



ARTIGO  
19/02/2025

## **O planejamento público, a participação popular e os Tribunais de Contas**

*\* José Paulo Nardone*

Pretendendo nesta breve apreciação tratar de planejamento público, iniciamos traçando um paralelo com o ambiente corporativo privado, o qual se caracteriza por dispor de consideráveis investimentos em pesquisas de mercado, buscando melhor identificar as necessidades e desejos do seu “público-alvo”, a quem projeta direcionar seus esforços. Neste universo, portanto, conhecer a vontade do cliente representa o primeiro degrau para se atingir o sucesso de qualquer empreitada.

Em contraponto, no ambiente público tal estratégia não se faz presente no cotidiano dos nossos gestores, muito embora seja a participação popular um dos alicerces do sistema democrático que nos rege, inclusive sendo objeto de previsões legais e constitucionais que garantem tal prerrogativa aos cidadãos, garantindo-lhes lugar de fala no processo do planejamento orçamentário.

E o que seria o nosso processo de planejamento orçamentário, senão aquele que estabelece as escolhas definidas pelo poder público, reservando valores necessários a suportá-las e se consubstanciado por três instrumentos técnico-legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É na articulação e alinhamento entre tais instrumentos que se corporifica o planejamento do que se pretende realizar pelo poder público no nosso país. Registrando a importância de tal discussão, lembramos que 2025 é ano de PPA nos municípios, instrumento no qual se delineiam os projetos e pretensões para o próximo quadriênio.

Aqui definimos o ponto central da nossa reflexão, avaliar se os cidadãos participam das escolhas definidas pelos agentes públicos, se o “cidadão-cliente” atua na indicação de prioridades nas ações estatais.

Tangenciando o Princípio da Legalidade, há entre nós um mecanismo legal estabelecido para garantir a participação popular na deliberação das ações a serem conduzidas pelo poder público, que são as audiências públicas orçamentárias, isto é, reuniões conduzidas por agentes públicos e abertas à participação de cidadãos e quaisquer representantes de segmentos sociais



**ARTIGO**  
**19/02/2025**

destinadas a discutir o que deverá ser selecionado dentre as demandas e necessidades da comunidade.

No entanto, a realidade não concretiza a pretensão legal, em recente artigo da Revista Cadernos, expusemos pesquisas acadêmicas que desenham um retrato de como é ínfima a participação popular no processo de planejamento orçamentário no Brasil. Alguns dos resultados obtidos junto a municípios paulistas, gaúchos e mato-grossenses incluídos no levantamento, indicam que nada além de 0,14% da população já participou de alguma audiência pública.

Dentre o público que nunca participou, 45% dos entrevistados declaram falta de interesse (o que nos remete à questão da educação e formação para a cidadania), enquanto outros 27,9% alegam desconhecimento da realização das audiências.

Especialmente no nível municipal, evidenciam-se práticas que não logram sucesso em atrair a população para a discussão dos destinos da Administração Pública, o que se confirma a partir do dado apurado à época da pesquisa, de que 61% dos municípios realizavam audiências em dias úteis e em horário comercial, dificultando e praticamente inviabilizando a participação popular.

Diante desse contexto, cresce a responsabilidade e importância da atuação dos órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, na lide de verificar como o poder público oferece a possibilidade de participação social e em um segundo momento, avaliar se de fato aconteceu a atuação popular e qual fora a sua efetividade.

A forma como cada Corte de Contas atua impacta fortemente nos resultados apresentados pelas pesquisas desenvolvidas. No que diz respeito à realização das audiências públicas, apurou-se que nada menos do que 50% dos Tribunais de Contas declararam que os municípios não enviaram qualquer comprovação da sua realização; em 29% dos Tribunais as atas são enviadas por meio eletrônico; 13% responderam que os municípios apenas informam a sua realização e em 4% as atas são enviadas por meio físico, enquanto os demais Tribunais não retornaram a pesquisa.

Especificamente em relação ao TCESP, considerado no levantamento como aquele que melhor exerce o acompanhamento da realização das audiências públicas, atua compelindo os municípios a enviarem digitalmente as atas e listas de frequência das audiências concluídas, bem como a informar datas e horários da sua efetivação. Ainda assim tal prática não se mostra suficiente o bastante para garantir a ampla participação popular.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO  
19/02/2025

O envio de convites para a realização das audiências com apenas um dia de antecedência, além do fato de que os poucos participantes das audiências serem representados quase que exclusivamente por servidores públicos, são uma prova emblemática da inocuidade de muitos desses procedimentos, demonstrando a inequívoca necessidade de adoção de novas práticas para o estímulo à participação social, tanto por parte dos agentes promotores das audiências, como por parte dos órgãos de controle.

Da posição dos promotores caberia a incumbência de se criar uma cultura de participação da população e, para tanto, com uso da criatividade caberia desenvolver mecanismos de atração e de incentivo, com gatilhos de participação por meio de apresentações culturais, maratonas de ideias, auxílio de instrumentos de TI, “hackathons”, distribuição de prêmios, além do necessário “feedback” às sugestões encaminhadas.

Quanto à atuação dos Tribunais de Contas, poderiam passar a exigir, por exemplo, a gravação das audiências e sua disponibilização nos sites e portais de transparência, além da expedição de convites agendando as reuniões em horário não comercial e com uma antecedência mínima que permitisse maior participação de diferentes segmentos sociais.

Tudo isso contribuiria sobremaneira para a legitimação do planejamento público, com os representantes sociais deixando de participar apenas como meros sujeitos passivos ou coadjuvantes no processo e passando a atuar mais efetivamente das decisões envolvendo o futuro de suas comunidades, reforçando uma gestão democrático-participativa em uma construção coletiva e interativa e não mais com o objetivo protocolar de dar formal cumprimento a mandamentos legais.

Quem sabe assim, o “cidadão-cliente”, representando o “público-alvo” da Administração Pública, possa ser ouvido e melhor conhecido pelos governantes em suas necessidades e anseios, assumindo parcela da responsabilidade pelas decisões e compartilhando os resultados, numa inequívoca evolução nas relações entre o poder público e a sociedade.



ARTIGO  
19/02/2025

REFERÊNCIAS:

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

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%20A%20din%C3%A2mica%20interna%20das%20audi%C3%A2ncias%20p%C3%ABlicas%20or%C3%A7ament%C3%A1rias..pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

NARDONE, José Paulo. O Controle da Efetividade da Participação Popular nas Audiências Públicas nos Municípios Brasileiros. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 13, p. 64 - 80, nov. 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/296>. Acesso em: 18 fev. 2025.

**\* José Paulo Nardone é Diretor Técnico da Unidade Regional do TCESP em Bauru.**