

Participação Popular nas Audiências Públicas Orçamentárias: Um Estudo Comparado no Norte Fluminense à Luz do Estatuto da Cidade

Kamily de Souza Galvani, Nilo Lima de Azevedo

Resumo Simples

A efetiva participação popular na elaboração do orçamento público é um dos pilares da democracia fiscal e está prevista em diversos marcos legais brasileiros. Esta pesquisa busca compreender como ocorrem as audiências públicas orçamentárias nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, com ênfase na presença da população e na influência das propostas populares sobre o orçamento. O estudo parte do ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA – considerando como referências normativas a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e, especialmente, o artigo 44 do Estatuto da Cidade, que determina a obrigatoriedade de audiências públicas e consultas populares na elaboração de planos, programas e projetos que envolvam o orçamento municipal, conhecida como Gestão Orçamentária Participativa (GOP). Busca-se compreender como esses dispositivos são aplicados na prática, observando aspectos como local, horário, publicidade, canais de escuta ativa e mecanismos de incorporação das propostas da sociedade civil. A metodologia adota abordagem qualitativa, com análise documental das legislações municipais e regimentos internos. A pesquisa integra o projeto “Caminhos para a Democracia Fiscal: A Gestão Orçamentária Participativa no Norte Fluminense” contribuindo para o debate sobre os limites e possibilidades da institucionalização da participação na gestão pública local.

Resumo Expandido

Introdução

A participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas representa um dos pilares da consolidação democrática no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou mecanismos de transparência, controle social e democracia participativa. Nesse cenário, a gestão orçamentária municipal surge como espaço privilegiado de disputa e mediação entre interesses públicos e institucionais, especialmente porque a alocação de recursos traduz, na prática, as escolhas políticas feitas pelo Estado.

O marco legal brasileiro, no Estatuto das Cidades em seu art. 44 estabelece que “no processo de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, e na discussão e elaboração dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Poder Executivo municipal deverá garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, transformando uma recomendação em exigência legal, com efeitos concretos sobre a legalidade dos orçamentos municipais. Tais exigências, somadas às previsões da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fundamentam a chamada Gestão Orçamentária Participativa (GOP).

A literatura sobre orçamento público destaca que, além de um instrumento técnico-financeiro, o orçamento é um processo político que envolve disputas, negociações e

escolhas que expressam projetos da sociedade. Como observam Giacobbo e Caron (2017), o orçamento deve ser compreendido como um instrumento de gerência pública que articula dimensões internas da administração e externas, como a relação com os vereadores e a população. A forma como esse processo é conduzido define o grau de abertura democrática e de responsividade do poder público às demandas sociais.

Diante disso, este trabalho busca investigar como se dá, na prática, a GOP nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, partindo da hipótese de que a simples previsão legal da participação popular não garante sua implementação efetiva.

Metodologia

A pesquisa é qualitativa e utiliza a análise documental como método principal. Foram examinados os regimentos internos das Câmaras Municipais e as legislações orçamentárias locais. O objetivo é verificar se as normas municipais incorporam os dispositivos previstos na CF/88, na LRF e no Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere à inclusão de propostas populares no ciclo orçamentário.

Além disso, a análise normativa é cruzada com os dispositivos regimentais que estruturam o funcionamento do ciclo orçamentário. Considerou-se o papel das Comissões Permanentes de Finanças e Orçamento e as regras sobre o trâmite do PPA, LDO e LOA, identificando a presença (ou ausência) de mecanismos participativos e da regulação das audiências públicas.

Resultados e Discussão

Em Campos dos Goytacazes, a Comissão de Finanças e Orçamento está prevista no Regimento Interno, e o ciclo orçamentário é tratado entre os artigos 296 e 299. No entanto, não há qualquer referência à participação da sociedade civil nesse processo, nem mesmo à regulamentação das audiências públicas orçamentárias. Mesmo nos dispositivos que tratam do funcionamento do plenário e das comissões, não se menciona a GOP, consultas populares ou outros mecanismos de deliberação participativa.

Situação semelhante ocorre em Macaé. Embora o Regimento Interno preveja a atuação da Comissão de Finanças, Orçamento, Planejamento e Tributação e trate do trâmite das leis orçamentárias, não há qualquer norma que regulamente a realização de audiências públicas obrigatórias ou o acolhimento de propostas da população. A inexistência de dispositivos específicos torna o cumprimento da GOP dependente da vontade política de parlamentares e da administração municipal.

No caso de São João da Barra, o regimento também estrutura as comissões permanentes e o processo legislativo orçamentário, mas de modo igualmente silencioso

quanto à participação popular. Apesar de o artigo 11 prever a possibilidade de realização de audiências públicas, não há vinculação entre esse instrumento e a discussão do orçamento municipal. As Comissões Permanentes atuam como instâncias técnicas, mas sem obrigações normativas de escuta da sociedade.

Essas evidências mostram que os regimentos internos das três Câmaras analisadas não incorporam de forma sistemática os princípios da GOP. O ciclo orçamentário, por ser de iniciativa do Executivo, precisa da mediação do Legislativo para garantir a participação social. No entanto, os dispositivos internos das Câmaras silenciam sobre a participação popular como parte do processo orçamentário, demonstrando um vazio institucional.

Santos (2001) argumenta que a efetividade das políticas sociais depende da capacidade do Estado de responder às prioridades da sociedade. Quando os canais institucionais de participação são escassos, o orçamento se torna ainda mais suscetível a lógicas técnicas e eleitorais. Como observa o Caderno de Propostas do Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles (AZEVEDO; FRANÇA; CÂMARA, 2024), a GOP deve ser entendida como obrigação legal, e não como política discricionária, sendo a sua ausência um descumprimento à normatividade vigente.

Apesar da inexistência de normatização clara, é importante destacar que as audiências públicas são realizadas. Contudo, elas frequentemente ocorrem em horários pouco acessíveis, com baixa divulgação e participação cidadã limitada. A ausência de retorno sobre as contribuições apresentadas e a falta de integração entre as etapas do ciclo orçamentário comprometem seu potencial deliberativo.

Considerações Finais

A análise documental dos regimentos internos evidencia que a Gestão Orçamentária Participativa ainda carece de institucionalização efetiva nos municípios analisados do Norte Fluminense. A normatividade federal estabelece a obrigatoriedade da GOP, mas as câmaras municipais não regulamentam os mecanismos de escuta e incorporação das demandas sociais nos momentos cruciais do ciclo orçamentário.

Embora as audiências públicas sejam pontualmente realizadas, sua efetividade é comprometida pela ausência de diretrizes regimentais claras, pela fragmentação dos processos e pela fragilidade dos instrumentos de devolutiva à população. A simples previsão legal da participação não basta, é necessário que os regimentos internos explicitem o papel das comissões, o momento da escuta e os mecanismos de resposta às propostas populares.

Esse quadro se torna ainda mais crítico quando se considera que os municípios do Norte Fluminense administram orçamentos robustos, influenciados pelas receitas provenientes da renda petrolífera e da economia de petróleo. O uso discricionário desses

recursos reforça a necessidade de controle social e de canais institucionais legitimadores das escolhas orçamentárias. Fortalecer a GOP nesses municípios é, portanto, um imperativo democrático.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. Política social e combate à pobreza. 38 Edição. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994.

AZEVEDO, Sérgio; FRANÇA, André; CÂMARA, André. Caderno de propostas para o Norte Fluminense: democratização da gestão urbana e fortalecimento da participação social. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29 mai. 2025.

GIACOBBO, Guilherme Estima; CARON, Jonas. AUDIÊNCIA PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA: POR UMA A (RE) QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO NO ESPAÇO LOCAL. **Os Grandes Temas do Municipalismo**, p. 27, 2017.