

Nível de transparência sobre as audiências públicas orçamentárias em grandes municípios

Tiemi Suzuki Mesquita¹ , Ricardo Rocha de Azevedo² 

¹ Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.

² Universidade de São Paulo - FEARP/USP, Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil.



¹tiemi.mesquita@ufu.br

²ricardo.azevedo@usp.br

Editado por:
Cláudia Cruz

Resumo

Objetivo: A pesquisa teve como objetivo analisar o nível de transparência das informações sobre audiências públicas orçamentárias nos portais eletrônicos das prefeituras municipais, baseando-se na literatura de transparência orçamentária.

Método: Foram coletadas informações sobre audiências orçamentárias nos portais da transparência das prefeituras municipais de grande porte. Foram analisadas informações sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual, Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias e de acompanhamento das metas fiscais. A análise foi feita quantitativamente por meio de testes de diferença de média e análises descritivas.

Resultados: Os resultados apontam um baixo nível de transparência das informações das audiências em grandes municípios, o que sugere a realização das audiências de forma cerimonial, para atendimento à legislação. A transparência de regras ex-ante, informações gerais utilizadas, e devolutiva das sugestões recebidas, possuem baixa disponibilização online pelas Prefeituras Municipais, o que prejudica essa importante conquista social.

Contribuições: A transparência das informações apresentadas nas audiências públicas orçamentárias, e não somente a divulgação das informações durante o evento, pode proporcionar maior participação e confiança ao processo, tornando as informações visíveis para os cidadãos. A pesquisa contribui para a literatura de transparência para instrumentalização da participação ao focar na transparência do processo para os cidadãos. Os resultados sugerem implicações práticas para os cidadãos e usuários das informações; para os gestores públicos, quanto à melhoria da transparência do processo; e para os órgãos de controle, que poderiam exercer maior pressão nas fiscalizações.

Palavras-chave: Audiências públicas orçamentárias; Transparência orçamentária; Portais eletrônicos; Participação social.

Como Citar:

Mesquita, T. S., & Azevedo, R. R. de (2024). Nível de transparência sobre as audiências públicas orçamentárias em grandes municípios. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 17(2), 153–166/167. <https://doi.org/10.14392/asaa.2024170207>

Submetido em: 12 de Outubro de 2023
Revisões Requeridas em: 20 de Maio de 2024
Aceito em: 17 de Junho de 2024

Introdução

O princípio básico da transparência da administração pública é que os gestores devem justificar publicamente suas decisões tomadas a portas fechadas, divulgando-as (de Fine Licht et al., 2014). A transparência orçamentária fornece o suporte para que os cidadãos monitorem decisões e ações do governo quanto à alocação e utilização dos recursos (Benito & Bastida, 2009; Matheus & Janssen, 2020), permitindo monitoramento constante (Azevedo et al., 2019). Tem sido apontada como um elemento importante para a accountability e participação social, contribuindo para melhorar qualidade de governança, aumentar a confiança no governo e reduzir a corrupção (Alessandro et al., 2019; Benito & Bastida, 2009; Carvalho et al., 2013).

As audiências públicas são consideradas como mecanismos de transparência, que buscam promover a participação social em processos de tomada de decisão do governo (Zorzal & Carlos, 2017), como é o caso do processo orçamentário, em que as audiências permitem tanto a disponibilização de informações (transparência) quanto a possibilidade de interação, questionamentos e sugestões da sociedade (participação) (Buttny, 2010; Zorzal & Carlos, 2017). No Brasil, apesar das audiências públicas orçamentárias serem obrigatórias pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e pelos artigos 43 e 44 do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), não há nenhuma norma que determine claramente seus objetivos e elementos obrigatórios, como a estruturação, forma de condução e participação da sociedade. Dada a ausência de regulação, o Estado tem assumido a tarefa de definir a dinâmica e as regras de participação, que nem sempre ocorre de forma uniforme entre os municípios (Zorzal & Carlos, 2017), o que tem aberto espaço para a utilização de estratégias oportunistas pelos governos (Mesquita & Azevedo, 2022).

A literatura tem apresentado críticas sobre a forma de condução das audiências, seja pela baixa participação social, limitação do tempo de fala da população, falta de diálogo e questionamentos quanto a efetividade das audiências (Breláz & Alves, 2013; Buttny, 2010; Ebdon, 2002; Zorzal & Carlos, 2017). Com algumas exceções como a pesquisa de Mesquita e Azevedo (2022), as pesquisas têm focado principalmente no momento de realização da audiência pública em si, desconsiderando os demais estágios (pré e pós-audiência), que vão desde a divulgação e convite para participação, até os encaminhamentos posteriores, como elaboração da ata e publicação das devolutivas, ou seja, a transparência processual (Rodrigues, 2020). Uma baixa transparência nesse processo pode dificultar a participação dos cidadãos, já que tais informações podem não estar visíveis ou serem intempestivas.

A pesquisa tem como objetivo analisar o nível de transparência das informações sobre audiências públicas orçamentárias nos portais eletrônicos das prefeituras mu-

nicipais. A transparência das audiências públicas inclui desde elementos pré-audiência, como a divulgação e convite para as audiências; informações da realização da audiência, como sua gravação; e o momento pós-audiência, que inclui a disponibilização da gravação, ata e devolutiva à possíveis questionamentos. A pesquisa foi realizada por meio de análise de conteúdo das informações dos portais e análise quantitativa dos dados das prefeituras dos municípios com mais de 500.000 habitantes. Foram coletadas as informações das audiências públicas (i) do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021, (ii) do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2022, e (iii) de acompanhamento das metas fiscais trimestrais do ano de 2020.

A pesquisa busca contribuir para a literatura de transparência e para a prática de realizações das audiências públicas orçamentárias, trazendo elementos ainda pouco abordados quanto à disponibilização das informações sobre as audiências de forma tempestiva e visível. Mudanças nesse cenário podem contribuir para o aperfeiçoamento da transparência no processo de realização das audiências, instrumentalizando os cidadãos para que tenham condições de participar efetivamente das discussões do processo orçamentário.

2 Referencial Teórico

2.1 Audiências Públicas

A exigência legal de audiências públicas em diversas etapas de decisão pelos governos é uma importante conquista social. As audiências públicas são espaços de transparência e participação social, de caráter consultivo (Lüchmann & Bogo, 2022), que compõem uma fase de algum processo decisório (Checkoway, 1981; Fonseca et al., 2014; Zorzal & Carlos, 2017), como as peças orçamentárias ou outras decisões que podem impactar a sociedade, como questões de saúde pública (Sturza & Rodrigues, 2019). A organização e execução desse mecanismo cabem à administração pública, seja o poder Executivo ou Legislativo, que é responsável pela organização, convite, divulgação e a definição da dinâmica das audiências, que de uma forma geral se resume em uma apresentação do conteúdo e posteriormente abertura para os questionamentos e demandas da sociedade (Zorzal & Carlos, 2017).

No contexto brasileiro, as audiências públicas orçamentárias são obrigatórias, mas inexistente norma específica determinando a forma ou o escopo sobre como essas devem ser estruturadas e conduzidas (Mesquita & Azevedo, 2022). Lüchmann e Bogo (2022) identificaram quatro modalidades de audiências públicas, nomeadamente a tradicional, duas com

objetivo mais participativo, e as realizadas em formato digital para consultas públicas, com baixa interação. Uma visão crítica aponta que geralmente essas são construídas de forma a manter as decisões centradas nas mãos no Estado (Breláz & Alves, 2013; Zorzal & Carlos, 2017). A ausência de escopo definido legalmente pode levar a divergências na sua implementação, pela ausência de requerimentos a serem seguidos (Piotrowski, & Borry, 2010). Dada a ausência de escopo, essas têm se concentrado apenas nas informações de elaboração do planejamento, com baixo foco na apresentação das alterações posteriores (Azevedo & Pigatto, 2023).

Em uma visão ideal, a realização das audiências durante o processo orçamentário – desde a elaboração até como mecanismo de prestação de contas – permite que a sociedade civil não apenas conheça, mas participe da alocação dos recursos e alinhe seus interesses e necessidades (Ebdon, 2002; Ferreira, 2009), possibilitando o monitoramento contínuo dos riscos fiscais dos governos (Azevedo et al., 2019). As audiências têm sido reconhecidas como um dos mecanismos participativos mais utilizados no país (Dias, 2020), cujo uso vem se ampliando, até pelas exigências legais (Lüchmann & Bogo, 2022), apesar de não estar atraindo atores relevantes da sociedade, como as entidades de classe (Melo Júnior, 2022). Adicionalmente, as audiências ajudaram a ampliar espaços de discussão colaborativa sobre a utilização de recursos públicos, contribuindo com a atração de novos cidadãos (Peres, 2020).

Apesar das vantagens, são recorrentes as críticas feitas pela literatura. As críticas envolvem a divulgação prévia, em geral realizada apenas por meios formais como Diário Oficial, que nem sempre permitem maior alcance e tempestividade; e também decisões sobre dia e horário, que podem ser escolhidos de forma a restringir a participação, como realizá-las em horário comercial em dias úteis (Baker et al., 2005; Breláz & Alves, 2013; Checkoway, 1981; Rowe & Frewer, 2000), procedimento já questionado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP, 2023). Ou seja, as decisões pré-audiência são importantes, pois influenciam diretamente a participação, afetando tanto o engajamento dos cidadãos quanto o formato como ocorrerá a participação, e tais escolhas podem delimitar as interações com o público participante.

Críticas também são encontradas quanto ao seu processo de realização, como o uso de jargões e termos técnicos de difícil compreensão (Melo Júnior, 2022; Walters et al., 2000; Zorzal & Carlos, 2017), estratégias de "camuflagem" utilizadas na condução da audiência, como a seleção intencional de temas a serem aprofundados e outros evitados, e limitação do uso da voz pelos participantes (Mesquita & Azevedo, 2022), afetando a interação. Ainda, critica-se a forma de condução das audiências,

que se tornam mais informativas do que deliberativas ou dialógicas com os participantes (Melo Júnior, 2022).

A participação social nas audiências pode ser afetada por diversos fatores. Por exemplo, pelo baixo engajamento da população, pelo posicionamento do governo na fase pré-audiência; e pela coordenação do (curto) tempo de fala para a população (Fonseca et al., 2014; Obar & Schejter, 2010; Rowe & Frewer, 2000) e também pelo excesso de repetição de informações irrelevantes (Baker et al., 2005), ou foco na apresentação de números (Melo Júnior, 2022).

Uma visão crítica também emerge na literatura. Questiona-se, por exemplo, que aqueles que participam nem sempre são representantes da sociedade civil, mas políticos fazendo discursos ou atores com interesses particulares nas decisões do governo (Checkoway, 1981; Ebdon, 2002; Rowe & Frewer, 2000; Zorzal & Carlos, 2017). Em uma visão próxima (da qual discordamos parcialmente), Shah (2007, p. 266) discute que o orçamento deve ser elaborado evitando-se pressões de interesses particulares e lobbies, e assume que "a participação é um conceito relativo, e não absoluto".

A falta de devolutiva para os questionamentos também têm sido criticada, tornando a audiência um ambiente de registro de demandas e não de diálogo e participação (Buttny, 2010; Zorzal & Carlos, 2017), na qual se tornam instrumentos úteis para substituir outras formas de participação mais robustas e com maior competência deliberativa (Lüchmann & Bogo, 2022). Para Rowe e Frewer (2000, p. 18), "as audiências parecem ser projetadas para conter e controlar a participação". Isso pode ser visto também na forma de condução e estruturação das audiências, já que são espaços onde a população é convidada a participar e obedecer às regras imposta pelo Estado (Cornwall & Coelho, 2007). As devolutivas dificilmente ocorrem, causando a percepção de que as audiências não possuem real impacto para as decisões (Buttny, 2010; Fonseca et al., 2014), mesmo em um momento pós-audiência, há indícios de uma falta de resposta por parte do governo (Fonseca et al., 2014).

Surgem então críticas quanto à sua efetividade. O público pode se expressar, mas isso não significa um impacto direto na tomada de decisão, pois ao final a decisão cabe ao governo (Breláz & Alves, 2013; Rowe & Frewer, 2000; Zorzal & Carlos, 2017). O momento da realização da audiência no processo não tem favorecido a participação, já que, no caso da elaboração do orçamento, o projeto de lei geralmente já está pronto (Breláz & Alves, 2013), e a audiência pode ser realizada em um estágio tardio do processo (Rowe & Frewer, 2000) apenas de forma cerimonial. Ou seja, as audiências podem ter mais efeito simbólico do que real no processo decisório, sendo considerada como uma representação da participação, e não a participação em si, o que pode gerar uma ilusão de

participação e até alienação da população (Lando, 2003).

Uma fragilidade apontada para o processo pode ser a baixa cobrança pelos Tribunais de Contas, como na Bahia (Pinho, 2008) ou no Estado de São Paulo (Mesquita & Azevedo, 2022), o que diminui a pressão externa pela sua efetividade. O Legislativo, que é o principal lócus de interesse na temática, também tem apresentado baixo interesse em acompanhar e utilizar esse fórum para realizar a cobrança do Poder Executivo, como mostrado nas pesquisas de Silva e Azevedo (2022) e Domingos e Aquino (2019).

Características pessoais dos gestores públicos, como sua aceitação à participação podem afetar a forma como a participação é organizada e possibilitada (Migchelbrink, & Van De Walle, 2022). Os gestores podem estruturar o espaço de participação de forma a controlar os participantes (Baker et al., 2005) e adotar estratégias para simular participação e transparência durante os eventos (Mesquita & Azevedo, 2022).

Por fim, boas práticas também são relatadas pela literatura. Melo Júnior (2022) menciona o caso de Mocajuba (PA) que ao verificar a baixa participação, marcou uma segunda audiência, solicitando previamente propostas por escrito para discussão. O uso de ferramentas tecnológicas (mecanismos de e-participação) também tem sido apontado como relevante (Bisogno et al., 2022), embora não possa ser utilizado como único instrumento, por ampliar a marginalização de parte da sociedade (Levenda et al., 2020), e serem apenas ferramentas potencializadoras de participação e transparência, e não o determinante de uma mudança mais profunda, que depende de outros fatores (Iasulaitis et al., 2019).

2.2 Audiências como mecanismo de transparência governamental

Estudos que abordem diretamente a transparências das informações sobre audiências públicas no Brasil, apesar de ainda pouco explorados, têm indicado um baixo nível de transparência. Por exemplo, Cruz e Ferreira (2008) apresentaram a transparência do processo de um município analisando as audiências públicas quadrimestrais; e Yamashiro (2013) avaliou o nível de transparência dos municípios do ABC Paulista e o acesso às informações sobre audiências públicas, ambos indicando fragilidades.

O princípio básico da transparência é que os gestores devem justificar publicamente suas decisões tomadas a portas fechadas, divulgando-as (de Fine Licht et al., 2014). O conceito de transparência é mais abrangente que só disponibilizar e publicizar informações, pois envolve também a facilidade de acesso à informação (visibilidade) e se ela é útil e suficiente para os usuários tirarem suas conclusões (inferibilidade) (Michener & Bersch, 2011, 2013). A qualidade da transparência

também pode ser observada de acordo com outros atributos, como tempestividade, que consiste no tempo ábil de disponibilização para o usuário; acessibilidade, descrita pela facilidade de acesso às informações; clareza, que consiste na facilidade de entendimento e forma de apresentação; e validade das informações (Luciano et al., 2018; Nazário et al., 2012).

A literatura de transparência vem discutindo o nível de transparência dos portais eletrônicos de governos nos últimos anos (Abdala & Torres, 2016). No geral, os aspectos analisados referem-se às informações sobre a gestão, divulgação das legislações e informações financeiras (Alves et al., 2021; Cruz et al., 2012). Os resultados demonstram baixo nível de transparência e divulgação de forma incompleta nos governos locais (Cruz et al., 2012), insuficiência de informações em websites de governos estaduais (Abdala & Torres, 2016), e descontinuidade de ferramentas eletrônicas de transparência em Prefeituras (Dias et al., 2020).

Alguns fatores têm demonstrado relação positiva com o nível de transparência municipal, como (i) condições socioeconômicas, como população do município, renda municipal e nível de desenvolvimento educacional (Baldissera et al., 2020; Cruz et al., 2012); (ii) financeiro-orçamentária, como investimentos de capital, já que ações que geram impactos positivos tentem a ser mais divulgadas; e (iii) político-eleitorais, como competição política, que pode ser influenciada por pressões de oposição política (Baldissera et al., 2020). Isso é demonstrado no contexto espanhol, pois quando um líder político possui a maioria do legislativo, o município tende a ser menos transparente. Ou seja, a presença de pressões sobre o governo influencia a transparência municipal (Sol, 2013).

Estudos anteriores têm demonstrado um baixo nível de transparência orçamentária a nível global (Carlitz et al., 2009; de Renzio & Masud, 2011), e demonstrado que pode haver um distanciamento entre a transparência praticada para cumprimento legal e a transparência que atenderia as necessidades dos cidadãos (Cucciniello & Nasi, 2014). Ou seja, quando os governos tendem a disponibilizar as informações apenas para cumprimento legal, as necessidades da sociedade podem não estar sendo consideradas.

A transparência pode ter uma relação positiva com a participação da sociedade nas eleições (Benito & Bastida, 2009) e nas decisões de políticas públicas (Matheus & Janssen, 2020), além de possibilitar aumento da legitimidade das decisões tomadas pela administração pública (de Fine Licht et al., 2014). A transparência também tem um importante papel no exercício do controle social dos gastos públicos, que, com um menor nível de transparência, pode facilitar o uso estratégico do orçamento (Azevedo, 2014; Benito & Bastida, 2009). Como colocado por Benito e

Bastida (2009, p. 405): “Quanto menos o eleitorado conhece e entende o processo orçamentário, mais os políticos podem atuar estrategicamente e usar os déficits fiscais e os gastos excessivos para atingir objetivos oportunistas”. Ou seja, a falta de transparência pode dificultar o controle orçamentário pela sociedade e conseqüentemente as decisões tomadas.

Ainda, um mau desempenho fiscal pode influenciar a transparência. Preocupações reputacionais e de responsabilização podem estar atreladas à um maior controle do conteúdo disponibilizado, enfatizando informações positivas e até omitindo informações negativas (Grimmelikhuijsen, 2011; Mahler & Regan, 2007; Piotrowski et al., 2019). A transparência pode ser influenciada também por pressões de órgãos de controle (Zuccolotto & Teixeira, 2017) e a pressões do Poder Legislativo, como da Comissão de Orçamento e Finanças, responsável por apoiar os vereadores (Domingos & Aquino, 2019; Domingos et al., 2021).

3 Metodologia

3.1 Amostra

Dentre os 5.570 municípios brasileiros, foram selecionados para as análises os municípios de grande porte (acima de 500.000 habitantes), baseado nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019). A amostra é composta por 47 municípios, incluindo as capitais, o que representa mais de 30% da população e mais de 40% das riquezas do país (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2019). O Distrito Federal foi excluído da amostra, dada suas características particulares. A seleção de municípios de grande porte foi feita para amenizar as diferenças socioeconômicas e orçamentárias que os municípios menores podem sofrer.

A Tabela 1 apresenta as descritivas da amostra analisada, com informações comparadas com os demais municípios acima de 100.000 habitantes (exceto os da amostra).

Tabela 1. Descritivas da amostra analisada

Característica	Municípios da amostra (n=47)				Municípios acima de 100.000 habitantes (n=276)			
	Média	Min.	Máx.	DP	Média	Min.	Máx.	DP
População (mil hab.) ⁽¹⁾	1.351	501	12.252	1.922	196	100	494	95
Controle Interno (0-não possui/1-possui) ⁽¹⁾	1,00	1,00	1,00	0,00	0,98	0,00	1,00	0,15
Consultoria (0-não possui/1-possui) ⁽¹⁾	0,44	0,00	1,00	0,51	0,70	0,00	1,00	0,46
Escala Brasil Transparente ⁽²⁾	7,46	2,50	10,00	2,52	4,97	0,00	10,00	3,38
Índice de transparência MPF ⁽³⁾	7,94	0,80	10,00	2,11	6,90	0,40	10,00	2,19
Índice de transparência CFA ⁽⁵⁾	9,15	6,06	10,00	0,95	8,17	1,21	10,00	1,40
PIB per capita (milhares R\$) ⁽⁴⁾	33,8	11,8	94,3	15,4	29,5	5,9	247,3	22,8
Receita de impostos/Receitas totais ⁽⁴⁾	0,23	0,07	0,49	0,10	0,15	0,00	0,48	0,08
Receita per capita (milhares R\$) ⁽⁴⁾	3,47	1,15	7,57	1,17	3,49	1,47	15,65	1,77

Fontes utilizadas: (1) IBGE (2015, 2019); (2) Escala Brasil Transparente (EBT) da Controladoria Geral da União (2016, 2017, 2018); (3) Ministério Público Federal (2016); (4) PIB – Produto Interno Bruto – IPEA (2019); e (5) Índice de transparência do Conselho Federal de Administração - CFA (2022).

Os municípios da amostra possuem menor dependência externa de recursos, além de possuírem um PIB per capita maior do que a média dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Portanto, espera-se que o nível de transparência da amostra tenha menos limitações referentes a recursos, dada as suas melhores condições financeiras, como demonstra a maior média de transparência tanto pelos indicadores da Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público Federal (MPF) ou do Conselho Federal de Administração (CFA) da amostra (todas as comparações indicaram diferenças de média significantes a 1%). Em torno de 44% dos municípios analisados possuem suporte com consultorias externas contratadas, frente à média de 70% dos demais municípios. Por fim, todos os municípios da amostra possuem estruturas de controle interno, que serve como mais uma evidência de estrutura para auxiliar na organização das informações.

3.2 Coleta de dados

Os dados foram coletados a partir dos portais eletrônicos

das prefeituras municipais selecionadas. Foram buscadas informações referentes às audiências públicas orçamentárias: (i) da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 (PLOA); (ii) da elaboração do PLDO do ano de 2022 (PLDO); e (iii) de acompanhamento das metas fiscais da LDO referente ao ano de 2020, realizadas trimestralmente. As audiências dos projetos de lei (PLOA e PLDO) são relevantes, dado que a população pode participar das decisões orçamentárias ainda em elaboração. Já as audiências públicas trimestrais permitem o acompanhamento da execução orçamentária e da prestação de contas do município.

A coleta ocorreu durante abril e maio de 2021, cujo período foi escolhido estrategicamente. Primeiro, permitiu observar tanto as informações da audiência do PLOA 2021 após a sua realização (que ocorre geralmente no segundo semestre do ano anterior), quanto das audiências trimestrais do ano de 2020. Com isso foi possível observar se as informações continuavam disponíveis mesmo após a realização das audiências. Segundo,

permitiu acompanhar as audiências do PLDO 2022 durante o período de preparação e realização das audiências (que geralmente ocorre nos meses de abril e maio), o que permite analisar se as informações ficam disponíveis tempestivamente para o cidadão durante sua realização.

A coleta partiu da busca pelos portais eletrônicos das

prefeituras municipais. A coleta foi feita por meio da análise de conteúdo, seguindo um protocolo individual previamente definido para cada tipo de audiência, considerando que cada tipo estava em um momento diferente do seu processo. As dimensões de análise e descrição podem ser observadas na Tabela 2.

Tabela 2. Protocolo: dimensões de análise

	Dimensão de análise	Descrição
1	Existência de página para as audiências orçamentárias	Agrupar as informações em uma única página facilitaria a localização para os cidadãos.
2	Disponibilização das regras ex-ante	Disponibilização de informações pré-audiência, como convite ou edital informando local, dia e horário marcado.
3*	Disponibilização prévia do conteúdo	A disponibilização prévia do conteúdo (Projeto de Lei ou apresentação) possibilitaria ao cidadão uma preparação prévia.
4	Dia de realização (dia útil)	Verificar se a audiência é realizada em horário comercial e dia útil, o que pode limitar a participação.
5	Horário de realização (comercial)	
6	Prazo de envio do Projeto	Verificar se há regulamentação contendo prazo de envio do Projeto para a Câmara Municipal.
7	Data da realização	Verificar quantos dias antes da data limite para envio do Projeto de Lei a audiência é realizada. Períodos mais longos permitiriam a devida avaliação das demandas e sugestões.
8	Transmissão online	Verificar se a audiência foi transmitida por meios eletrônicos, permitindo participação daqueles que não estão presentes.
9**	Disponibilização do vídeo da audiência	Verificar se as gravações das audiências são mantidas para consulta pelos cidadãos, mesmo após o período de realização.
10**	Disponibilização da ata da audiência	Verificar a disponibilização da ata.
11**	Disponibilização das devolutivas às consultas	Verificar se existe a disponibilização da resposta para as demandas que foram levadas na audiência.
12	Nível de usabilidade	Número de cliques necessários para conseguir acessar a página com informações sobre as audiências. Serve como proxy para complexidade no acesso às informações.

Notas. (*) Verificou-se se o conteúdo estava disponível, mas não é possível afirmar que as informações foram disponibilizadas tempestivamente nas audiências do PLOA 2021.

(**) Esses itens não foram considerados para a análise das audiências do PLDO 2022, já que a análise foi feita durante o período de realização das audiências.

Os itens 2, 3, 4 e 5 são informações que se referem ao momento pré-audiência, que podem influenciar a participação diretamente, como a disponibilização tempestiva das regras – dia, horário e local. O período entre a data da audiência (7) e o prazo para envio do Projeto para a Câmara (6) não foi considerado para as audiências quadrimestrais, já que são referentes ao acompanhamento da execução orçamentária. Nas audiências públicas do PLOA 2021, a transmissão online (8) foi identificada de acordo com a manutenção dos vídeos (9) ou outras informações nas regras de realização ou na ata. Os itens 9, 10 e 11 são referentes ao momento pós-audiência, portanto, não foram considerados para a análise das informações referente ao PLDO 2022, devido sua análise síncrona.

A coleta dos dados foi realizada armazenando as informações em planilha eletrônica, com o respectivo site onde a informação foi localizada. Interações entre os autores foram realizadas para dirimir eventuais dúvidas nos levantamentos, e validar as informações em uma segunda rodada de conferência.

3.3 Análise dos dados

Após a coleta, os dados foram tabulados de acordo com as dimensões de análise. Posteriormente foi feita uma análise quantitativa por meio de teste de diferença de médias (teste t de Student). O teste foi baseado em dois fatores:

(i) se o município é capital ou não; e (ii) se o município tem alto ou baixo nível de informatização (acima ou abaixo da média), de acordo com dados do IBGE (2015).

4 Resultados e Discussões

4.1 Audiências públicas do PLOA

A análise das informações da transparência das audiências públicas do PLOA do ano de 2021 permitiu identificar se, após o período de realização das audiências, as informações continuavam disponíveis para os cidadãos (Tabela 3). Dos 47 municípios acima de 500.000 habitantes analisados, 72% não apresentaram quaisquer informações sobre a audiência do PLOA 2021 e nenhum cumpriu todos os itens analisados. O município que apresentou melhor atendimento às análises foi Sorocaba/SP, alcançando 8 dos 12 itens (66,7%) analisados.

Cerca de 34% das prefeituras possuíam algum link/página específica dentro do portal que reunisse as informações sobre audiências públicas orçamentárias. Em dois casos a prefeitura possuía o link, mas nesse não havia informações ou essas estavam desatualizadas, ou seja, havia uma baixa visibilidade das informações.

Em 70% dos municípios, o prazo para envio do PLOA está estabelecido na Lei Orgânica, mas só foram encontradas as datas da realização das audiências

Tabela 3. Transparência das audiências públicas no PLOA 2021

Dimensões de análise	N	Média	DP	Min	Max	Diferenças de média (p-value)	
						Capitais	Informatização
Informações sobre audiências ⁽¹⁾	47	0,28	0,45	0	1	0,1805	0,5600
Portal ⁽²⁾	47	0,85	0,36	0	1	0,5625	0,5625
Possui link p/ audiências ⁽¹⁾	47	0,34	0,48	0	1	0,7591	0,3623
Regulamentação local ⁽¹⁾	47	0,70	0,46	0	1	0,3660	0,0276**
Dias até prazo final p/ envio projeto	11	26,3	27,2	3	92	0,2929	0,3356
Dia útil ⁽¹⁾	12	1,0	0,00	1	1	NA	NA
Horário comercial ⁽¹⁾	9	0,67	0,50	0	1	0,1340	0,6845
Regras ex-ante ⁽¹⁾	47	0,17	0,38	0	1	0,8467	0,3396
Sincronicidade ⁽³⁾	12	0,67	0,49	0	1	0,1877	0,2596
Conteúdo disponível site ⁽¹⁾	47	0,09	0,28	0	1	0,3717	0,8964
Transmissão online ⁽¹⁾	47	0,11	0,31	0	1	0,7533	0,1207
Vídeos disponíveis online ⁽¹⁾	47	0,21	0,41	0	1	0,6356	0,8964
Ata disponível no site ⁽¹⁾	47	0,11	0,31	0	1	0,2122	0,7533
Apresenta devolutiva ⁽¹⁾	47	0,02	0,15	0	1	0,2914	0,2914
Nível de usabilidade do site ⁽⁶⁾	9	2,56	0,73	2	4	0,0870**	0,1013

Notas. (1) entre 0 - não; 1 - sim; (2) 0 - terceirizado; 1 - próprio; (3) 0 - assíncrona; 1 - síncrona; (4) Significância: **5%. (5) NA: Não foi aplicado o teste, já que não houve variação nos dados; (6) A análise da usabilidade considerou o número de cliques até conseguir acessar o conteúdo das audiências. O número é baixo, pois considerou apenas prefeituras em que foi possível contar a quantidade de cliques necessários para localizar a informação. Em 5 municípios, o acesso somente foi possível por meio da ferramenta de busca no website.

em 12 portais. Destes, 4 municípios realizaram a audiência com 10 ou menos dias para o prazo final do envio do projeto de lei ao legislativo. Esse período importa para que o governo tenha tempo para avaliar as demandas e sugestões e possa fazer alterações no orçamento. Um prazo curto restringiria a possibilidade de avaliação das propostas enviadas pela sociedade, sendo a audiência pública apenas uma formalidade para cumprimento das obrigações legais, conforme Breláz e Alves (2013) também apontaram. Portanto, a adequada definição da data para realização da audiência importa para que a participação social tenha o elemento de participação, e não apenas uma característica informativa, como discutido por Melo Júnior (2022).

Um caso específico observado foi o município de São Paulo/SP, cujo processo de participação começa logo no início do ano pelo uso de ferramentas baseadas na internet, com período pré-definido para envio das propostas, avaliação, votação popular, análise da viabilidade das propostas e realiza audiências públicas devolutivas no final do ano, explicando e justificando as propostas que foram consideradas ou não. Esse processo permite que as sugestões sejam avaliadas em maior tempo hábil para avaliação das sugestões, e também possibilita a interação e prestação de contas de forma síncrona nas audiências públicas.

Quanto ao dia e horário, todas as prefeituras que se obteve essa informação (12 casos) realizaram as audiências em dias úteis, mas três municípios realizaram a audiência fora do horário comercial (após as 18h). A realização das audiências em dias úteis dentro do horário comercial pode inviabilizar a participação (Baker et al., 2005; Breláz & Alves, 2013; Checkoway, 1981; Rowe & Frewer, 2000), cabendo à Administração Pública fazer a definição

de horários que possibilitem o comparecimento da população. Vale ressaltar que em apenas 17% dos casos foram encontradas informações de divulgação ex-ante, como publicação de convites ou editais de convocação, com dia, horário e local. A limitação ou a ausência de divulgação das audiências públicas demonstram a baixa visibilidade das informações (Michener & Bersch, 2013) e até mesmo um possível baixo interesse em permitir a participação social nessa instância participativa.

As audiências também foram classificadas como síncronas ou assíncronas. Foi observado que 4 prefeituras estavam realizando “audiências públicas eletrônicas” devido à pandemia do coronavírus, em formato de formulários online e sem qualquer interação síncrona, mesmo que virtual. Esse formato pode ser considerado como ferramenta de transparência, mas não podem ser caracterizados como audiências públicas, dado que essas devem permitir a interação entre governo e público de forma simultânea (Fonseca et al., 2014; Zorzal & Carlos, 2017).

Em alguns casos foram encontrados vídeos da “audiência” (apenas slides) sem público e interação. Em um caso o vídeo apresentou apenas a gravação dos slides de apresentação, sem qualquer narração ou explicação. Nesses casos, é possível observar que a informação está visível, mas há baixa inferibilidade sobre as informações, já que somente a publicidade ou visibilidade das informações não permite que o público compreenda e tire suas conclusões (Michener & Bersch, 2013). A disponibilização prévia do conteúdo (da apresentação, do Projeto de Lei, ou outros materiais) previamente também permitiria que a sociedade se prepare para possíveis questionamentos e sugestões. Somente 4 municípios (9%) fizeram essa divulgação. A transparência do conteúdo somente no momento

síncrono da audiência pode limitar a inferibilidade da população quanto ao conteúdo que está sendo divulgado, e dificultar a formulação de questionamentos.

A ata das audiências foi disponibilizada somente em 11% dos portais e somente a prefeitura de São Paulo/SP realizou algum tipo de devolutiva, demonstrando a baixa resposta e/ou publicização das respostas das prefeituras às solicitações recebidas. Essa ausência indica uma falta de diálogo e comunicação bilateral, tornando a audiência um espaço para registro de demandas (Zorzal & Carlos, 2017), que não são respondidas.

A literatura apresenta que uma maior usabilidade de websites de governos apresenta correlação positiva com a credibilidade das informações do governo (Huang & Benyoucef, 2014). A usabilidade (nível de facilidade de uso e navegação) foi analisada de acordo com o número de cliques necessários para encontrar as informações sobre as audiências, que variou entre 2 e 4 cliques. As capitais apresentaram uma menor usabilidade (mais cliques) nas análises, comparadas com os demais municípios. Embora o número não seja alto, as informações dispersas e não padronizadas (como na página de notícias ou no portal da secretaria de planejamento/finanças, entre outros) dificultou a localização das informações, que muitas vezes só foi encontrada por meio da ferramenta de pesquisa do portal. O baixo nível de usabilidade reflete em uma informação pouco visível para os cidadãos (Michener & Bersch, 2013).

Os testes de média (Tabela 3) demonstraram não haver diferenças na maioria das dimensões analisadas entre os municípios capitais e não capitais, e também entre municípios com diferentes níveis de informatização (alta / baixa). A única dimensão que apresentou diferença foi na existência de regulamentação local. Uma possível explicação é que a transparência orçamentária pode ter influência da vontade política, pela vontade do governante de ser transparente (Dias

et al., 2020) ou falta de interesse dos agentes, ou ainda pressões da imprensa e de órgãos de controle (Luciano et al., 2018; Zuccolotto & Teixeira, 2017).

Vale ressaltar que no contexto brasileiro as audiências públicas orçamentárias são obrigatórias pela legislação, mas essa não especifica o escopo como devem estruturadas ou os requisitos obrigatórios para sua realização, concentrando as decisões sobre a organização e dinâmica das audiências nas mãos dos governos. Além disso, uma possível falta de pressão dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público, pode influenciar no nível de transparência desses mecanismos de participação social.

Estudos anteriores já demonstraram o baixo nível de transparência governamental e transparência em diversos níveis de governo (Carlitz et al., 2009; Cruz & Ferreira, 2008; Cruz et al., 2012; de Renzio & Masud, 2011). A transparência é considerada um importante elemento para exercício da participação e controle social (Benito & Bastida, 2009; Matheus & Janssen, 2020), assim, a baixa transparência no processo orçamentário pode prejudicar a participação social por meio das audiências públicas dentro desse processo e também o exercício da accountability.

4.2 Audiências públicas do PLDO

A transparência das audiências públicas do PLDO mostrou-se ainda mais baixa do que as audiências do PLOA, sendo que em apenas 17% dos municípios foram encontradas informações (frente à 28% das audiências do PLOA). Ou seja, a maioria das prefeituras (83%) não disponibilizou quaisquer informações sobre a audiência pública do PLDO 2022 nos websites. De forma similar ao que ocorreu nas audiências do PLOA, nenhum município cumpriu todos os itens analisados no PLDO (Tabela 4). O município de Ribeirão Preto/SP alcançou

Tabela 4. Transparência das audiências públicas no PLDO 2022

Dimensões de análise	N	Média	DP	Min	Max	Diferenças de média (p-value)	
						Capitais	Informatização
Informação sobre audiências ⁽¹⁾	47	0,17	0,38	0	1	0,00***	0,85
Regulamentação local ⁽¹⁾	47	0,62	0,49	0	1	0,74	0,03*
Dias até prazo final - projeto	6	14,17	12,32	1	32	0,45	0,45
Dia útil ⁽¹⁾	5	1,0	1,0	0	0	NA	NA
Horário comercial ⁽¹⁾	4	0,75	0,50	0	1	NA ²	0,42
Regras ex-ante ⁽¹⁾	47	0,09	0,28	0	1	0,05*	0,37
Sincronicidade ⁽²⁾	8	0,38	0,52	0	1	0,54	0,54
Transmissão online ⁽¹⁾	47	0,06	0,25	0	1	0,10*	0,49
Conteúdo disponível no site ⁽¹⁾	47	0,09	0,28	0	1	0,37	0,37
Nível de usabilidade do site ⁽⁵⁾	4	1,50	0,58	1	2	NA	NA
Transmissão online ⁽¹⁾	47	0,11	0,31	0	1	0,7533	0,1207
Vídeos disponíveis online ⁽¹⁾	47	0,21	0,41	0	1	0,6356	0,8964
Ata disponível no site ⁽¹⁾	47	0,11	0,31	0	1	0,2122	0,7533
Apresenta devolutiva ⁽¹⁾	47	0,02	0,15	0	1	0,2914	0,2914
Nível de usabilidade do site ⁽⁶⁾	9	2,56	0,73	2	4	0,0870**	0,1013

Nota. (1) Em que: 0-não; 1-sim. (2) 0 - assíncrona; 1 - síncrona; (3) Significância: * 10%, ** 5%, e *** 1%; (4) NA: Não foi aplicado o teste, já que não houve variação nos dados; NA²: todos os municípios que disponibilizaram tais informações não eram capitais. (5) A análise da usabilidade considerou o número de cliques até conseguir acessar o conteúdo das audiências

maior cumprimento, com 6 dos 8 itens analisados (para a análise síncrona, não foram considerados itens referentes aos encaminhamentos posteriores da audiência, como publicação em ata, devolutiva e disponibilização do vídeo).

Cerca de 62% das prefeituras possuíam um prazo pré-definido para envio do projeto de lei, sendo que, nas poucas que disponibilizaram as informações (6 prefeituras), o período entre a realização da audiência e o envio do Projeto variou entre 1 e 32 dias, em que 4 prefeituras o período foi inferior a 10 dias. Esse curto período inviabiliza a avaliação adequada das demandas e sugestões dos cidadãos, tornando as audiências apenas com a característica informativa, e não participativa (Melo Júnior, 2022).

Todos que disponibilizaram a data da audiência realizaram-na em dia útil, e somente Sorocaba/SP realizou fora do horário comercial, indicando um baixo potencial de participação (Breláz, 2019). A falta de divulgação das audiências e das regras ex-ante – ou divulgação de forma limitada – demonstra a baixa visibilidade das informações, o que além de diminuir a qualidade da transparência (Michener & Bersch, 2013), também pode limitar a participação.

De forma similar às audiências do PLOA, por conta da pandemia do coronavírus, alguns municípios realizaram as audiências públicas em formato eletrônico assíncrono, por meio de formulários e ou outros registros de forma online, o que descaracteriza o formato de audiência pública, já que não há interação simultânea entre o governo e o público. Obteve-se informação da transmissão online da audiência em somente 3 municípios (6%), demonstrando também uma baixa visibilidade, além de baixa acessibilidade das audiências para um acompanhamento em formato virtual. Além disso, somente em 9% dos portais o conteúdo foi disponibilizado previamente, permitindo que os cidadãos se preparassem previamente.

A usabilidade dos portais variou entre 1 e 2 cliques, demonstrando um fácil acesso para as informações sobre a audiência do PLDO, que em alguns casos foi encontrada

na primeira página do portal em formato de destaque ou notícia. Apesar desse formato de divulgação facilitar o acesso no período de realização, dificulta a localização em um período posterior, já que poucas prefeituras possuem uma página específica para as audiências, onde poderiam disponibilizar também a ata e devolutiva das audiências.

Os testes de médias (Tabela 4) demonstraram que o fator informatização não influenciou na divulgação das informações do PLDO 2022, exceto pela existência do prazo para envio do projeto à Câmara, mas essa informação é contida na Lei Orgânica do município, e não necessita de manutenção periódica. Por outro lado, o fato de o município ser capital influenciou negativamente na disponibilização de algumas informações. O período da pandemia não justificaria a baixa transparência, já que os municípios analisados são de grande porte e com menores níveis de dependência externas de recurso. Duas possíveis explicações seriam a vontade política de ser (ou não) transparente e uma possível baixa pressão dos órgãos de controle (Zuccolotto & Teixeira, 2017).

4.3 Audiências públicas de acompanhamento quadrimestral das metas fiscais

As audiências públicas quadrimestrais ocorrem em uma dinâmica diferente das anteriores, já que é uma audiência de prestação de contas e transparência do cumprimento das metas fiscais, devendo ser realizadas até o final do mês de maio, setembro e fevereiro pelo Poder Executivo (LRF, art. 9º). Nessas audiências apenas a característica informativa (Melo Júnior, 2022) está presente.

Assim como verificado nas audiências do PLOA e PLDO, a transparência das audiências quadrimestrais foi baixa. As informações dos três quadrimestres não foram localizadas em 72% das prefeituras (Tabela 5).

Para as audiências quadrimestrais, não foram encontradas informações das regras ex-ante, como convites e editais, em nenhuma das prefeituras. Esses resultados também demonstram uma baixa visibilidade e/ou baixa qualidade da transparência dos portais

Tabela 5. Transparência das audiências públicas quadrimestrais

Dimensões de análise	N	Média	DP	Min	Max	Diferenças de média (p-value)	
						Capitais	Informatização
Informação sobre audiências ⁽¹⁾	47	0,28	0,45	0	1	0,4890	0,4890
Regras ex-ante ⁽¹⁾	47	0,00	0,00	0	0	NA	NA
Conteúdo disponível no site ⁽¹⁾	47	0,19	0,40	0	1	0,3717	0,8964
Transmissão online ⁽¹⁾	47	0,04	0,20	0	1	0,1827	0,4870
Vídeos ficam online ⁽¹⁾	47	0,02	0,15	0	1	0,3538	0,3538
Ata no site ⁽¹⁾	47	0,06	0,25	0	1	0,7533	0,6376
Apresenta devolutiva ⁽¹⁾	47	0,00	0,00	0	0	NA	NA
Nível de usabilidade do site ⁽³⁾	13	2,31	0,85	1	4	1,0000	0,4226

Notas. (1) Em que: 0-não; 1-sim. (2) NA: Não foi aplicado o teste, já que não houve variação nos dados. (3) A análise da usabilidade considerou o número de cliques até conseguir acessar o conteúdo das audiências

(Michener & Bersch, 2013). Não se pode concluir que as informações não foram disponibilizadas tempestivamente para os cidadãos, mas sim que as informações não foram mantidas nos portais, o que seria um procedimento relevante. A baixa transparência dessas informações pode prejudicar o exercício da accountability social, já que essas audiências permitem o acompanhamento e prestação de contas das ações dos governos.

O conteúdo da audiência foi disponibilizado em apenas 19% dos municípios. Não se pode inferir que esse conteúdo foi disponibilizado previamente de forma tempestiva para a realização das audiências, já que elas podem ter sido publicizadas somente depois da realização das audiências. Dada a baixa quantidade de informações encontradas, só foi possível identificar que as audiências foram realizadas de forma síncrona em duas prefeituras: Londrina/PR, que foi possível encontrar o vídeo de transmissão da audiência, e Campinas/SP, em que constou em ata que a audiência estava sendo transmitida, embora o vídeo não tenha sido encontrado.

A ata das três audiências quadrimestrais foi encontrada em apenas 6% dos portais, e nenhuma delas apresentou qualquer tipo de devolutiva das sugestões e comentários. A ausência da publicação da devolutiva pode ser explicada por uma possível baixa pressão social. Cidadãos querem saber que sua contribuição na audiência importa, e a comunicação posterior pode suprir essa necessidade (Baker et al., 2005). A usabilidade dos portais variou entre 1 e 4 cliques e foi dificultada pela falta de organização das informações, já que muitas vezes as informações não estavam apresentadas em conjunto com as informações sobre as audiências de planejamento, o que dificulta sua localização.

Os testes de diferenças de médias (Tabela 5) demonstraram que nem o fato de o município ser capital ou não e nem a informatização dos municípios influenciaram no nível de divulgação das informações. Esse resultado e os anteriores podem ser explicados pela baixa transparência em todo o processo orçamentário, que também podem sofrer influências políticas e de órgãos de controle (Michener & Bersch, 2013).

5 Considerações Finais

As conclusões principais indicam para a existência de um baixo nível de transparência das informações das audiências públicas em todas as análises, tanto nas audiências do projeto de lei da PLDO e PLOA, quanto nas audiências quadrimestrais de acompanhamento da LDO. Além disso, os resultados demonstram baixa transparência sobre as ferramentas de participação social no processo de planejamento e de execução orçamentária. Ou seja, apesar das audiências públicas serem consideradas como relevantes instrumentos de transparência, não demonstram transparência no seu processo.

Os resultados são relevantes, dado que a análise foi realizada em relação à grandes municípios do país e que possuem níveis de transparência tidos como elevados, que, a princípio, possuem estrutura técnica para manter a transparência do processo, e ainda assim demonstram uma transparência aparente e inefetiva nessa informação. Por exemplo, como mostrado na publicação de Przeybilovicz et al. (2022) realizada pela FGV-EAESP com municípios do mesmo porte e praticamente no mesmo período da presente pesquisa, foram encontradas informações de audiências públicas (audiências em geral, sem especificação) em 70% das análises. Já os resultados do Radar da Transparência (Atricon, 2024) indicam que 69% das entidades analisadas possuem apresentação de audiência de alguma forma (rádio, TV, internet). Analisadas em conjunto, os resultados podem gerar uma falsa sensação de transparência. Isso porque, quando se realiza uma análise pormenorizada indo além de uma visão dicotômica (possui / não possui), as informações mínimas não são encontradas.

Além da baixa transparência, tais resultados permitem inferir a existência de baixa qualidade das informações disponibilizadas. Para que a transparência tenha boa qualidade é necessário que as informações sejam (i) visíveis, facilmente localizadas e também (ii) permitam inferibilidade, ou seja, forneçam aos usuários informações suficientes para o entendimento e interpretação própria (Michener & Bersch, 2013). Destaca-se a importância da tempestividade das informações sobre as audiências públicas e também do seu momento de realização. As informações devem estar disponíveis – e visíveis – em tempo hábil para que a sociedade possa participar, e a data da audiência importa para que esse mecanismo permita aos cidadãos não só levar suas demandas e sugestões, mas que haja tempo para que sejam consideradas nas peças orçamentárias.

Os resultados demonstraram que o nível de informatização do município e o fato de ser capital não influencia no nível de transparência. Isso pode ocorrer já que a transparência pode ser (des)motivada pela vontade do governante e também por pressões externas que o governo pode sofrer, pela mídia ou órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público (Pinho, 2008; Zuccolotto & Teixeira, 2017), independente da informatização. A baixa atuação da Comissão de Orçamento e Finanças do legislativo também pode exercer influência negativa na transparência, já que sua atuação pode ser feita de forma passiva e cerimonial (Domingos & Aquino, 2019; Domingos et al., 2021).

A realização das audiências em um estágio tardio do processo, a falta de divulgação, visibilidade das informações e de devolutiva para as demandas sugerem que as audiências podem estar sendo realizadas de forma cerimonial, para cumprimento de obrigações legais, e não com a finalidade de

promover transparência e participação social.

Os resultados sugerem algumas implicações. Primeiro, traz implicações para os cidadãos organizados como observatórios sociais, que poderiam exigir que as informações fossem disponibilizadas previamente, podendo assim preparar-se previamente para questionamentos e sugestões. Também poderiam solicitar maior transparência para o processo de avaliação e devolutiva das demandas apresentadas, já que a não inclusão dessas demandas no orçamento e a falta de transparência e comunicação pode diminuir tanto a credibilidade do processo (Breláz & Alves, 2013) como também a credibilidade das informações disponibilizadas pelos governos (Huang & Benyoucef, 2014), além de gerar desmotivação para participação (Baker et al., 2005). A apresentação das informações tempestivas e transparentes dos projetos de lei (PLDO e PLOA) e seu acompanhamento quadrimestral em audiências públicas é relevante, pois esses espaços possuem o potencial de ativação do controle social por meio do monitoramento dos riscos fiscais (Azevedo et al., 2019).

Segundo, traz implicações para os gestores responsáveis pela organização, divulgação e coordenação da dinâmica, alertando sobre a maior necessidade de participação e transparência processual (Rodrigues, 2020), adotando-se providências como disponibilização prévia do conteúdo e informações sobre a realização das audiências, além de mantê-los públicos para consulta posterior. Terceiro, dada a ausência de regulamentação geral do escopo para as audiências públicas (Fonseca et al., 2014; Mesquita & Azevedo, 2022), o Poder Legislativo municipal poderia disciplinar através de legislação a transparência e estruturação das audiências, seja por meio da inclusão de regras na LDO anual ou por mudanças na lei orgânica.

Por fim, traz implicações para os órgãos de controle (incluindo Tribunais de Contas e Ministério Público), que até então não possuem clara atuação no processo de fiscalização das audiências públicas, e poderiam exercer maiores pressões na temática. Por exemplo, os Tribunais de Contas poderiam criar mecanismos de acreditação como um “Selo de Gestor Transparente” como relatado por Dias et al. (2020, p. 6) a partir de uma iniciativa do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), e também já identificado no estado da Bahia (iniciativa conjunta do TCM/BA, TCE/BA e MPC/BA), incentivando maior qualidade na transparência. Apesar de haver algum acompanhamento pelos Tribunais de Contas, esse tem se resumido a uma fiscalização sobre sua realização (exemplo, TCE-SP, 2023), porém esse controle precisa ir além da verificação de sua realização, focando no processo.

A pesquisa apresenta algumas limitações. Além da limitação da representatividade da amostra e período analisado, o método utilizado não permite identificar

causalidade. Outra limitação refere-se a um possível erro tipo I, em que a informação poderia estar disponível, mas não foi localizada, mesmo com a sistematização adotada. Porém, mesmo que a informação possa existir e não ter sido encontrada, a ausência de sua localização na coleta indica que as informações não estão facilmente acessíveis aos cidadãos.

Os resultados podem suscitar caminhos para pesquisas futuras, que podem buscar entender qualitativamente o processo de transparência das audiências públicas e identificar a razão para a baixa transparência em governos locais. A investigação do efeito da dimensão política, como a atuação e/ou resistências do Prefeito Municipal, também pode permitir entender a complexidade da baixa transparência, identificando ainda o papel e os efeitos do Poder Legislativo e de órgãos de controle no (não) acompanhamento desse processo.

O uso de ferramentas tecnológicas como apps para celulares pode melhorar a participação e transparência (Ertiö, 2015). Pesquisas podem apresentar evidências da melhoria da participação com a utilização de ferramentas eletrônicas. A transparência e o acesso a serviços públicos geralmente são realizados desconsiderando pessoas com deficiência (Lima et al., 2023), e barreiras podem estar impedindo a atuação de parcela relevante da sociedade nas audiências, pela ausência de foco da administração pública. Pesquisas podem explorar essa temática e analisar efeitos nessa parcela da sociedade que têm sido mantidas na invisibilidade.

Por fim, relevante ressaltar que algumas audiências públicas exercem o seu objetivo de possibilitar a transparência e participação. Pesquisas poderiam analisar fatores que explicariam essas diferenças, como características organizacionais e dos gestores (Migchelbrink & Van De Walle, 2022), formas de acompanhamento pelos órgãos de controle, ou pressões e dinâmicas criadas pela sociedade local.

Referências

- Abdala, P.R.Z., & Torres, C.M.S.O. (2016). A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3), 147–158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.4900>
- Alessandro, M., Lagomarsino, B. C., Scartascini, C., Streb, J., & Torrealday, J. (2019). Transparency and trust in government evidence from a survey experiment. *World Development*, 138, 105223. <http://dx.doi.org/10.18235/0001569>
- Alves, J.F., Miranda, A.R.A., Teixeira, M.A.C., & Souza, P.R.R. de. (2021). Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 564–581. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>

- Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (2024). Radar da Transparência Pública. Disponível em <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>
- Azevedo, R.R. de. (2014). Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. Dissertação. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>
- Azevedo, R.R. de, Aquino, A.C.B. de, Lino, A.F., & Cavalmoretti, G. (2019). A precariedade do conteúdo informacional dos anexos de riscos fiscais de municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(2), 4–22. <https://doi.org/10.14392/ASAA.2019120201>
- Azevedo, R.R. de, & Pigatto, J.A.M. (2023). Uso das informações do orçamento de desempenho em municípios no Brasil. *Revista Universo Contábil*, 19(1), 1–24. <https://doi.org/10.4270/ruc.2023107>
- Baldissera, J.F., Dall’Asta, D., Casagrande, L.F., & Oliveira, A.M.B. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340–359. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190048>
- Baker, W.H., Addams, H.L., & Davis, B. (2005). Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings. *Public Administration Review*, 65(4), 490–499. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00474.x>
- Benito, B., & Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403–417. <https://www.jstor.org/stable/27697882>
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., & Santis, S. (2022). Do e-government initiatives and e-participation affect the level of budget transparency? *International Public Management Journal*, 25(3), 365–391. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2042437>
- Brasil. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2002). Estatuto das Cidades, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm
- Breláz, G., & Alves, M.A. (2013). O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, 47(4), 803–826. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000400001>
- Buttny, R. (2010). Citizen participation, metadiscourse, and accountability: A public hearing on a zoning change for wal-mart. *Journal of Communication*, 60(4), 636–659.
- Carlitz, R., Renzio, P., Ramkumar, V., & Krafchik, W. (2009). Budget transparency around the World. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1–17. <https://doi.org/10.1787/16812336>
- Carvalho, F. A. de, Jorge, M.J., Pigatto, J.A.M., & Alves, F. J. dos S. (2013). Fatores Determinantes da Abertura Orçamentária Pública: Um Estudo Empírico Apoiado em Dados Secundários Para uma Amostra de Países. *Contabilidade Vista & Revista*, 23(4), 157–183.
- Checkoway, B. (1981). The Politics of Public Hearings. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 17(4), 566–582. <https://doi.org/10.1177/002188638101700411>
- Cornwall, A., & Coelho, V. S. P. (2007). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas, (Vol. 4). Ed. Zed Books.
- Cruz, C.F., & Ferreira, A.C.S. (2008). Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 13(2), 1–14.
- Cruz, C.F., Ferreira, A.C.S., Silva, L. M., & Macedo, M.Á.S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153–176.
- Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911–921. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>
- de Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>
- de Renzio, P., & Masud, H. (2011). Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. *Governance*, 24(3), 607–616. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x>
- Dias, L.N. da S., Aquino, A.C.B. de, Silva, P.B. da, & Albuquerque, F. dos S. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14(e164383), 1–15. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x>

- doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383 alienation? *National Civic Review*, 92(1), 73–82.
- Domingos, F.D., & Aquino, A.C.B. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas Câmaras Municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1161–1178. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180441>
- Domingos, F.D., Aquino, A.C.B., & Lima, D.V. (2021). The credibility of finance committees and information usage: trustworthy to whom? *Public Money & Management*, 42(3), 169–177. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1996691>
- Ebdon, C. (2002). Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget process. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 273–294. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-14-02-2002-B006>
- Ertiö, T.P. (2015). Participatory Apps for Urban Planning—Space for Improvement. *Planning Practice & Research*, 30(3), 303–321. <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1052942>
- Ferreira, D. de Q. (2009). Orçamento Participativo: instrumento de democratização da administração pública. *Contabilidade Vista & Revista*, 14(3), 65–85. Retrieved from <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2647>
- Fonseca, I.F., Rezende, R.R., Oliveira, M.S., & Pereira, A.K. (2014). Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, 64(1), 7–29. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i1.113>
- Grimmelikhuijsen, S. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity*, 16(1), 35–50. <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0222>
- Huang, Z., & Benyoucef, M. (2014). Usability and credibility of e-government websites. *Government Information Quarterly*, 31(4), 584–595. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.07.002>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2019). Ipeadata. <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>
- Isulaitis, S., Nebot, C. P., Carneiro, E., & Sampaio, R.C. (2019). Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: Uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1091–1115. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180272>
- Lando, T. (2003). The public hearing process: A tool for citizen participation, or a path toward citizen
- Levenda, A. M., Keough, N., Rock, M., & Miller, B. (2020). Rethinking public participation in the smart city. *The Canadian Geographer*, 64(3), 344–358. <https://doi.org/10.1111/cag.12601>
- Lima, D.V.D., van Tol, R., Pereira, É.L., & Aquino, A.C.B. de. (2023). Accountability social de pessoas com deficiência e barreiras para o acesso a serviços públicos. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 17, e218207. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2023.218207>
- Lüchmann, L.H.H., & Bogo, R.S. (2022). Instabilidade e declínios dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). *Opinião Pública*, 28(3), 716–749. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>
- Luciano, E.M., Wiedenhöft, G., & Pinheiro dos Santos, F. (2018). Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões Estruturais e Culturais ou Falta de Estratégia e Governança? *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 282–291. <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.5716>
- Mahler, J., & Regan, P.M. (2007). Crafting the message: Controlling content on agency Web sites. *Government Information Quarterly*, 24(3), 505–521. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.06.008>
- Matheus, R., & Janssen, M. (2020). A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. *Public Performance and Management Review*, 43(3), 503–534. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691025>
- Melo Júnior, R.C. de (2022). As audiências públicas orçamentárias e o direito de participação: Debate, Consenso e Transparência na construção do orçamento municipal. Editora Dialética.
- Mesquita, T.S., & Azevedo, R.R. de. (2022). Fóruns de accountability síncrona: A dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias. *Revista de Administração Pública*, 56(6), 799–822. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220122>
- Michener, G., & Bersch, K. (2011). Conceptualizing the Quality of Transparency. *Political Concepts*, (May), 1–27.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233–242.
- Migchelbrink, K., & Van De Walle, S. (2022). A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 48(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1885379>

- Nazário, D.C., Silva, P.F. da, & Rover, A. J. (2012). Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, 6, 180–199.
- Obar, J.A., & Schejter, A.M. (2010). Inclusion or illusion? An analysis of the FCC's public hearings on media ownership 2006-2007. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 54(2), 212–227. <https://doi.org/10.1080/08838151003735000>
- Peres, U.D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33, 1–20. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Pinho, J.A.G. de. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471–493.
- Piotrowski, S.J., & Borry, E.L. (2010). An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency. *Public Administration and Management*, 15(1), 138–176.
- Piotrowski, S., Grimmelikhuijsen, S., & Deat, F. (2019). Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens' Attitudes. *Public Performance and Management Review*, 42(5), 1005–1028. <https://doi.org/10.1080/15309576.2017.1400992>
- Przebylovicz, E., et al., (2022). Desenvolvimento de Governo Eletrônico: Índice de serviço online local em municípios brasileiros. São Paulo: CEAPG, Programa Gestão Pública e Cidadania, 84p. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/d71ffd42-7d1e-43af-8676-bba197df123e>
- Rodrigues, K.F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), 237–253. <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>
- Rowe, G., & Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science Technology and Human Values*, 25(1), 3–29.
- Shah, A. (2007). Budgeting and Budgetary Institutions. In A. Shah (Ed.), *Budget Methods and Practice*. The World Bank.
- Silva, E.P. da & Azevedo, R.R. de. (2022). Atuação do Legislativo na aprovação do projeto de lei orçamentária em municípios. *Contabilidade Vista & Revista*, 33(2), 157–182. <https://doi.org/10.22561/cvr.v33i2.7122>
- Sol, D.A. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107.
- Sturza, J.M., & Rodrigues, B.D.P. (2019). Diálogos entre políticas públicas e direito à saúde: As audiências públicas enquanto Instrumento de Participação Popular sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 7(2), 375.
- TCE-SP. (2023). Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/gestao-financeira-prefeituras-e-camaras-municipais>
- Walters, L.C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, 60(4), 349–359. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097>
- Yamashiro, K.T. (2013). Orçamento dos municípios do ABC Paulista: uma avaliação da conformidade dos portais da transparência com as normas fiscais. Dissertação (Mestrado), Universidade Metodista de São Paulo.
- Zorzal, G., & Carlos, E. (2017). Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 23–46. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M.A.C. (2017). Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 24(82), 390–411. <https://doi.org/10.1590/1984-9240822>