

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma metassíntese de estudos de caso qualitativos**

**GISLEINE DO CARMO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**MOZAR JOSE DE BRITO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**FERNANDA NUNES MACIEL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS (UFLA)

**VÂNIA APARECIDA REZENDE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradeço à CAPES pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFLA).

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: uma metassíntese de estudos de caso qualitativos

### 1 INTRODUÇÃO

A primeira experiência de Orçamento Participativo (OP), considerada mais representativa e democrática, iniciou em 1989, na cidade de Porto Alegre, no Brasil (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008; Fung, 2011; Ganuza & Baiocchi, 2012; Cabannes, 2015). A partir daí esforços semelhantes começaram a se espalhar em várias cidades do mundo todo (Ganuza & Baiocchi, 2012, Oliveira, 2017). Há uma rápida expansão após o ano 2010, sendo implementados cerca de 1.470 OPs em todo o mundo – 200 deles na Europa (Sintomer et al. 2013). Nos últimos anos, o OP vem, dessa forma, sendo discutido nas ciências sociais, indo além da esfera das políticas administrativas locais e atingindo um contexto maior, a partir de sua aplicação em universidades, prisões e em segmentos orçamentários específicos de governos nacionais (Dias, 2018; Allegretti, Bassoli, & Colavolpe, 2021).

O OP relaciona os valores normativos de participação e deliberação de “cidadãos comuns” aos processos de formulação de políticas, vinculados a alocação de recursos públicos (Gilman & Wampler, 2019). Em outras palavras, ele representa um processo focado na participação de cidadãos não eleitos na definição das diretrizes para concepção e alocação das finanças públicas (Sintomer, Herzberg, Rocke, & Allegretti, 2012).

O OP pode assumir formas diversas, sendo sua principal estrutura resumida ao desenvolvimento de assembleias populares, onde os cidadãos auxiliam na tomada de decisão sobre a formação do orçamento da cidade e outras prioridades de planejamento (Friant, 2019; Goel, Krishnaswamy, Sakshuwong, & Aitamurto, 2019). O nível e o método de envolvimento desses cidadãos variam, indo desde consultas simples até a delegação total de autoridade (Williams, Denny, & Bristow, 2017).

Essa proposta surge decorrente de um processo democrático lento que altera as formas tradicionais de deliberação, uma vez que essas não podem ser consideradas suficientemente legítimas, pois as ações das autoridades, muitas vezes, são tecnocráticas e perpetuam a exclusão social (Holdo, 2020). No entanto, a adoção do OP também atende a demandas mais sofisticadas, como empoderamento e coesão social (Harkins, Moore & Escobar, 2016). Isso porque, apesar de ter surgido no Brasil, pode haver propostas de OP adaptado também em outros países, com foco reduzido na ideia de reforma social, meta do projeto original (Ganuza & Baiocchi, 2012).

A literatura sobre OP, normalmente, é focada em aspectos relacionados à participação, como modelos, contornos e efeitos da participação cidadã (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008; Dahan & Strawczynski, 2020; Manes-Rossi et al., 2021). Poucos estudos são concentrados em questões processuais, de forma mais completa (Sintomer, Röcke, & Herzberg, 2016; Rios, Benito, & Bastida, 2017). Além disso, os desenhos institucionais são diversos entre os países, com diferenças significativas entre Brasil (nível municipal) e Estados Unidos (nível distrital), por exemplo (Gilman & Wampler, 2019). E ainda, há diferenças de definição, fazendo com que os sentidos se distanciem de seu sentido originário. Há reduções do termo OP como simples formas de participação cidadã ou até mesmo sendo conceituado de forma divergente como comitê de orçamento universitário, por exemplo (Zhang & Liao, 2011; Rossmann & Shanahan, 2012).

Na revisão de Buele e Vidueira (2018), da literatura sobre OP, presente nas bases de dados *Redalyc*, *Web of Science* e *Scopus*, entre 2010 a 2016, foi constatada sua ampla aplicação mundial e que contribuiu para a inserção da opinião cidadã nos processos de governança. Esse estudo mostrou que 37% das publicações tratavam do OP em nível local (temas relacionados: democracia, governança, competitividade, institucionalização, participação cidadã, e experiências municipais), 25% em nível regional e nacional (temas: preferências cidadãs, identidade política e modelos de OP) e 38% em nível mundial, abordando aplicações mais gerais e teóricas de OP, cujos temas estão relacionados a sistemas legislativos, integração

cidadã, métodos de eleição de representantes, modelos transnacionais e mecanismos de incentivo (Buele & Videira, 2018).

Em uma revisão mais recente, Bartocci, Grossi, Mauro e Ebdon (2022) analisaram 139 artigos em inglês, advindos das bases de dados *Scopus*, *Business Source Complete* e *ISI Web of Knowledge*, sobre OP no setor público entre 1989 e 2019. Os resultados apontaram um aumento nas publicações sobre OP ao longo dos anos e uma certa maturidade do tema. De um foco nos mecanismos e impactos decorrentes do envolvimento do cidadão no processo orçamentário, os estudos passaram a analisar as condições ambientais relacionadas à elaboração da ideia do OP e seu processo de construção, avançando mais recentemente para uma abordagem mais crítica de impacto.

Há uma escassez de revisões que tratam de OP. Algumas tentativas objetivaram revisar o uso método no setor privado e o debate no setor público se encontra disperso, ausente de uma sistematização (Bartocci, Grossi, Mauro & Ebdon, 2022). Além disso, em muitos países ocidentais as evidências empíricas sobre seu funcionamento e benefícios são também escassas, sendo a maior parte da literatura concentrada em estudos de caso único, comparativos ou teses de doutorado (Schneider & Busse, 2018).

Diante da escassez de estudos de revisão sobre OP, da multiplicidade de abordagens e da necessidade de sistematização do que vem sendo produzidos sobre o tema, o presente artigo apresenta a seguinte questão de pesquisa: Como o orçamento participativo vem sendo conceituado e desenvolvido nos diferentes países e qual o arcabouço teórico utilizado? O presente estudo se propõe, então a realizar uma metassíntese de estudos qualitativos sobre OP. A metassíntese constitui uma inovação para o tema em estudo e se torna adequada, pois auxilia no avanço de um corpo de conhecimento, a partir da análise de evidências empíricas primárias em diferentes contextos, visando uma maior replicabilidade da teoria (Hoon, 2013). Como o campo do OP vem progredindo, diversas pesquisas empíricas estão sendo desenvolvidas e a metassíntese se torna útil para agregar o corpo de conhecimento construído em direção a uma nova visão (Eisenhardt & Graebner, 2007).

Para tanto, o objetivo desse artigo é recompor uma literatura fragmentada e fornecer uma base para os estudos em Orçamento Participativo, a partir da reconceituação geral do termo e das perspectivas teóricas utilizadas como fundamentação. Nesse sentido, poderá ser definida uma compreensão mais ampla do OP a partir de suas evidências empíricas, contribuindo para o aprimoramento da teoria e subsidiando práticas futuras. Isso porque o acúmulo de conhecimentos sobre OP apresenta esforços isolados, inexistindo uma interpretação ampla e unificada do tema, a qual possa amparar a sugestão de novas construções (Hoon, 2013).

Além de contribuir como embasamento teórico para acadêmicos da área, este artigo poderá auxiliar os formuladores de políticas, ao reconhecer, de forma abrangente, quais as iniciativas de OP vêm sendo realizadas pelo mundo, suas semelhanças, diferenças, relações e efeitos. Será possível compreender a variedade de interpretações acerca do OP e quais as possibilidades futuras de aplicação, fortalecendo assim seu papel de ferramenta democrática. E ainda, os casos analisados poderão ressaltar quais os fatores de sucesso e insucesso das práticas adotadas e quais as fases comumente executadas.

## **2 MÉTODO**

Para atender o objetivo da presente pesquisa utilizou-se a metassíntese de estudos de caso qualitativos. Essa envolve a agregação de evidências empíricas, provenientes de estudos de caso anteriores, por meio de extração, análise e síntese, em busca de refinação teórica (Hoon, 2013). É realizada uma síntese dos resultados, em uma perspectiva holística, abordando o conhecimento em torno de um fenômeno, de forma a direcioná-lo para aplicações práticas ou novos desenvolvimentos teóricos (Sandelowski & Barroso, 2012).

Hoon (2013) explicita um protocolo de pesquisa para a realização do método e assevera sobre a importância do cumprimento de todas as etapas, de modo a conservar os mesmos padrões dos estudos primários. Em sua orientação, apresenta 8 etapas, sendo desenvolvidas para a proposta deste artigo.

A *etapa 1* corresponde ao *enquadramento da questão de pesquisa*. A construção dessa etapa foi delineada na seção de Introdução. A partir da apresentação da literatura acerca do OP, seus desdobramentos e posicionamento atual, foi possível reconhecer as lacunas em torno do tema. Tendo em vista a ausência de estudos com essa abordagem metodológica e a fragmentação dos estudos sobre OP, os achados ulteriores poderão contribuir para um delineamento teórico mais refinado sobre o OP em seus diferentes cenários.

A *etapa 2* corresponde à *identificação das pesquisas relevantes*. A literatura relevante sobre o tema foi buscada nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus*. A escolha dessas bases se justifica por possuírem uma ampla cobertura da produção científica significativa sobre diversas áreas e também pelas suas funcionalidades que favorecem a elaboração de revisões.

Considerando se tratar de uma pesquisa que buscou resgatar as perspectivas sobre OP (em países onde termo já está consolidado) nos estudos de caso qualitativos, definiu-se as seguintes *strings*: i) *Web of Science*: (TI= “*participatory budgeting*”) and TS= “*case stud\**”; ii) *Scopus*: TITLE(“*participatory budgeting*”) and TITLE-ABS-KEY (“*case stud\**”).

Da busca geral com as *strings* mencionadas anteriormente foram retornados 32 resultados na busca na base *Web of Science* e 49 resultados na *Scopus*. Logo após aplicou-se o filtro por tipo de documentos. Foram selecionados apenas os documentos com formato de artigo, considerando ser necessária a padronização do formato dos trabalhos e a consolidação dos estudos. Desse procedimento foram eliminados 5 estudos da *Web of Science* e 12 estudos da *Scopus*. Por fim, aplicou-se o filtro para o resgate dos documentos de acesso aberto, o que permitiria a obtenção livre aos trabalhos completos e sua posterior análise. Nesse processo eliminou-se 13 trabalhos na *Web of Science* e 17 trabalhos na *Scopus*. Os 34 artigos restantes das duas bases foram exportados para uma conta no site *Myendnoteweb*, de modo que fosse possível a eliminação dos estudos duplicados. Assim, foram eliminados 13 artigos, gerando um grupo final com 21 trabalhos.

Na *etapa 3* há a *definição dos critérios de inclusão e exclusão*. Os critérios para exclusão e inclusão dos artigos são mostrados no Quadro 1. A seleção esteve centralizada nos artigos que apresentavam o OP a partir de estudos de caso únicos ou múltiplos, com abordagem qualitativa. Caso o estudo apresentasse algum método quantitativo complementar não era excluído por esse critério. Trabalhos que usavam métodos estritamente quantitativos, com pouca exploração qualitativa sobre características de concepção, desenvolvimento, aplicação e avaliação do OP, foram excluídos.

Quadro 1: Critérios de inclusão e exclusão

Critérios	Justificativas	Motivos da exclusão
Estudo de caso qualitativo	Foram excluídos estudos com a utilização única de métodos quantitativos. Priorizou-se os trabalhos que coletaram dados com o objetivo central de explicar e analisar a concepção e desenvolvimento do OP, eliminando-se, portanto, aqueles estudos meramente ilustrativos.	Abordagem estritamente quantitativa – Buele, Vidueira, Yagüe e Cuesta (2020); Soukop, Šaradín e Zapletalová (2021); Díaz-García e Asiain (2022).
Foco no OP	Optou-se por selecionar os artigos que focalizavam o OP como instrumento deliberativo utilizado pela Administração Pública.	Apropriação do termo e ausência de centralidade no OP – Rossmann e Shanahan (2011); Ryan e Smith (2013).
Qualidade do Estudo	Foram observados aspectos referentes a qualidade, tais como: rigor da escrita, associação clara entre teoria e evidências empíricas, contextualização	Abordagem teórica e metodológica pouco compreensível – Wu e Wang (2012).

	compreensível do(s) caso(s), clareza teórica e metodológica, confiabilidade dos dados.	
--	--	--

Fonte: Adaptado de Hoon (2013).

Quanto ao segundo critério, apresentado no Quadro 1, o estudo precisava abordar o OP como central. Embora múltiplos conceitos sejam aplicados em nível mundial, adotou-se a ideia de que o OP é um instrumento utilizado pela administração pública para aproximar os cidadãos dos processos que definem a alocação dos recursos públicos. Dessa forma, trabalhos que se apropriassem do termo para cenários privados, por exemplo, eram desconsiderados.

Por fim, ao observar os critérios de qualidade do artigo, sobretudo quanto ao rigor metodológico e adequação teórica com a evidência empírica, eliminou-se trabalhos em que não foram observados claramente essas considerações. Os trabalhos incluídos na análise expressam exatamente o que se pretende com o presente artigo – compreender como o OP é concebido e desenvolvido nos diferentes países. Por meio deles foi possível identificar as diferentes abordagens teóricas usadas e os modelos empregados, a partir da análise dos casos empíricos descritos e suas multiplicidades.

Na *etapa 4* ocorre a *extração e codificação dos dados*. Essa etapa compreendeu a leitura cuidadosa dos 15 artigos selecionados, com o objetivo de extrair e registrar e categorizar os dados e informações dos casos que contribuíam com o objetivo do artigo. Como mencionado por Hoon (2013), os casos relatados expressaram a própria compreensão e interpretação dos pesquisadores sobre as evidências empíricas, seus *insights*, sendo esses o objeto principal da metassíntese.

Inicialmente, foram definidas 4 grandes categorias que possibilitaram, na sequência, uma análise adequada do OP: a) Contexto analisado; b) Conceito e características do OP; c) Perspectiva teórica adotada; d) Principais resultados e contribuições. Além de analisar a revisão de literatura proposta pelos artigos, o trabalho concentrou-se também nas seções de resultados e discussão, como forma de alinhamento entre teoria apresentada e caso prático.

As *etapas 5 e 6* abrangem a *análise em nível específico do caso e a síntese integrativa*. Em um primeiro momento, procedeu-se com a análise individual dos casos, a partir das categorias pré-estabelecidas. Isso possibilitou explorar de modo aprofundado as contribuições de cada caso para o tema OP. Para esse estágio, optou-se pela adoção da análise temática de Braun e Clarke (2006), de modo que as informações pudessem ser organizadas, descritas com detalhes e interpretadas.

Após a análise no nível individual, procedeu-se com a síntese integrativa, seguindo a orientação de Hoon (2013). A autora propõe a análise cruzada, a partir da comparação entre os casos. Sendo assim, foi possível compreender as relações estabelecidas entre as experiências de OP no mundo, suas similaridades e diferenças. Por meio dessa integração, estabeleceu-se um conceito ampliado, captando a essência da iniciativa, enquanto instrumento de participação cidadã utilizado pela administração pública.

As *últimas etapas 7 e 8* dizem respeito às *contribuições teóricas e discussão*. Essas duas últimas etapas envolveram as contribuições teóricas desenvolvidas pela metassíntese, partindo da análise integrada de 15 artigos selecionados. Tais contribuições permitiram avançar o conhecimento sobre OP, ao incluir uma literatura fragmentada e explorar benefícios e limitações, em nível mundial, dessa iniciativa.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Essa seção apresenta a exploração das 4 categorias propostas para a análise dos 15 artigos selecionados, suas principais descobertas e contribuições de modo individual, conforme mostra o Quadro 2. E, na sequência, procede-se com a realização da síntese integrativa, que contribui para situar o instrumento de OP e seu potencial de fortalecimento da democracia.

### 3.1 Contexto analisado

Os casos analisados abarcaram contextos de diferentes países, sendo em alguns examinado mais de um cenário, de forma comparativa. Os países com experiências de OP, estudados nos casos apresentados foram (quando a análise se deu em mais de um artigo, a quantidade é indicada entre parênteses): China, Croácia, Polônia (3), Eslováquia, Finlândia (2), Estônia, Letônia, Equador, Ucrânia, Brasil (3), Itália (2), Estados Unidos (3), Indonésia, Alemanha (2), Portugal, Inglaterra, Espanha (2), França, Argentina, Islândia. Foram 14 países europeus, 2 asiáticos, 3 sul-americanos e 1 norte-americano.

O caso na China aconteceu em Zeguo Township, Província de Zhejiang, em 2005, quando cidadãos foram aleatoriamente selecionados para deliberar os gastos do orçamento anual da cidade (He, 2019). No Equador, Benavides e Iñiguez (2020) analisaram a efetividade da aplicação do OP no Governo Municipal Autônomo Descentralizado do Cantão La Concordia da província de Santo Domingo de los Tsáchilas, enquanto ferramenta de participação cidadã.

O caso do OP na Indonésia se concentrou em duas comunidades indígenas da província de Java Oriental e mostra a mescla entre o viés “técnico-racional” imposto de orçamento e os valores e sabedorias locais (Jayasinghe, Adhikari, Carmel, & Sopanah, 2020). A experiência de OP explorada na Ucrânia, em um contexto pós-soviético, aconteceu em uma cidade cujo nome fictício atribuído foi Município Ucrânio Ocidental (Kuruppu, Maksymchuk, & Adhikari, 2022).

Na Croácia, Polônia e Eslováquia foram identificados os tipos de OP usados, sendo esse um instrumento incomum na administração pública de países da Europa Oriental e pós-comunistas (Džinic, Svidronová, & Markowska-Bzducha, 2016). Outros dois artigos analisaram OPs na Polônia. Madej (2019) analisou o uso do instrumento em 18 capitais das voivodias, províncias do país. Kolat, Furmankiewicz e Kalisiak-Medelska (2022) analisaram o OP da cidade de Częstochowa, onde há um interesse pela participação da comunidade na gestão dos recursos municipais.

O trabalho que analisa experiências de OP na Finlândia, Estônia e Letônia acompanhou a evolução, as abordagens, as tecnologias digitais usadas, as partes envolvidas e seus papéis (Treija, Bratuškins, & Korolova, 2022). Pulkkinen, Sinervo e Kurkela (2023) também analisaram um caso na Finlândia, na cidade de Lahti, entre 2019 e 2022, abrangendo pesquisas com cidadãos, conselheiros e funcionários municipais e documentos municipais.

O estudo de Manes-Rossi et al. (2021) concentrou-se no OP de três países e suas respectivas cidades: Itália (Bolonha), Alemanha (Stuttgart) e Espanha (Zaragoza), ressaltando os diferentes históricos de participação cidadã. Gatto e Sadik-Zada (2022) também estudaram o OP na Itália, na comuna de Casamarciano, analisando dados sobre participação por meio de votos, características da população e da gestão. Os autores ainda fazem uma comparação com a experiência emblemática de Porto Alegre, no Brasil. Um artigo se deteve especificamente ao desenvolvimento do OP de Porto Alegre entre os anos de 1989 a 2004 e sua relação política com o Partido dos Trabalhadores (Marquetti, Silva, & Campbell, 2012).

Nos Estados Unidos, um dos casos mostrou os desenhos institucionais de OP usados, os quais são bem diferentes daqueles desenvolvidos no Brasil (Gilman & Wampler, 2019). Uma outra experiência foi examinada em Nova York, mostrando a aplicação do instrumento em uma grande potência mundial, com políticas econômicas neoliberais (Gunes, 2020).

Por fim, o artigo de Iasulaitis et al. (2019) analisou um conjunto grande de países e suas experiências com o OP Digital – Amadora, Braga (Portugal), Fortaleza, Porto Alegre, Ipatinga, Belo Horizonte (Brasil), Nova York (Estados Unidos da América – EUA), Bristol (Inglaterra), Madrid (Espanha), Paris (França), Rosario (Argentina), Reykjavík (Islândia), e Hamburgo (Alemanha). Esse estudo comparativo, identificou os modelos de interatividade do OP Digital e suas funcionalidades.

Quadro 2: Artigos selecionados

#	Título/Autor(ano)	Objetivos	Conceitos de OP/ Perspectivas teóricas	Principais resultados	Contribuições
1	Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004/ Marquetti, Silva e Campbell (2012)	Contribuir com uma consideração econômica mais concreta e empírica do processo de OP como um experimento de democracia econômica.	Inovação institucional; importante experiência democrática sobre como pessoas comuns podem compartilhar e debater ideias e, com base nisso, tomar decisões econômicas/ Democracia participativa	Forte participação de grupos tradicionalmente sub-representados em três dimensões: renda, educação e gênero. Alto nível de adesão dos participantes. O empoderamento dos cidadãos pobres e organizados teve importantes efeitos distributivos.	A experiência do OP em Porto Alegre configura uma experiência de democracia econômica de importância mundial.
2	Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia/ Džinić, Svidroňová e Markowska-Bzducha (2016)	Fornecer uma análise comparativa do uso e papel do OP na Croácia, Polônia e Eslováquia e identificar os modelos de OP usados.	Mecanismo pelo qual a população contribui para as tomadas de decisão referente à destinação de todo ou parte dos recursos públicos em nível local (UN-HABITAT, 2004)/ Governança	Os municípios polacos usam o OP de forma mais extensiva, mas os municípios eslovacos convidam os cidadãos a participar em todas as fases. Os municípios da Croácia são semelhantes aos eslovacos.	O OP constitui uma ferramenta inovadora para a gestão da prestação de serviços públicos e segue a tendência das reformas da administração pública.
3	Deliberative participatory budgeting: A case study of Zeguo Town in China/ He (2019)	Analisar o OP e a votação deliberativa em Zeguo Township, China, como uma forma combinada de prática deliberativa e participativa.	Tipo de engajamento cívico ativo que possibilita aos cidadãos participar dos processos de tomada de decisões orçamentárias/ Votação deliberativa (VD)	O OP deliberativo gerou maior responsabilidade no uso dos fundos do governo. OP aliado à VD aumentou o nível de confiança e o sentimento de empoderamento. Limitações: falta de vontade política, uso de números complexos.	A votação deliberativa pode auxiliar na superação de alguns problemas do OP, promovendo a responsabilização, transparência e aumentando a confiança.
4	Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions/ Madej (2019)	Verificar o comprometimento dos municípios com a implementação do OP; avaliar o resultado em termos de participação e seu impacto final.	Abrange o envolvimento dos cidadãos na governação local ou sub-local, por meio da sua inclusão nos processos de tomada de decisões financeiras/ Governança, participação cidadã, governo local	O OP metropolitano polonês é popular e amplamente aplicado. As práticas são dispersas. Ele empodera os cidadãos, fazendo-os participar. A iniciativa ainda atinge um número muito reduzido de cidadãos.	Por ser uma ferramenta popular na Polônia, o OP não precisa ser promovido, mas incorporado a um sistema de métodos mais avançado e complexo para transformar as comunidades.
5	Interactividad y ciclo de políticas públicas en el Presupuesto Participativo Digital (OPD): un análisis internacional/ Iasulaitis, Nebot, Silva e Sampaio (2019)	Analisar plataformas de OPD em uma gama de municípios espalhados por América do Sul, América do Norte e Europa, buscando identificar seu modelo de interatividade.	Formato inovador de gestão pública orçamentária que envolve a participação popular e a internet, visando ampliar a participação e reduzir custos (Coleman & Sampaio, 2016)/ Participação cidadã, gestão pública orçamentária, ciclo de políticas públicas	Em todas as experiências de OPD, o governo controlou o processo de participação. Na etapa de inserção das ferramentas no ciclo político, os governos não se mostraram dispostos. Na fase de implementação, havia uma tensão. A fase de avaliação foi desconsiderada.	As novas tecnologias constituem fonte potencializadoras da mudança política. Os modelos de participação que sustentam a lógica do uso importam mais do que as ferramentas em si.

6	The Difference in Design: Participatory Budgeting in Brazil and the United States/ Gilman e Wampler (2019)	Analisar a variação dos desenhos institucionais usados nos Estados Unidos (Nova York e Chicago) e Brasil (Porto Alegre e Belo Horizonte)	“Instrumento” que vincula os valores normativos da participação e deliberação da não-elite a processos específicos de formulação de políticas/ Desenho institucional, democracia participativa	O OP no Brasil é marcado pela “representação”, enquanto nos EUA pela “deliberação”. No Brasil é parte de um projeto político para transformar a vida dos cidadãos, e nos EUA ele é focado na ampliação da participação cidadã na política.	Os OP nos EUA apresentam impactos diferentes em comparação com o Brasil, devido a diferenças no desenho institucional, no contexto local e nos recursos disponíveis.
7	Success Factors which Affecting Participatory Budgeting: A Case Study on New York (NY)/ Günes (2020)	Revelar os critérios básicos do OP e examinar os fatores que afetam o seu sucesso.	Processo orçamentário democrático e participativo no qual as comunidades locais decidem diretamente como gastar uma parcela predeterminada do orçamento/ Democracia participativa, participação cidadã	Uma forte infraestrutura tecnológica é relevante. Projetos são bem-sucedidos quando são de menor escala. A participação e a eficácia diminuíram. À medida que os projetos se espalham, aumenta o desejo de apropriação das pessoas.	O processo de OP de Nova York foi desenhado com muito sucesso, de forma a informar os cidadãos todos os detalhes, com o apoio da tecnologia.
8	Multiple rationalities of participatory budgeting in indigenous communities: evidence from Indonesia/ Jayasinghe, Adhikari, Carmel e Sopanah (2020)	Analisar as respostas de duas comunidades indígenas na Indonésia a um modelo técnico racional imposto de OP.	Mecanismo de emancipação e responsabilização social. A melhor reforma contábil para economias emergentes, para lidar com questões como corrupção, clientelismo e falta de transparência (Alksandrov & Timosenko, 2018)/ Racionalidade técnica e substantiva	Membros das comunidades, guiados por valores e sabedoria locais, têm manipulado os processos técnicos e racionais de OP para alcance de objetivos locais. A coexistência das racionalidades formal e substantiva fez com que as comunidades executassem ações pragmáticas.	Múltiplas racionalidades permeiam o processo de reformas contábeis do setor público em economias emergentes, como o OP, e a interação entre elas provocam consequências não intencionais.
9	El proceso de presupuesto participativo ¿adhesión o decepción ciudadana? El caso de la Concordia (Ecuador)/ Benavides e Iñiguez (2020)	Analisar o exercício do OP na província de Santo Domingo de los Tsáchilas no Equador, correspondente ao período de 2018, como uma ferramenta para a participação cidadã.	Ferramenta de participação cidadã; mecanismo aberto no qual é definida a destinação de ao menos parte dos recursos públicos; porta de entrada da cidadania para intervir nas decisões da administração pública e assim direcioná-la para os interesses sociais/ Participação cidadã	Não houve uma verdadeira deliberação sobre as questões, tempo suficiente e esforços para estimular o papel das organizações. O nível de participação cidadã na elaboração do OP foi moderado. Foi baixo o nível de inclusão efetiva de propostas cidadãs. Os participantes não foram motivados pela administração.	A falta de adesão dos cidadãos à participação nos processos das assembleias cantonais de La Concordia foi devido à fatores como falta de motivação; desconhecimento do OP; falta de socialização dos regulamentos e portarias.
10	Governance matters. Fieldwork on participatory budgeting, voting, and development from Campania, Italy/ Gatto e Sadik-Zada (2021)	Explorar dados sobre participação de votos e população local, de um município no sul da Itália – Campania, bem como características de gestão e desenvolvimento.	Ferramenta da gestão pública, eficaz para facilitar a boa governança, sustentabilidade e desenvolvimento, e que contribui para aumentar a transparência/ Governança, desenvolvimento sustentável	A parcela de cidadãos envolvidos foi significativa. O OP pode ajudar a influenciar o planejamento de longo prazo na abordagem de governança e desenvolvimento, sobretudo nas regiões de baixa renda.	O OP é uma ferramenta para lidar com problemas de corrupção e transparência institucional, visando boas práticas de boa governança, participação cidadã e desenvolvimento duradouro.

11	University-Community Engagement: Formation of New Collaboration Patterns in Participatory Budgeting Process/ Treija, Bratuškins e Koroļova (2022)	Investigar o papel da universidade no processo de OP nas cidades da região leste do Mar Báltico e, em Riga.	“Instrumento” que capacita as pessoas a decidir coletivamente sobre como gastar parte de um orçamento público (Geipele, Kundzina, Pudzis, & Lazdins, 2020)/ Governança, desenvolvimento urbano	Os ativistas de bairro nem sempre têm recursos adequados. Há uma tendência geral de aumento do interesse pelo OP. Estudantes e universidades podem facilitar o processo de OP, como contato entre o município e a população local.	A implementação bem-sucedida do OP desperta o interesse social dos cidadãos, no envolvimento em atividades de desenvolvimento urbano.
12	Exploring elitisation of participatory budgeting in a post-Soviet democracy: evidence from a Ukrainian municipality/ Kuruppu, Maksymchuk e Adhikari (2022)	Explorar a prevalência das elites no processo de OP em um município ucraniano.	O OP visa dar voz a grupos marginalizados e promover a justiça social, entre outras coisas (Jayasinghe et al., 2020)/ Governança, controle e captura da elite, economia emergente	A ONG concedeu pouca atenção à conscientização e educação dos moradores. Houve prevalência das elites no processo de OP. A votação de projetos foi influenciada por benefícios monetários e más práticas.	As elites podem capturar e controlar o OP nas economias emergentes, impedindo a realização de seus benefícios de igualdade, justiça e emancipação.
13	What Are the Needs of City Dwellers in Terms of the Development of Public Spaces? A Case Study of Participatory Budgeting in Czestochowa, Poland/ Kołat, Furmankiewicz e Kalisiak-Medelska (2022)	Avaliar a estrutura das necessidades dos habitantes expressas nos procedimentos do OP na Polônia, e sua relação com as características sociais e demográficas dos bairros da cidade.	Método de gestão de recursos públicos e planejamento de investimentos, com foco no ser humano, que reflete as necessidades dos habitantes do município/ Desenvolvimento urbano/distrital	Nos distritos densamente povoados, a apresentação de projetos era menor do que nos distritos menos populosos. Essas habitações eram desenvolvidas nos novos bairros periféricos e através do OP, procuram complementar a infraestrutura subdesenvolvida.	O OP consiste em uma forma valiosa de coletar informações sobre as necessidades locais em termos de organização dos espaços públicos.
14	Premises for sustainability – participatory budgeting as a way to construct collaborative innovation capacity in local government/ Pulkkinen, Sinervo e Kurkela (2023)	Analisar as premissas da institucionalização do OP na governança local, em Lahti, examinando os fatores que habilitam ou desabilitam o OP como um processo de inovação colaborativa.	Ferramenta mundial de participação cidadã, parte da construção da capacidade de inovação institucional e colaborativa para executar e produzir resultados valiosos para os cidadãos/ Inovação colaborativa, institucionalização, governo local	Entusiasmo dos cidadãos, apoio gerencial e político, compromisso, motivações, são bases para o OP sustentável e sua institucionalização. Questões sobre recursos adequados e processos abertos e transparentes também para os cidadãos podem dificultar essa institucionalização.	O OP é um processo de inovação colaborativa, cujos facilitadores e impulsionadores possibilitam a criação e transformação de práticas colaborativas sustentáveis no governo local.
15	Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities/ Manes-Rossi, Brusca, Orelli, Lorson e Haustein (2023)	Identificar e examinar as características e motivadores do OP que incentivam a participação cidadã e a coprodução de serviços públicos na Europa ocidental.	Abordagem para a alocação de recursos que permite que os cidadãos comuns se envolvam diretamente na forma como o dinheiro do governo local é aplicado/ Participação cidadã, governo local	Características dos esquemas de OP que incentivam a participação cidadã: vontade política; arranjos organizacionais; procedimento de deliberação. Impulsionadores: longa tradição de participação democrática; órgãos especializados; inclusão.	Há características-chave e fatores impulsionadores do OP que podem incentivar a participação cidadã no co-planejamento e co-design de serviços públicos.

Fonte: Elaboração própria (2023).

### **3.2 Conceito e características do OP**

O OP, apesar de apresentar diferentes dinâmicas de acordo com o cenário em que está inserido, apresenta alguns pontos convergentes, que ressaltam sobretudo a questão da participação. O Quadro 2 expõe os conceitos de OP trabalhados nos estudos em análise. Quando o trabalho não continha uma definição clara de OP, referente ao posicionamento dos próprios autores, são descritos no quadro os conceitos adotados de outros autores.

Os conceitos descritos, em sua maioria, compartilham características como: tomada de decisão, decisão coletiva, destinação de recursos, nível local, democracia, participação cidadã. E em menor incidência: justiça social, inovação institucional, emancipação, responsabilização social, governança e transparência. Isso mostra que, apesar das diferenças, o OP funciona como um instrumento de nível local, que visa estimular a participação dos cidadãos nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. E a partir dele inúmeros benefícios são proporcionados à administração pública e refletidos no bem-comum da população.

É possível também discorrer sobre algumas observações relevantes encontradas nos estudos e que contribuem para o delineamento conceitual do OP. He (2019) aponta como benefícios do OP o empoderamento e a luta dos cidadãos contra as desigualdades estruturais da sociedade. Nesse sentido, Gatto e Sadik-Zada (2021) mostraram também que o OP pode contribuir com o empoderamento específico das mulheres, dos pobres e dos vulneráveis. Sobre isso, Gilman e Wampler (2019) ressaltam a participação da “não-elite” nos processos de formulação de políticas. Por meio do elemento deliberativo do OP, os cidadãos que não fazem parte da elite podem discutir, dialogar e negociar. Madej (2019) traz como benefícios a implementação de princípios de boa governança. Segundo a autora, o OP corresponde aos princípios de participação, equidade e inclusão, aumento da responsabilização e transparência.

Marquetti, Silva e Campbell (2012) mostram claramente as duas facetas do OP. Enquanto inovação institucional fiscal, ele possibilita uma administração mais eficiente, transparente e responsável dos recursos públicos. Do ponto de vista democrático, o OP melhora as condições de vida das comunidades pobres e marginalizadas, pois na definição de prioridades são adotados princípios de equidade e de igualdade de participação.

É preciso, no entanto, atenção para os casos em que o OP não é aplicado visando o bem-comum. Há governos locais em que o OP é apenas um processo consultivo ou outros que o usam para criar uma impressão de inovação por parte da autoridade local (Jayasinghe, Adhikari, Carmel, & Sopanah, 2020). Relacionado a essa questão, Günes (2020) trouxe em sua análise uma observação importante sobre o OP. Ele aponta o caráter de sustentabilidade que deve permear a prática. O OP precisa ser repetitivo, sob a forma de ciclo, sendo realizado todos os anos, em vez de uma aplicação isolada. Assim, o OP deve ter continuidade, sendo repetido por muitos anos, visando seu monitoramento e avaliação de resultados.

Günes (2020) assevera que não há uma definição científica do OP e que aponte os critérios mínimos para sua configuração. Quanto aos modelos de OP dentro da Europa, Džinić, Svidroňová e Markowska-Bzducha (2016) afirmaram que todos possibilitam que os cidadãos participem da aprovação do orçamento local, de forma direta ou por meio de representantes, como ONGs e grupos comunitários. Para Günes (2020), OP, então, implica o compartilhamento com o público do direito de definir alguns dos recursos a serem aplicados pelas unidades administrativas eleitas. O cidadão tem a oportunidade de alocar recursos, definir prioridades sobre as políticas sociais a serem implementadas e monitorar os gastos públicos. Esse último ponto é uma característica essencial do OP, não muito considerada claramente nos conceitos apresentados, embora de forma indireta, com as características de governança e transparência.

### **3.3 Perspectiva teórica adotada**

O OP foi trabalhado nos estudos sob diferentes perspectivas teóricas, como mostra o Quadro 2. As abordagens mais trabalhadas foram: governança, governo local,

desenvolvimento, participação cidadã, democracia participativa, institucionalização. A governança foi uma abordagem comum, sendo o OP uma ferramenta com potencial para melhorar a qualidade da governança – boa governança (Kuruppu, Maksymchuk, & Adhikari, 2022; Madej, 2019; Džinić, Svidroňová, & Markowska-Bzducha, 2016). O OP foi visto também como responsável pelo combate às falhas que determinam a governança local, como a corrupção (Gatto & Sadik-Zada, 2021).

O governo local não tem seu conceito especificado ao longo dos textos, mas traz a correspondência com instituições que estão mais próximas dos cidadãos e que, por isso, compreendem de forma mais direta seus problemas e anseios. Os governos locais nomeiam uma variedade de instituições de governança, com formas e tamanhos distintos, e que desempenham funções divergentes (Steytler, 2009). Eles têm a responsabilidade de administrar e regular uma coletividade, inserida em um espaço geográfico definido.

A participação cidadã é claramente a condição essencial para que o OP aconteça e produza efeitos. Ela é definida como um conjunto de mecanismos por meio dos quais os cidadãos têm a capacidade de influenciar a tomada de decisão a respeito de temas públicos (Benavides & Iñiguez, 2020). Essa participação pode acontecer sob diversas formas, como a partir do uso das TICs, que diversifica e moderniza os canais participativos, a exemplo do estudo de Iasulaitis, Nebot, Silva e Sampaio (2019).

É também partindo do OP que essa participação pode ser estimulada e potencializada, como afirmou Madej (2019) em seu estudo. Manes-Rossi et al. (2023) afirmou que a aplicação do OP é em parte desencadeada por uma vontade política de aumentar a participação cidadã, seja ela ampla ou restrita (Günes, 2020). Para isso, os cidadãos precisam estar dispostos a investir seu tempo e competências na elaboração de propostas que vão impactar as decisões políticas (Manes-Rossi et al., 2023).

A abordagem teórica institucional foi abordada em dois trabalhos. O estudo de Pulkkinen, Sinervo e Kurkela (2023) traz a institucionalização do OP como lacuna importante de ser examinada, sendo essa possível quando, de modo genérico, o instrumento ultrapassa seus estágios iniciais e se torna parte da organização. Os autores apontaram como forma de garantir essa institucionalização a inovação colaborativa, a qual permite a sustentabilidade do OP e a produção de efeitos de participação e transparência. Sobre essa perspectiva, Gilman e Wampler (2019) mencionaram sobre o papel que as regras institucionais do OP apresentam sobre a definição do grau de empoderamento e emancipação dos participantes e sobre o potencial de ampliação do instrumento em uma maior escala. Os autores ainda mencionam, particularmente, sobre a diferença dos desenhos institucionais de OP nos Estados Unidos e no Brasil, sendo que nesse último ele ocorre no nível municipal e no primeiro no nível distrital.

O OP foi também interpretado com uma perspectiva de desenvolvimento local. Isso porque um dos objetivos desse instrumento participativo é o desenvolvimento das regiões, como afirmam Treija, Bratuškins e Korolova (2022). O artigo de Kołat, Furmankiewicz e Kalisiak-Medelska (2022) aborda o desenvolvimento com um viés voltado para a infraestrutura, sendo o OP uma forma de identificar as necessidades locais para o desenvolvimento de infraestruturas que beneficiem comunidades. O artigo de Gatto e Sadik-Zada (2021), relacionou o OP como possibilidade para melhorar o desenvolvimento sustentável.

A última perspectiva mais trabalhada nos estudos foi a de democracia participativa. Günes (2020) apresenta a experiência de Porto Alegre como um caso de democracia participativa, como uma forma que aproximou os cidadãos das definições de prioridade do governo. No estudo de Gilman e Wampler (2019) há referências à democracia participativa, deliberativa e representativa. Os autores exploram o caso de Porto Alegre e o caracterizam como um caso de democracia participativa e representativa. Os autores apontam que os programas brasileiros optam pela representação dentro do OP, uma vez que são selecionados

líderes comunitários eleitos ou nomeados para determinadas decisões. Já nos EUA, os programas de OP priorizam mais a deliberação.

Marquetti, Silva e Campbell (2012) também mencionam a democracia participativa, como a forma do OP. Nela, é priorizada a participação de setores mais fracos da sociedade e a igualdade desses, em comparação com as elites, nas tomadas de decisão. Para os autores, a forma deliberativa se concentra apenas na tomada de decisão. He (2019), por sua vez, apresentou um caso que combina democracia deliberativa e participativa.

### **3.4 Principais resultados e contribuições**

Essa subseção apresenta uma síntese dos principais resultados e contribuições dos estudos em análise, como já mostrado no Quadro 2. Considerando que nas subseções anteriores já foram explorados de modo mais específico as características dos estudos de caso que apontam e dão indícios acerca, sobretudo, de suas contribuições, aqui serão descritas aspectos mais gerais e recorrentes que apontam para os efeitos da aplicação do OP nos diferentes contextos.

Os resultados dos artigos estavam concentrados na avaliação dos efeitos que o desenvolvimento e a execução do OP tiveram sobre a administração dos governos locais e, conseqüentemente, a vida dos cidadãos. Foram ressaltados os níveis de participação dos cidadãos comuns e demais partes interessadas, bem como o papel desempenhado pelos governantes na dinâmica imposta pelo OP.

Os artigos destacaram como resultados a apresentação dos benefícios e eventuais limitações advindas do uso do OP, em interação com o contexto social e governamental das localidades. Alguns evidenciaram casos de sucesso do OP de modo mais detalhado, discorrendo sobre o histórico referente ao uso do instrumento e as melhorias alcançadas no nível local. Outros estudos apresentaram resultados mais específicos sobre possibilidades de análise do OP em associação com outros mecanismos, como a votação deliberativa, níveis de participação, papel das universidades, institucionalização, ciclo de políticas públicas, características demográficas e desenvolvimento local, saberes locais.

### **3.5 Análise cruzada e síntese dos estudos de caso**

Os estudos de caso analisados trazem experiências de OP ao redor do mundo. Em muitas interpretações há uma referência ao OP de Porto Alegre, como ponto de partida para o delineamento e caracterização do instrumento em sua aplicação nas demais localidades. Para que isso acontecesse, considerar o contexto foi pontuada como a premissa básica, essencial para se definir qual modelo de OP é mais adequado e até mesmo se o instrumento pode ser aplicado de modo a gerar resultados positivos.

No entanto, foi possível perceber algumas limitações dessa ferramenta, principalmente quando o contexto de aplicação não apresentava bases democráticas consolidadas. Por isso, Manes-Rossi et al. (2023) apontou a tradição de participação democrática como um impulsionador para que o OP cumpra seu papel de estimular a participação cidadã. Quando ausente, o OP funciona mais como uma falsa proposta de participação que acaba por fortalecer e reproduzir estruturas hegemônicas. É o caso do estudo de Benavides e Iñiguez (2020), cuja experiência de OP no Equador não obteve sucesso, devido à participação reduzida dos cidadãos. O mesmo aconteceu no caso apresentado por Kuruppu, Maksymchuk e Adhikari (2022) na Ucrânia, onde a elite controlou o processo.

Sobre as abordagens teóricas, ressaltadas anteriormente, a participação cidadã é comumente trabalhada no OP, como requisito primordial para que o mesmo aconteça. Isso confirma o que a literatura já aponta também como central (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008; Dahan & Strawczynski, 2020; Manes-Rossi et al., 2021). Acerca da boa governança, Speer (2012) a define como a promoção de um governo inclusivo, que interage com a população. Ela é medida com base na disposição do governo no atendimento às demandas dos cidadãos (Linde

& Peters, 2020). Dessa forma, constitui uma alternativa para restaurar a confiança pública no governo local e que pressupõe além da capacidade de resposta, a existência de transparência e responsabilidade (Beshi & Kaur, 2020). Por isso o OP é embasado pela lógica da governança, uma vez que ao propor a aproximação dos cidadãos comuns à administração pública local, essa se vê ainda mais impelida em conceder respostas coerentes às demandas colocadas.

A democracia se associa diretamente ao contexto que se espera para a realização de um OP. Nos estudos haviam referências à tipos distintos de democracia – representativa, deliberativa e participativa. Essas serão trabalhadas com maior aprofundamento na subseção seguinte de reflexões teóricas. A democracia participativa foi a mais abordada, com o sentido de estímulo maior à participação no OP, em todas as suas fases e a partir da contribuição ativa dos cidadãos nas propostas e prioridades.

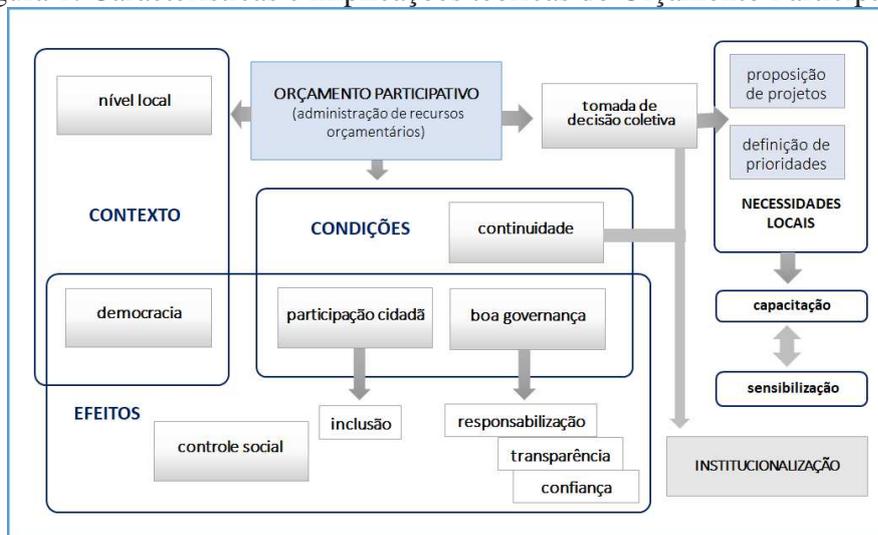
A institucionalização é algo que ainda precisa ser mais explorado, pois constitui uma forma de abordagem que consegue captar as condições que possibilitam que o OP não se torne um simples instrumento político de imagem, realizado de forma esporádica. A institucionalização é que vai possibilitar que o OP seja de fato incorporado à administração pública e seja aplicado rotineiramente. Só assim será possível atingir melhores níveis de participação e de consecução de projetos que atendam às necessidades locais, como ressaltado em Pulkkinen, Sinervo e Kurkela (2023) e Gilman e Wampler (2019). A institucionalização também pode impedir a apropriação do OP por pessoas interessadas, como o próprio governo, um risco apontado no artigo de Günes (2020).

### 3.6 Reflexões teóricas sobre OP: avanços para uma literatura fragmentada

Diante das análises dos 15 artigos, constata-se que a literatura sobre OP se encontra relativamente fragmentada, uma vez que não há um fundamento teórico consolidado que possibilita a leitura adequada das experiências diversas que se realizam. O esforço dessa subseção será no sentido de tecer algumas considerações iniciais e, principalmente, definir um conceito geral que mencione as condições básicas para a caracterização de um OP.

O conceito sugerido para o OP o define como um instrumento contínuo de participação cidadã, em nível local, que envolve a tomada de decisão coletiva sobre a destinação de recursos orçamentários, com o objetivo de assegurar o controle social e preservar os princípios da boa governança, em contextos democráticos. Os elementos desse conceito e outras relações estabelecidas são evidenciadas na Figura 1.

Figura 1: Características e implicações teóricas do Orçamento Participativo



Fonte: Elaboração própria (2023).

O objetivo do conceito é integrar os aspectos teóricos essenciais ao OP. O nível local associado à democracia constituem os aspectos do contexto onde o OP pode se desenvolver de forma mais duradoura. Acredita-se que a democracia deliberativa seja a forma mais viável e possível na maioria dos cenários. Ela constitui uma opção mais realista diante das experiências empíricas sobre como a participação democrática de fato funciona (Dacombe & Parvin, 2021). Aqui a democracia deliberativa é considerada em seu sentido mais completo, que pressupõe um conjunto de pessoas reunidas para discutir questões e problemas políticos (Bächtiger, Dryzek, Mansbridge, & Warren, 2018). E não corresponde ao sentido reducionista de Marquetti, Silva e Campbell (2012), que apresentaram como sendo uma modalidade que se concentra apenas na tomada de decisão final de projetos já acabados.

Já a representação não se compatibiliza ao OP, haja vista que a participação fica limitada a indivíduos específicos, o que facilita o surgimento de manipulações, como o controle da elite. E o modelo participativo que propõe uma abertura maior de participação exige dos cidadãos uma inclinação e capacidade que dificilmente serão encontrados na prática. Isso porque a participação ainda é permeada por desigualdades, de modo que, por exemplo, o nível socioeconômico influencia o engajamento democrático (Dacombe & Parvin, 2021). Tal problema foi mencionado no trabalho de Gilman e Wampler (2019), quando mencionam o dilema enfrentado pelos EUA, cujo foco deliberativo, embora limite a amplitude, propicia maior aprendizado e melhor engajamento. Por isso a importância de assegurar a inclusão, bem como de promover uma maior pluralidade, ampliando a inserção de necessidades, que, por meio, do consenso argumentativo, possam ser priorizadas adequadamente.

Os limites supracitados de participação podem ser associados também a um outro aspecto do conceito proposto de OP – nível local. Como amparado pelos estudos aqui analisados o OP refere-se à administração orçamentária de projetos desenvolvidos em uma esfera governamental mais restrita – municípios, distritos. Esses projetos também são mais bem-sucedidos quando desenvolvidos em menor escala, como afirmou Günes (2020) em seu trabalho, ao descrever o OP de Nova York.

Considerando que os princípios de boa governança já foram bem explorados na seção anterior, e que a literatura e prática apontam para a preservação desses de forma mais consolidada, resta desenvolver os dois aspectos remanescentes do OP – continuidade e controle social. O primeiro refere-se ao caráter sustentável apresentado por Günes (2020). Para o autor, caso a experiência seja realizada com um início e fim determinados, ela não configura um OP. Assim como não o é uma votação pontual ou uma reunião para compreender a opinião pública a respeito de um tema. Para ser OP, o autor ressalta a necessidade da realização contínua, por muitos anos, de modo que seja possível o monitoramento do processo, bem como sua avaliação.

Sobre o controle social esse é um resultado que precisa ser mais trabalhado. Embora seja um tema tangenciado nos trabalhos, o controle social constitui um mecanismo primordial para garantir a continuidade do OP. Ele se relaciona com a resposta governamental à participação cidadã e pode ser inserido dentro de um princípio maior, o de *accountability*. A partir desse princípio, aqueles que estão no poder possuem a obrigação de explicar, tornar compreensível e assumir a responsabilidade pelas suas ações e desempenho (Vian, 2020). A *accountability* auxilia no monitoramento das atividades governamentais, promovendo condições à capacidade estatal e à alocação dos recursos públicos (Mendes & Ferreira, 2021). Assim, a participação no OP também precisa envolver o controle sobre as ações desenvolvidas, garantindo que o instrumento não seja apropriado e associado a ciclos políticos específicos.

Embora não mencionado claramente no conceito, a realização do OP nos moldes apresentados leva a sua institucionalização, como mostra a Figura 1. Para isso, a teoria institucional, como utilizada por Gilman e Wampler (2019) pode configurar uma importante lente teórica de análise. A institucionalização refere-se, sobretudo, à incorporação do OP na “rotina” da administração pública, como resultado da capacitação dos governantes e dos

cidadãos comuns sobre requisitos técnicos do orçamento e da sensibilização dos mesmos sobre a importância e compromisso inerentes ao uso de um instrumento participativo como o OP. No entanto, essa institucionalização não pode ser sinônimo de regras “engessadas” que condicionem a participação cidadã, visando direcioná-la para a manutenção do *status quo*.

#### 4 Conclusão

O presente trabalho, sob a forma de uma metassíntese de estudos qualitativos, apresentou o objetivo de recompor uma literatura fragmentada e fornecer uma base para os estudos em OP, a partir da reconceitualização geral do termo e das perspectivas teóricas utilizadas como fundamentação. A partir da busca pela literatura relevante do tema nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus*, 15 trabalhos foram selecionados, os quais posicionam o OP como uma ferramenta da administração pública que inclui a participação cidadã para decisões orçamentárias. Assim, as evidências empíricas dos trabalhos permitiram uma compreensão do conceito e da sua aplicação em diferentes contextos, bem como de seus benefícios e limitações.

A finalidade maior foi de avançar a literatura de OP, como proposto por Hoon (2012). A partir da síntese integrativa dos estudos algumas lacunas foram identificadas e alguns elementos teóricos dispersos puderam ser reconstruídos, culminando na definição abrangente proposta. Os elementos teóricos identificados foram fundamentais para reconstruir o OP, que vem sendo, em sua maioria, aplicado de forma isolada ao longo do tempo e sem uma base teórica consistente. A perspectiva de participação cidadã aliada à democracia foi a mais elucidada, pois desmistificou a plena realização da democracia participativa e esclareceu o potencial da democracia deliberativa. Além disso, a continuidade e institucionalização foram identificados como requisitos essenciais para a construção do conceito e que precisam ser melhor analisadas nos casos empíricos.

Embora o estudo apresente uma literatura abrangente, outras bases de dados podem ainda ser pesquisadas, visando compreender a realidade de outros países. Além disso, há a possibilidade de busca por outros termos-chave para identificar iniciativas de OP ainda não cunhadas pelo termo, como “governo local”. Isso pode aumentar a leitura sobre o instrumento e contribuir, sobremaneira, para a consolidação e ampliação de suas práticas.

Diante das limitações e potencialidades do tema OP, pode-se definir algumas possibilidades de estudos futuros para seu fortalecimento teórico e adequado enquadramento dentro do âmbito da administração pública. São elas: identificação dos tipos de democracia instaurados no cenário de efetivação do OP; estruturas institucionais das prefeituras e gestão que aplicam e coordenam as etapas do OP; formas de participação cidadã nas etapas de OP, desde a priorização de temas até o controle social dos processos e resultados; elementos que influenciam a motivação dos cidadãos comuns em participar e a vontade política dos governantes na recepção de contribuições sobre aspectos orçamentários; comportamento do OP e sua relação com o movimento político; delineamento do processo de tomada de decisão e especialmente, da construção de consenso sobre as necessidades locais. Tais possibilidades, quando amparadas por uma perspectiva comparada, fornecem contribuições relevantes para a literatura.

#### Referências Bibliográficas

- Allegretti, G., Bassoli, M., Colavolpe, G. (2021). On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions. *Financial Journal* 13: 25–45.
- Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (2018). *O manual de Oxford da democracia deliberativa*. Imprensa da Universidade de Oxford.
- Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2022). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*.

- Benavides, C. R., & Iñiguez, I. J. (2020). The participatory budgeting process: Adherence or citizen disappointment? Case: Decentralized autonomous government of la concordia. *Revista Espanola de la Transparencia*, (11), 267-292.
- Beshi, T.D., & Kaur, R. (2020). Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices. *Public Organiz Rev*, 20, 337–350.
- Braun, V. and Clarke, V. (2006) Using the maticanalysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2). 77-101.
- Buele, I., & Vidueira, P. (2018). Presupuesto Participativo: Una revisión de la investigación científica y sus implicaciones democráticas del 2000 al 2016. *Universitas*, 28, 159–176.
- Dacombe, R. & Parvin, P. (2021). Participatory Democracy in an Age of Inequality, *Representation*, 57(2), 145-157.
- Dahan, M., & Strawczynski, M. (2020). Budget institutions and government effectiveness. *Journal of Public Budgeting. Accounting and Financial Management*, 32(2), 217–246.
- Dias, N. (2018). Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. In: *Hope for Democracy*. Epopeia Records.
- Džinic, J., Svidronová, M. M., & Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory budgeting: A comparative study of Croatia, Poland and Slovakia. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 9(1), 31-56.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.
- Friant, M. C. (2019) Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11 (1), 81-99.
- Fung A. (2011). Reinventing democracy in Latin America. *Perspect. Politics*, 9, 857–871.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-12.
- Gatto, A., & Sadik-Zada, E. R. (2022). Governance matters. Fieldwork on participatory budgeting, voting, and development from Campania, Italy. *Journal of Public Affairs*, 22, 11.
- Gilman H. & Wampler B. (2019). The Difference in Design: Participatory Budgeting in Brazil and the United States. *Journal of Public Deliberation*, 15(1).
- Goel, A., Krishnaswamy, A. K., Sakshuwong, S., & Aitamurto, T. (2019). Knapsack Voting for Participatory Budgeting. *ACM Trans. Econ. Comput.* 7 (2).
- Godoy, A. S. (1995) Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 35(3), 20-29.
- Gunes, I. (2020). Success Factors which Affecting Participatory Budgeting: A Case Study on New York. *Sosyoekonomi*, 28(45), 187-206.
- Harkins, C., Moore, K., & Escobar, O. (2016). Review of 1st Generation Participatory Budgeting in Scotland. *What Works Scotland*, Edinburgh.
- He, B. G. (2019). Deliberative participatory budgeting: A case study of Zeguo Town in China. *Public Administration and Development*, 39(3), 144-153.
- Holdo, M. (2020). Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency. *American Behavioral Scientist*, 64(9): 1348–1365.
- Hoon, C. (2013). Meta-Synthesis of Qualitative Case Studies: An Approach to Theory Building. *Organizational Research Methods*, 16(4), 522–556.
- Iasulaitis, S., Nebot, C. P., da Silva, E. C., & Sampaio, R. C. (2019). Interactivity and policy cycle within electronic Participatory Budgeting a comparative analysis. *Revista De Administracao Publica*, 53(6), 1091-1115.
- Jayasinghe, K., Adhikari, P., Carmel, S., & Sopanah, A. (2020). Multiple rationalities of participatory budgeting in indigenous communities: evidence from Indonesia. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 33(8), 2139-2166.
- Kolat, K., Furmankiewicz, M., & Kalisiak-Medelska, M. (2022). What Are the Needs of City Dwellers in Terms of the Development of Public Spaces? A Case Study of Participatory

- Budgeting in Czestochowa, Poland. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(9).
- Kuruppu, C., Maksymchuk, O., & Adhikari, P. (2022). Exploring elitisation of participatory budgeting in a post-Soviet democracy: evidence from a Ukrainian municipality. *Journal of Accounting in Emerging Economies*, 18.
- Linde, J. & Peters, Y. (2020). Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government. *Party Politics*, 26(3), 291-304.
- Mendes, W. A. & Ferreira, M. A. M. (2021). A influência da *accountability* na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, 18 (46), 131-14.
- Madej, M. (2019). Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland - Case Study of 2018 Editions. *Politics in Central Europe*, 15(2), 257-277.
- Manes-Rossi, F., Brusca, I., Orelli, R. L., Lorson, P. C., & Haustein, E. (2021). Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities from participatory budgeting in three European cities. *Public Management Review*, 25(2), 201-223.
- Marquetti, A., da Silva, C. E. S., & Campbell, A. (2012). Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Oliveira, O. P. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. Cham: Springer International Publishing/Palgrave Macmillan. 269 p.
- Pulkkinen, M., Sinervo, L. M., & Kurkela, K. (2023). Premises for sustainability - participatory budgeting as a way to construct collaborative innovation capacity in local government. *Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management*, 20.
- Rios, A. M., Benito, B., & Bastida, F. (2017). Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 48–64.
- Sandelowski M, Voils, CI, Leeman J, & Crandell JL. (2012). Mapping the Mixed Methods-Mixed Research Synthesis Terrain. *J Mix Methods Res.*, 6(4):317-331.
- Schneider, S. H., & Busse, S. (2019). Participatory Budgeting in Germany – A Review of Empirical Findings. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 259-273.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., & Alves, M. (2013). Dialog global n. 25: Participatory Budgeting Worldwide. - Updated Study. Dialog Global.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2016). *Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance*. London: Routledge.
- Speer, J. (2012). Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? *World Development*, 40(12), 2379-2398.
- Steytler, N. (2009). Comparative conclusions. In: N. Steytler (Ed.). *Local governments and metropolitan regions in federal systems*. Montreal, Quebec, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Trejja, S., Bratuškins, U., & Korolova, A. (2022). University-Community Engagement: Formation of New Collaboration Patterns in Participatory Budgeting Process. *Architecture and Urban Planning*, 18(1), 156-165.
- Vian, T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, 13.
- Williams, E., Denny, E. S., & Bristow, D. (2017). Participatory Budgeting: An Evidence Review. *Public Policy Institute for Wales*, Cardiff, 120.