

Transparência e controle social no orçamento participativo: desafios e perspectivas para a democracia local no Brasil

Transparency and social control in participatory budgeting: challenges and perspectives for local democracy in Brazil

André Wilson de Andrade Souza

Maria Geralda de Miranda

Bruno Matos de Farias

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a importância da transparência e do controle social no contexto do orçamento participativo, compreendendo de que forma o acesso à informação pública contribui para o fortalecimento da participação cidadã e da fiscalização popular. A pesquisa foi conduzida por meio de revisão de literatura em bases acadêmicas reconhecidas, como SciELO, Scopus e Google Acadêmico, com fundamentação teórica em autores que discutem a participação, a accountability, a transparência pública e os mecanismos de controle social. Inicialmente, são apresentados os fundamentos conceituais da transparência e da participação cidadã na administração pública. Em seguida, discute-se a origem, os modelos de implementação e a dinâmica do orçamento participativo, com destaque para experiências em municípios brasileiros. Analisa-se também a relação entre a clareza e a acessibilidade das informações orçamentárias e a efetividade da participação popular. Por fim, são examinados os principais desafios à consolidação do orçamento participativo, tais como a baixa escolaridade política, a descontinuidade administrativa e a apropriação estratégica da participação pelo poder público. Os resultados apontam que a transparência informacional é um fator central para a qualificação do controle social, embora sua efetividade dependa de condições estruturais, institucionais e sociopolíticas que favoreçam o engajamento cidadão. O estudo contribui para a reflexão sobre a consolidação de práticas democráticas e participativas na gestão pública local.

Palavras-chave: Orçamento participativo. Transparência pública. Controle social. Participação cidadã. Gestão pública.

ABSTRACT

This article aims to analyze the importance of transparency and social control in the context of participatory budgeting, understanding how access to public information contributes to strengthening citizen participation and popular oversight. The research was conducted through a literature review in recognized academic databases, such as SciELO, Scopus and Google Scholar, with theoretical foundations in authors who discuss participation, accountability, public transparency and social control mechanisms. Initially, the conceptual foundations of transparency and citizen participation in public administration are presented. Then, the origin, implementation models and dynamics of participatory budgeting are discussed, highlighting experiences in Brazilian municipalities. The relationship between

the clarity and accessibility of budgetary information and the effectiveness of popular participation is also analyzed. Finally, the main challenges to the consolidation of participatory budgeting are examined, such as low political education, administrative discontinuity and the strategic appropriation of participation by the public authorities. The results indicate that informational transparency is a key factor in qualifying social control, although its effectiveness depends on structural, institutional and sociopolitical conditions that favor citizen engagement. The study contributes to the reflection on the consolidation of democratic and participatory practices in local public management.

Keywords: Participatory budget. Public transparency. Social control. Citizen participation. Public management.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a administração pública brasileira tem enfrentado o desafio de incorporar práticas transparentes e participativas, alinhadas aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, visando à legitimidade e à eficácia das políticas públicas. O avanço das tecnologias da informação e a crescente exigência da sociedade por governos mais éticos e acessíveis têm intensificado a necessidade de fortalecer os instrumentos de transparência e controle social. Neste cenário, a participação cidadã emerge como componente essencial para consolidar o modelo de gestão pública democrática, onde o acesso à informação e o engajamento popular tornam-se mecanismos fundamentais para o exercício da cidadania e o combate à corrupção, como evidenciado por Pinho e Sacramento (2009).

A transparência, nesse contexto, é concebida não apenas como a publicação de dados governamentais, mas como uma política pública orientada pela garantia do direito de acesso à informação. Segundo os apontamentos de Vieira (2012), a transparência ativa e passiva se complementam, sendo a primeira caracterizada pela divulgação espontânea de informações pelo Estado e a segunda pela disponibilização de meios para que os cidadãos requisitem dados específicos. A construção de uma cultura organizacional voltada para a transparência exige, portanto, uma mudança estrutural na forma como os órgãos públicos se relaciona com a sociedade. De acordo com o que traz Matias-Pereira (2010), a adoção de práticas transparentes tem o potencial de transformar a administração pública em uma instância mais responsiva e legitimada diante da população.

Paralelamente, o controle social se destaca como elemento indispensável para a efetivação da gestão democrática. Trata-se da capacidade da sociedade civil em acompanhar, fiscalizar e interferir nas decisões do Estado, por meio de canais como conselhos gestores, audiências públicas e ouvidorias. Conforme discute Tenório (2001), o controle social não deve ser visto como antagonista do controle institucional, mas sim como complemento indispensável à construção de um Estado mais inclusivo e eficiente. Além disso, autores como Silva e Batista (2015) destacam que o controle social permite o empoderamento do cidadão e a valorização da pluralidade de vozes na formulação e execução de políticas públicas, reforçando o papel do Estado como promotor do bem comum.

Todavia, mesmo com avanços legislativos como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a ampliação dos mecanismos de participação popular, persistem diversos desafios na concretização de uma administração realmente transparente e participativa. Barreiras como a linguagem técnica dos documentos públicos, a baixa cultura participativa em determinadas regiões e a resistência de gestores à exposição de suas práticas administrativas dificultam a consolidação desses direitos. Conforme discutido por Souza (2006), a efetividade da transparência e do controle social depende não apenas da criação de instrumentos legais, mas principalmente de sua aplicabilidade prática e da capacitação dos cidadãos para exercerem plenamente seus direitos.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo geral analisar a importância da transparência e do controle social como pilares para o fortalecimento da administração pública. Busca-se compreender, à luz da literatura e das políticas públicas existentes, de que forma esses mecanismos contribuem para o aprimoramento da gestão, para a redução das práticas ilícitas e para o aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas. Espera-se, ainda, apresentar contribuições teóricas e práticas que incentivem a ampliação da participação cidadã, promovam a democratização do acesso à informação e fortaleçam a cultura de accountability no setor público brasileiro.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Fundamentos Teóricos da Transparência Pública

A transparência na administração pública é um princípio basilar das democracias modernas, sendo amplamente reconhecida como condição essencial para o fortalecimento da cidadania, da legitimidade das instituições e da efetividade das políticas públicas. No contexto brasileiro, ela é consolidada como um dever do Estado e um direito do cidadão, estando inscrita na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 37, que dispõe sobre os princípios da administração pública, entre os quais figura expressamente a publicidade. Contudo, o conceito de transparência vai além da simples divulgação de informações; ele implica a criação de meios efetivos para que a população compreenda e participe dos processos decisórios do Estado, conforme destacam Pinho e Sacramento (2009).

Autores clássicos como Max Weber já sinalizavam a importância da racionalização e da previsibilidade das ações administrativas como forma de garantir legitimidade ao poder público. Embora Weber não utilizasse diretamente o termo “transparência” nos moldes atuais, seu modelo de burocracia impessoal e baseado em regras antecipa, em certa medida, a noção contemporânea de um Estado que presta contas de seus atos. Já em perspectivas mais recentes, Matias-Pereira (2010) argumenta que a transparência deve ser entendida como um instrumento estratégico da gestão pública, capaz de aumentar a eficiência administrativa e prevenir a corrupção por meio da exposição das atividades governamentais ao escrutínio público.

Entre os princípios norteadores da transparência estão a acessibilidade, a clareza, a tempestividade e a completude das informações. Esses princípios visam garantir que os dados públicos sejam divulgados de forma compreensível, atualizada e suficiente para permitir o controle social e a avaliação das ações estatais. Segundo Vieira (2012), a transparência pública pode ser dividida em ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à divulgação espontânea de informações por parte do Estado, enquanto a passiva corresponde ao atendimento das demandas feitas pela sociedade civil. Ambos os modelos se complementam, reforçando a accountability governamental e a construção de uma cultura administrativa baseada na ética e na responsabilidade.

No entanto, a implementação da transparência encontra limites práticos e conceituais. Do ponto de vista legal, há restrições relacionadas à proteção de dados

peçoais, à segurança do Estado e ao sigilo fiscal e comercial, que devem ser equilibradas com o direito à informação. Do ponto de vista operacional, dificuldades como a falta de padronização de dados, a escassez de recursos humanos e tecnológicos e a ausência de uma linguagem acessível podem comprometer a efetividade dos mecanismos de transparência. Conforme apontam Silva e Batista (2015), a mera disponibilização de dados não garante a transparência efetiva, sendo necessário investir em estratégias de comunicação pública e capacitação cidadã.

Como percebido, a transparência no setor público configura-se não apenas como um valor ético, mas como uma ferramenta imprescindível para a boa governança, o aprimoramento dos serviços públicos e o fortalecimento do vínculo entre Estado e sociedade. Trata-se de um direito fundamental que se articula com a democracia participativa e com os princípios da administração pública moderna, exigindo a adoção de práticas institucionais que promovam o acesso à informação de forma equitativa, compreensível e tempestiva. Ao integrar a lógica da transparência na gestão pública, o Estado reafirma seu compromisso com a legalidade, a moralidade e a eficiência, pilares indispensáveis de uma administração orientada pelo interesse público.

2.2 Controle Social e Participação Cidadã na Administração Pública

O controle social configura-se como um dos pilares da gestão pública democrática, representando a capacidade da sociedade civil de influenciar, fiscalizar e acompanhar as decisões do Estado. Trata-se de uma expressão prática da cidadania ativa, na qual indivíduos e organizações coletivas exercem sua autonomia política por meio da vigilância e da participação nos processos administrativos. Segundo Cotta, Cazal e Rodrigues (2009), o controle social assume papel estratégico na consolidação de políticas públicas mais responsivas às demandas sociais, funcionando como contrapeso ao poder institucionalizado e contribuindo para a correção de desvios na gestão pública.

A efetividade do controle social está diretamente ligada à existência de mecanismos que possibilitem a atuação da sociedade de forma estruturada e legítima. Tais mecanismos podem ser formais, como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas, conferências temáticas e ouvidorias, ou informais, a exemplo de mobilizações populares,

denúncias públicas e o uso das redes sociais digitais como ferramenta de pressão e fiscalização. Conforme apontam Gomes e Orfão (2021), os conselhos gestores, em especial, desempenham papel fundamental na democratização da gestão, mas ainda enfrentam desafios como a baixa representatividade, falta de capacitação dos conselheiros e limitações institucionais.

A participação cidadã, quando inserida no contexto do controle social, transcende o mero acesso à informação, exigindo a criação de condições reais para que a sociedade atue de forma crítica e propositiva. Ceneviva e Farah (2012) destacam que o acesso à informação deve ser acompanhado da construção de competências sociais que possibilitem aos cidadãos interpretar dados, compreender orçamentos e avaliar a atuação dos gestores. Sem isso, o direito à informação torna-se inócuo e o controle social, meramente simbólico. A democratização da informação, portanto, constitui pré-requisito essencial para a materialização de uma participação cidadã efetiva.

Entretanto, o exercício pleno do controle social enfrenta inúmeros entraves. Dentre eles, a desinformação dos conselheiros, a linguagem técnica e inacessível dos documentos públicos e a fragilidade na prestação de contas por parte dos órgãos públicos são fatores recorrentes, como analisado por Barddal e Torres (2020). Esses obstáculos criam um ambiente desfavorável à fiscalização e ao engajamento social, reforçando desigualdades e limitando a atuação cidadã. Além disso, o controle social ainda é, muitas vezes, visto como uma ameaça pela própria burocracia estatal, o que compromete sua institucionalização como prática legítima e necessária.

Outro fator que dificulta o controle social é a fragmentação das instâncias participativas, muitas vezes dispersas entre diferentes órgãos e com atuações desarticuladas. Gonçalves *et al.* (2013) demonstram que, no caso dos conselhos de saúde, há lacunas importantes na sistematização das informações e na transparência das prestações de contas, comprometendo a accountability pública. Situação semelhante é observada por Silva e Muniz (2022), ao analisarem os conselhos de alimentação escolar no Paraná, identificando fragilidades que afetam o monitoramento das políticas implementadas. Esses estudos revelam que a existência formal dos mecanismos não garante sua efetividade.

A relação entre controle social e participação cidadã também deve ser compreendida à luz da transformação digital e do surgimento da democracia em rede. As tecnologias da

informação e comunicação criam novas possibilidades de engajamento, permitindo que a sociedade civil atue em tempo real na fiscalização da gestão pública. Como evidenciado por Viegas et al. (2022), instituições como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos vêm adaptando suas estratégias comunicacionais para ampliar a accountability por meio das redes sociais. No entanto, a chamada "democracia digital" também exige cuidados com a qualidade da informação disseminada, a proteção de dados e o risco de desinformação.

Sob a perspectiva normativa, a Constituição Federal de 1988 e legislações subsequentes, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), conferem suporte jurídico ao controle social. No entanto, como destacam Camargo Cunha e Toledo Antunes (2021), ainda há tensão entre o regime legal de classificação de informações e o princípio da publicidade, o que pode gerar incompatibilidades com a ordem democrática. Dessa forma, é necessário avançar não apenas no marco legal, mas também nas práticas administrativas e na cultura institucional voltada à promoção da participação cidadã como elemento essencial da governança pública.

Dessa forma, observa-se que o controle social eficaz depende de um ecossistema democrático que valorize a transparência, a educação política e a corresponsabilização entre Estado e sociedade. Como propõem Oliveira e Fujita (2024), a convergência entre acesso à informação e controle social deve ser compreendida como prática informacional que integra saberes, valores e atitudes voltadas à construção de um espaço público mais justo e participativo. Portanto, a efetivação do controle social exige políticas de inclusão informacional, fortalecimento institucional dos canais de participação e compromisso contínuo com a democratização da gestão pública.

2.3 Orçamento Participativo: Histórico, Conceitos e Modelos de Implementação

O orçamento participativo (OP) é uma inovação democrática que emergiu no final do século XX como resposta à necessidade de ampliar a participação cidadã na definição das prioridades orçamentárias do poder público. Sua origem remonta à experiência pioneira de Porto Alegre, no final da década de 1980, quando a administração municipal implementou um modelo de deliberação popular sobre a alocação dos recursos públicos. Desde então, o OP tornou-se uma referência internacional em governança participativa,

sendo replicado e adaptado em diversas cidades brasileiras e do mundo. Essa ferramenta fortalece a democracia direta e busca superar os limites da representação tradicional ao incorporar cidadãos comuns no processo decisório do planejamento orçamentário (Ceneviva; Farah, 2012).

Conceitualmente, o orçamento participativo pode ser definido como um processo institucionalizado no qual a população participa da definição de parte dos investimentos públicos, por meio de reuniões, assembleias e conselhos temáticos ou territoriais. Trata-se de um instrumento de co-gestão que promove a corresponsabilização entre governo e sociedade civil na definição das prioridades do orçamento público. A proposta rompe com a lógica tecnocrática da administração pública e aproxima o planejamento orçamentário das demandas reais da população, reforçando o princípio da soberania popular e o direito à cidade (Mesquita; Azevedo, 2023).

Os modelos de OP variam conforme o desenho institucional, os critérios de alocação de recursos, os mecanismos de deliberação e a extensão da participação cidadã. Há experiências baseadas em ciclos anuais de assembleias regionais e temáticas, outras que utilizam plataformas digitais e ferramentas de votação online, além de formatos híbridos que integram tecnologia e encontros presenciais. Independentemente da forma adotada, os elementos centrais de um OP bem-sucedido incluem transparência na prestação de contas, acesso equitativo à informação, mobilização social e efetividade na implementação das decisões populares (Melo; Fuchigami, 2019).

Fatores estruturais e institucionais afetam diretamente a eficácia do orçamento participativo. A capacidade administrativa dos municípios, a estabilidade política, o comprometimento do governo com a participação e a existência de canais de comunicação acessíveis são elementos determinantes. Em muitos casos, a fragilidade das instituições e a descontinuidade das gestões comprometem a consolidação do OP como política de Estado. Como destacam Barddal e Torres (2020), a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e a baixa qualificação técnica dos participantes limitam o impacto das decisões tomadas em processos participativos.

Além disso, é importante considerar as desigualdades socioterritoriais que afetam o acesso à participação. Regiões com menor capital social ou histórico de exclusão política tendem a ter menor representação nos processos deliberativos, o que pode reforçar

assimetrias e enfraquecer a legitimidade do OP. Nesse sentido, torna-se essencial o investimento em políticas de inclusão informacional e formação cidadã, conforme sugerido por Cotta, Cazal e Rodrigues (2009), que alertam para a desinformação como obstáculo à atuação dos conselhos e à participação qualificada nos espaços públicos.

No contexto brasileiro, embora o OP tenha sido implementado com êxito em algumas cidades, como Belo Horizonte, Recife e São Paulo em determinados períodos, muitas experiências enfrentaram retrocessos ou foram descontinuadas. A institucionalização frágil e a falta de integração entre o orçamento participativo e os instrumentos formais de planejamento – como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – dificultam sua consolidação como política pública estruturante. Isso evidencia a importância de construir um arcabouço normativo e administrativo que garanta sua sustentabilidade e efetividade (Martins; Olivieri, 2019).

A experiência do orçamento participativo revela o potencial transformador da participação cidadã no orçamento público, mas também seus limites diante das complexidades da gestão e das dinâmicas políticas locais. Sua efetividade não reside apenas na abertura de espaços de deliberação, mas na articulação entre transparência, capacitação, comprometimento institucional e accountability. Como demonstram as análises de Oliveira e Fujita (2024), o OP deve ser compreendido como prática informacional, ou seja, um espaço de produção e compartilhamento de saberes entre Estado e sociedade, voltado à construção de uma administração pública mais democrática, justa e responsiva.

2.4 A Relação entre Transparência e Controle Social no Contexto do Orçamento Participativo

A transparência pública constitui elemento central para o fortalecimento do controle social e da participação cidadã nos processos decisórios da administração pública. No contexto do orçamento participativo, a clareza, acessibilidade e tempestividade das informações orçamentárias são condições indispensáveis para que os cidadãos possam compreender as prioridades, acompanhar a execução das políticas públicas e exercer sua função fiscalizadora. Conforme destaca Oliveira e Fujita (2024), a transparência não deve ser compreendida apenas como exposição de dados, mas como prática informacional que possibilita o diálogo entre Estado e sociedade civil.

A democratização da informação orçamentária contribui para reduzir a assimetria de conhecimento entre gestores e cidadãos, conferindo maior legitimidade e eficácia aos processos participativos. A ausência de informações compreensíveis e atualizadas tende a limitar o engajamento popular e favorecer a captura dos espaços participativos por grupos organizados ou tecnocracias locais. Estudos como o de Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) evidenciam que a desinformação é um dos principais entraves à atuação qualificada nos conselhos e fóruns deliberativos, o que se aplica também ao orçamento participativo.

A relação entre transparência e controle social é mediada pela qualidade das ferramentas utilizadas pelo poder público para divulgar as informações. Portais de transparência, audiências públicas e relatórios de gestão devem ser desenhados de modo a permitir o acesso amplo e simplificado às informações, especialmente para públicos com menor letramento digital ou conhecimento técnico. Marco e Terci (2022) identificam lacunas significativas nos portais municipais, tanto em termos de usabilidade quanto de completude das informações, o que compromete a accountability e dificulta a atuação cidadã.

No âmbito do orçamento participativo, a transparência orçamentária deve abranger não apenas a previsão de receitas e despesas, mas também os critérios de priorização, a metodologia de deliberação e os resultados da implementação das decisões populares. Sem essas informações, o processo participativo corre o risco de se tornar simbólico ou meramente consultivo, esvaziando seu potencial de transformação da gestão pública. A pesquisa de Mesquita e Azevedo (2023) aponta que fóruns de accountability como audiências públicas orçamentárias podem ser eficazes desde que haja compromisso institucional com a clareza e responsividade no debate público.

A participação cidadã no ciclo orçamentário requer, portanto, uma estrutura de governança que integre transparência ativa e passiva, garantindo o direito à informação como prerrogativa democrática. Isso inclui desde a publicação sistemática de dados orçamentários em linguagem cidadã até a abertura de canais de diálogo direto com a população. Melo e Fuchigami (2019) propõem, nesse sentido, a criação de índices de transparência bidimensional, que avaliem tanto a quantidade quanto a qualidade da informação disponibilizada, permitindo a aferição da efetividade dos mecanismos de participação e controle.

Contudo, a simples abertura dos dados não garante, por si só, a apropriação cidadã dos processos de gestão pública. A transparência precisa ser acompanhada de estratégias de capacitação e mobilização social, que promovam a educação orçamentária e o empoderamento da população para atuar nos espaços decisórios. Barddal e Torres (2020) observam que a efetividade da participação cidadã depende da articulação entre transparência, capacidade institucional e suporte técnico aos participantes, de modo a evitar que os processos participativos reforcem desigualdades preexistentes.

Assim, a articulação entre transparência pública e controle social no orçamento participativo revela-se fundamental para o aprofundamento democrático. Quando bem estruturados, os mecanismos de transparência potencializam o engajamento cívico, fortalecem a accountability e ampliam a legitimidade das decisões públicas. Em contrapartida, a opacidade da informação compromete a confiança nas instituições e reduz o orçamento participativo a um instrumento de legitimação simbólica, dissociado das práticas efetivas de gestão democrática e cidadania ativa.

2.5 Desafios e Perspectivas para a Efetividade do Orçamento Participativo no Brasil

Apesar do potencial transformador do orçamento participativo (OP) como instrumento de democratização da gestão pública, sua efetividade no contexto brasileiro ainda enfrenta inúmeros desafios. Um dos principais obstáculos está relacionado à baixa escolaridade política da população, que dificulta a compreensão dos mecanismos institucionais, dos processos orçamentários e da importância da atuação cidadã na tomada de decisões públicas. Conforme apontam Cotta, Cazal e Rodrigues (2009), a desinformação e a ausência de formação crítica limitam a capacidade dos cidadãos de exercerem plenamente seu papel nos espaços participativos, comprometendo a qualidade das deliberações.

Além disso, a descontinuidade administrativa representa um fator recorrente de fragilização das iniciativas de OP. Mudanças de governo, muitas vezes marcadas por disputas político-partidárias, tendem a interromper ou desconfigurar projetos bem-sucedidos, impedindo a consolidação institucional e a acumulação de aprendizados. Barddal e Torres (2020) demonstram que, em contextos de baixa institucionalização da

participação, os conselhos e fóruns deliberativos são frequentemente esvaziados ou instrumentalizados conforme os interesses da gestão em exercício, reduzindo sua autonomia e legitimidade.

Outro desafio relevante é a ausência de capacitação técnica e política da população envolvida no OP. A falta de preparo compromete a capacidade dos cidadãos de compreenderem os dados orçamentários, questionarem decisões técnicas e participarem ativamente dos debates. A esse respeito, Gomes e Orfão (2021) destacam que a formação continuada é essencial para fortalecer o controle social e garantir a atuação crítica nos espaços participativos. Sem esse suporte, o orçamento participativo pode se transformar em um espaço simbólico, onde poucos atores influenciam efetivamente as decisões.

A utilização estratégica da participação pelo poder público também é um entrave significativo. Em muitos casos, a adoção do OP ocorre mais como resposta a pressões externas ou como forma de legitimação da gestão do que por um compromisso genuíno com a democracia participativa. Mesquita e Azevedo (2023) analisam como certos fóruns de participação pública, embora formalmente abertos, operam de maneira a restringir o debate e a responsabilização efetiva dos gestores. Esse uso instrumental da participação compromete a transparência e esvazia o conteúdo político do OP.

Outro ponto crítico é a assimetria entre os grupos sociais que participam do processo. A ausência de políticas de inclusão acaba por reproduzir desigualdades nos espaços participativos, favorecendo grupos mais articulados ou com maior capital social e dificultando a expressão das demandas das populações mais vulneráveis. De acordo com Silva e Muniz (2022), sem ações afirmativas e estratégias de mobilização inclusiva, o OP pode se tornar um mecanismo de reprodução de desigualdades, em vez de promover a justiça social e a equidade territorial.

No entanto, apesar desses desafios, existem perspectivas promissoras para o fortalecimento do orçamento participativo no Brasil. A incorporação de tecnologias digitais, por exemplo, tem o potencial de ampliar o acesso às informações e aos canais de participação, desde que acompanhada de políticas de inclusão digital e mediação pedagógica. Estudos como os de Viegas et al. (2022) e Marco e Terzi (2022) sugerem que a transparência digital, quando bem estruturada, pode fomentar o engajamento cívico e qualificar o debate público, aproximando o Estado da sociedade.

Percebe-se que a efetividade do OP depende da articulação entre compromisso político, institucionalização dos processos participativos e promoção ativa da cultura cívica. Investir em educação para a cidadania, qualificação técnica dos participantes, fortalecimento da transparência pública e estabilidade institucional são caminhos fundamentais para que o orçamento participativo cumpra seu papel como instrumento de transformação democrática. A construção de uma governança participativa sólida requer tempo, persistência e envolvimento contínuo de todos os atores sociais.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da literatura permitiu evidenciar que a transparência pública e o controle social são elementos centrais para a efetividade do orçamento participativo (OP), especialmente em contextos democráticos onde a gestão pública se orienta por princípios de participação cidadã e accountability. Conforme apontam Oliveira e Fujita (2024), a transparência deve ser compreendida como uma prática informacional que proporciona condições para o exercício do controle social e da cidadania ativa. No caso do OP, a disponibilização de informações orçamentárias claras e acessíveis torna-se pré-requisito para a compreensão das prioridades públicas e para a intervenção qualificada dos cidadãos no processo decisório.

Outro ponto recorrente na literatura é a compreensão do orçamento participativo como um mecanismo institucional de democracia participativa, cuja implementação tem potencial para reduzir assimetrias de poder e promover justiça distributiva (Gomes; Orfão, 2021). No entanto, a eficácia desse instrumento está condicionada à forma como os processos são desenhados e operacionalizados. Estudos como os de Barddal e Torres (2020) e Silva e Muniz (2022) mostram que a simples institucionalização do OP não garante sua efetividade, sendo necessário investir na capacitação dos participantes, na ampliação da cultura política local e na estruturação de espaços deliberativos realmente vinculantes.

A literatura também destaca diferentes modelos de implementação do OP no Brasil, que variam conforme a escala territorial, os critérios de alocação de recursos, os mecanismos de deliberação e a vinculação das decisões populares ao orçamento público.

Tais variações refletem especificidades político-institucionais e influenciam diretamente nos resultados obtidos. Ceneviva e Farah (2012) observam que, para que a participação seja significativa, é essencial que haja mecanismos de responsabilização e transparência sobre os critérios de priorização adotados, bem como sobre a execução das obras e serviços escolhidos pela população.

Entretanto, a efetividade do OP esbarra em diversos desafios, entre eles a descontinuidade administrativa, a fragilidade institucional dos processos participativos e a baixa escolaridade política da população (Mesquita; Azevedo, 2023). Conforme apontado por Cotta, Cazal e Rodrigues (2009), a falta de acesso à informação qualificada compromete a atuação dos conselheiros e demais participantes dos espaços de controle social, limitando sua capacidade de proposição e fiscalização. Essa limitação informacional reflete a necessidade de políticas públicas voltadas à educação cidadã e à ampliação do letramento político da população.

Outro desafio diz respeito à utilização estratégica do discurso participativo pelo poder público como forma de legitimação política, sem que haja, de fato, transferência de poder decisório. Estudos como o de Marco e Terci (2022) evidenciam que, muitas vezes, os canais de participação são mantidos apenas formalmente, com baixa transparência nos processos e sem mecanismos efetivos de retorno das decisões à população. Nesses casos, a participação acaba sendo simbólica e não resulta em transformações concretas na gestão pública.

A articulação entre transparência e participação é central para superar tais limitações. Como discutido por Melo e Fuchigami (2019), a disponibilização de informações públicas em formatos acessíveis e tempestivos amplia a capacidade dos cidadãos de acompanhar e intervir nas políticas públicas, potencializando o controle social. Além disso, instrumentos como audiências públicas, portais da transparência e relatórios de prestação de contas devem estar integrados às etapas do OP para garantir que a população tenha acesso a dados sobre a execução orçamentária, cronogramas de obras e resultados alcançados.

A revisão da literatura também aponta que experiências bem-sucedidas de orçamento participativo compartilham características como a atuação de lideranças comunitárias capacitadas, a existência de redes sociais organizadas, a presença de equipes

técnicas engajadas e a vontade política do governo local (Ugá et al., 2001; Gonçalves et al., 2013). Tais fatores contribuem para a sustentabilidade das iniciativas participativas e para o fortalecimento da cultura democrática nos territórios.

No entanto, a efetivação dessas condições exige enfrentamento de barreiras estruturais, como a fragilidade fiscal dos municípios e a dificuldade de articulação intersetorial entre os diferentes órgãos públicos. Conforme Silva e Crisóstomo (2019), a eficiência da gestão pública está diretamente relacionada à sua capacidade de integrar instrumentos de planejamento, execução e controle, o que requer não apenas boas práticas administrativas, mas também o engajamento contínuo da sociedade civil e dos órgãos de fiscalização externa.

Os estudos analisados destacam o potencial das tecnologias digitais para ampliar a participação e a transparência, desde que acompanhadas de políticas de inclusão digital, como evidenciado por Machado e Resende (2019) e Viegas et al. (2022). Experiências que utilizam plataformas digitais para consultas públicas, acompanhamento de obras e prestação de contas têm demonstrado potencial para ampliar o alcance do OP, especialmente em territórios com baixa presença física do Estado (Machado; Resende, 2019; Viegas et al., 2022). No entanto, tais iniciativas devem ser acompanhadas de ações de inclusão digital, sob o risco de reforçarem desigualdades já existentes.

Em síntese, os resultados da revisão indicam que o orçamento participativo representa um instrumento relevante para o aprofundamento democrático, desde que articulado com práticas efetivas de transparência, estratégias de educação política e mecanismos de responsabilização institucional. A superação dos desafios identificados requer, portanto, um compromisso contínuo entre Estado e sociedade na construção de uma gestão pública orientada pela participação qualificada e pelo controle social ativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a importância da transparência e do controle social no contexto do orçamento participativo, compreendendo a relação entre o acesso à informação pública e a efetividade dos mecanismos de participação cidadã. Partindo da perspectiva de que a democratização das decisões públicas

passa necessariamente pela construção de canais participativos e informacionais consistentes, a pesquisa buscou compreender como esses elementos se articulam na prática da gestão pública municipal no Brasil. O orçamento participativo foi adotado como eixo de análise por representar uma das mais expressivas formas de exercício da cidadania deliberativa no país.

A partir da delimitação temática, estabeleceu-se como problema de pesquisa a dificuldade de garantir a efetividade do orçamento participativo frente a desafios relacionados à baixa transparência, à limitação do controle social e às barreiras sociopolíticas que restringem a participação popular qualificada. Nesse sentido, a pergunta norteadora consistiu em investigar de que forma a transparência pública pode contribuir para o fortalecimento do controle social e da participação cidadã no orçamento participativo, considerando suas potencialidades e limitações no contexto brasileiro.

Os objetivos propostos foram plenamente contemplados ao longo da pesquisa. Através da revisão de literatura, foi possível compreender os fundamentos teóricos da transparência e do controle social, contextualizar historicamente o orçamento participativo, examinar sua aplicação em diferentes realidades municipais e identificar os fatores que favorecem ou comprometem sua efetividade. Além disso, a discussão desenvolvida permitiu analisar criticamente os entraves enfrentados na implementação do OP, evidenciando o papel das informações públicas na qualificação da participação social.

A investigação concluiu que a disponibilização de informações claras, acessíveis e tempestivas exerce papel central na ampliação da capacidade cidadã de fiscalizar, deliberar e influenciar as decisões públicas, potencializando o controle social. No entanto, a pesquisa também reconhece limitações, especialmente relacionadas à ausência de estudos empíricos de campo e à variabilidade das experiências municipais, o que demanda cautela na generalização dos resultados. Ainda assim, os achados demonstram que a articulação entre transparência, participação e accountability é condição indispensável para a consolidação de processos participativos efetivos e sustentáveis.

Por fim, os resultados aqui apresentados podem servir de subsídio para gestores públicos, conselheiros, lideranças comunitárias e pesquisadores interessados na qualificação dos processos participativos e na institucionalização de práticas transparentes na administração pública. Sugere-se, como desdobramento futuro, a realização de estudos

empíricos em diferentes contextos municipais, a fim de aprofundar a compreensão sobre os fatores que promovem ou limitam a efetividade do orçamento participativo, bem como a avaliação do impacto de ferramentas digitais de transparência na ampliação da participação social.

REFERÊNCIAS

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 12, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692020000100203&lang=pt.

BISPO, Marcelo de Souza. Um Olhar Crítico sobre a Prática de Revisão de Literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 27, p. e230264, 2023.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993–1016, 2012.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 419–438, 2009.

CAMARGO CUNHA, Marcio; TOLEDO ANTUNES, Luiz Fernando. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 138–151, 2021.

DORSA, Arlinda Cantero. O papel da revisão da literatura na escrita de artigos científicos. **Interações (Campo Grande)**, [s. l.], v. 21, p. 681–683, 2020.

GOMES, José Felipe de Freitas; ORFÃO, Nathalia Halax. Challenges for effective popular participation and social control in SUS management: integrative review. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 45, p. 1199–1213, 2021.

GONÇALVES, Rodrigo de Souza *et al.* Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 1001–1013, 2013.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; RESENDE, Augusto César Leite de. Tecnologia, meio ambiente e democracia: reflexões necessárias. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 749–771, 2019.

MARCO, Cláudio Augusto Ferreira Di; TERCI, Eliana Tadeu. Transparência municipal e controle social: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. **Interações (Campo Grande)**, [s. l.], v. 23, p. 313–330, 2022.

MARTINS, Larissa de Jesus; OLIVIERI, Cecília. Contratualização de resultados: fragilidades na transparência e baixa accountability das organizações sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1189–1202, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. Transparência da gestão pública e prestação de contas: condições para o exercício do controle social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 277–298, mar./abr. 2010.

MELO, Douglas Arrais; FUCHIGAMI, Hélio Yochihiro. Proposta de índice bidimensional de transparência da informação público-eletrônica como ferramenta para participação e controle sociais. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 179–214, 2019.

MESQUITA, Tiemi Suzuki; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Fóruns de *accountability* síncrona: a dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, p. 799–822, 2023.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; FUJITA, Mariângela Spotti Lopes. Acesso à informação e controle social como prática informacional: convergências conceituais. **Em**

Quest., [s. l.], v. 30, 2024. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-52452024000100343&lang=pt.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Gomes de. Governança democrática e accountability: a gestão pública em tempos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 7–28, jan./fev. 2009.

SILVA, Clayton Robson Moreira da; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 791–801, 2019.

SILVA, Christian Luiz da; MUNIZ, Dalton Metz. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações (Campo Grande)**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 473–488, 2022.

SILVA, Viviane Pereira da; BATISTA, Kátia Regina Ferreira. Transparência e participação popular: o uso de indicadores sociais no controle da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 4, p. 553–573, out./dez. 2015.

SOUZA, Celina. Democracia, instituições públicas e capital social: o fortalecimento da sociedade civil no Brasil democrático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 45–67, out. 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Administração pública e cidadania: desenvolvimento de um modelo de gestão pública democrática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 23–45, jan./fev. 2001.

UGÁ, Alicia Domingues *et al.* Considerations on methodology used in the World Health Organization 2000 Report. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 17, p. 705–712, 2001.

VIEGAS, Rafael Rodrigues *et al.* A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 324–348, 2022.



VIEIRA, Francisco. O papel da transparência na democracia: desafios para a accountability. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 2, p. 235–254, jul./dez. 2012.