

## Reflexões e tendências

### O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público

*Participatory budgeting and budget dynamics in the public sector*

Ricardo Rocha de Azevedo<sup>a</sup>, Ricardo Lopes Cardoso<sup>b,c</sup>, Armando Santos Moreira da Cunha<sup>b</sup>, Brian Wampler<sup>d</sup>

<sup>a</sup> Universidade Federal de Uberlândia - Brasil

<sup>b</sup> Fundação Getúlio Vargas - Brasil

<sup>c</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

<sup>d</sup> Boise State University - Estados Unidos

Copyright © 2022 FEA-RP/USP. Todos os direitos reservados

## 1 INTRODUÇÃO

O tema sobre “orçamento participativo” vem sendo discutido por diferentes literaturas, principalmente nas áreas de Administração Pública e Ciência Política. A área de Contabilidade também tem se debruçado sobre o tema, sobretudo pela estreita ligação do orçamento público com a contabilidade. O orçamento participativo (OP) pode ser definido como um processo pelo qual cidadãos contribuem para a tomada de decisões em alguma parte específica do orçamento público (Park, 2020).

Em geral a literatura foca nos determinantes da participação (Manes-rossi et al., 2021), geralmente buscando discutir “modelos ideais” de como seria a participação (Sintomer et al., 2008), efeitos causados pela adoção de OP (Fishkin, 2009; Park, 2020; Wampler, 2007), engajamento do cidadão (Kasymova, 2017; Wijnhoven et al., 2015) e fatores associados à efetividade à participação (Boonstra & Boelens, 2011; Dahan & Strawczynski, 2020; Uittenbroek et al., 2019; Walters et al., 2000).

Mesmo com sua ampla e rápida difusão entre os países (Baiocchi & Ganuza, 2014), os resultados alcançados têm sido divergentes (Wampler, 2003, 2008), o que tem gerado descontinuidades, sobretudo no Brasil (de Renzio et al., 2019; Wampler & Goldfrank, 2022). Entre as dificuldades, a literatura discute (i) que o tempo para a participação é limitado (Uittenbroek et al., 2019); (ii) as expectativas dos participantes não são atendidas gerando frustração, levando-os a desistir da participação (McNulty, 2019; Paulin, 2019; Pires, 2011); (iii) seu uso como uma ferramenta política, ao invés de um esforço democrático, que era seu propósito original (Dias, 2018), levando ao afastamento de cidadãos não interessados em política partidária (de Renzio et al., 2019); (iv) baixo apoio do Poder Legislativo, que apresenta resistências ao perceber que o mecanismo participativo os marginalizava (Baiocchi & Ganuza, 2014); (v) complexidade da informação orçamentária, que possui jargões e conteúdos técnicos e complexos para cidadãos comuns, que em geral não estão dispostos a dedicar o tempo e o esforço necessários para aprender sobre o tema (Ebdon & Franklin, 2006; Wang & Niu, 2020).

O orçamento participativo possui duas dimensões: a dimensão do “orçamento” e a da “participação”. Com algumas exceções como Pires (2001), as pesquisas em geral têm dado menor atenção à dimensão do orçamento, mantendo o foco nos mecanismos participativos, e assim, não abordam o complexo fluxo de informações do processo orçamentário, e o processo orçamentário é tratado como se fosse um monólito (ex. Ríos et al., 2017). Quando o fazem, discutem apenas uma parte do processo, referente ao fluxo das informações das propostas dos cidadãos na fase de alocação orçamentária de recursos a projetos e programas (Manes-Rossi et al., 2021). Algumas exceções são encontradas, como Guo e Neshkova (2012). Em geral, as pesquisas desconsideram que para que o OP seja efetivo, as etapas da dimensão orçamentária devem ser discutidas e compreendidas pelos cidadãos que se propõem a participar.

A presente pesquisa tem como objetivo desenvolver reflexões sobre a “dimensão do orçamento” no contexto do orçamento participativo, buscando apresentar caminhos para pesquisas e discutir implicações para as organizações.

Autor Correspondente: Tel.+55 (34) 3239-4176

E-mail: [ricardo.azevedo@ufu.br](mailto:ricardo.azevedo@ufu.br) (Azevedo, R. R. de), [ricardo.cardoso@fgv.br](mailto:ricardo.cardoso@fgv.br) (Cardoso, R. L.), [armando.cunha@fgv.br](mailto:armando.cunha@fgv.br) (Cunha, A. S. M. da),

[bwampler@boisestate.edu](mailto:bwampler@boisestate.edu) (Wampler, B.)

Universidade Federal de Uberlândia. Av. João Naves de Ávila, 2121 - Bloco 1F - Santa Mônica, Uberlândia/MG - 38408100, Brasil

As demais seções deste artigo estão organizadas como segue. Na próxima seção apresentamos brevemente a revisão da literatura de OP, mantendo o foco no orçamento. Na terceira seção, apresentamos algumas reflexões sobre a dimensão orçamentária do OP. Na quarta seção desmitificamos argumentos utilizados para legitimar a baixa participação social, pela discussão e análise dos “mitos” que sustentam o *status quo*. Finalmente, na quinta seção apresentamos reflexões finais e implicações para futuras pesquisas na área.

## 2 LITERATURA - O ORÇAMENTO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os mecanismos de participação no orçamento em geral são desenhados de forma *top-down*, criados pela Administração Pública com baixa possibilidade de construção conjunta das regras (Kasymova, 2017; Rodgers, 2010; Torruella et al., 2020), o que pode intimidar a participação espontânea do cidadão. Os cidadãos são chamados a participar, mas a Administração Pública na maior parte das vezes não está disposta a alterar os fluxos de informação (Röcke, 2014).

Uma questão relevante para entender o processo de orçamento participativo é analisar que tipo de decisão é transferida ao cidadão. Tem sido amplamente aceito pela literatura que as decisões direcionadas às instâncias de orçamento participativo restringem-se apenas a uma parte das decisões de alocação, sobretudo em relação a projetos de investimentos (despesas de capital). Por exemplo, esse aspecto é mencionado em casos dos Estados Unidos (Pin, 2020; Shybalkina & Bifulco, 2018), Peru (McNulty, 2014), Canadá (Pin, 2016), Albânia (Mussari & Cepiku, 2007), França e Reino Unido (Röcke, 2014), Argentina (Rodgers, 2010), e mesmo no Brasil (Gonçalves, 2014; Pogrebinschi & Samuels, 2014; Touchton & Wampler, 2020; Wampler, 2012).

Outros tipos de informação do processo orçamentário que poderiam receber a participação são desconsiderados. Por exemplo, a estimação das receitas não é tratada pela literatura, como se o cidadão não pudesse atuar nessa etapa do processo. Quando é tratada, consideram-se os efeitos da participação na propensão dos contribuintes ao pagamento de tributos frente à participação (Beuermann & Amelina, 2014; Touchton et al., 2019).

Considerando que o processo orçamentário no setor público é complexo e composto por várias etapas, outro aspecto relevante na literatura é quanto ao momento em que a participação ocorre. O orçamento está estabelecido em um ciclo chamado de “PFM *system*” pela literatura.<sup>1</sup> Esse ciclo envolve ao menos 4 estágios principais (subdivididos em outras etapas), nomeados em: formulação, aprovação, execução e avaliação (Andrews et al., 2014). A participação geralmente ocorre em momentos específicos, como audiências públicas, oficinas e fóruns de deliberação (Uittenbroek et al., 2019), e não durante todo o processo. Evidências apontam que as contribuições dos cidadãos são mais importantes nos estágios iniciais (como consultores fornecendo informações) e finais (avaliação) do processo orçamentário (Guo & Neshkova, 2012).

A literatura tem focado no primeiro estágio do processo orçamentário, principalmente na alocação (Pereira & Figueira, 2021). Outros estágios têm sido desconsiderados, como o contingenciamento de despesas (*cutback management*) e alterações do orçamento (processos de *rebudgeting*). Essa etapa do processo é relevante, pois é nela que os Governos concentram a maior parte do poder de barganha no processo orçamentário, com constantes cortes e re-priorizações de projetos, geralmente realizados de forma *top-down* centrados no Poder Executivo (Forrester, 1993), e muitas vezes afetando os projetos aprovados em instâncias participativas (Jun & Bryer, 2017). Por exemplo, os cidadãos podem ser consultados sobre a demanda futura e o desempenho de determinados serviços públicos, informação relevante para decisões de corte de despesas (Park, 2019). Tais alterações *ex-post* no orçamento aprovado sem a participação da sociedade acabam desmotivando a participação social pois suscitam a percepção de “irrealismo orçamentário” (Rezende & Cunha, 2013).

Outro aspecto discutido de forma recorrente pela literatura é quanto à complexidade da informação orçamentária. Impactos da falta de conhecimento dos cidadãos sobre o tipo de informação têm sido discutidos como um dos elementos inibidores de um melhor resultado da participação (Guo & Neshkova, 2012; Nollenberger et al., 2012). Porém, como a interação com os cidadãos é curta, não há tempo para esses entenderem as complexidades (Uittenbroek et al., 2019). A complexidade presente na informação orçamentária, conjugada com os poucos momentos de interação pode restringir a participação a “cidadãos profissionais”, que são aqueles familiarizados com os procedimentos governamentais (Boonstra & Boelens, 2011). Algumas localidades já assumem que o cidadão não tem competência para participar efetivamente (Migchelbrink & Van de Walle, 2020). Para mitigar esse efeito, há iniciativas de publicação de “*popular reports*”, ou seja, relatórios sobre a gestão financeira de governos que seriam elaborados na perspectiva dos cidadãos (Cohen & Karatzimas, 2015), contudo normalmente essas iniciativas são descontinuadas (Kloby, 2009), sobretudo pela dependência da camada política para sua manutenção.

Além da complexidade inerente às finanças públicas, que naturalmente prejudica a compreensibilidade

dos relatórios financeiros (vide a Estrutura Conceitual), por vezes “especialistas” utilizam termos vagos e ambíguos desprovidos de qualquer valor semântico ou literal para se referir a eventos de grande impacto social; um exemplo emblemático são as “pedaladas fiscais” (Villaverde, 2016; Sales, 2017).

A forma em que ocorre a participação vem se expandindo. A interação através de audiências públicas “tradicionais” cada vez mais vem sendo complementada com apoio de tecnologias (modelos de *e-participação*) (Iasulaitis et al., 2019; Sampaio, 2016; Touchton et al., 2019), além do uso de mídias sociais (Gordon et al., 2017), com excelentes resultados. Mais do que questionar qual seria a forma ideal, modelos híbridos com tecnologias e em formato tradicional no mesmo processo já são apontados como modelos ideais (Dias, 2018).

### 3 REFLEXÕES - “A DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A análise do orçamento participativo deve considerar que esse pode ocorrer em cada e qualquer das etapas do orçamento público, analisado como um ciclo (ciclo orçamentário ou “PFM *system*”) que envolve 4 estágios principais: formulação, aprovação, execução e avaliação (Andrews et al., 2014). O ciclo orçamentário tem sido um dos principais alvos dos processos (das tentativas) de reforma na Administração Pública. Apesar disso, o ciclo orçamentário é considerado extremamente resiliente (Hijal-Moghrabi, 2018; Jones et al., 2013; Rubin, 2014), chegando a ter sido considerado como de “impossível” mudança por Wildawsky (Rubin, 2014). Ou seja, a introdução de mecanismos de participação não deixa de ser uma mudança no próprio ciclo orçamentário, estando, portanto, sujeita aos mesmos efeitos.

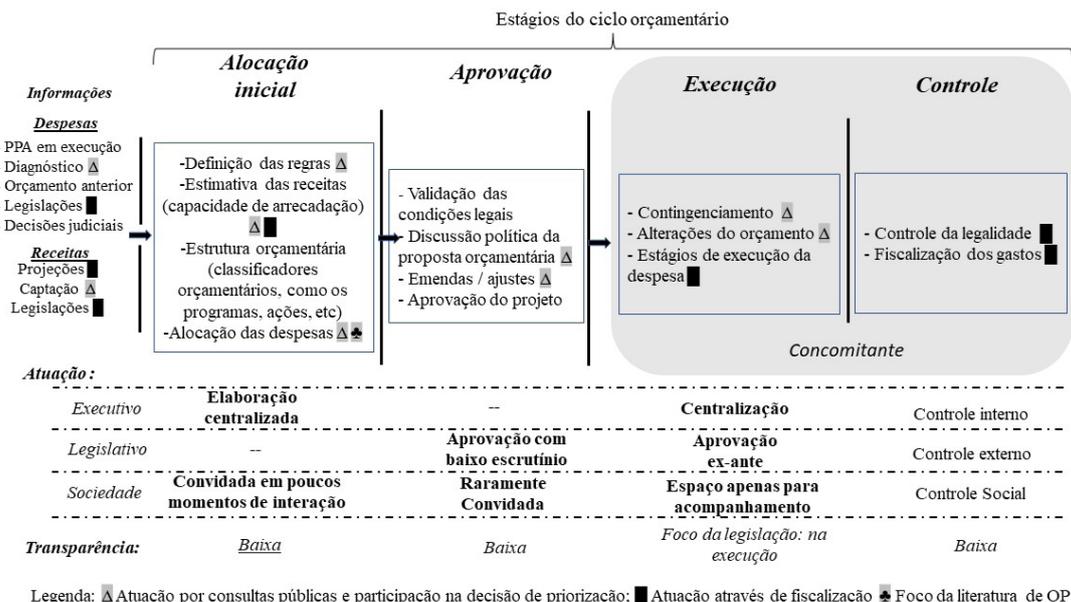
Devido ao irrealismo das previsões orçamentárias (Rezende & Cunha, 2013), o ciclo orçamentário no Brasil trilhou um caminho desvirtuado em que os estágios de alocação e aprovação perderam relevância. O processo orçamentário acaba sendo ameaçado socialmente como ferramenta, o que abre espaço para mudanças como a ocorrida com a introdução do orçamento impositivo em 2015 (EC 86/2015 e 100/2019), que foi uma reposta do Legislativo Federal ao irrealismo.

A literatura de orçamento participativo tem focado principalmente no estágio da alocação das despesas, o que está de acordo com o processo evolucionário de como se dá a participação. Tem se observado que a participação no orçamento passa por uma crise, caracterizada pelo declínio nos casos de participação e frequentes descontinuidades (de Renzio et al., 2019; Nebot & Pires, 2020). Argumentamos que a “crise” do orçamento participativo decorre de uma crise do próprio ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário pode ser visto como uma sequência de decisões tomadas nos contextos institucional e organizacional do setor público (Cunha, 2019), isto é, decisões são tomadas quando se elabora a proposta orçamentária, no momento de sua aprovação, e nos momentos de sua execução e controle. Tal visão sobre o ciclo contribui para que fique explicitado um dos grandes desafios que se apresentam ao mecanismo do OP: alcançar todas as fases da dinâmica orçamentária.

Considerado como mecanismo que fortalece uma importante “qualidade” do orçamento público – contribuir para a vitalidade democrática – (Rezende & Cunha, 2013), o orçamento participativo reveste-se, assim, de singular relevância para reforçar o interesse público como conceito descritivo, e não prescritivo; como processo e não como substância (Harmon, 1969). Nessa perspectiva, impõe-se atribuir igual importância ao processo de formulação, implementação e avaliação do orçamento público como legítima responsabilidade, tanto quanto se tem tradicionalmente atribuído à substância do orçamento. Mais ainda, essa orientação vai na direção de se avaliar a política orçamentária nas diferentes esferas da ação governamental, para além do foco na substância, igualmente no processo por meio do qual é formulada. Assim, a identificação ou descrição do interesse público a ser projetado nas decisões orçamentárias dependerá da possibilidade de se garantir que valores, interesses e preferências sobre escolhas orçamentárias possam se manifestar sistematicamente.

Um modelo simplificado do ciclo orçamentário está apresentado na Figura 1. Apesar do foco da literatura de orçamento participativo permanecer principalmente na etapa de alocação inicial do orçamento e também na participação na etapa controle dos gastos, argumentamos que a participação do cidadão nas demais etapas poderia trazer grandes contribuições para a melhoria da informação orçamentária, contribuindo com a diminuição do irrealismo do orçamento verificada nos últimos anos (Aquino & Azevedo, 2017; Rezende & Cunha, 2013), favorecendo à revitalização das organizações governamentais no processo (Cunha, 2019).



**Figura 1.** Ciclo orçamentário simplificado e momentos da participação

Fonte: Elaborada pelos autores

O ciclo orçamentário é composto de várias etapas, que possuem dinâmicas próprias. A seguir, discutimos as etapas e suas interações com a participação, buscando explorar as lacunas, tanto para pesquisas quanto para a prática de operacionalização do ciclo orçamentário.

### 3.1 Informações do processo orçamentário

A literatura sobre orçamento público tradicionalmente tem tratado de dois assuntos principais: a estimativa das receitas (capacidade de arrecadação) e alocação de despesas. Nas últimas décadas, o escopo de atuação do orçamento tem recebido funções adicionais, como a implementação de mecanismos de controle fiscal (Kumar & Ter-Minassian, 2007), acompanhamento de resultados (*performance-based budgeting*) (Ho, 2018; Vries et al., 2019) e aspectos relacionados à transparência (Zuccolotto & Teixeira, 2014). Essas mudanças têm sido sobrepostas, muitas vezes realizadas de forma incompleta, sem a conclusão da etapa anterior (Aquino & Batley, 2021), o que tem contribuído para o aumento da complexidade do ciclo orçamentário.

A compreensão da informação orçamentária em sua forma tradicional passa pelo entendimento dos classificadores orçamentários pelos quais os projetos de lei do orçamento são elaborados. Essa informação é extremamente detalhada e complexa. Por exemplo, uma despesa do orçamento receberá a classificação de órgão e unidade, função e subfunção, programa, ação, categoria econômica, fontes de recursos, indicador de resultado primário, além de outros detalhamentos existentes dentro de cada uma dessas informações (SOF, 2021), tornando incompreensível para pessoas não acostumadas com o processo. Algumas informações dos classificadores são padronizadas para todos os governos, e outras são definidas localmente. As funções e subfunções utilizam o padrão internacional das Nações Unidas – COFOG (Soguel et al., 2020), no Brasil definidos por Portaria Federal desde 1999 (Portaria MPOG 42/1999). Os programas e ações são criados localmente pelos governos. Como se observa, o nível de detalhamento do orçamento é muito alto, sobretudo em um modelo orçamentário por *inputs* (Bouckaert et al., 2007), como é o caso do Brasil.

Até a mudança constitucional em 1988 as “informações anteriores” praticamente não existiam e o processo orçamentário sempre gerava um ciclo de reinício. Não havia a consideração de instrumentos mais amplos como o PPA e LDO, então fazia sentido a participação centrar-se basicamente no estágio de alocação de despesas. Com o passar do tempo a experiência do orçamento participativo mostrou que a participação na alocação de recursos não se transformava em execução, o que gerou frustração constante entre os participantes (Paulin, 2019), e foi deteriorando a própria participação.

### 3.2 Alocação inicial do orçamento

Durante a fase de elaboração, as informações do processo orçamentário transitam apenas internamente, e não possuem ampla publicização. Na etapa de alocação inicial apenas a versão final do projeto de lei do orçamento acaba sendo pública, após as decisões de priorização dos gastos já terem sido tomadas (Azevedo, 2014). Nesse estágio, apesar de a legislação (LRF, art. 48; Estatuto das Cidades, art. 4º) exigir debates em audiências públicas com a sociedade, em geral, apesar de relevantes, essas acabam não cumprindo o seu papel. Primeiro, são realizadas no prazo limite para o encerramento do projeto, com baixa possibilidade de intervenção dos cidadãos. Segundo, são realizadas em horário comercial, como apurado pelo IEGM do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em que apenas 34,5% buscaram horários alternativos em 2019, o que propiciaria a participação da sociedade (TCE-SP, 2019).

Ao longo do tempo, os governos foram deteriorando sua capacidade de elaborar e aprovar bons orçamentos, porque a realidade de presidencialismo de coalizão em âmbito Federal e o “executivismo” com baixa independência do Legislativo em relação ao Executivo no nível estadual e municipal (Couto & Abrucio, 1995), alinhado com os instrumentos geralmente utilizados para a viabilização política do processo orçamentário, diminuiu o interesse e capacidades do Legislativo em discutir o planejamento orçamentário, que acaba sendo aprovado com baixa reflexão (Domingos & Aquino, 2020). Esse contexto acabou levando a uma concentração na etapa de execução do processo orçamentário, o que afetou a etapa de alocação inicial do próprio orçamento, e como consequência, afetou a participação que se concentrava nesse estágio. Isso porque o que irá vigorar depois é a execução, momento em que praticamente já não ocorrem mais barganhas, e o processo é centrado nos governos.

Como consequência, o que se tem hoje no Brasil é uma prática orçamentária em que a atenção ao processo de elaboração é baixa, o que tem levado à perda de credibilidade do orçamento, sobretudo a versão presente no projeto de lei inicial (Rezende & Cunha, 2013). A própria imprensa não exerce pressão na etapa de aprovação, concentrando-se no acompanhamento da execução, que é o estágio em que as disputas realmente se resolvem. A deterioração da etapa de alocação inicial do orçamento se apresentou como um desafio à própria participação, pois enquanto a sociedade se mobilizava para atuar nesse estágio, essa perdia relevância no ciclo orçamentário. Então a participação naturalmente passou a concentrar-se nas etapas de execução e controle, como se percebe pela emergência de mecanismos de fiscalização pelo cidadão, que é confundida como sendo a própria participação. Esse é o caso da proliferação de observatórios sociais, cuja principal atuação tem se dado na tarefa de fiscalização (Baldissera et al., 2019; Gonçalves et al., 2021).

Porém, apesar das fragilidades inerentes ao próprio processo, na etapa de alocação inicial o cidadão poderia contribuir ativamente de diferentes formas. Primeiro, participando do estabelecimento das próprias regras com que o orçamento é elaborado e como a participação será realizada, que geralmente têm sido estabelecidas pelos governos (Baiocchi & Ganuza, 2017). Segundo, pelo acompanhamento e participação da estimação das receitas, que têm sido renegadas pelos processos de participação, que têm focado mais na participação em decisões de despesas. As exceções da literatura geralmente tratam sobre o aumento da conformidade tributária na presença de participação (Park, 2020; Touchton et al., 2020), Fajardo (2016) e Azevedo (2014) que exploram o irrealismo da estimação da receita orçamentária por parte de estados (Fajardo) e municípios (Azevedo) brasileiros. O cidadão pode contribuir não apenas fiscalizando os montantes das receitas no orçamento, melhorando a conformidade tributária e evitando imprecisões, mas também contribuindo com a busca de novas fontes de receita para os governos, como mostrado por Azevedo et al. (2021), em um caso que os cidadãos engajaram-se na busca de receitas junto ao Governo Federal durante os estágios do orçamento participativo.

Um dos processos principais no estágio de alocação inicial do orçamento e que tem escapado ao escrutínio da participação é a definição das regras do orçamento. Várias “regras do jogo” estão definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ente, que é elaborada anualmente pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo. O cidadão deve estar atento, pois é por esse instrumento que o Poder Executivo conquista grande autonomia, como por exemplo: (i) critérios para alterações do orçamento; (ii) critérios para o contingenciamento de despesas; (iii) definição de prioridades que o orçamento deverá seguir; (iv) regras para o estabelecimento da programação financeira; (v) regras para estabelecimento de parcerias com as organizações sociais, entre diversas outras. Pela LDO seria possível exigir a inclusão de novos relatórios no projeto de lei do orçamento ou novos mecanismos de transparência e participação. Por exemplo, em Ribeirão Preto/SP, o projeto da LDO de 2021 foi acrescido por uma regra determinando que “as sugestões formalizadas pela sociedade civil e apresentadas durante as audiências públicas devem ser analisadas pelo Poder Executivo Municipal e disponibilizadas no Portal da Transparência com o parecer justificando sua inclusão ou não na presente lei e na Lei Orçamentária”<sup>ii</sup>. A inclusão da emenda foi realizada por meio da atuação direta da Sociedade Civil no município.

Por fim, nesse estágio do ciclo orçamentário, a participação pode contribuir para o processo de alocação inicial do orçamento, atuando tanto no processo de priorizações, quanto na formulação de programas de governo.

Porém, deve-se buscar espaço para que a participação ocorra além de decisões de investimentos, como se tornou a prática usual do orçamento participativo. Nesse ponto, argumentamos que a participação centrada apenas nos investimentos é uma falácia, e que serve perfeitamente aos propósitos dos governos, pois a capacidade de investimento é apenas uma pequena parcela das decisões no orçamento.

### 3.3 Aprovação do orçamento

A etapa de aprovação do orçamento ocorre no legislativo, por determinação constitucional. Porém, a participação mesmo nessa etapa é assegurada pela LRF, art. 48. Os cidadãos podem atuar tanto no acompanhamento das discussões políticas do projeto no legislativo, que inclui o acompanhamento das emendas ao projeto de lei. O papel do legislativo no orçamento tem sido ampliado no país na última década, pela criação do “orçamento impositivo” para as emendas parlamentares (EC 86/2015 e 100/2019), como recentemente discutido por Pereira e Figueira (2020), em que cidadãos participaram ativamente na proposição de emendas.

A atuação de cidadãos nos processos participativos têm sido vista com resistência pelo legislativo, muitas vezes por serem vistos como concorrentes às próprias iniciativas legislativas, além de ameaçar o padrão de influência local do legislativo (Grin, 2018), e devido aos vereadores se sentirem marginalizados do processo do orçamento participativo (Baiocchi & Ganuza, 2014), por ser geralmente uma iniciativa centrada no Poder Executivo.

### 3.4 Execução e controle

Os estágios de execução e controle acabam ocorrendo de forma concomitante. De acordo com a constituição federal e com a legislação vigente, o controle na Administração Pública é exercido pelo controle externo, pelos sistemas de controle interno, e pelo controle social.

Na etapa de execução, dois processos são relevantes e têm sido desconsiderados pelos mecanismos participativos. Primeiro, o processo de contingenciamento do orçamento, mecanismo previsto legalmente (LRF, art. 4º, I, “b”), possui transparência praticamente nula (Anessi-pessina et al., 2012), e com ausência total de participação. Como o contingenciamento é realizado de forma discricionária e centralizada, não há garantias de que projetos aprovados em instâncias de orçamento participativo sejam concretizados. Independente do uso de mecanismos de OP pelo governo, o cidadão poderia ser consultado a participar nessa decisão, dado que se trata de uma nova etapa de priorização *ex-post*. Segundo, as alterações do orçamento, prática legalmente prevista (Lei 4.320/64, art. 43), possuem baixa transparência e alto grau de centralização na decisão. As alterações do orçamento no Brasil devem receber atenção especial dos cidadãos, dada a elevada proporção adotada (Azevedo, 2014). Esse mecanismo tem sido pouco explorado pela literatura de orçamento participativo, com exceção de Nollenberger et al., (2012), que tangenciou o tema ao investigar preferências dos cidadãos na priorização de gastos públicos.

Em relação aos dois processos, o cidadão pode participar de duas formas. Primeiro, realizando um acompanhamento, o que *a priori* é complexo, dado que em geral o contingenciamento e as alterações no orçamento são realizados por meio de decretos, cujo acompanhamento nos portais de dados governamentais não é simples, sobretudo por utilizar linguagem orçamentária, que requer o conhecimento dos classificadores do orçamento. Adicionalmente, dada a baixa transparência, o intenso processo de alterações e contingenciamentos acaba impedindo o cidadão de saber qual é a “versão atual” do orçamento, pois em geral os governos divulgam o orçamento detalhado inicial em seus portais em formato pdf, que muitas vezes não são atualizados durante todo o ciclo orçamentário. Segundo, o cidadão pode exercer pressão no momento da definição das autorizações que o Poder Executivo recebe para essas alterações, cujo momento de atuação deve ser na elaboração da LDO (art. 4º, I, “b”), como já discutido.

Por outro lado, políticas de dados abertos e avanços na ciência de dados têm viabilizado a participação da sociedade civil (principalmente da comunidade acadêmica) no estágio do controle orçamentário. Por exemplo, em 2009, David Cameron, então primeiro-ministro do Reino Unido, cunhou o termo *armchair auditors* (auditores de poltrona) ao sugerir que a sociedade civil utilizasse tecnologias de comunicação e informação para auditar as despesas públicas a partir de dados disponibilizados pelo estado em seus portais de dados abertos (O’Leary, 2015). Nesse sentido, apresentamos algumas vertentes de pesquisas que podem ser exploradas no contexto do orçamento participativo, naquilo que O’Leary (2015) chama de *crowdsourcing auditing and monitoring*; onde *crowdsourcing* significa “a prática de obter serviços, ideias ou conteúdo necessários solicitando contribuições de um grande grupo de pessoas e especialmente da comunidade online, em vez de funcionários ou fornecedores tradicionais”.

Conforme sugerido por Andrews et al. (2014), a contabilização e elaboração de relatórios orçamentários

é inerente à fase de execução do orçamento. Portanto, pesquisas relacionadas à contabilização e divulgação da arrecadação da receita orçamentária e da alocação da despesa podem ser vistas como manifestações do “orçamento participativo”. Dois exemplos são Silva (2019) e Santos (2021).

#### 4 OS MITOS QUE LEGITIMAM A BAIXA PARTICIPAÇÃO

Dentro do mundo tecno burocrático da elaboração de orçamentos, há uma crença comum de que a inclusão de cidadãos “comuns” ou “médios” seria prejudicial para os funcionários e burocratas na Administração Pública, pois eles elaboram o orçamento todos os anos. O teor geral dessas narrativas é que a participação do cidadão na elaboração do orçamento geralmente terá um efeito negativo. Essas narrativas tornam-se a lógica do senso comum entre os burocratas e funcionários públicos. Isso, é claro, ajuda a manter o *status quo* porque o processo de elaboração do orçamento não é acessível a estranhos ou políticos recém-chegados.

Em primeiro lugar, é comumente afirmado que os orçamentos são muito complexos para o cidadão comum entender e que o cidadão comum não tem conhecimento suficiente que lhes permita fazer as melhores escolhas, na linha do cidadão especialista de Boonstra e Boelens (2011). Esse tipo de argumento assume que “especialistas detentores do poder” julgam saber muito mais do que os cidadãos comuns, e que os burocratas e especialistas têm conhecimento técnico superior, experiência e o *know-how* para garantir que o orçamento seja adequadamente preparado e reflita os interesses comuns e do governo. No entanto, esse entendimento de senso comum do processo orçamentário ignora que as pessoas comuns trazem um tipo diferente de conhecimento para as discussões de formulação de políticas públicas; podemos pensar nisso como o conhecimento local dos cidadãos - quais são as suas necessidades mais prementes, bem como ideias sobre o que poderia ser feito para atender a essas necessidades. Para superar esse mito arraigado, uma estratégia potencial é conceber novos processos de elaboração de orçamentos que combinem conhecimento técnico, especializado e local. O OP do Brasil e os sistemas de conselhos representam duas inovações institucionais que foram projetadas para combinar diferentes tipos de conhecimento e gerar melhores resultados orçamentários e de políticas.

O segundo mito que desestimula a participação do cidadão é que a maioria dos orçamentos é quase totalmente alocada para gastos contínuos relacionados com pessoal, pagamento de dívidas e manutenção contínua. Em outras palavras, simplesmente não há muita flexibilidade na maioria dos orçamentos. Novamente, isso é em grande parte verdade, mas não reconhece como as políticas e as mudanças políticas podem ocorrer. Em primeiro lugar, é mais provável que a participação direta dos cidadãos nos processos orçamentários ocorra, pelo menos inicialmente, nas áreas de novos gastos com programas, que geralmente não estão previamente vinculados. No Brasil, os municípios são obrigados a gastar uma certa porcentagem de seu orçamento em áreas políticas amplas (por exemplo, educação, 25%; saúde 15%). Mas esses governos têm considerável flexibilidade dentro de cada área; os governos têm a opção de alocar o aumento dos gastos para novos programas de saúde ou educação, o que criaria uma oportunidade para os cidadãos se envolverem mais diretamente. Além disso, com o financiamento para novos programas e novos investimentos, surgem maiores oportunidades de participação cidadã. Por exemplo, um dos principais motivos pelos quais o OP se espalhou pelo Brasil durante a década de 1990 foi porque os governos municipais tinham maiores níveis de recursos, bem como maior flexibilidade na forma como desejavam alocar os recursos. Em segundo lugar, a participação direta dos cidadãos também pode criar mudanças de longo prazo. Quando os cidadãos são capazes de sinalizar suas preferências políticas aos funcionários do governo, há uma oportunidade para esses funcionários do governo mudarem a alocação de financiamento de longo prazo. Por exemplo, isso poderia levar a um aumento nos gastos com saúde (Boulding & Wampler 2004; Gonçalves 2014; Touchton & Wampler 2014).

O terceiro mito é que esses processos participativos serão automaticamente capturados por aliados do governo ou pelos grupos mais organizados da sociedade civil. Novamente, existe a possibilidade real de que os aliados mais próximos do governo obtenham o controle dos espaços participativos. Também existe a possibilidade de que os grupos mais bem organizados da sociedade civil dominem os processos. Na pior das hipóteses, existe a possibilidade de os governos desenvolverem novas formas de “clientelismo participativo” (Wampler, McNulty & Touchton, 2021), por meio do qual aliados governamentais mobilizados recebem bens públicos. Embora isso seja uma preocupação, várias décadas de pesquisa rigorosa demonstram que instituições participativas podem ser projetadas e gerenciadas para garantir que uma diversidade mais ampla de atores tenha acesso ao processo. Para aumentar a probabilidade de que as elites da sociedade civil não capturem o processo, os reformadores do governo podem empregar uma série de diferentes *designs* no processo participativo. Em primeiro lugar, organizando fóruns abertos durante a concepção do processo para aumentar a probabilidade de envolvimento de uma gama mais ampla de atores da sociedade civil. Em segundo lugar, recrutando participantes de uma ampla gama de comunidades e instituições sociais para garantir uma ampla gama de vozes. Quando uma gama mais ampla de cidadãos participa,

aumenta-se a probabilidade de que a deliberação e a seleção do projeto se expandam para incluir maior variedade de demandas. Terceiro, promovendo a deliberação e o diálogo aberto. Quando os governos são capazes de estabelecer deliberações públicas significativas, há uma maior probabilidade de que o “conhecimento local” e os interesses dos indivíduos se tornem parte do debate público mais amplo, o que pode ajudar os cidadãos a evitar a captura da elite. A deliberação, por si só, não é um antídoto perfeito para a captura da elite, mas fornece uma via para aumentar o número de questões levantadas em locais públicos.

O quarto mito é que os cidadãos não tomam decisões significativas; eles estão simplesmente carimbando as decisões do governo. Quanto ao nível meso, isso provavelmente é verdade, principalmente no curto prazo, porque os participantes estão tomando decisões dentro de parâmetros estabelecidos pelo governo. Em outras palavras, os funcionários do governo têm claras restrições financeiras, legais e burocráticas que limitam seu alcance de ação, o que limita a flexibilidade das opções de financiamento disponíveis para os cidadãos. Mas é no nível micro que os participantes têm mais probabilidade de usar seu conhecimento local para ajudar na colocação de projetos. Por exemplo, os líderes comunitários podem entender que é muito melhor colocar o projeto X na rua Y, enquanto os funcionários do governo têm conhecimento local limitado sobre isso.

Em suma, há uma série de mitos que sustentam a ideia de que a participação do cidadão não é compatível ou benéfica para o processo orçamentário. No entanto, nesta seção, discutimos que eles não resistem a um exame minucioso. Há um papel complementar e aditivo que os cidadãos podem desempenhar nesses processos. Quando as regras institucionais promovem a participação de uma seção representativa da comunidade, e quando as regras promovem a deliberação pública, há uma probabilidade maior de que os cidadãos participantes possam ter um impacto significativo sobre como algumas decisões orçamentárias são tomadas. Isso então se torna um bloco de construção importante para a criação de uma cidadania mais significativa, duradoura, sustentável e engajada.

## 5 REFLEXÕES FINAIS E IMPLICAÇÕES

Focalizando-se a participação social no orçamento público numa perspectiva mais ampla, assume especial importância a argumentação de Kettl (2015) de que a administração pública evoluiu para a horizontalização (“*flattened bureaucracy*”), sem reduzir a dimensão vertical da ação governamental. Segundo o autor, essa nova característica, requer uma conexão mais intensa com os parceiros dos demais níveis de governo e com outros setores da sociedade:

*“Tantas ferramentas governamentais são agora intergovernamentais e intersetoriais que pode ser difícil definir onde o governo começa e onde termina. Ao mesmo tempo, a responsabilidade básica do governo de governar - tomar decisões e produzir resultados - em nome de seu povo não é menos importante ou central. Quando exerce autoridade em nome de seus cidadãos, os cidadãos esperam, com razão, alto desempenho e responsabilidade, mesmo que o próprio governo não esteja produzindo os bens e serviços. Portanto, esse sistema em evolução de administração achatada não é apenas um desafio fundamental para a teoria e prática existentes, mas também é um desafio fundamental para a filosofia política de governo”* (Kettl, 2015, p. 34).

Quando se observa a realidade do processo orçamentário no contexto brasileiro verifica-se não ser infrequente algumas assimetrias nas relações de poder, com a persistência de algumas e a adoção de novas práticas que, eventualmente, se afiguram como retrocessos e violem até mesmo preceitos constitucionais. Não obstante os mecanismos institucionais de controle, tais descaminhos acabam por ter sobrevida para além do que seria socialmente aceitável. Em que medida a participação social não teria um papel crítico para antecipar o alerta e, assim, reduzir significativamente os danos decorrentes dessa sobrevida?

Ainda nessa perspectiva mais ampla da participação social, questões de enorme importância no quadro das transformações políticas e sociais no contexto brasileiro desde os anos 1980 são o fortalecimento da federação – maior poder político e administrativo aos municípios e estados – e, em decorrência, a busca de maior descentralização fiscal. Embora esses fenômenos estejam presentes em diferentes contextos, Ter-Minassian (2016) ressalta que tais modelos variam no espaço e no tempo, refletindo especificidades históricas, institucionais, e fatores sócio-políticos e econômicos. Não obstante, segundo a autora, a literatura identifica princípios considerados importantes para o funcionamento efetivo das cidades, ressaltando a dramática necessidade de mobilizar a sociedade a respeito do orçamento público, sobretudo no nível dos governos locais:

*“Isso inclui, entre outros, arranjos de governança que promovem a transparência e a responsabilização das autoridades locais perante o eleitorado; mecanismos eficazes de cooperação com os municípios vizinhos e com os níveis superiores de governo; clareza na definição das funções de gasto local e adequado grau de autonomia para sua execução; a atribuição de fontes de receitas próprias significativas*

*e adequadas; a evitação de mandatos não financiados; previsibilidade de transferências de outros níveis de governo; e limites de endividamento que refletem a gestão da dívida e a capacidade de serviço de cada município” (Ter-Minassian, 2016:1,2).*

Ampliar o escopo da participação da sociedade na dinâmica orçamentária do setor público, está, assim, fortemente associado a se ir além da discussão na fase da elaboração orçamentária, como argumentado anteriormente. Isso se dá tanto do ponto de vista conceitual – não se tomam decisões somente na etapa de formulação da proposta orçamentária – como na ótica prática, isto é, a realidade que se apresenta em relação ao ciclo orçamentário no contexto brasileiro. Tal realidade tem sido marcada por irrealismos nas previsões de receitas e estimativas de despesas, pelas descontinuidades na fase do orçamento, pela falta de credibilidade nas informações, pelo horizonte de curto prazo nas decisões, pela não sustentação de uma visão estratégica e consequente prevalência de um horizonte de curto prazo nas decisões, pela fragilidade de processos adequados de mensuração e avaliação do desempenho, e pela carência de maior transparência e *accountability* pública por parte de dirigentes eleitos e gestores, dentre outros aspectos, que têm fragilizado a forma por meio da qual os orçamentos são formulados, aprovados executados e controlados (Rezende & Cunha, 2013, p.76). Esse cenário de deterioração da dinâmica orçamentária sinaliza mais ainda para que a participação social se estenda ao longo de todo o ciclo como forma de reduzir a perda de qualidade no ciclo orçamentário e, ao mesmo tempo, diminuir a frustração e o desencanto como mecanismo do orçamento participativo.

Em suma, uma maior qualidade da participação passa pelo fortalecimento do próprio processo orçamentário no setor público. Ao mesmo tempo, a qualidade do gasto público está fortemente condicionada aos papéis dos beneficiários, que são eleitores, cidadãos e contribuintes.

As poucas discussões sobre caminhos para as reformas orçamentárias no contexto brasileiro têm se concentrado em ideias pretéritas e pontuais como “choque de gestão”, “cortes de gastos”, medidas no nível do macro orçamento, desprezando o alcance de maior vitalidade no nível organizacional, dentre outras. Impõe-se colocar na agenda das reformas a compreensão sobre a relação social entre o orçamento público e o público. Focalizar o orçamento público na perspectiva desse importante “ator” na relação social suscita um grande desafio. O estudo do orçamento não pode ficar somente reduzido a uma perspectiva positivista, buscando regularidades e relações de causalidade. É preciso apostar na riqueza das nuances das experiências e percepções dos sujeitos desse processo. É preciso enriquecer o conhecimento sobre essa realidade, que requer análises por diferentes ângulos.

Surgem então, por exemplo, diversas questões que podem ser exploradas pelas pesquisas nessa direção:<sup>iii</sup>

1. Existe a percepção de umnexo entre o volume de recursos orçamentários e a provisão de atendimento de políticas públicas pelo cidadão?
2. Qual é a dimensão da percepção das políticas públicas do ponto de vista do cidadão, considerando as diferentes áreas? Por exemplo, previdência, transporte etc., quais são mais percebidas pelo cidadão? Ou seja, o que o cidadão percebe como atributo essencial de uma boa política pública?
3. O cidadão estabelece uma ordenação de prioridades quanto a sua satisfação ou insatisfação quanto aos recursos destinados a diferentes áreas de políticas públicas? O que é mais prioritário?
4. Em que medida o cidadão separa as esferas orçamentárias por jurisdição de governo? O cidadão atribui culpa às competências decisórias corretas ou se vê perdido nesse emaranhado das relações federativas entre União, Estados e Municípios?
5. Há predisposição dos cidadãos em se manter informado quanto às escolhas públicas, seletivamente, com habitualidade? Sob que formato o cidadão prefere o acesso às informações orçamentárias?

Olhar para o orçamento público pela perspectiva do público requer resposta a uma questão central: quem público é esse? A resposta pode conduzir a dois caminhos: um deles, seria segmentar o tipo de informação para determinados tipos de públicos. O outro, seria considerar no singular ou no plural, com a existência de diferentes sujeitos que podem exercer diferentes pressões sobre decisões orçamentárias, e sobre a implementação dessas decisões. Essa perspectiva consideraria tanto o cidadão como contribuinte ou como eleitor, como o empresário, a federação das indústrias, sindicatos, ou os servidores da própria organização pública. Essa perspectiva dos diferentes públicos pode permitir estabelecer mais facilmente conexões entre as expectativas do público e as qualidades que supostamente devem ter um sistema orçamentário governamental.

Se é verdade que o orçamento, como reflexo de políticas públicas que permitam à população realizar escolhas do que seja socialmente desejável, facilita o consenso social minimizando resistências às mudanças, torna-se fundamental analisar como o público reage ao orçamento público. Que significados a ele atribui?

O orçamento público tem sido observado como se fosse um processo que está plenamente operando em suas etapas desenhadas legalmente. Porém, a literatura de orçamento participativo deve considerar que o processo orçamentário é um fenômeno complexo e a qualidade da dinâmica orçamentária (o ciclo orçamentário), como sequência de decisões, deve ser observada. Questiona-se até que ponto a deterioração do ciclo orçamentário que tem se observado no país não tem contribuído para desestimular a participação social, considerando, dentre outros aspectos: (i) o alto grau de incerteza que permeia as previsões de receitas e despesas na elaboração da proposta orçamentária; (ii) na execução do orçamento, o uso frequente do contingenciamento dos créditos orçamentários aprovados na lei orçamentária anual; (iii) a desorganização da discussão sobre a proposta orçamentária no âmbito do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, esforços para o aperfeiçoamento da dinâmica orçamentária e redução de assimetrias nas diferentes fases concorreriam para estimular e dar sustentação ao mecanismo do OP. Sabe-se pouco sobre esses efeitos do ciclo orçamentário e a participação, o que oferece um longo caminho para pesquisas.

## REFERÊNCIAS

- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., Renzio, P. de, Krause, P., & Seligmann, R. (2014). This is PFM. *Center for International Development at Harvard University*, 13.
- Anessi-pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments: Siamese Twins? *Public Administration Review*, 72(6), 875–884. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02590.x>
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580–595. <https://doi.org/10.1590/0034-7612163584>
- Aquino, A. C. B. de, & Batley, R. A. (2021). Pathways to hybridization: Assimilation and accommodation of public financial reforms in Brazil. *Accounting, Organizations and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2021.101297>
- Azevedo, R.R. de. (2014). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo – USP, Ribeirão Preto. <https://doi.org/10.11606/D.96.2014.tde-17032014-110156>
- Azevedo, R. R. de, Cardoso, R. L., & Cunha, A. S. M. da. (2021). *Effects of the iron cage on the social participation effectiveness*. IRSPM.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50. <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.
- Baldissera, J. F., Walter, S. A., Fiirst, C., & Asta, D. D. (2019). A Percepção dos Observatórios Sociais sobre a Qualidade, Utilidade e Suficiência da Transparência Pública dos Municípios Brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 14(1), 113–134. [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v0i0.18404](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.18404)
- Beuermann, D. W., & Amelina, M. (2014). *Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery?* In Inter-American Development Bank.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research and Practice*, 4(2), 99–122. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767>
- Bouckaert, G., Conings, V., & Sterck, M. (2007). Report Budgeting, accounting and auditing for results. Towards integrated financial management. *Financial Management & Performance Measurement*, 1–165.
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2015). Tracing the future of reporting in the public sector: introducing integrated popular reporting. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 449–460. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2014-0140>
- Couto, C. G., & Abrucio, F. L. (1995). *Governando a Cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal*. São Paulo Em Perspectiva, 9(2), 57–65.
- Cunha, A. S. M. da. (2019). *O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais*. Ed. FGV.
- Dahan, M., & Strawczynski, M. (2020). Budget institutions and government effectiveness. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(2), 217–246. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0055>
- de Renzio, P., Spada, P., & Wampler, B. (2019). *Paradise Lost? The crisis of participatory budgeting in its own birthplace*.

- Dias, N. (2018). Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. In Hope for Democracy. *Epopeia Records*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190084523.001.0001>
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437–447. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x/abstract>
- Fajardo, B. de A. G. (2016). *Vieses orçamentários em entes subnacionais: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais*. Tese (pós-doutorado em administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro. <http://hdl.handle.net/10438/17604>.
- Fishkin, J. S. (2009). When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. *Oxford University Press*. <https://doi.org/10.1017/s153759271000143x>
- Forrester, J. P. (1993). The rebudgeting process in state government: the case of Missouri. *The American Review of Public Administration*, 23(2), 155–178.
- Gonçalves, A. de O., Bilhim, J. A. de F., Rezende, R. B. de, & Gonçalves, R. de S. (2021). Prestação de contas e controle social: como o processo funciona. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 15(61), e166382–e166382. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.166382>
- Gonçalves, S. (2014). The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, 53, 94–110. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009>
- Gordon, V., Osgood, J. L., & Boden, D. (2017). The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process. *International Journal of Public Administration*, 40(1), 65–76. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1072215>
- Grin, E. J. (2018). Gestão dos territórios da cidade em São Paulo: a berlinda entre a democracia representativa e os mecanismos de controle social. *Revista de Administração Pública e Controle Social*, 10(2), 136–147. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i2.1578>
- Guo, H., & Neshkova, M. I. (2012). Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *The American Review of Public Administration*, 43(3), 331–346. <https://doi.org/10.1177/0275074012443588>
- Harmon, Michael (1969). *Organization Theory For Public Administration*. Boston: MA, Little Brown and Company.
- Hijal-Moghrabi, I. (2018). Why Is it So Hard to Rationalize the Budgetary Process? A Behavioral Analysis of Performance-Based Budgeting. *Public Organization Review*, 19, 387–406. <https://doi.org/10.1007/s11115-018-0410-1>
- Ho, A. T.-K. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 1–11. <https://doi.org/10.1111/puar.12915>
- Iasulaitis, S., Nebot, C. P., Carneiro, E., & Sampaio, R. C. (2019). Interatividade e ciclo de políticas públicas no orçamento participativo digital: uma análise internacional. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1091–1115. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180272>.
- Jones, R., Lande, E., Lüder, K., & Portal, M. (2013). A Comparison of Budgeting and Accounting Reforms in the National Governments of France, Germany, the UK and the US. *Financial Accountability & Management*, 29(4), 419–441. <https://doi.org/10.1111/faam.12022>
- Jun, K. N., & Bryer, T. (2017). Facilitating Public Participation in Local Governments in Hard Times. *American Review of Public Administration*, 47(7), 840–856. <https://doi.org/10.1177/0275074016643587>
- Kasymova, J. (2017). Understanding the Challenges and Sustainability of Citizen Engagement in the Budgeting Processes of Developing Countries. *Administration and Society*, 49(3), 374–393. <https://doi.org/10.1177/0095399714558713>
- Kettl, D. F. (2015). From Intergovernmental to Intersectorial. In: Guy, Mary and Rubin, Marilyn – *Public Administration Evolving*. New York: Routledge.
- Kloby, K. (2009). Less is more: exploring citizen-based financial reporting in local government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 21(3), 367–392. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-21-03-2009-B002>
- Kumar, M. S., & Ter-Minassian, T. (2007). *Promoting Fiscal Discipline*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=19694.0>

- 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.*, 00(00), 1–23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963821>
- McNulty, S. (2019). *Frustrated Participation: Evaluating Fifteen Years of the National Participatory*, 6(11), 7–30. <https://doi.org/108800/rcpg.201901.001>
- McNulty, S. (2014). Mandating participation: Exploring Peru’s National Participatory Budget Law. In N. Dias (Ed.), *Hope for democracy - 25 years of participatory budgeting worldwide* (pp. 203–214).
- Migchelbrink, K., & Van de Walle, S. (2020). When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials’ Willingness to Use Public Participation. *Public Administration Review*, 80(2), 271–280. <https://doi.org/10.1111/puar.13138>
- Mussari, R., & Cepiku, D. (2007). Public administration reform in transition. Reflections from the Albanian experience. *Public Management Review*, 9(3), 353–375. <https://doi.org/10.1080/14719030701425738>
- Nebot, C. P., & Pires, V. (2020). *Futuro do orçamento participativo: do questionamento da sua efetividade à dívida sobre a desejabilidade*. In *Uma nova democracia para o Século XXI?* (pp. 273–284). IPPDS.
- Nollenberger, K., Maher, C., Beach, P., & Mcgee, K. M. (2012). Budget Priorities and Community Perceptions. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 24(2), 255–277. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-24-02-2012-B004>
- O’Leary, D. E. (2015). Armchair Auditors: Crowdsourcing Analysis of Government Expenditures. *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 12(1), 71–91. <https://doi.org/10.2308/jeta-51225>
- Park, J. H. (2019). Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting? *Public Performance and Management Review*, 42(2), 280–304. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1437050>
- Park, Y. (2020). *Participatory Budgeting and Willingness to Pay Taxes: Evidence from an Exploratory Sequential Mixed Methods Study*. The George Washington University.
- Paulin, A. (2019). The Quantum Budget vs. Participatory Budgeting. A Comparison of Advanced Concepts for Involving Citizens in Public Funding. *Annual International Conference on Digital Government Research*, 154–158.
- Pereira, D., & Figueira, A. R. (2021). Effects of citizen participation in the social accountability of budget amendments. *The Journal of Legislative Studies*, 27(1), 1–25. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1801963>
- Pin, L. (2016). On Global Austerity and Local Democracy: The Case of Participatory Budgeting in Guelph, ON. *Canadian Political Science Review*, 10(1), 72–108.
- Pin, L. (2020). Race, Citizenship and Participation: Interrogating the Racial Dynamics of Participatory Budgeting. *New Political Science*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/07393148.2020.1840199>
- Pires, V. (2001). *Orçamento Participativo*. São Paulo: Ed. Manole.
- Pires, R. R. C. (2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* (Vol. 7). IPEA.
- Pogrebinschi, T., & Samuels, D. (2014). The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences. *Comparative Politics*, 46(3), 313–332. <https://www.jstor.org/stable/43664108>.
- Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2013). *A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Ed. FGV.
- Ríos, 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. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12197>
- Röcke, A. (2014). *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Palgrave Macmillan.
- Rodgers, D. (2010). Contingent democratization? the rise and fall of participatory budgeting in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies*, 42(1), 1–27. <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000039>
- Rubin, I. S. (2014). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 75(1),

- 25–35. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Sampaio, R. C. (2016). e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 937–958. <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210>
- Santos, L. O. S. dos. (2021). *Análise da consistência de relatórios financeiros disponibilizados pelos municípios dos estados do Piauí e Rio Grande do Sul à STN e aos respectivos TCEs*. Dissertação Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro. <https://hdl.handle.net/10438/30379>
- Sales, T (2017). Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. *Revista de Direito Brasileira*, 16(7), 57-78. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2017.v16i7.3008>
- Shybalkina, I., & Bifulco, R. (2018). Does Participatory Budgeting Change the Share of Public Funding to Low Income Neighborhoods? *Public Budgeting & Finance*, 39(1), 45–66.
- Silva, C. C. da. (2019). *O nível de consistência das informações financeiras dos municípios brasileiros*. Dissertação Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Rio de Janeiro. <https://hdl.handle.net/10438/27693>
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>
- SOF. (2021). Manual Técnico de Orçamento.
- Soguel, N., Caperchione, E., & Cohen, S. (2020). Allocating government budgets according to citizen preferences: a cross-national survey budget. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(3), 487–504. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2019-0123>
- Ter-Minassian, T. (2016). Fiscal and Financial Issues for 21st Century Cities. *Global Economy and Development at Brookings*. Project on 21st Century City Governance. Paper 1.
- TCE-SP. (2019). *IEGM - Índice de Efetividade na Gestão Municipal*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em <<https://painel.tce.sp.gov.br>>
- Torruella, J. B., Martins, S., & Nebot, C. P. (2020). *Uma nova democracia para o Século XXI?* IPPDS.
- Touchton, M. R., & Wampler, B. (2020). Public engagement for public health: participatory budgeting, targeted social programmes, and infant mortality in Brazil. *Development in Practice*, 30(5), 681–686. <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1742662>
- Touchton, M. R., Wampler, B., & Peixoto, T. (2019). *Of Governance and Revenue Participatory Institutions and Tax Compliance in Brazil*.
- Touchton, M., Wampler, B., & Peixoto, T. (2020). Of democratic governance and revenue: Participatory institutions and tax generation in Brazil. *Governance*, 1–20. <https://doi.org/10.1111/gove.12552>
- Touchton, M., Wampler, B., & Spada, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. *Journal of Information Technology and Politics*, 16(2), 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>
- Uittenbroek, C. J., Mees, H. L. P., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2019). The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(14), 1–19. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>
- Villaverde, J. (2016). *Perigosas Pedaladas. Os Bastidores da Crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 33.
- Vries, M. S. de, Nemec, J., & Spacek, D. (2019). *Performance-Based Budgeting in the Public Sector* (M. S. de Vries, J. Nemec, & D. Spacek (eds.); IIAS Serie). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02077-4>
- Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, 60(4), 349–359. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00097>

- Wampler, B. (2003). Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados. In L. Avritzer & Z. Navarro (Eds.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo* (pp. 61–86). Ed. Cortez.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State Press.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61–81. <https://doi.org/10.5129/001041508x12911362383679>
- Wampler, B. (2012). Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 60(2), 341–362. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x>
- Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M. (2021). *Participatory Budgeting in Global Perspective*. Oxford University Press.
- Wampler, B., & Goldfrank, B. (2022). *The Rise, Spread, and Decline of Brazil's Participatory Budgeting. The Arc of a Democratic Innovation*. Palgrave Macmillan.
- Wang, Q., & Niu, M. (2020). Exploring the relationship between government budget information and citizens' perceptions of public service performance in China. *Public Management Review*, 22(3), 317–340. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1584234>
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30–42. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.10.002>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). Budgetary Transparency and Democracy: The Effectiveness of Control Institutions. *International Business Research*, 7(6), 83–96.

---

<sup>i</sup> *Public Financial Management (PFM) system*, ou seja, sistema de gestão financeira do setor público, aqui tratado como ciclo orçamentário.

<sup>ii</sup> Ribeirão Preto. Emenda ao projeto de lei 66/2020: [https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/consultas/materia/materia\\_mostrar\\_proc?cod\\_materia=MzkyNDkw](https://publico.camararibeiraopreto.sp.gov.br/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=MzkyNDkw)

<sup>iii</sup> Essas indagações, em grande parte, foram extraídas das contribuições do Prof. Jorge Vianna Monteiro às discussões no âmbito do Programa de Estudos Fiscais da EBAPE/FGVs sobre o tema, desde 2008.

#### Como citar este artigo

Azevedo, R. R. de, Cardoso, R. L., Cunha, A. S. M. da, & Wampler, B. (2022). O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 16:e193141. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.193141>