



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (2026)

**O Controle Social e a Gestão Democrática do Orçamento Público
Municipal: Análise Crítica dos Canais de Deliberação e Propostas de
Consolidação da Cidadania Ativa ¹**

*Social Control and Democratic Management of the Municipal Public Budget: A
Critical Analysis of Deliberation Channels and Proposals for Consolidating
Active Citizenship*

Jorge Luis Firmino da Silva ²

Antônio Erivando Xavier Junior ³

RESUMO

Este projeto de pesquisa visa conduzir uma análise aprofundada sobre o nível de engajamento e as modalidades de participação da sociedade civil no ciclo de gestão orçamentária no nível municipal, examinando a real eficácia dos instrumentos democráticos disponíveis e os desafios persistentes para a sua plena consolidação. O estudo é motivado pela necessidade de preencher o hiato evidente entre o arcabouço normativo que exige a participação popular e a fragilidade de sua implementação prática nas administrações locais.

A metodologia empregada é de natureza qualitativa, com um enfoque exploratório-descritivo. A base da investigação é sustentada por uma exaustiva revisão bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas sobre a teoria da democracia participativa, direito financeiro e administração pública, complementada por uma minuciosa análise documental das legislações federais mais relevantes. Os resultados da análise interpretativa indicam que, embora a lei preveja amplos espaços de diálogo, a participação social frequentemente se restringe a um

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado/defendido para a Especialização em Gestão Pública, em 02 de janeiro de 2026, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista junto a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

² Orientando do Curso de Especialização em gestão pública, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: jorge.silva86217@alunos.ufersa.edu.br

³ Orientador do Curso de Especialização em gestão Pública, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/0381960218530015>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-7815-6257>. E-mail: erivando@ufersa.edu.br

caráter consultivo e formalista, limitando o poder deliberativo da população. A pesquisa conclui que a efetividade do controle social depende da articulação de um tripé estratégico: a promoção ativa da transparência, o investimento contínuo em educação fiscal e política e a institucionalização de mecanismos decisórios permanentes.

Palavras-chave: Orçamento Público 1; Participação Cidadã 2; Controle Social 3; Gestão Municipal; Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

This research project aims to conduct an in-depth analysis of the level of engagement and the modalities of participation of civil society in the municipal budgetary management cycle, examining the actual effectiveness of available democratic instruments and the persistent challenges to their full consolidation. The study is motivated by the need to bridge the evident gap between the normative framework that mandates popular participation and the fragility of its practical implementation in local administrations. The methodology employed is qualitative in nature, with an exploratory-descriptive focus. The investigation is underpinned by an exhaustive bibliographic review of classical and contemporary works on the theory of participatory democracy, financial law, and public administration, complemented by a meticulous documentary analysis of the most relevant federal legislation. The results of the interpretive analysis indicate that, although the law provides for ample spaces for dialogue, social participation is frequently restricted to a consultative and formalistic nature, limiting the deliberative power of the population. The research concludes that the effectiveness of social control depends on the articulation of a strategic tripod: the active promotion of transparency, continuous investment in fiscal and political education, and the institutionalization of permanent decision-making mechanisms.

Keywords: Public Budget 1; Citizen Participation 2; Social Control 3; Municipal Management 4; Deliberative Democracy 5.

1 INTRODUÇÃO

A administração dos recursos públicos municipais não pode ser vista unicamente como uma tarefa burocrática ou técnica. O orçamento (PPA, LDO e LOA) é, em essência, o principal instrumento de planejamento político-social, refletindo as escolhas distributivas e as prioridades de investimento de uma dada comunidade.

A transição brasileira para o Estado Democrático de Direito, formalizada pela Constituição Federal de 1988, impôs a abertura dos processos decisórios à influência direta da sociedade. O princípio da soberania popular não se limita ao voto periódico, mas se expande para a gestão diária da coisa pública. É neste contexto que a participação social no ciclo orçamentário se estabelece como um requisito de legitimidade.

2 DESENVOLVIMENTO/REFERENCIAL TEÓRICO

O presente projeto de pesquisa reconhece os avanços normativos, como a obrigatoriedade de audiências públicas prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e o direito fundamental de acesso à informação. Contudo, parte-se da constatação empírica e teórica de que, na maioria dos municípios, a participação ainda não transcendeu o nível meramente consultivo ou simbólico, falhando em se consolidar como um exercício de democracia deliberativa.

2.1. Delimitação e Justificativa da Problemática

O foco do estudo recai sobre a esfera municipal devido à sua proximidade com o cidadão. O orçamento público constitui a peça fundamental para a execução das políticas sociais. A pesquisa se justifica pela necessidade de compreender e mitigar a disparidade entre a previsão legal da participação e sua efetivação prática, o que compromete a eficiência e a justiça na alocação de verbas.

2.2. Problema de Pesquisa

Em um cenário de crescente demanda por transparência e legitimidade democrática, quais são os principais fatores de ordem institucional, técnica e cultural que persistem em limitar o grau de influência e deliberação da sociedade civil nos processos de planejamento, discussão e fiscalização do orçamento público municipal, e quais estratégias integradas podem ser propostas para a consolidação de um controle social qualificado e eficaz?

2.3. Objetivos do Estudo

Objetivo Geral

Realizar um exame analítico e interpretativo dos canais e das experiências de engajamento social na gestão orçamentária local, visando não apenas diagnosticar as limitações e os avanços alcançados, mas, primordialmente, propor um modelo conceitual de aprimoramento que eleve o poder deliberativo da população.

Objetivos Específicos

- Aprofundar a base teórica e jurídica que alicerça o direito de intervenção popular, revisitando os conceitos de soberania, vontade geral e democracia deliberativa.
- Detalhar e categorizar os instrumentos institucionais de participação existentes (audiências, conselhos, OP), analisando as suas características, previsões legais e limitações de design no contexto brasileiro.
- Analisar criticamente a performance das experiências participativas, contrastando o sucesso de modelos consolidados (ex: Orçamento Participativo) com as dificuldades encontradas em contextos de baixa maturidade política e institucional.
- Identificar e sistematizar os eixos estratégicos necessários para a superação das barreiras, com ênfase na implementação de mecanismos de transparência ativa e acessível e na promoção de programas permanentes de educação fiscal e cidadã.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura é a espinha dorsal deste projeto. O orçamento público deixou de ser apenas uma mera autorização legal para o gasto e se tornou uma ferramenta de governança, gestão e controle. Giacomoni (2020) ressalta que o PPA, a LDO e a LOA são peças que expressam escolhas coletivas sobre o destino dos escassos recursos públicos. Desta perspectiva, a participação social é essencial para que o orçamento não seja um reflexo apenas da burocracia.

3.1. A Tríade Filosófica da Participação Cidadã

A base do direito à participação encontra-se nos seguintes conceitos: a Soberania Popular, expressa na Constituição Federal; a Vontade Geral, tratada por Rousseau (1996); e a Democracia Deliberativa, proposta por Habermas (1997), onde a legitimidade das decisões públicas emerge de um processo comunicativo autônomo e racional.

3.2. Mecanismos Institucionais de Engajamento e seus Limites

O ordenamento jurídico brasileiro prevê diversos canais para a intervenção da sociedade no ciclo orçamentário. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) tornou obrigatória a realização de audiências públicas. No entanto, a literatura aponta que muitas dessas audiências se restringem ao cumprimento formal da lei, funcionando como meros atos de

consulta, sem real caráter deliberativo. Avritzer (2002) classifica essa prática como de "consulta simbólica".

O Orçamento Participativo (OP) é a experiência mais avançada de deliberação popular direta. O modelo, quando bem-sucedido, resultou em maior equidade distributiva, fortalecimento da cidadania e combate à ineficiência administrativa. Contudo, a replicação do modelo esbarra na ausência de educação fiscal e política para instrumentalizar o cidadão e na resistência de gestores em ceder o poder de decisão.

3.3. A Transparência como Alicerce do Controle Social

O controle social eficaz é impossível sem o acesso facilitado à informação. A Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) obrigaram os entes federativos a divulgar dados de forma ampla. Pinho e Sacramento (2009) defendem que a transparência é uma condição indispensável que reduz a assimetria informacional. Em síntese, a participação popular no orçamento exige a superação de barreiras culturais, políticas e técnicas, e não apenas a existência de normas.

3 METODOLOGIA

O desenho metodológico deste projeto foi concebido para assegurar o rigor científico e a profundidade na análise. O método de investigação será de abordagem qualitativa, buscando a compreensão detalhada dos significados e contextos da participação social. O caráter da pesquisa é exploratório-descritivo.

3.1. Tratamento e Análise de Dados

O material será processado por meio da Análise Interpretativa. A técnica consistirá na identificação de Categorias de Análise e na Relação Conceitual (Triangulação) para contrastar os ideais teóricos com a legislação e com os relatos empíricos. O método de Bardin (2016) será aplicado para dar rigor a essa interpretação. A validade da pesquisa será reforçada pela triangulação das fontes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos marcos teóricos e normativos revela uma tensão fundamental entre o ideal normativo e a prática administrativa. A Constituição Federal de 1988 estabelece a soberania popular de maneira irrefutável, reforçada pela LRF ao exigir a transparência e a participação.

Contudo, a efetividade esbarra na ausência de estruturas institucionais robustas e na resistência política.

4.1. Limites do Formalismo nas Audiências Públicas

As audiências públicas são frequentemente reduzidas a eventos protocolares, funcionando como meros atos de consulta ou prestação de contas. Avritzer (2002) critica que essas audiências se configuram como momentos de consulta simbólica, sem poder real de alteração das propostas.

4.2. Barreiras de Acesso à Informação e Controle Social

Apesar da LAI (Lei nº 12.527/2011) exigir a ampla divulgação, a transparência orçamentária em muitos municípios é insuficiente e inacessível. A complexidade técnica dos dados e a falta de atualização comprometem a capacidade de fiscalização.

4.3. Fatores de Êxito e Falha: Lições do Orçamento Participativo

As experiências bem-sucedidas de Orçamento Participativo demonstram que a eficácia está ligada à maturidade institucional. O êxito é alcançado quando há apoio político, metodologia clara e capacitação cidadã. A falta de continuidade e a burocratização são grandes limitadores.

4.4. Proposta de Estratégia Integrada (Os Três Eixos)

A efetividade da participação depende de três eixos interdependentes: Transparência Ativa e Acessível, Educação Fiscal e Cidadã (capacitação da população) e Institucionalização Deliberativa (transformação dos espaços consultivos em espaços de negociação e deliberação vinculante).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou que a participação da sociedade no orçamento público municipal é o elemento catalisador para o aperfeiçoamento da gestão pública. No entanto, o caminho para a plena consolidação da democracia participativa, apesar do forte amparo normativo (Constituição de 1988, LRF, LAI), ainda está repleto de barreiras institucionais e culturais. A pesquisa confirmou que a efetividade da participação é rotineiramente comprometida pelo formalismo excessivo dos instrumentos de consulta e pela baixa acessibilidade e complexidade das informações. Onde há sucesso, há investimento em capacitação técnica, compromisso ético e continuidade administrativa. Conclui-se, portanto, que o avanço da democracia na esfera municipal depende da articulação e investimento simultâneo nos três eixos propostos: acesso pleno à informação, educação

cidadã contínua e a transformação dos espaços consultivos em espaços de deliberação vinculante.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações (Lei de Acesso à Informação).

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. Accountability: já podemos falar em accountability pública no Brasil? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 843-864, jul./ago. 2009.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SOUZA, C. Governo e sociedade civil na democratização do orçamento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, n. 99, 2019.