Portanto, além de serem pouco representativos, os atores sociais mal interagem durante a realização das apresentações.

Ainda, há a etapa **pós-audiências**. Esperar-se-ia um nível de transparência suficiente ao menos para demonstrar os resultados obtidos, no entanto não é o que foi detectado nos trabalhos consultados. Ao contrário, o “feedback”, as devolutivas, quando ocorreram, não foram substancialmente eficazes em seus resultados², não oferecendo substanciais contribuições ao processo decisório.

² “As demandas e propostas feitas pelo público – quando há público – que são formalizadas são enviadas para os setores responsáveis para avaliação. Os respondentes relataram que tais demandas são respondidas e devolvidas para o solicitante, que pode ocorrer de forma particular. Em nenhum portal da transparência foi localizado qualquer devolutiva às propostas e demandas feitas em audiências públicas – até mesmo as atas dificilmente são localizadas”.

MESQUITA, T. S.; AZEVEDO, R. R. **Fóruns de Accountability Síncrona: A dinâmica das audiências públicas orçamentárias**. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/F%C3%93RUNS%20DE%20ACCOUNTABILITY%20S%C3%8DNCRONA%20-%20A%20din%C3%A2mica%20interna%20das%20audi%C3%A2ncias%20p%C3%BAblicas%20or%C3%A7ament%C3%A1rias..pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.



Não bastasse isso, consultando o Painel do IEGM do TCESP, com dados alimentados em 2023 e referentes ao exercício de 2022, apuramos que, em relação à existência de mecanismos de acompanhamento da execução das demandas originárias da participação popular, apenas 23% dos municípios paulistas responderam afirmativamente. Isso demonstra que, naquilo que diz respeito ao “feedback”, ou seja, uma devolução que deve ser oferecida como resposta às sugestões e participações dos munícipes durante as audiências públicas, há enorme campo a evoluir. Como vimos, são poucos os participantes que se manifestam; portanto, ao menos a essa reduzida parcela de cidadãos ativos deveria ser oferecido um retorno do destino dado à sua participação.

Apresentamos essa descrição do funcionamento das audiências orçamentárias, pois o entendimento sobre a sua dinâmica é crucial para avaliarmos o grau de participação social, bem como as causas que podem levar aos resultados de baixa interação dos participantes, e podermos encontrar caminhos a serem trilhados no sentido de atingir maior e melhor participação dos atores sociais nesse processo. É justamente sobre estruturação, conteúdo, forma de condução e dinâmica desses espaços de interação que se mostra importante conhecer aspectos envolvidos na realização dessas audiências.

Ponto primordial a se destacar é que as audiências públicas deixem de se limitar a cumprir disposições legais e a funcionar em um caráter de cumprimento de ritos cerimoniais a cancelar decisões governamentais. Inclusive, é importante lançar mão de técnicas voltadas a direcionar o entendimento dos participantes acerca das informações apresentadas.

Nesse aspecto, somos remetidos a avaliar a realidade na utilização de estratégias de apresentação dos dados e informações concebidas já na fase de preparação desses fóruns, restando patente que há variações em relação ao conteúdo dos dados disponibilizados, o nível de detalhamento adotado, a forma de apresentação e a linguagem utilizada. Todos esses quesitos parecem conduzir os trabalhos ao objetivo previamente estabelecido pelos organizadores de aplicar filtros e definir mecanismos de convencimento do público presente.

“A neutralidade da informação envolve o controle e decisão dos conteúdos publicados em websites governamentais” (Dias *et al*, 2020) “e este tipo de decisão pode ser afetada por procedimentos de revisão e triagem de conteúdo, podendo conter vieses políticos nas decisões, além dos diferentes tratamentos dados às informações sensíveis ou complexas, quando divulgadas” (Eschenfelder, 2004).

Esta condição se concretiza na realização das audiências por meio de práticas de limitação do tempo de participação e de avaliação de proposta, na linguagem excessivamente técnica, mimetismo de informações e escolha dos apresentadores ou mesmo da manipulação de dados e ajustes em documentos. A isso se alia a ausência de divulgação pública das atas e restrição nos meios de acompanhamento, como, por exemplo, não realizar filmagem das sessões, ofuscando

falhas, enfatizando sucessos, lançando mão de técnicas linguísticas e artifícios visuais na apresentação de relatórios. Nesse sentido, há ênfase em aspectos positivos e disfarce ou camuflagem de informações negativas – uma aplicação do conceito de “spinning” de informações (Gaber, 2000; Grimmelikhuijsen, 2011).

Essas medidas acabam por ter uma ocorrência muito mais recorrente nas audiências públicas quadrimestrais, voltadas à prestação de contas das ações desenvolvidas pelos gestores. Isso ocorre porque tais audiências geram preocupação reputacional aos responsáveis, estimulando-os a adotar tais estratégias transformacionais, podendo influenciar a percepção dos usuários das informações em evidente prejuízo à autenticidade e confiabilidade das informações, colocando a perder toda a ação de transparência e incentivo à participação social no processo.

Para evitar tal manipulação, é fundamental conhecermos e reconhecermos o papel central do governo na definição de temas a serem abordados, regras de participação, estratégias de apresentação e critérios de avaliação de sugestões apresentadas.

Os representantes sociais devem buscar superar o limitado papel secundário nesses fóruns e passar a atuar ativamente, desde a concepção da reunião, na definição de temas e utilização de espaços de interação, até a forma de participação e posterior avaliação das contribuições oferecidas, contando com o necessário retorno devolutivo dos resultados apurados.

4. ALGUMAS PESQUISAS SOBRE O TEMA

Lançaremos mão de estudos e pesquisas realizados no nível municipal, tentando identificar não apenas a realização das audiências, o seu momento público, mas também e principalmente: o processo de prévia organização, as definições de conteúdo do que vai ser disponibilizado e a forma de condução; a sua realização propriamente dita; e finalmente os resultados, a contribuição ao processo de transparência e compartilhamento de decisões que deveria direcionar tais iniciativas.

Trataremos de dados obtidos a partir de trabalhos e pesquisas realizados em municípios paulistas, mato-grossenses e gaúchos.

Na pesquisa realizada no município mato-grossense de Nova Mutum³, buscou-se conhecer as condições de participação popular nas audiências públicas voltadas à elaboração, execução

³ BRAGATTI, M. R., DO NASCIMENTO, V. L., & CARVALHO, L. dos 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), p. 83–108, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4205>. Acesso em: 20 jun. 2024.



e acompanhamento das peças de planejamento da prefeitura local.

Foram aplicados questionários por amostra de conveniência selecionando aleatoriamente pessoas em todos os 41 bairros residenciais do município, com uma amostra de 4 a 6 pessoas por bairro, num total de 190 respondentes, 90 homens e 100 mulheres.

Os questionários buscaram identificar a percepção sobre as audiências públicas, o conhecimento dos temas ali tratados e o recebimento de informações sobre a sua realização e a importância da participação da comunidade.

Foram realizadas também entrevistas com a contadora municipal e com o Secretário de Finanças e Orçamento do município para verificar como ocorre a divulgação das audiências, quais mecanismos são utilizados para convidar a população a participar e se de fato ocorre o incentivo por parte da administração para participação popular nas audiências.

Além disso, houve também uma coleta documental e análise das atas das audiências públicas. Em seus resultados, essa pesquisa concluiu pela baixa participação popular nas audiências públicas orçamentárias realizadas no período. O melhor resultado indicou que apenas 0,14% da população do município acorreu a uma das audiências, e, dentre os entrevistados que nunca participaram, pouco mais de 45% relataram que não o fizeram por falta de interesse, enquanto 27,90% alegaram desconhecimento sobre as audiências.

Em relação a esse aspecto, nas entrevistas com os responsáveis pela organização das audiências públicas, foi informado que a divulgação acerca do local, data e horário da sua realização acontece por meio de publicação no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso e na imprensa local, além de afixação no mural da prefeitura de Nova Mutum, com uma semana de antecedência da data de realização.

Daqueles que tomaram conhecimento da realização das audiências, 34,2% souberam por meio de amigos, trabalho, internet, rádio e TV. Em relação aos respondentes, 17,9% informaram já terem participado de alguma das audiências públicas. Desse percentual, cerca de 56% afirmaram que o fizeram por interesse próprio, enquanto 33% não souberam precisar de qual das modalidades de audiências públicas (PPA, LDO, LOA ou quadrimestrais), participaram.

Pouco mais de 70% dos participantes das audiências se manifestaram pela adequada apresentação das informações pelos gestores, indicando fácil entendimento do conteúdo disponibilizado. Cabe destacar que, em relação ao nível de escolaridade, ao menos 80% dos entrevistados possuem formação igual ou superior ao nível médio completo.

Um segundo trabalho de pesquisa desenvolvida junto a 23 municípios do Estado de São Paulo⁴ também buscou conhecer a realidade da participação social nas audiências públicas orçamentárias.

Essa pesquisa esclarece que o principal motivo de terem sido escolhidos municípios paulistas se deve ao fato de o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP – ser aquele que melhor realiza acompanhamento da realização das audiências públicas, obrigando os municípios a enviarem digitalmente as atas e listas de frequência das audiências realizadas.

Inclusive, o TCESP editou manual específico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, no qual consta explícita recomendação determinando agendamento das audiências em datas e horários que permitam o maior número possível de participantes:

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

TC-2431/026/12:

“2.3. No item “Planejamento das Políticas Públicas”, embora divulgadas as audiências públicas destinadas ao debate das peças orçamentárias, sua realização vem ocorrendo em dias úteis e no horário comercial, o que dificulta a participação popular.”

Cabe, assim, **recomendação** ao Legislativo para que atenda, em sua plenitude, o disposto no artigo 48, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, designando datas e horários que permitam o comparecimento do maior número possível de pessoas nas mencionadas audiências.

Infelizmente, ainda que não seja suficiente para garantir a efetiva transparência e participação popular, o estudo concluiu que essa prática do órgão de controle externo paulista não se verifica em sequer metade dos demais Tribunais de Contas do país. Isso prejudica a verificação do cumprimento do dever público por parte dos entes estatais em informar com clareza como os recursos públicos são aplicados.

Em dados mais detalhados, a pesquisa apurou que 50% dos Tribunais de Contas declararam que os municípios não enviam qualquer informação a respeito da realização das audiências públicas; 29% dos Tribunais, que as atas são enviadas por meio eletrônico; 13%, que os municípios apenas informam que houve a realização das audiências públicas; e 4%, que as cópias das atas são enviadas em meio físico. Os 4% restantes dos Tribunais de Contas não responderam a pesquisa.

Além da já mencionada exigência do envio das atas e listas de participação nas audiências públicas, o TCE paulista exige dos municípios sob sua jurisdição (um total de 644 municípios,

⁴ MESQUITA, T. S.; AZEVEDO, R. R. **Fóruns de Accountability Síncrona: A dinâmica das audiências públicas orçamentárias**. Revista de Administração Pública, v. 56, n. 6, p. 799–822, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/88553>. Acesso em: 20 jun. 2024.

⁵ TCESP. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 14 jun. 2024.



excetuando apenas a capital do estado, afeta à Corte de Contas própria) que comprovem documentalmente a divulgação prévia da sua realização, inclusive informando local, data e horário.

Com relação a essa informação, e a partir de dados disponibilizados pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM -, desenvolvido pelo TCESP, à época da pesquisa, indicava-se que em 61% dos municípios as audiências públicas são realizadas em dias úteis e em horário comercial. Ainda, 28% acontecem em dias úteis após as 18h ou em sábados, domingos e feriados e em 11% ocorrem de forma mista.

Esses dados retratam não haver uma preocupação dos responsáveis pela organização e realização das audiências públicas em facilitar ou incentivar a participação de grande parte da população. Essa, assim, acaba se vendo privada do direito de participar das discussões por incompatibilidade de horário.

Além disso, consultas à documentação encaminhada pelos municípios e disponibilizadas nos portais de transparência permitiram identificar situações emblemáticas, como, por exemplo, a remessa de convites para participação com apenas um dia antes da realização das audiências, dificultando o comparecimento de eventuais interessados.

Semelhante estudo, levado a efeito pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, chegou à mesma conclusão em relação à baixa participação da população daquele estado⁶.

É importante destacar que o trabalho envolvendo municípios paulistas contou com entrevistas com secretários municipais, servidores, assessores, contadores, consultores e demais funcionários responsáveis pela realização, sempre garantida a preservação da sua identidade.

Foram realizadas consultas aos dados disponibilizados pelo TCESP, aos portais de transparência e aos documentos relativos aos convites expedidos, apresentações e atas das audiências. Também foram realizadas entrevistas com os responsáveis pela organização e realização das audiências. A análise e tabulação das respostas apresentaram interessantes dados, envolvendo a ocorrência de influências políticas no preparo e realização das audiências, especialmente aquelas que tratam da prestação de contas quadrimestrais dos resultados da gestão.

Por ocasião da elaboração deste artigo, atualizamos os levantamentos efetuados a partir do IEGM/2019 e, agora contando com dados do IEGM/2023-base2022, verificamos que a partir do trabalho de acompanhamento efetuado pela Corte paulista, com o passar do tempo os municípios têm buscado se adequar, fazendo evoluírem os resultados. Com isso, houve uma queda de 61% para 37% de municípios que continuam a realizar audiências em dias úteis e em

⁶ PRUX, Paula Raymundo; BALSAN, Laércio A. Gassen. MOURA, Gilnei Luiz. **Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA**. Contruiciones a las Ciencias Sociales, 2012. Disponível em: https://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion_discusion_ppa_ldo_loa.html. Acesso em: 20 jun. 2024.

horário comercial, ao passo que audiências realizadas fora do horário comercial ou em feriados e finais de semana passaram de 28% para 50%. O número de audiências realizadas de forma mista, evoluiu de 11% para 13%.

Tais resultados demonstram que a atuação do controle externo pode em muito contribuir para a produção de resultados mais consistentes e favoráveis a elevar a participação social na construção de políticas públicas, suplantando a ideia de que o sujeito da ação governamental são os atores estatais, enquanto os cidadãos seriam apenas o agente passivo da ação.

Os resultados produzidos por essas pesquisas nos permitem traçar uma notável radiografia de como se encontra a preparação e realização das audiências públicas, bem como sobre os efeitos produzidos a partir das discussões e sugestões ali lançadas.

A partir desses dados e informações, cumpre-nos refletir sobre as insuficiências apuradas e propor medidas a equacioná-las e contribuir para alcançar o objetivo de permitir o pleno e efetivo exercício da cidadania e, por decorrência disso, emprestar legitimidade aos atos dos gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governantes, mais do que dar cumprimento a preceitos legais, devem ter a consciência de que a realização das audiências públicas que agreguem uma efetiva participação de representantes sociais significa um grande benefício para o governo. Ao dar voz aos cidadãos, suas ações acabam sendo legitimadas pela sociedade, além de assegurar um nível mais elevado de qualidade nas entregas oferecidas pelo Estado, indo ao encontro das expectativas dos usuários do serviço público.

Para isso, eventuais falhas nos meios e mecanismos de divulgação das audiências públicas devem ser superadas, utilizando os recursos tecnológicos acessíveis, canais de comunicação e todos os meios à disposição que possam contribuir para aumentar a participação e assiduidade da população, buscando meios de despertar o seu interesse.

Quanto maior e mais efetiva a participação social no processo de definição e acompanhamento das ações governamentais, mais caracterizada fica a corresponsabilização na sua construção e implementação. Desse modo, os governantes dividem o ônus e validam as decisões e os resultados com os beneficiários de tais medidas que se mostraram presentes nas audiências em que os temas foram discutidos.



A partir das conclusões obtidas na condução desses estudos, cumpre-nos a tarefa de tentar oferecer possibilidades de melhorar o desempenho e participação social nas audiências públicas.

Uma primeira ideia seria a criação de incentivos, gatilhos de participação, como a organização de apresentações culturais em conjunto com as audiências públicas, buscando a criação de uma “cultura de participação”. Outra opção seria a realização de maratonas para o desenvolvimento de ideias, como normalmente ocorre na área de tecnologia, os “hackathons” (Ferreira; Farias, 2018).

Além disso, aspecto fundamental é a definição de uma legislação⁷ que delimite as regras de realização, estabelecendo diretrizes claras de realização de modo a reduzir eventuais manipulações de regras por parte dos organizadores que afetem e reduzam a participação e interação dos atores sociais nesses fóruns.

Também pode haver uma atuação mais contundente dos órgãos de controle externo, mais especificamente os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo. Poderiam exercer maior controle e fiscalização das audiências públicas e exigir, por exemplo, a gravação das audiências, além do envio dos convites de participação comprovando-se uma antecedência mínima a permitir maior participação da população.

Todos esses recursos se prestariam a contribuir para uma melhor consciência social e cidadã envolvendo o esclarecimento e a politização da sociedade como um todo e do próprio poder público. Isso tende a melhorar a transparência ativa, avivar o interesse das pessoas e aprimorar as regras de gestão de prestação de contas do poder público para com a sociedade que o financia. Portanto, seriam favorecidas a elevação dos padrões de participação e a interface entre cidadãos e o poder público, com um incremento nos níveis de governança pública e atendimento das necessidades sociais.

Teríamos, a partir de tais medidas, uma gestão democrático-participativa muito mais efetiva e representativa, com a sociedade legitimando e contribuindo factualmente para a evolução das relações entre poder público e sociedade e para o atingimento dos interesses públicos, definidos e construídos interativamente.

⁷ Os resultados de uma das pesquisas que embasam este trabalho mostram que apenas 4 de 23 municípios paulistas (17%) informaram possuir legislação sobre as audiências públicas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação o Brasil democrático.** Opinião Pública, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRAGATTI, M. R., DO NASCIMENTO, V. L., & CARVALHO, L. dos 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), p. 83–108, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/ruc.v10i19.4205>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2007.

COSTA, Daniele M. Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em Municípios.** Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, Vol. 15, nº 56, p 8-28, 2010.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; AQUINO, André Busanelli de; SILVA, Polyana Bastista da; ALBUQUERQUE, Francivaldo. **Terceirização de Portais de transparência fiscal em prefeituras municipais.** Revista de Contabilidade e Organizações, vol. 14, nº 91 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ESCHENFELDER, Kristin R. **Behind the web site: An inside look at the production of web-based textual government information.** Government Information Quarterly, vol. 21, nº 3, p. 337-358, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.04.004>. Acesso em: 20 jun. 2024.

FERREIRA, Gabriel D.; FARIAS, Josiania Silva. **The motivation to participate in citizen-sourcing and hackathons in the public sector.** BAR – Brazilian Administration Review, vol. 15, p. 1-23, 2018. Disponível em: <http://doi.org.10.21874/rsp.v64i1.113>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GABER, Ivor. **Lies, damn lies... and political spin.** British Journalism Review, vol. 11, nº 1, p. 60-70, 2000. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095647480001100111>. Acesso em: 20 jun. 2024.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria Prática.** São Paulo, Editora Atlas, 2010.

MARQUES, A. C. S. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, A. C. S. (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais.** Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 13-28.



MESQUISTA, T. S; AZEVEDO, R. R. **Fóruns de Accountability Síncrona: A dinâmica das audiências públicas orçamentárias.** Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/F%C3%93RUNS%20DE%20ACCOUNTABILITY%20S%C3%8DNCRONA%20-%20A%20din%C3%A2mica%20interna%20das%20audi%C3%AAn-cias%20p%C3%BAblicas%20or%C3%A7ament%C3%A1rias..pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

PIOTROWSKI, Suzanne; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; DEAT, Feli. **Numbers over Narratives? How Government message strategies affect citizen`s attitudes.** Public Performance and Management Review, vol. 42, nº 5, p. 1005-1028, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>. Acesso em: 20 jun. 2024.

PRUX, Paula Raymundo; BALSAN, Laércio A. Gassen. MOURA, Gilnei Luiz. **Transparência e Participação Popular nas Audiências Públicas de Elaboração e Discussão do PPA, LDO e LOA.** Contruiciones a las Ciências Sociales, 2012. Disponível em: https://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion_discusion_ppa_ldo_loa.html. Acesso em: 20 jun. 2024.

ROTHBERG, D. **Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica.** Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, 2008.

SALLES, Heloísa da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2010.

TCESP. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2020. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 20 jun. 2024.

TCESP. **Painel IEGM.** Disponível em https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em: 12 jun. 2024.