

**REFLEXO DE DEMANDAS POPULARES EM AUDIÊNCIA PÚBLICA NAS LEIS  
ORÇAMENTÁRIAS: O QUE É DITO, É LEMBRADO?**

**TAIANE RITTA COELHO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

**LUIZ CARLOS BETENHEUSER JÚNIOR**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

# REFLEXO DE DEMANDAS POPULARES EM AUDIÊNCIA PÚBLICA NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS: O QUE É DITO, É LEMBRADO?

## Introdução

A pesquisa procurou identificar a relação entre os principais temas escolhidos pelos cidadãos participantes das audiências e consultas públicas organizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) entre 2011 a 2017 e o planejamento das peças orçamentárias municipais de 2012 a 2018. Buscou-se descobrir pontos similares ou não entre as classificações orçamentárias por função e os principais temas da gestão pública apontadas pela população que participou daqueles eventos.

A importância ao controle social das contas públicas e a participação popular no processo de planejamento orçamentário foram temas de diversos estudos (Avritzer, 2008; Horochovski; Clemente, 2012; Zorzal; Carlos, 2017; Vaz, 2000). Há a concordância de que a participação deve ser fortalecida (Zorzal; Carlos, 2017). No entanto, são verificadas dificuldades e desafios de identificar o reflexo da participação em processos deliberativos (virtuais e/ou presenciais), como os orçamentos públicos, e seu real impacto nas estratégias de governo e nas políticas públicas (Coelho; Cunha; Pozzebon, 2018; Zorzal; Carlos, 2017; Pozzebon; Cunha; Coelho, 2016; Zorzal, 2015; Horochovski; Clemente, 2012; Coleman; Sampaio, 2017; Avritzer, 2008; Falanga, 2014). A pesquisa trouxe indicativos que podem futuramente ser utilizados à avaliação das peças orçamentárias, colaborando com o controle social e acessibilidade do cidadão ao orçamento. Também avança na identificação da relação entre a manifestação da vontade popular nas audiências e o aporte orçamentário nas suas áreas relacionadas, ao identificar a quão reflexiva foi a participação popular em um planejamento orçamentário municipal.

O objetivo da pesquisa foi analisar a relação entre as escolhas preferidas pela população participante das audiências públicas em Curitiba à distribuição de recursos nas LOA. A pergunta que norteou este estudo foi: qual a relação entre os temas apontados pelos cidadãos nas audiências públicas e os incluídos pelos gestores públicos no planejamento orçamentário? Foram escolhidas como unidades de análise as audiências e consultas públicas ocorridas durante 2011 a 2017 à apresentação das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) relativas aos exercícios de 2012 a 2018 e ao Plano Plurianual (PPA) 2018-2021 de Curitiba disponíveis à consulta pública no sítio do Portal da Transparência da PMC.

Após essa introdução, o artigo está estruturado em seis eixos: i) a atuação governamental e o orçamento público; ii) a participação cidadã como ferramenta de aprimoramento orçamentário; iii) as audiências públicas como parte integrante do mecanismo de Democracia Deliberativa; iv) materiais e métodos; v) os resultados estão subdivididos em duas etapas: a) as audiências públicas em Curitiba; b) as considerações e resultados sobre o modelo curitibano de audiências às peças orçamentárias; vi) conclusão e contribuições.

## 1. A atuação governamental e o orçamento público

Richard Abel Musgrave fez uma abordagem clássica sobre o orçamento e a classificação das funções econômicas e fiscais do Estado (Musgrave, 1973; Musgrave; Musgrave, 1980): alocativa (qual deve ser o fornecimento eficiente de bens públicos à sociedade); distributiva (a transferência de renda); reguladora (uma política fiscal formulada para alcançar ou manter o nível elevado de emprego). Musgrave evidenciou de uma adoção uma apresentação contábil com classificações padronizáveis no setor público, o orçamento público, serviu inicialmente como instrumento de controle do poder Legislativo sobre o Executivo e do Executivo sobre

seus órgãos. Ou seja, o orçamento como um instrumento disciplinador das finanças públicas, mediante o controle, avaliação dos trabalhos e resultados da ação governamental.

Santos (2001) conceitua o orçamento como um plano de atividades governamentais com custos alocados aos serviços públicos que são disponibilizados aos cidadãos, embora nem sempre justifique o que o governo faz. Surge a preocupação em criar parâmetros entre órgãos governamentais com objetivos de padronização orçamental para facilitar sua compreensão. O autor traz outra conceituação, essa relacionada aos impactos à Lei Complementar nº 101/2000: o orçamento é uma documentação à divulgação das ações governamentais, em receitas e despesas, de forma a permitir a identificação daquilo que o governo pretende fazer, sendo uma ferramenta de fiscalização por parte dos cidadãos.

Quanto às características políticas, o orçamento foi tratado por Max Weber (1980) como um mecanismo de destaque da atuação parlamentar, um instrumento de poder decisório do Legislativo e um fator da liderança no debate orçamental, na medida em que o legislador poderia modificar o orçamento de acordo com interesses eleitorais.

Abreu e Câmara (2015) apresentam o orçamento público como um instrumento da ação governamental capaz de torná-las factíveis ou não, com as decisões orçamentárias apontando para uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos eletivos, repercutindo na administração pública, como vetor ou veto na formulação de políticas públicas.

O orçamento já não é apenas uma peça contábil e de controle, sofrendo significativas alterações com o passar do tempo. Atualmente, apresenta uma “multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo” (Giacomoni, 2010, p. 54). Tal multiplicidade é reforçada pela análise de Mancini (2018), que indica especificidades simultâneas nos aspectos “técnico, legal, jurídico, político, administrativo e de controle” (Mancini, 2018, p. 142), bem como as diretrizes ideológicas dos governantes e o alinhamento político e econômico que são predominantes em determinada localidade.

Esse cenário de multiplicidades temáticas, em especial quanto ao aspecto político do orçamento foi abordado por Burkhead (1948, 1971): grupos de interesse agindo sobre o orçamento mediante a distribuição das despesas orçamentárias via processo de decisões políticas afetadas por grupos de poder, econômicos ou sociais. Quem também apontou o aspecto político do orçamento foi Aaron B. Wildavsky, e sua abordagem incrementalista sobre o orçamento público (Alves, 2016; Barcelos, 2008; Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; Dempster; Wildavsky, 1979; Giacomoni, 1992; Jones; McCaffery, 1994; Peres; Santos, 2018; Schick, 1976; Wildavsky, 1996). Alves (2016) aponta que o incrementalismo orçamental parte do pressuposto que o orçamento público tem sua elaboração baseada no orçamento do ano anterior, com pequenas variações incrementais em relação ao ano precedente, uma base quase que totalmente preestabelecida em dotações orçamentárias relativamente estáveis.

Já Baldo (2018) frisa que o orçamento é mais do que um instrumento contábil de estimar receitas e fixar despesas: é uma arena de poder onde “atuam as diferentes forças políticas, econômicas e sociais na disputa de recursos que possam concretizar aquelas políticas públicas que lhes são favoráveis” (Baldo 2018, p. 697). A arena de poder que é a disputa por recursos orçamentários foi observada no estudo de Giacomoni (1992) sobre a base histórica e incrementalista do orçamento público. Nessa arena, as pressões ocorrem e os tomadores de decisão exercitam mais a capacidade de negociação do que a capacidade de tomada de decisão racional entre as melhores alternativas orçamentárias.

Quanto ao conteúdo programático do orçamento, ele é tratado por Kanayama (2012), que relaciona a agenda governamental à proposição e modificação de políticas públicas e das despesas orçamentárias, cabendo aos parlamentares poder de veto. O autor estabelece que a função alocativa ocorre mediante uma movimentação política influenciadora das decisões.

O orçamento, na condição de um plano diretor à distribuição de recursos limitados, é um mecanismo de gestão pública de longo prazo, com contas públicas hierarquizadas para

mostrar os valores mais relevantes e de maior urgência (Machado Jr. 1962). Daí a necessidade de uma classificação orçamentária acessível ao cidadão, que permita uma fácil compreensão do que foi hierarquizado e em quais fatores e condições tais decisões foram feitas, bem como se isto tudo reflete um equilíbrio decisório que observa condicionantes legais e técnicos e manifesta a vontade popular do cidadão/contribuinte.

As Nações Unidas decidiram-se pelas classificações econômica e funcional como possibilidade verificatória dos aportes de recursos públicos do setor governamental na economia nacional (Machado Jr. 1965). O Brasil fez similar escolha por meio da Lei nº 4320/1964. Vigente atualmente, a legislação versa sobre as classificações orçamentárias, sem discriminar aquelas funções por esfera de governo. O professor Machado Jr., um estudioso da Lei nº 4.320, apontou que a não discriminação das funções do Estado por esfera de governo pode ter sido decorrente de uma possível suposição do legislador de que todas, ou quase todas, seriam executadas pela União, estados, municípios e Distrito Federal (Machado Jr, 1966). A lei não prevê a obrigatoriedade da classificação funcional dos vários níveis de Governo, nem discrimina tais funções de modo rígido, sem especificar regras para sua aplicação, diferentemente do que fez com a classificação econômica.

A atualização da classificação orçamentária da despesa pública no Brasil em relação às funções (o mais elevado nível de agregação das diversas áreas de despesa pública) e subfunções, ocorrida por meio da Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, também não definiu critérios objetivos ou exemplificações que favorecessem a sistemática de classificar quais serviços públicos deveriam ser relacionados a cada uma das subfunções previstas na Portaria, mantendo tal lacuna na sistemática classificatória.

A clareza de um orçamento passa pela classificação das despesas públicas, a hierarquização de valores sociais e sua importância sendo relacionada a fatores econômicos, sociais, culturais e étnicos, refletindo pressões externas de grupos dominantes interessados na distribuição de recursos públicos (Machado Jr., 1962). Daí a necessidade de criar parâmetros técnicos como ferramentas de equilíbrio de desigualdades.

## **2. A participação cidadã como ferramenta de aprimoramento orçamentário**

A limitação orçamentária conduz à necessidade de aperfeiçoar processos de participação popular às alocações de recursos públicos pela identificação das vontades da população em relação às funções do Estado a serem custeadas dentro das disponibilidades de dinheiro público (Alves, 2016).

Quanto ao Orçamento Participativo (OP), Wampler (2008) o tratou como ferramenta capaz de permitir a decisão direta, por parte dos cidadãos, à função alocativa do orçamento público, refletindo sobre a potencialidade do OP em fortalecer a democracia por meio da voz e voto dos cidadãos em debates públicos sobre políticas públicas. Avritzer (2003) entende que o formato do OP desencadeia em um duplo reposicionamento da democracia, quanto às formas de articulação entre a representação e a participação, bem como um mecanismo transformador de uma experiência bem sucedida de participação popular na administração dos recursos públicos. Para Lüchmann (2014), o OP traz uma nova dinâmica orçamental, com a incorporação de novos espaços de participação de um amplo contingente de cidadãos, em processos de participação direta e representativa. Sampaio (2012) aponta o ambiente digital como um espaço facilitador de participação política cidadã, pois os participantes não precisam se movimentar para poder participar do debate orçamentário.

Como “Os burocratas controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação” (Rua 2014, p. 37), isso pode gerar disputas entre políticos e burocratas e entre burocracias de diferentes setores governamentais. Por sua vez, a articulação entre orçamento e planos estratégicos leva à maior integração das ações governamentais na busca das soluções de

problemas mais complexos, multicausais e intersetoriais, como apresentam Peres e Mattos (2017). À busca de soluções de problemas complexos pode ser relacionada às articulações complexas identificadas por Martins, Vaz e Caldas (2010), mediante a intersectorialidade e integração nas políticas públicas de desenvolvimento local.

Souza (2006), ao tratar sobre o novo gerencialismo público, destaca exemplos brasileiros de promoção de políticas públicas de caráter participativo, como o OP. A autora aborda o incrementalismo no impacto às mudanças pouco substantivas às políticas públicas, como sua força na área orçamental. A Democracia Participativa vai além do processo político, alcançando a esfera econômica e no caso do OP, o cidadão pode debater tanto sobre a alocação dos recursos públicos na sua localidade, como sobre a criação de um novo tributo (Marquetti; Menezes, 2014). Entretanto, a efetividade da representação democrática no controle social ultrapassa o contexto econômico do orçamento por meio de procedimentos que superem as relações clientelistas, corporativas ou funcionalistas em favor do interesse público, fortalecendo a voz da Sociedade Civil organizada (Borges; Tonella; Faria, 2017).

A prática continuada da cogestão na definição das alocações orçamentárias é um rompimento do modelo incremental do governo de procurar sempre fazer valer seu ponto de vista, à medida em que a população gradativamente adquire uma visão conjuntural sobre um cenário de recursos escassos versus as inúmeras demandas apresentadas àquele governo (Pires, 2014). Daí a relação entre a capacidade governamental em responder adequadamente às demandas sociais, um sinônimo da eficiência governamental e de maior nível de satisfação da população com aquele governo (Rennó; Souza, 2012).

### **3. As audiências públicas como parte integrante do mecanismo de Democracia Deliberativa**

Empoderamento, transparência e *accountability* são conceitos de difícil mensuração, dependentes da percepção da população e dos atores políticos da Sociedade Civil para terem sua efetividade avaliada (Rennó; Souza, 2012). A possibilidade de ampliar a cidadania na gestão ambiental, tratando de temas como a Democracia Deliberativa e o controle social sobre o orçamento, surge pela participação cidadã em audiências públicas, conselhos, fóruns, comitês onde o cidadão poderá opinar à alocação de recursos (Jacobi, 2003).

Para Horochovski e Clemente (2012), as audiências públicas são mecanismos obrigatórios de gestão pública na área orçamentária e a participação direta da Sociedade Civil em processos decisórios de temas de interesses coletivos aumenta continuamente. A deliberação participativa é um processo aberto aos públicos com características heterogênicas, interessados em temas comuns, como ocorreu em 2010, em Curitiba. Na época, todas as audiências públicas foram abertas ao público em geral, indistintamente à relação local de sua residência, independentemente da região onde ocorrera a audiência pública. “Basta chegar, cadastrar-se e participar. O limite reside no alcance da participação, meramente consultiva” (Horochovski; Clemente, 2012, p. 138).

As audiências públicas sobre a temática orçamentária apresentam como ponto positivo a função dos cidadãos participantes na fiscalização, controle e mobilização social, apesar do baixo efeito prático. Os participantes acabam utilizando o espaço para cobrar, mobilizar e fiscalizar a execução dos atos governamentais como uma espécie de autoridade e controle (Zorzal, 2015).

Estudo de Zorzal e Carlos (2017) aponta o caminho da efetividade da participação cidadão nas audiências públicas na esfera do Poder Legislativo em relação às emendas, que tenderam a contemplar os temas mais sugeridos pelos cidadãos, mas com um baixo índice de atendimento pelo Poder Executivo. A indicação da emenda pelo parlamentar foi mais um

aspecto político do que propriamente um atendimento à deliberação popular, já que ao fim do processo orçamentário, aquelas proposições populares não acabaram fazendo parte da LOA.

A prática do OP no Brasil, em especial com a participação de populações de menor poder aquisitivo, trouxe resultados importantes à redução de 11% no índice de mortalidade infantil, da decorrente priorização orçamentária em saneamento (Touchton; Wampler, 2013), o que trouxe consequências positivas à área de saúde.

O Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas apontam que a participação popular nos OP foi uma das principais características dessa ferramenta (Rennó, Souza, 2012). “A orçamentação participativa permanece completamente dependente da vontade da sociedade política para liberar suas prerrogativas de orçamento” (Avritzer, 2012, p. 118, tradução livre), o que reforça a importância da mobilização popular em torno dos debates e deliberações democráticas sobre a alocação de recursos orçamentários.

A participação social em todo o ciclo orçamentário indica o aperfeiçoamento e melhoria do planejamento orçamentário mais responsivo e transparente. Sem a ampliação em todo o ciclo orçamentário (monitoramento, revisão e avaliação), haverá um impacto negativo nas expectativas da Sociedade Civil em relação aos processos de OP (Oliveira 2013).

#### 4. Materiais e Métodos

A metodologia aplicada à pesquisa abrangeu os métodos histórico e comparativo, analisando dados secundários disponíveis no sítio do Portal da Transparência da PMC das audiências e consultas públicas ocorridas entre 2011 e 2017 à deliberação popular sobre as peças orçamentárias do ano seguinte (2012 a 2018). Foram coletados dados das sete propostas das LDO de 2012 a 2018 (totalizando 248 páginas); duas consultas da LOA e LDO 2012 (totalizando 7 páginas); sete audiências às LOA de 2012 a 2017 e o PLOA 2018; e PPA de 2014-2017 e 2018-2021 (totalizando 356 páginas). Ao fim do trabalho, a leitura documental dessas fontes secundárias compreendeu 611 páginas.

Excepcionalmente foram utilizados os dados do PLOA 2018 e não da LOA 2018 em face de disponibilidade daqueles dados quando do início da pesquisa. Em termos absolutos, não houve variação no valor total de recursos da LOA 2018 em relação ao seu projeto de lei, mas foram identificadas alterações na distribuição de valores entre o projeto do Executivo e da versão final da lei entre algumas das funções orçamentárias, possivelmente decorrentes das emendas legislativas ao projeto de lei.

Os dados orçamentários foram tabulados em editor de planilhas *Microsoft Office Excel*, estabelecendo-se *rankings* dos temas mais demandados pela população nas audiências e as funções com maiores aportes de recursos. À seleção dos temas e sua correspondente relação à Portaria nº 42, foi observada a compatibilidade do tipo de serviço público escolhido pela população mais similar aos serviços públicos classificados nas subfunções daquela Portaria.

Concluída a tabulação, foram solucionados os principais temas, comparando-os com o *ranking* do somatório das despesas por funções das peças orçamentárias de 2012 a 2018. À elaboração deste *ranking* foram selecionadas doze despesas por função de maior pontuação no somatório acumulado no período. O levantamento dos dez temas mais recorrentes entre as doze maiores demandas populares adotou uma ordem classificatória de pontuação de 1 a 10, sendo que o tema primeiro colocado recebeu peso 10; o segundo colocado pontuou com 9; o terceiro colocado pontuou com 8 e assim consecutivamente, até o décimo tema mais apontado receber 1 ponto. Somados todos os pontos recebidos nas LDO e LOA, chegou-se ao *ranking*.

A primeira etapa de trabalhos identificou os temas das demandas populares (individuais ou coletivas, com participação presencial ou remota) que mais apareceram nas audiências. Foram identificados vinte e um temas preferenciais referentes a LDO no período analisado (na audiência pública da LDO 2018 foi inclusa o tema Manutenção de Praças). Nas audiências

públicas da LOA, foram registrados um total de vinte temas preferenciais. Em comum, os temas Abastecimento alimentar; Ação Social; Cultura; Drenagem; Educação; Esporte e lazer; Habitação; Iluminação Pública; Meio Ambiente; Outros; Planejamento urbano; Saneamento; Saúde; Segurança; Trabalho e emprego; Trânsito; Transporte; Turismo; Urbanismo; Vias.

À classificação dos eixos temáticos das audiências foi considerada a estrutura classificatória relacionando tais temas a doze das funções da Portaria nº 42: Segurança Pública; Assistência Social; Saúde; Trabalho; Educação; Cultura; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Comércio e Serviços; e Desporto e Lazer.

A etapa final da metodologia compreendeu a tabulação dos dados relacionados às LOA de 2012 a 2018 e à respectiva proporcionalidade de recursos orçamentários destinados às doze funções supracitadas. Foram verificados e comparados tais percentuais com as variações: a) Do total de recursos pela somatória de todas as funções previstas na LOA; b) Do total de recursos pela somatória das doze funções pesquisadas; c) Do total de recursos à Essencial à Justiça; d) Do total de recursos da à Administração. A escolha das funções Essencial à Justiça e Administração é decorrente delas serem funções de ‘apoio à gestão’ na PMC. O levantamento não considerou eventuais impactos das despesas intraorçamentárias.

## **5. Apresentação dos Resultados**

### **5.1. As audiências públicas em Curitiba**

Gestão democrática, participação popular, consultas e audiências públicas, controle social estão previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.666/1993, na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei nº 10.257/2001. A Lei Orgânica de Curitiba prevê no art. 79 os “princípios da democracia participativa” (Curitiba, 2011), com a criação legal dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, que funcionarão de forma independente da PMC, com representantes da população usuária dos serviços públicos participando “mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Curitiba” (Curitiba 2011).

Com base nas informações abertas ao público disponíveis no Portal da Transparência, sobre audiências públicas realizadas entre 2011 a 2017 à deliberação sobre as peças orçamentárias do ano subsequente, não foi possível identificar detalhes sobre a sistemática de apresentação dos temas, os modelos documentais adotados à consulta da população e os métodos de avaliação identificadores dos temas escolhidos pela população à alocação dos recursos da LOA. Foi possível identificar nos anos mais recentes, os serviços públicos mais votados em cada tema, sem estar disponíveis explicações complementares sobre tal metodologia. Os documentos disponíveis apontam, na sua maior parte, informações quanto a estrutura legal e técnica-contábil da peça orçamentária.

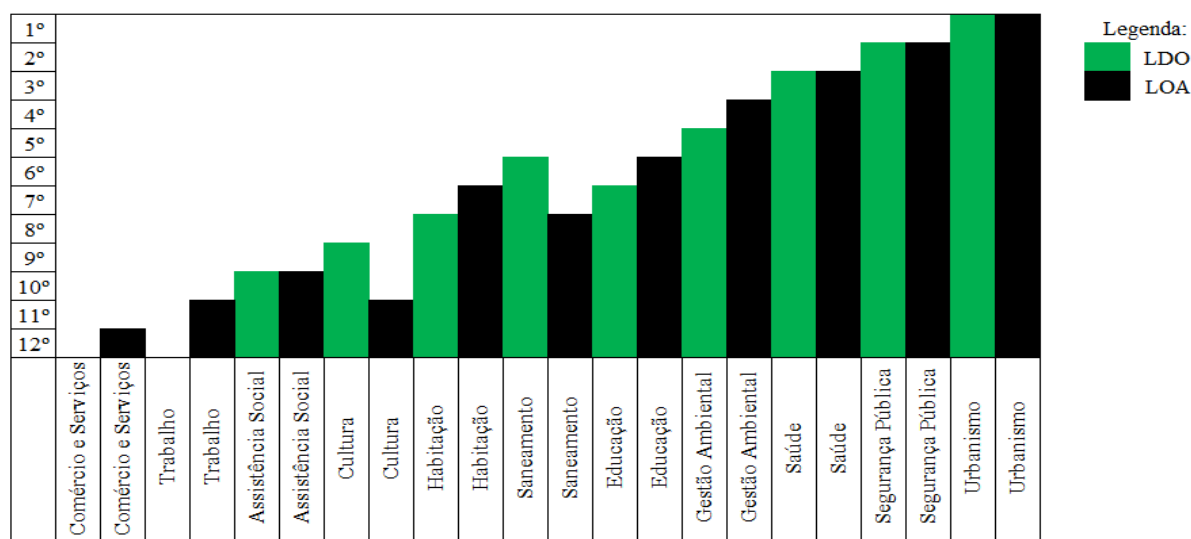
Às audiências públicas às LDO 2012 a 2018 as sugestões foram apresentadas em consultas proativas e via *internet*; ambiente virtual ou tecnológico (*Facebook, Web TV, Chat, Portal Curitiba Participe, Twitter, Central 156*, que é o *callcenter* da PMC, e pesquisa no sítio) e na forma presencial (consultas e audiências públicas e pesquisa nos bairros; atendimentos pelo prefeito e nas mesas temáticas; por fichas nas urnas de sugestões e perguntas; reuniões técnicas, pré-consultas e consultas públicas descentralizadas nas Regionais da cidade). O cidadão pôde participar livremente de eventos realizados em qualquer Regional em que a audiência pública estivesse ocorrendo. A partir de 2017, a gestão criou um canal de comunicação à comunidade nas audiências, o Fala Curitiba (Curitiba, 2018), cujos eventos foram realizados nas sedes das Regionais, salões de igrejas e espaços comunitários.

O período de análise da realização das audiências públicas aponta à diversidade de formatos de apresentação e divulgação das informações coletadas. Por exemplo, na audiência à LDO 2018, um novo item foi disponibilizado à escolha popular: a Manutenção de Praças.

## 5.2. Considerações e resultados sobre o modelo curitibano de audiências

No período estudado, o modelo curitibano de audiências apresentou demandas à escolha popular classificáveis como funções (Saúde, Educação, Habitação, Saneamento, etc.) e outras classificáveis como subfunções (Iluminação Pública, Drenagem, Trânsito, Manutenção de Praças, Planejamento Urbano, etc.). A Figura 1 aponta os três temas mais indicados: Urbanismo, Segurança Pública e Saúde. Assistência Social, Trabalho e Comércio e Serviços ficaram nas três últimas posições na preferência popular entre 2011 a 2017.

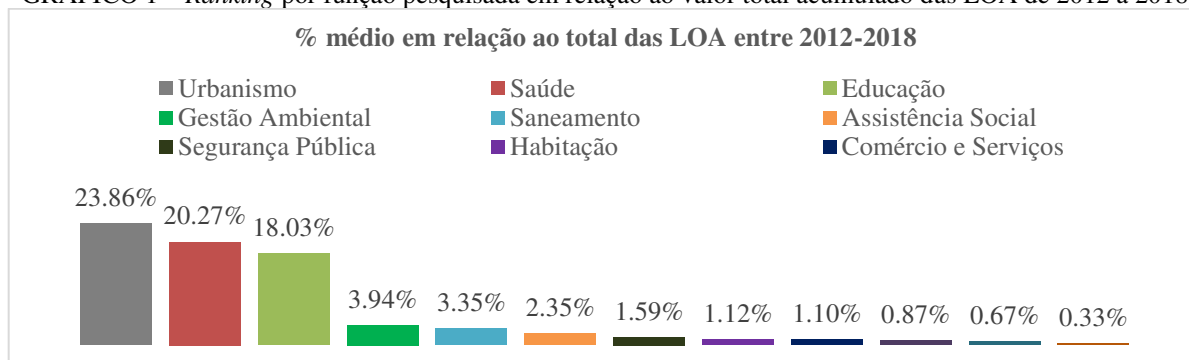
FIGURA 1 – Temas mais apontados pela população nas audiências públicas de 2011 a 2017)



Fonte: Autoria própria com base nas audiências às LDO e LOA de 2012 a 2018, em Curitiba.

Foi baixa a indicação dos cidadãos à Assistência Social, a 10.º colocada nas LOA de 2012 a 2018. Nas LDO, ela não foi citada. Isso não significa, necessariamente, que o Estado já supriu as demandas das populações vulneráveis. Pode-se apenas dizer que aqueles que participaram das audiências não se atentaram à causa. O Gráfico 1 trata das funções que mais receberam aportes nas LOA 2012 a 2018. As três áreas que foram priorizadas no orçamento público foram Urbanismo (1.º lugar); Saúde (2.º); Educação (3.º). Já Trabalho (12.º) e Desporto e Lazer (11.º) foram as que menos receberam recursos. Segurança Pública, uma das principais aclamações nas audiências públicas, ocupou o 7.º lugar nas priorizações orçamentárias.

GRÁFICO 1 – Ranking por função pesquisada em relação ao valor total acumulado das LOA de 2012 a 2018



Fonte: Autoria própria com base no relatório “Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo” das LOA de Curitiba de 2012 a 2018. Nota: apresentação das funções da esquerda à direita.



Foi comparada a distribuição de recursos às doze funções pesquisadas no intervalo de tempo entre seis períodos bianuais (2012 a 2018) em relação ao total da LOA. O Quadro 1 mostra se a variação de recursos naquela função foi positiva ou negativa em relação ao incremento da LOA. Por exemplo, em cinco períodos, a Segurança Pública recebeu aumentos maiores do que o aumento do orçamento total em relação ao ano anterior. Já o Urbanismo teve uma variação negativa nos últimos quatro dos seis períodos pesquisados.

QUADRO 1 – Evolução histórica de cada função pesquisada entre 2012 a 2018 em relação ao ano anterior

<b>Evolução histórica por função orçamentária pesquisada (de 2012 a 2018)</b>						
	<b>2018-2017</b>	<b>2017-2016</b>	<b>2016-2015</b>	<b>2015-2014</b>	<b>2014-2013</b>	<b>2013-2012</b>
Segurança Pública	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
Assistência Social	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
Saúde	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
Trabalho	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)
Educação	(-)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
Cultura	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
Urbanismo	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)	(+)
Habitação	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(+)
Saneamento	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)	(+)
Gestão Ambiental	(-)	(+)	(+)	(-)	(+)	(+)
Comércio e Serviços	(-)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)
Desporto e Lazer	(-)	(-)	(-)	(+)	(-)	(+)

Fonte: Autoria própria com base no relatório “Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo” das LOA de Curitiba de 2012 a 2018.

Foram analisados os resultados relativos aos recursos em quatro grandes áreas: a) Todas as funções da LOA; b) As doze funções pesquisadas; c) Essencial à Justiça; d) Administração.

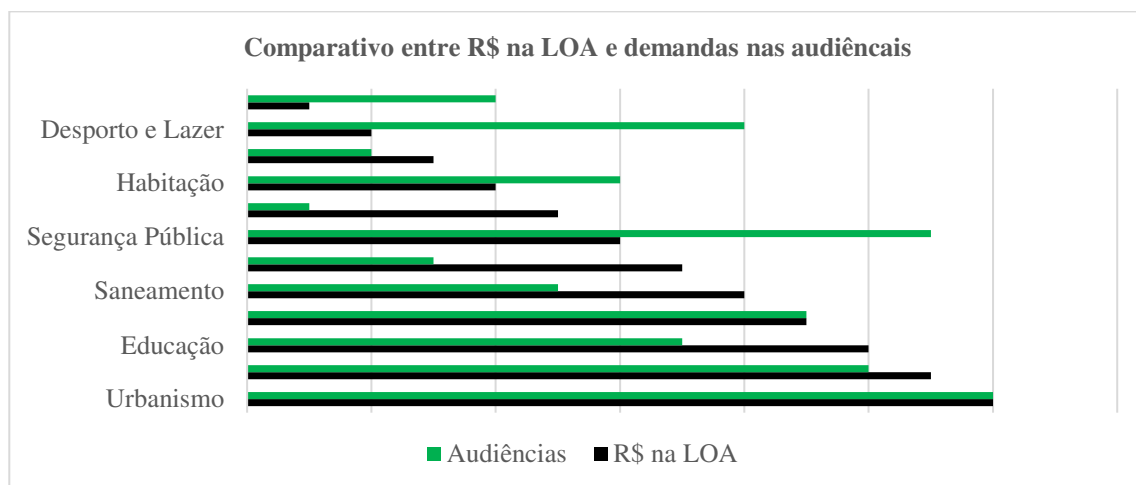
TABELA 1 – Comparativo da variação percentual nas LOA 2012 a 2018 entre funções pesquisadas

<b>Evolução histórica por função orçamentária em relação ao exercício anterior (de 2012 a 2018)</b>						
	<b>2018-2017</b>	<b>2017-2016</b>	<b>2016-2015</b>	<b>2015-2014</b>	<b>2014-2013</b>	<b>2013-2012</b>
Segurança Pública	4,71%	2,52%	14,47%	-6,71%	38,58%	22,17%
Assistência Social	0,76%	0,99%	8,32%	5,61%	13,68%	14,05%
Saúde	-2,31%	4,30%	4,86%	7,30%	25,28%	14,94%
Trabalho	-31,22%	-5,46%	-35,41%	15,26%	-79,55%	-16,22%
Educação	-5,57%	4,70%	12,72%	12,65%	15,23%	23,50%
Cultura	-9,80%	3,79%	8,31%	-0,10%	17,05%	16,18%
Urbanismo	-4,14%	-13,78%	-7,73%	-7,13%	16,03%	13,83%
Habitação	39,12%	-28,65%	-26,45%	-33,51%	-12,85%	26,86%
Saneamento	34,96%	-2,69%	-3,39%	8,33%	4,56%	12,70%
Gestão Ambiental	-51,25%	2,49%	31,54%	-24,09%	213,39%	80,76%
Comércio e Serviços	-3,97%	3,12%	-25,98%	65,30%	-1,27%	6,77%
Desporto e Lazer	-6,23%	-12,28%	-10,63%	37,17%	-8,10%	14,26%
<b>Doze funções pesquisadas</b>	<b>-5,45%</b>	<b>-1,64%</b>	<b>3,02%</b>	<b>0,97%</b>	<b>21,41%</b>	<b>17,23%</b>
<b>Todas as funções</b>	<b>-3,07%</b>	<b>2,41%</b>	<b>5,06%</b>	<b>2,54%</b>	<b>20,00%</b>	<b>16,93%</b>
<b>Essencial à Justiça</b>	<b>-8,36%</b>	<b>10,21%</b>	<b>17,60%</b>	<b>6,78%</b>	<b>28,47%</b>	<b>2,43%</b>
<b>Administração</b>	<b>-22,78%</b>	<b>2,49%</b>	<b>15,96%</b>	<b>5,77%</b>	<b>14,84%</b>	<b>-19,65%</b>

Fonte: Autoria própria com base no relatório “Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo” das LOA de Curitiba de 2012 a 2018.

Por fim, apresenta-se um resumo da análise dos dados. O Gráfico 3 mostra o comparativo entre as demandas das audiências e os aportes do orçamento no período analisado.

GRÁFICO 2 – Comparativo entre funções pesquisadas nas LOA vs. demandas temáticas nas audiências públicas



Fonte: Autoria própria com base no relatório “Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo” das LOA de Curitiba e nos relatórios disponíveis no Portal de Transparência de Curitiba “Audiências Públicas” e “Consultas Públicas”.

Urbanismo, Saúde e Gestão Ambiental apresentam sintonia entre as demandas populares e o planejamento orçamentário no Município. Entretanto, funções como Trabalho, Habitação e Desporto e Lazer apresentam demandas populares que não tiveram correspondente proporcionalidade no aporte orçamentário na LOA. O caso de Segurança Pública chama a atenção: aparecendo entre as três principais demandas das audiências, a atenção dada a essa área pelo planejamento ocorreu de forma não tão significativa.

Ressalve-se que há regramentos legais que estabelecem gastos obrigatórios em determinadas funções do Estado, como Educação e Saúde, Legislativa e Previdência. Por isso a destinação dos recursos mediante a participação social na escolha alocativa das despesas sofre uma limitação, “já que o grosso dos recursos públicos pertence a rubricas fixas e não passa pelo conselho de representantes da base” (Miguel, 2017, p. 96).

Destaque-se que ações de apoio à gestão (não finalísticas) não foram apresentadas como temas a serem apontados pelos cidadãos nas audiências públicas: Seguridade Social e Administração (cujas médias históricas acumuladas nas LOA de 2012 a 2018 corresponderam a, respectivamente, 11,46% e 10,57% do orçamento fiscal e de seguridade social do Município, ou seja, a quarta e quinta maior despesa orçamentária de Curitiba), bem como a Legislativa, Essencial à Justiça e Encargos Especiais.

## 6. Conclusão/Contribuição

A pesquisa comparou as relações entre os principais temas escolhidos pelos cidadãos que participaram das audiências públicas promovidas pela PMC entre 2011 a 2017 e o planejamento orçamentário no Município verificado nas LOA de 2012 a 2018, identificando os doze principais temas apontados pela população naquelas audiências. Foram constatadas relações entre as respostas da gestão às demandas populares nas audiências e foi possível concluir que o governo local não conseguiu atender a distribuição de recursos de forma a atingir todas as áreas de atuação governamental demandadas nas audiências. Embora Urbanismo e Saúde coincidirem entre as demandas das audiências públicas e a distribuição de recursos orçamentários, a Segurança Pública e Desporto e Lazer estão aquém das demandas populares nas audiências.

O estudo traz à reflexão se o procedimento governamental de coleta de informações gera uma análise mais aprofundada entre o que surgiu como demanda individual na audiência pública e a necessidade coletiva em cada Regional de Curitiba. Surge a importância de estabelecer parâmetros para cada Regional, que possuem características próprias que poderiam ser consideradas na deliberação das políticas públicas, como as diferentes necessidades de acesso à Saúde e Educação em diferentes áreas da cidade. Não foram identificados nos relatórios das audiências se indicadores sociais, econômicos, ambientais foram observados quando da definição dos aportes orçamentários por função/subfunção, regional e/ou público-alvo. Não foi encontrado registro sobre se o que foi decidido nas audiências foi ou não atendido e o porquê dessa decisão.

À abordagem sobre a necessidade da clareza do orçamento público (Machado Jr., 1962) traz à tona a necessidade de debater sobre a vontade popular, para fins de hierarquização de valores a serem dispendidos em serviços públicos. Assim, é oportuno destacar que o modelo de classificação temático por grandes áreas de atuação (as funções) poderia ser aprimorado com uma abordagem exclusiva por serviços públicos (as subfunções) mais urgentes e primordiais à coletividade curitibana, dentro de parâmetros apontados por Vaz (2010) quanto a simplificação orçamentária como ferramenta de maior compreensão à elaboração da peça orçamentária.

Facilitar a compreensão do cidadão quanto as demandas mais importantes, reforçaria o princípio orçamentário da clareza (Machado Jr., 1962) e favoreceria o poder decisório dos agentes públicos do Executivo e de seus fiscalizadores no Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, indo ao encontro a um processo decisório voltado ao cumprimento legal, técnico e à vontade popular, diminuindo o poder dos burocratas no processo decisório (Rua 2014).

Outra conclusão apontou às situações em que as variações percentuais de acréscimo em uma função de pequeno percentual em relação ao orçamento total, como ocorreu na Segurança Pública, trazem fortes efeitos. No lado oposto, o Urbanismo, que teve reduções em quatro dos seis períodos bianuais pesquisados, mas por ter um percentual orçamentário alto em relação ao total do orçamento, tais reduções não impactaram sensivelmente.

A pesquisa apresenta dois pontos que podem servir ao debate complementar com objetivo de incentivar, facilitar e fortalecer o controle social via participação popular na deliberação sobre a distribuição orçamentária. O primeiro ponto trata do comparativo entre demandas populares que originarão aportes e distribuição de recursos orçamentários. O somatório dos serviços públicos relacionados ao Urbanismo correspondeu ao tema que mais apareceu nas audiências e foi a função com o maior aporte de recursos orçamentários, havendo sintonia entre as duas situações.

O segundo ponto, trata do efetivo reflexo da participação na prática orçamentária. Identificar as principais demandas do cidadão se torna relevante na administração pública. Se por um lado alguns gastos não podem ser alterados por determinações legais, por outro, é possível o diálogo para aperfeiçoar a Democracia, mediante a participação popular na decisão sobre a destinação de parte dos recursos públicos. Com isso, é possível promover um debate ampliado sobre alguns desses gastos com serviços que não foram apontados como prioritários ou preferenciais. Neste sentido, pesquisas futuras relacionadas aos gastos por subfunções orçamentárias (os serviços públicos) podem colaborar com a identificação do atendimento às demandas populares.

Uma limitação da pesquisa diz respeito às fontes dos recursos orçamentários aportados em cada função orçamentária. Não foi analisado se, por exemplo, recursos próprios, estaduais e/ou federais dos Fundos Municipais da área de Assistência Social tiveram uma variação superior ou inferior ao incremento anual de cada LOA. Nos seis intervalos bianuais analisados (QUADRO 1), a função Assistência Social teve seis variações superiores à variação da LOA desses seis períodos comparados, o que pode ser decorrente de uma elevação em relação à

média histórica de aportes vindos de outras fontes que não as transferências direta de recursos do Tesouro Municipal aos Fundos Municipais de Assistência Social, para Criança e o Adolescente, dos Direitos da Pessoa Idosa e de Apoio ao Deficiente. Não foram encontradas informações em gráficos ou planilhas anexas às LOA, o que dificulta tal identificação.

Não foi objetivo deste estudo a análise da atuação dos Conselhos Municipais de Curitiba em relação à gestão orçamentária da cidade, mas reconhece-se a importância e a atuação deles à Democracia Deliberativa, como àqueles relacionados à Saúde, Educação e Assistência Social. Em maior ou menor escala, tal atuação pode ter repercutido nas escolhas dos cidadãos durante as audiências públicas ou até mesmo nas definições de distribuição de recursos orçamentários pela PMC. Essa hipótese pode vir a ser motivo de estudos futuros complementares aos feitos por Avritzer (2012), Rua (2014), Jannuzzi (2002), Lavalle, Voigt e Serafim (2016), Borges, Tonella e Faria (2017), Fedozzi e Martins (2015).

Finalizando, o estudo procurou criar uma opção de linguagem acessível aos cidadãos e Conselhos Municipais de políticas públicas sobre o planejamento do orçamento municipal em Curitiba. E a partir daí, conceber um panorama pelo qual o cidadão pode ter uma maior e mais favorável condição de diálogo na deliberação orçamentária, colaborando com o controle social das despesas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. de; CÂMARA, A. L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, 2015. p. 73-90. DOI: 10.1590/0034-76121776. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/42962/41682>>. Acesso em: 21 out.2018.

ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 2, 2016. p. 124-137. Disponível em: <[https://www.assecor.org.br/files/8414/7456/2264/o\\_modelo\\_incremental\\_como\\_teorias\\_para\\_o\\_processo\\_or\\_ament\\_rio\\_.pdf](https://www.assecor.org.br/files/8414/7456/2264/o_modelo_incremental_como_teorias_para_o_processo_or_ament_rio_.pdf)>. Acesso em: 10 set.2018.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/ces/curso-op/materiais/14\\_leonardo\\_avritzer.pdf](https://www.ces.uc.pt/ces/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf)>. Acesso em: 28 mar.2020.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008. p. 43-64. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 21 out.2018.

\_\_\_\_\_. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. **Critical Policy Studies**, v. 6, n. 2, 2012. p. 113-127. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/avritzer\\_leonardo\\_different\\_designs\\_public\\_participation\\_brazil.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/avritzer_leonardo_different_designs_public_participation_brazil.pdf)>. Acesso em: 17 mai.2020.

BALDO, R. A. Democratização do Orçamento pela Legalidade, Legitimidade e Economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2018. p. 691-705. Disponível em:

<<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4616/3502>>. Acesso em: 22 mai.2018.

BARCELOS, C. L. K.. 2008. Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas. **Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD**. Salvador, 12 a 14 de novembro de 2008. p. 1-16. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG563.pdf>>. Acesso em: 06 mar.2019.

BORGES, W. A., TONELLA, C.; FARIA, E. H. Representação e Legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 2, 2017. p. 23-48. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/24922/20155>>. Acesso em: 12 jul.2018.

BURKHEAD, J. Classificação orçamentária e planejamento financeiro. 1948. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 3, n. 1, 2, set/out 1948, p. 101-109. Disponível em: <<https://acervoadmin.enap.gov.br/cgi-bin/koha/catalogue/detail.pl?biblionumber=17894>>. Acesso em: 18 set.2019

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público**. Margareth Hanson Costa (Trad.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

COELHO, T. R.; CUNHA, M. A. V. C; POZZEBON, M. **Práticas nas Plataformas de eParticipação para Influência na Política Pública**. XLII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2018. p. 1-16. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Maria\\_Alexandra\\_Cunha/publication/328614910\\_Praticas\\_nas\\_Plataformas\\_de\\_eParticipacao\\_para\\_Influencia\\_na\\_Politica\\_Publica/links/5be98f764585150b2bb13a80/Praticas-nas-Plataformas-de-eParticipacao-para-Influencia-na-Politica-Publica.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Maria_Alexandra_Cunha/publication/328614910_Praticas_nas_Plataformas_de_eParticipacao_para_Influencia_na_Politica_Publica/links/5be98f764585150b2bb13a80/Praticas-nas-Plataformas-de-eParticipacao-para-Influencia-na-Politica-Publica.pdf?origin=publication_detail)>. Acesso em: 19 out.2018.

COLEMAN, S.; SAMPAIO, R. C. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. **Information, Communication and Society**, v. 20, n. 5, 2017. p. 754-769. DOI: 10.1080/1369118X.2016.1203971. Disponível em: <<http://eprints.whiterose.ac.uk/129942/2/INSTITUTIONALISING%20A%20DEMOCRATIC%20INNOVATION.pdf>>. Acesso em: 05 set.2018.

CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal [de Curitiba]** - Atualizada com a Emenda à Lei Orgânica nº 15, de 20 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146667.pdf>>. Acesso em: 21 mai.2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Portal Fala Curitiba**. 2018. Disponível em: <<http://falacuritiba.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 21.out.2018.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. 1966. A Theory of the Budgetary Process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, Sep., 1966. p. 529-547. Disponível em: <<https://www.cmu.edu/dietrich/sds/docs/davis/A%20Theory%20of%20the%20Budgetary%20Process.pdf>>. Acesso em: 11 mar.2019.

DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. On change: or, there is no magic size for an increment. **Political Studies**, v. XXVII, n. 3, 1979. p. 371-389. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Michael\\_Dempster2/publication/229711517\\_On\\_Change\\_Or\\_There\\_is\\_No\\_Magic\\_Size\\_for\\_an\\_Increment/links/59ed1915a6fdcccf8b0dc55d/On-Change-Or-There-is-No-Magic-Size-for-an-Increment.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Michael_Dempster2/publication/229711517_On_Change_Or_There_is_No_Magic_Size_for_an_Increment/links/59ed1915a6fdcccf8b0dc55d/On-Change-Or-There-is-No-Magic-Size-for-an-Increment.pdf)>. Acesso em: 12 mar.2019.

FALANGA, R. As regras dos jogos participativos: para um paradigma da complexidade. **Universitas Humanas**, v. 11, n. 2, 2014. p. 49-58. DOI: 10.5102/univhum.v11i2.299. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/universitashumanas/article/view/2999/2644>>. Acesso em: 28 out.2018.

FEDOZZI, L. J., MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, 95, 2015. p.181-224. DOI: 10.1590/0102-6445181-223/95. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 22 jul.2018.

GIACOMONI, J. **A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do “Orçamento Participativo” de Porto Alegre**. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 1992. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/56306/000115458.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 mar.2019.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

HOROCHOVSKI, R. R., CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, 2012. p. 127-157. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a07v20n43.pdf>>. Acesso em: 26 jul.2018.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Soc. Estado**, v. 8, n. 1-2. 2003. p. 315-338. DOI: 10.1590/S0102-69922003000100015.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, 2002. p. 52-72. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6427/5011>>. Acesso em: 18 jul.2018.

JONES, L. R.; MCCAFFERY, J. L. **Aaron Widavsky, incrementalism, and defense budgeting: a bibliographic essay**. Monterey: Naval Postgraduate School, 1994. Disponível em: <<https://ia801900.us.archive.org/34/items/aaronwidavskyinc00jone/aaronwidavskyinc00jone.pdf>>. Acesso em: 24 jun.2020.

KANAYAMA, R. L. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20>>

%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 mar.2019.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Sept. 2016. DOI: 10.1590/00115258201687. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 jan.2020.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 28, Set./Dez, 2014. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/2175-7984.2014v13n28p167/28903>>. Acesso em: 29 mar.2020.

MACHADO JR., J. T. **Teoria e prática de orçamento municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11991/47\\_000037185.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11991/47_000037185.pdf)>. Acesso em: 21 nov.2018.

\_\_\_\_\_. Classificação das contas públicas e o manual das Nações Unidas. **Boletim do Centro de Pesquisas Administrativas da EBAP**, v. 2, n. 3, 1965. p. 77-88. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/boletimebap/article/download/6197/4805>>. Acesso em: 25 nov.2018.

\_\_\_\_\_. O orçamento municipal no Brasil. **Boletim do Centro de Pesquisas Administrativas da EBAP**, v. 3, n. 4, 1966. p. 113-134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/boletimebap/article/download/6207/4807>>. Acesso em: 25 nov.2018.

MANCINI, B. **Orçamento-programa: alguns desafios para sua efetividade no Brasil**. In: *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. PIRES, V.; SATHLER, A. R. (Org.). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao\\_inovadora.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 09 set.2019.

MARQUETTI, A. A.; MENEZES, D. B. **Democracia e Participação Popular: o Caso do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre**. In: Instituto Municipal de Administração Pública. Estado, planejamento e administração pública no Brasil [2014]. Org. IMAP. Curitiba: IMAP, 2015.

MARTINS, R. D'A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **RAP - Rio de Janeiro**, v. 44, n. 3, Maio/jun. 2010. p. 559-90. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v44n3/02.pdf>>. Acesso em: 16 jul.2020.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, 2017. p. 83-118. DOI: 10.1590/0102-005009/100. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00083.pdf>>. Acesso em: 16 out.2018.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental**. Auriphebo Berrance Simões (Trad.). São Paulo, Atlas; Brasília, INL, 1973.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Carlos Alberto Primo Braga (Trad.); Claudia Cunha Campos Eris e Ibrahim Eris (Rev. Téc.); Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980.

OLIVEIRA, V. R. de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, 2013. p. 24-43. Disponível em: <[http://www.assecor.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo\\_vol3\\_num1\\_participacao\\_social\\_nos\\_planos.pdf](http://www.assecor.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo_vol3_num1_participacao_social_nos_planos.pdf)>. Acesso em: 04 mai.2018.

PERES, U.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73, 2017. p. 456-477. DOI: 10.12660/cgpc.v22n73.70274. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/70274>>. Acesso em: 29 jan.2017.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política. In: Pires, V., Sathler, A. (Org.). **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao\\_inovadora.pdf?sequencia=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf?sequencia=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 06 set.2019.

PIRES, V. A. Limites e Potencialidades do Orçamento Participativo. In: Associação Brasileira de Orçamento Público. **Revista ABOP**. ABOP, v. 39, n. 51, dezembro 2014 [Edição histórica comemorativa 40 anos]. Brasília: ABOP, 2014.

POZZEBON, M., CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens. **Journal Information and Organization**, v. 26, n. 3, 2016. p. 84-99. DOI: 10.1016/j.infoandorg.2016.07.002. Disponível em: <<http://iranarze.ir/wp-content/uploads/2017/01/E3314.pdf>>. Acesso em: 20 out.2018.

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A Metamorfose do Orçamento Participativo: Mudança de Governo e seus Efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, 2012. p. 235-252. Disponível em: <[blob:https://revistas.ufpr.br/2f34588d-1436-42b9-a309-6a4f8ab81c60](https://revistas.ufpr.br/2f34588d-1436-42b9-a309-6a4f8ab81c60)>. Acesso em: 16 ago.2018.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES, UAB, 2014. Disponível: <<https://pt.slideshare.net/carlospolcarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em: 08 mai.2018

SAMPAIO, R. C. Minipúblicos online: uma metodologia de análise de E-Participação pelo desenho institucional. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, 2012. p. 331-352. Disponível em: <<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/download/98/71>>. Acesso em: 27 jan.2020.



SANTOS, A. J. dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: Revista Eletrônica de Administração**, v. 22, n. 7, 2001. p. 1-23. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 out.2018.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 2. Rio de Janeiro: RAP, 1976. p. [65]-84. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6086/4714>>. Acesso em: 06 mar.2019.

SOUZA, C., Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16. 2006. p. 20-45. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 07 nov.2017.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, 2013. p. 1143-1469. DOI: 10.1177/0010414013512601. Disponível em: <<http://cps.sagepub.com/content/47/10/1442>>. Acesso em: 16 jul.2018.

VAZ, J. C. Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal. **[Polis.Org]**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/07/821.pdf>>. Acesso em: 16 jul.2020.

WEBER, M. Parlamento e governo na Alemanha reordenada. In: **Coleção Os pensadores**, São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 167-342.

WILDAVSKY, A. B. Presupuestar como un proceso político. (Trad.) Carlos Martín. In: **Lecturas de gestión pública**. Joan Subirats (coord.); Joaquim Brugué (coord.) [Madrid]: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Boletín Oficial del Estado, 1996. Disponível: <<https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/12/Wildavsky-el-presupuesto-como-proceso-poli%CC%81tico.pdf>>. Acesso em: 18 mai.2020.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, junho, 2008. p. 65-95. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>>. Acesso em: 29 mar.2020.

ZORZAL, G.; CARLOS, E. C. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, 2017. p. 23-46. DOI: 10.1590/1678-987317256402. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/57134/34407>>. Acesso em: 29 ago.2018.

ZORZAL, G. **Efetividade da participação no legislativo capixaba: um estudo sobre as audiências públicas do orçamento (2007-2014)**. Dissertação de Mestrado. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/1468/6/Efetividade%20da%20participacao%20no%20legislativo%20capixaba%20um%20estudo%20sobre%20as%20audiencias%20publicas%20do%20orcamento%202007-2014.pdf>>. Acesso em: 26 jul.2018.