

### ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PARTICIPAÇÃO POPULAR - UMA ANÁLISE DE TIPO ESTADO DA QUESTÃO EM TESES E DISSERTAÇÕES

**Isroberta Rosa Araujo<sup>1</sup>**

**Simonne Teixeira<sup>2</sup>**

#### RESUMO

Nesse estado da questão, realizado por meio do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, foram analisados os trabalhos relacionados à participação da sociedade civil no orçamento público e participativo e sua intervenção em políticas públicas setoriais/orçamentária.

**PALAVRAS-CHAVE:** orçamento participativo; efetividade; participação social, estado da questão

#### ABSTRACT

In this state of the matter, carried out through the CAPES Catalog of Theses and Dissertations, works related to the participation of civil society in public and participatory budgeting and their intervention in sectoral/budgetary public policies were analyzed.

**KEYWORDS:** participatory budgeting; effectiveness; social participation, state of the question

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Sociais Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF

<sup>2</sup> Doutora em História Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF

### INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento que possibilita à sociedade civil (cidadãos e entidades) participar diretamente das decisões de gastos do governo e fiscalizar a gestão orçamentária (SANTOS, 2010). Não se trata de uma obrigatoriedade, mas de um direito da sociedade civil que, além de fortalecer o sistema de participação social, garante a manutenção do Estado democrático e assegura os direitos sociais. Compreendemos por participação social o elemento Constitucional que permite o acesso da sociedade civil aos direitos sociais, civis e políticos (BACKSCHAT; LANZA, s/d). Já no orçamento público participativo, ela é um importante mecanismo de controle social, a partir do qual a sociedade civil organizada, principalmente as classes subalternas, participa da gestão das políticas públicas, “orientando as ações do Estado e gastos na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia” (CORREIA, 2008 *apud* BACKSCHAT; LANZA, s/d pg. 107). A participação coloca o cidadão como protagonista na administração da coisa pública, permitindo-lhe participar das decisões, do controle e da gestão (BERBERIAM; MELO; CAMARGO, 2014), conferindo a cidadania ativa ao cidadão, portador de direitos e deveres, especialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (COSTA; VIEIRA, 2013). Assim, o orçamento participativo seria um dos instrumentos de cidadania ativa, a partir do qual a sociedade civil (cidadãos e entidades) atuaria diretamente das decisões de gastos do governo e fiscalização da gestão orçamentária (SANTOS, 2010). Caracterizado como um modelo de gestão financeira, baseia-se na participação direta dos cidadãos não eleitos aos cargos políticos nas diversas fases que “compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades na alocação dos recursos de investimentos” (FEDOZZI, 1998, p. 237).

Esse instrumento de participação popular foi criado no Brasil ao final dos anos 1980, a fim de fortalecer a confiança popular nas instituições políticas, bem como o processo de democratização do país, incentivada nos instrumentos técnicos legais como Constituição de Federal, Estatuto da Cidade e Planos Diretores. O cenário socioeconômico nacional no pós ditadura militar apresentava uma das maiores disparidades de distribuição de renda do mundo e a transição do sistema ditatorial para um modelo democrático teve resultados decisivos com a imensa mobilização social na luta por mudanças políticas e sociais. A nova constituição, adotada em 1988, era aberta à participação cidadã, mas o efetivo funcionamento do sistema político continuava caracterizado por corrupção e clientelismo (SINTOMER, 2012).

A implementação do OP aconteceu pela primeira vez em Porto Alegre, no ano de 1989, mas, ainda hoje, sua adesão é considerada baixa. Dos 5570 municípios existentes no país, 194 haviam aplicado o instrumento até o ano de 2004, segundo estudo realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG (UFMG, 2004 *apud* COSTA, 2010). No estado do Rio de

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

Janeiro, esse número foi ainda menor, pois apenas três municípios haviam implementado o orçamento participativo, a saber: Angra dos Reis, Barra Mansa e Volta Redonda. A pesquisa analisou ainda a continuidade do processo de participação. Dos 194 municípios, 26 realizaram o processo para além de três gestões administrativas, o que nos provoca uma reflexão sobre a aplicação da legislação e a validade do processo de tomada de decisão em detrimento dos governos vigentes. Dados mais recentes do Atlas Mundial do Orçamento Participativo apontam que até 2016, 436 iniciativas locais ocorreram no país (LUCHMANN; ROMÃO, 2020).

Entretanto, para além de criar um espaço de deliberação coletiva entre sociedade civil e gestão pública, importa encaminhar e colocar em prática as demandas sociais, o que nos remete ao conceito de efetividade da participação social. Sendo assim, as ações direcionadas pela sociedade civil no orçamento público, a trajetória da participação social e as suas conquistas no cenário nacional são o foco de nossa análise realizada a partir de estudos sobre as produções acadêmicas desenvolvidas nos programas de pós-graduação, em diferentes regiões do Brasil. Este tipo de análise, denominado como estado da questão (EQ), se trata de uma caracterização do objeto de estudo com o propósito de detalhar e delimitar seu campo de atuação “por meio de levantamento bibliográfico seletivo, restrito aos estudos e parâmetros próximos às especificidades do interesse do pesquisador” (NÓBREGA; THERRIEN, 2004, p. 8). Assim, o EQ tem como objetivo contribuir com a elaboração de um panorama da proposta em análise, conhecer as produções científicas sobre o tema e analisar as categorias teóricas e a sua relevância.

Nessa perspectiva, consideramos relevante desenvolver uma análise do tipo estado da questão para conhecer o desenvolvimento da política pública e da gestão pública compartilhada com análise da abordagem das pesquisas científicas, os principais debates e experiências, de forma a compreender como o OP contribui com efetividade na participação social. Para desenvolver esse trabalho, adotamos como metodologia a pesquisa qualitativa, com levantamento e análise bibliográfica dos trabalhos científicos extraídos do portal de catálogos de teses e dissertações da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A pesquisa em tela teve como propósito identificar os efeitos da atuação da sociedade civil para a gestão pública, de modo a conhecer (ou caracterizar) as análises. Buscou-se igualmente identificar a existência de experiências similares nesse campo e como estas se desenvolveram.

### O PERCURSO METODOLÓGICO

As buscas ocorreram exclusivamente no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e, como dito anteriormente, analisamos tanto dissertações quanto teses. Num primeiro momento, buscamos conhecer o funcionamento da Plataforma e como encontrar os títulos mais pertinentes à pesquisa. O catálogo fornece 12 filtros diferentes com o propósito de refinar as buscas (quadro 1) e demanda que seja utilizado o operador booleano AND nas buscas avançadas, nas quais se faz o refinamento ou combinações pertinentes.

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

Quadro 1 – Quadro de filtros do Catálogo de teses e dissertações CAPES

Filtros	Tipo: Todos
	Ano: Todos:
	Autor: Todos
	Orientador: Todos
	Banca: Todos
	Grande área do conhecimento: Todos
	Área do conhecimento: Todos
	Área de avaliação: Todos
	Área de concentração: Todos
	Nome do Programa: Todos
	Instituição: Todos
	Biblioteca: Todos

Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao uso dos filtros, cabe salientar que nenhum deles foi selecionado, ou seja, utilizamos todos os elementos relativos aos trabalhos pesquisados. No entanto, eles contribuíram com as análises dos resultados.

A primeira busca realizada no catálogo utilizou duas palavras chaves centrais ao campo de pesquisa, assim como a aplicação do operador booleano AND com o propósito de conhecer como se dariam os resultados. Importa considerar que a ordem com a qual os descritores foram alocados no buscador interferiram diretamente nos resultados sobre as pesquisas existentes. Isso também foi percebido quando alteramos a ordem das palavras e se elas estavam escritas em caixa alta ou caixa baixa.

Quadro 2 – Quantitativo de pesquisas por descritores

<i>Descritores / Palavras-Chave</i>	<i>Resultados</i>
<i>Orçamento participativo AND Participação social</i>	1708
<i>Participação social AND Orçamento participativo</i>	1195
<i>participação social AND orçamento participativo</i>	1299

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024  
Páç: 121-138

<i>"participação social" AND "orçamento participativo"</i>	45
<i>"Participação social" AND "Orçamento participativo"</i>	44

Fonte: Elaboração própria.

Os mesmos termos, utilizados de maneiras diferentes apresentaram uma discrepância no número de títulos existentes. Dessa forma, percebemos que a ordem e o padrão de escrita alteram diretamente nos resultados encontrados, o que nos fez elaborar um padrão de redação, a partir do qual todas as palavras foram escritas entre aspas e em caixa baixa para haver a menor variação possível de resultados e que estes fossem o mais fidedignos possível ao tema central.

Para o recorte temporal, inicialmente consideramos no período de 10 anos de pesquisa, considerando que a elaboração do orçamento público é anual e que haveria um número alto de estudos. No entanto, os resultados mostraram a necessidade de ampliar esse recorte para os estudos anteriormente realizados, pois o orçamento participativo não é uma realidade em âmbito nacional e ainda são poucas as experiências sobre o tema. A exemplo, é possível citar que quando indicamos a palavra orçamento participativo no catálogo Capes, aparecem 490 trabalhos com esse título.

Após conhecer o funcionamento do buscador e analisar os primeiros resultados levantados (quadro 2), fizemos a seleção das palavras chaves que seriam a referência para construção desse artigo e como elas poderiam ser combinadas no momento da pesquisa, sendo alocadas da seguinte forma: "orçamento participativo AND "democracia" AND "participação social"; "orçamento participativo" AND "participação social"; orçamento participativo AND participação social AND efetividade"; orçamento participativo AND efetividade AND participação social AND orçamento público. Além disso, utilizamos outro operador booleano, o OR de acordo com as orientações do manual do portal de periódicos da CAPES (quadro 3).

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

### Quadro 3 – Descritores utilizados na pesquisa e seus resultados

Item/ Numeração	Descritores	Nº de títulos
1	"orçamento participativo AND "participação social"	45
2	"orçamento participativo AND "democracia" AND "participação social"	25
3	"participação social" AND orçamento participativo OR orçamento público AND "efetividade"	8
4	"orçamento participativo" AND "participação social" AND "efetividade"	5
5	"orçamento público" AND "participação social" AND "efetividade"	3
6	"orçamento participativo" AND "participação social" AND "PPA"	1

Fonte: Elaboração própria.

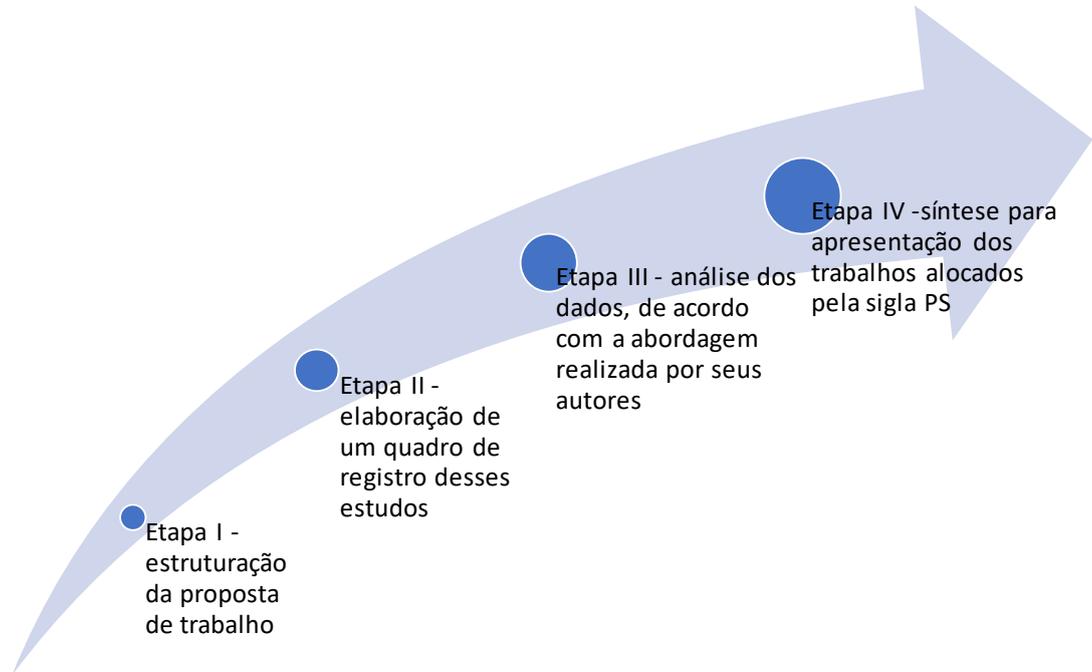
Para o desenvolvimento da análise, realizamos uma combinação entre as diferentes pesquisas, através de um comparativo entre os descritores e seus resultados, conforme apresentado no quadro 3. Sendo assim, foi possível identificar os títulos que estavam presentes em mais de uma seleção de resultados, daqueles que apareceram apenas em um descritor, num total de 51 títulos.

A sistematização desses títulos ocorreu em quatro etapas denominadas como I, II, III e IV (figura 1). A etapa I contou com estruturação da proposta de trabalho, a seleção dos descritores e as pesquisas para encontrar as elencáveis. A etapa II contou com a elaboração de um quadro de registro desses estudos e um sistema de dados e divididos em: i) autor, ii) título, iii) tipo do trabalho (tese ou dissertação), iv) ano, v) instituição, vi) região, vii) palavras-chave, viii) resumo e ix) abordagem categorizada. A etapa III foi de análise dos dados, de acordo com a abordagem realizada por seus autores. A abordagem dividiu a pesquisa em Políticas Públicas (PP) e Participação Social (PS). Ainda que todos os títulos fossem referentes ao orçamento, a delimitação foi necessária para conhecer se a pesquisa abordou a participação na política pública orçamentária, denominada como PS ou referiu-se ao orçamento para promoção de políticas setoriais, denominadas de PP. Esse artigo deu destaque aos títulos que trataram da participação social no orçamento com vistas a compreender os estudos direcionados à efetividade da participação social e a gestão pública. Os estudos do orçamento, pelo viés de políticas públicas setoriais, como por exemplo a política de saúde ou educação, poderiam fugir à proposta da participação social em si e focar no desenvolvimento da política pública, fugindo ao nosso foco de análise, logo, foram descartados. Por fim, na etapa IV, elaboramos um texto síntese para apresentação dos trabalhos alocados pela sigla PS. Essa etapa de análise das partes que integram os achados nos direcionou para elaboração final do presente trabalho.

Figura 1 – Etapas de sistematização das informações

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024  
Pág: 121-138



Fonte: Elaboração própria.

Cabe destacar que a metodologia descrita buscou refinar o dado, de forma que pudéssemos chegar ao nosso objetivo de análise. Na seção seguinte apresentaremos os resultados e análises das pesquisas.

### ANÁLISE DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS

De posse dos principais descritores, todos relacionados entre si, compreendemos que a combinação “orçamento participativo” AND “participação social” numerados no item 1 do quadro 3 é a mais abrangente, abarcando assim o maior número de títulos encontrados (45). Observamos que todos os 25 títulos encontrados a partir dos descritores do item 2 estão contidos na busca anterior, representando uma intercessão entre os temas, mesmo após acrescida a palavra “democracia”. O mesmo aconteceu com os resultados dos descritores do item 4. Entretanto, dos 8 títulos resultantes da busca “participação social” AND “orçamento participativo” OR “orçamento público” AND “efetividade”, 5 não foram citados em outras buscas. Para os descritores “orçamento participativo” AND “participação social” AND “PPA”, encontramos uma pesquisa.

O uso do operador booleano OR faz um refinamento maior das palavras-chave e por isso, mesmo que essas sejam semelhantes às buscas do item 4, os resultados foram diferentes. Já os resultados da pesquisa dos descritores do item 5 apresentaram 3 títulos, semelhantes às buscas do item 3. Para compreender como isso ocorreu, procuramos analisar os títulos e as palavras-chave a partir dos quais esses dados são catalisados pelos buscadores. Uma das hipóteses era de que as

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

palavras chaves elencadas pelos autores em suas pesquisas precisam ser idênticas às que são colocadas nos descritores no momento de realizar as buscas, e quando não, ficam excluídas da pesquisa. Dessa forma, constatamos a importância de considerar as diferentes combinações entre as palavras-chave a fim de enriquecer as buscas e qualificar o processo de análise.

No intuito de conhecer as palavras-chave mais utilizadas e aquelas que também poderiam ser agregadas ao conjunto de descritores, fizemos um levantamento, por meio de um filtro aplicado aos resumos, do total de abordagens nas pesquisas e as disponibilizamos em tabela. Foi possível observar que as palavras mais recorrentes coincidem com os descritores elencados para as buscas, assim como integram outros assuntos correlacionados ao tema, como, gestão pública e controle social. Cabe destacar que em muitos momentos a palavra participação foi utilizada para se referir à participação social ou popular e por isso, encontrada um maior número de vezes.

Tabela 1 – Descritores mais recorrentes

<b>Categorias</b>	<b>Nº de trabalhos</b>
Efetividade	2
Democracia	14
Participação social	13
Orçamento público	0
Orçamento participativo	21
Participação	22
Controle social	3
Experiência	11
Mobilização	3
Audiência pública	3
Gestão participativa	2
Gestão pública	9
Plano Plurianual – PPA	1
Peças orçamentárias	0
Indicadores	2

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, as palavras “peças orçamentárias<sup>1</sup>”, “plano plurianual -PPA” e “indicadores”, também palavras centrais ao tema, tiveram baixa incidência. Com relação à palavra

---

<sup>1</sup>O orçamento público é composto por três peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Anual Orçamentária (LOA). A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA à medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre as metas e prioridades, além das metas fiscais. A Lei Orçamentária Anual consiste no instrumento de planejamento operacional que estima e fixa as receitas necessárias para um exercício financeiro, com base numa receita estimada. Além disto, é responsável pela realização dos programas, objetivos, diretrizes e das metas estabelecidas no PPA. O Plano Plurianual é o instrumento de

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

indicadores, as duas vezes em que foi citada, teve o propósito de indicar a elaboração de algo, sentido diferente daquele que visa a construção de mecanismo de mensuração de resultados da política pública, considerado mais adequado neste estudo. O mesmo ocorre com a análise das peças orçamentárias, pois é através delas que podemos identificar se a política pública, oriunda da participação social, foi ou não implementada. Apenas um trabalho mencionou o PPA.

A partir dos dados levantados, identificamos 51 pesquisas que correspondiam de forma abrangente ao tema proposto (tabela 2) e partir delas, iniciamos uma análise mais minuciosa dos trabalhos. Inicialmente, foi possível perceber que a despeito da baixa adesão da prática de orçamentos participativos na região Sudeste, a maior parte das pesquisas realizadas prevalecem tanto nessa região como no Sul, o que configura mais de 63% do OP no Brasil (MEIRA; OLIVERIA; SANTANA; 2013). As pesquisas na região Sudeste concentraram-se da seguinte forma: 07 em São Paulo (SP), 04 delas realizadas em Minas Gerais (MG), 04 no Rio de Janeiro (RJ) e 03 no Espírito Santo (ES). Já no Sul, 10 pesquisas foram realizadas no Rio Grande do Sul (RS), sendo 07 delas sobre a experiências de Porto Alegre ou uma análise comparativa com a cidade e 03 pesquisas no Paraná (PR). A região Nordeste também chamou a atenção pelo relativo alto número de análises, sendo 03 em Pernambuco (PE), 05 no Ceará (CE), 03 na Bahia (BA) e 01 nos estados do Rio Grande do Norte (RN), Piauí (PI), Paraíba (PA) e Maranhão (MA). As pesquisas refletem o crescimento das experiências do OP no Nordeste a partir dos anos 2000 (MEIRA; OLIVERIA; SANTANA; 2013). A região Norte teve 1 estudo realizado na Universidade da Amazônia e a região Centro Oeste teve 4 estudos realizados em Brasília, sendo 1 deles uma análise comparativa entre o Orçamento Participativo aplicado em Porto Alegre e o sistema similar em Montevideo, no Uruguai.

Tabela 2 - Caracterização das pesquisas por região, Tipo de IES e produção

REGIÃO		TIPO DE IES		TIPO DE PRODUÇÃO	
		PÚBLICO	PRIVADO	DISSERTAÇÕES	TESES
Centro oeste	4	2	2	4	0
Nordeste	1	1	0	14	1
	5	5			
Norte	1	1	0	1	0
Sudeste	1	1	3	14	4
	8	5			

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024  
Pág: 121-138

Sul	1	1	2	7	6
	3	1			
<b>Tota</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>			

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere às instituições de ensino superior - IES, 86% são instituições públicas, enquanto 14% são privadas. Quanto ao tipo de produção acadêmica, 78% são de dissertações e 22% teses. Considerando o recorte temporal, 30 pesquisas foram realizadas após 2011 e enquanto 26 foram realizados antes da plataforma Sucupira, o que dificulta o acesso, pois muitos não foram encontrados em outros canais de busca e não estavam disponíveis na plataforma.

Com o propósito de conhecer a efetividade da participação social no orçamento participativo verificamos os objetivos, as metodologias e os pressupostos teóricos, a fim de estabelecer a relação entre as produções científicas analisadas e suas contribuições para a análise proposta. Assim, dividimos a pesquisa em duas abordagens: as que estavam direcionadas à análise da política orçamentária de forma geral e as que faziam referência ao orçamento a partir de alguma política pública em específico. Com relação às pesquisas que tratavam do orçamento associado às políticas específicas, encontramos 23 trabalhos, sendo as políticas públicas de saúde, educação e gestão urbana as mais recorrentes. Já as relacionadas à participação social no orçamento participativo, totalizam 28 trabalhos, sendo 13 deles anterior à plataforma Sucupira, ainda que desse número, apenas 2 não tenham sido localizados em nenhuma plataforma, totalizando 25 títulos elegíveis para análise.

Do total de títulos elegíveis, 23 tiveram como foco da análise da participação social no Orçamento público, com vieses diferenciados, como o processo de democratização do país a partir da participação social, os resultados da participação para o empoderamento social, análise de experiências em municípios do Brasil, análise das audiências públicas na gestão democrática. Duas pesquisas foram descartadas no processo de análise por fugir ao tema discutido, são elas os trabalhos de Favreto (2016) e Batistas (2016).

Tabela 3 - Caracterização dos títulos elegíveis por região, Tipo de IES e produção

<b>CARACTERIZAÇÃO DOS TÍTULOS POR REGIÃO</b>				
REGIÃO	TIPO DE IES		TIPO DE PRODUÇÃO	
	PÚBLICO	PRIVADO	DISSERTAÇÕES	TESES
Centro oeste	1	2	3	0
Nordeste	9	0	8	1
Norte	1	0	1	0

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

Sudeste	5	2	5	2
Sul	6	2	6	2
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>5</b>

Fonte: Elaboração própria

A tabela 3 apresenta as especificações das pesquisas elegíveis para análise, considerando o critério de seleção apontado na metodologia. Observamos que as pesquisas inventariadas contemplaram todas as regiões do Brasil, no entanto, concentraram-se na região nordeste e em seguida sul. Os títulos relativos à pesquisa, são em maioria dissertações, bem como foram elaboradas em IES públicas. As publicações foram redigidas do período que vai de 2001 a 2020, o que nos possibilita um panorama temporal diversificado, principalmente, no que se refere aos mandatos políticos nos quais a política do Orçamento participativo foi implantada. Nesse sentido, a pesquisa intitulada *Accountability em instituições participativas: O Orçamento Participativo no Recife (2001-2006)*, de Rosicleide Galdino de Araujo (2008), buscou analisar as contribuições do OP para o processo de democratização e participação social, com viés na prestação de contas, segundo a gestão política partidária vigente no período. Outra pesquisa que trata da implementação do orçamento participativo e a relação com a sociedade civil e interesses partidários é o de Ane Barbara Voidelo, com o título *Agências internacionais e interesses eleitorais em um processo de orçamento participativo: O caso do "orçamento do povo" em Toledo/PR*. Essa análise que envolve a ação político partidária se faz necessária pois de acordo com Grazia e Ribeiro (2003) as inovações políticas administrativas, como o OP, dependem mais de mobilização social e partidos políticos responsáveis pela administração local, do que propriamente a densidade ou o volume demográfico.

A tônica das discussões se deu por meio de análise de experiência, visto que 18 pesquisas abordaram as práticas municipais e 1 em nível regional. Foram abordadas as experiências nas cidades de Recife (PE)<sup>2</sup>, Araraquara (SP), Belo Horizonte (MG), Vitória da Conquista (BA), Volta Redonda (RJ), Cariacica (RJ), Distrito Federal, São Luiz (MA), Fortaleza (CE), Teresina (PI), Porto Alegre (RS), Toledo (PR), e Cidade Ocidental (GO). Para além desses municípios, um dos títulos avaliou as experiências das audiências públicas em 09 municípios ao mesmo tempo, sendo eles: (Mocajuba-PA; Barra dos Coqueiros-SE; Anísio Abreu-PI; Pedra Preta-MT, Tesouro -MT; Gararema-SP; Alfredo Chaves – ES; Matinhos -PR; Porto Vitória -PR, dois em cada região brasileira, com exceção da região norte, devido a insuficiência documental nos portais da transparência. Importa destacar que essa pesquisa foi realizada pela Universidade da Amazônia. Houve uma análise estadual referente estrutura e aplicação da política orçamentária de Goiás.

<sup>2</sup> O município de Recife foi abordado em dois estudos, enquanto o município de Porto Alegre foi abordado em quatro.

# DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

## Quadro 4 – Quadro das pesquisas com análise de experiência

Autor	Título	Síntese
Silva, Cilena Maria Da.	<b>Movimento Popular e Participação: Estudo sobre os Delegados do Orçamento Participativo do Recife 1997-2000</b>	Análise de experiência a fim de compreender a relação Estado sociedade
Araújo, Rosicleide Galdino De	<b>Accountability em instituições participativas: O Orçamento Participativo no Recife (2001-2006)'</b>	Análise de experiência do OP com foco na gestão política partidária
Máximo, Kátia Maria	<b>Comunicação do Orçamento Participativo de Belo Horizonte: análise dos instrumentos e ações adotados pela administração municipal com vistas à mobilização e participação social</b>	Análise de experiência da ação comunicativa na mobilização para o OP
Lima, Tereza Davila Do Nascimento	<b>Democracia e participação no contexto local: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012</b>	Análise de experiência do OP e sua contribuição para o processo de democratização do país.
Guimaraes, Catarine Elaine De Souza Amaral.	<b>Democracia e controle social: a experiência do orçamento popular de Teresina - Piauí (2005-2013)'</b>	Análise de experiência do OP a fim de identificar inovação e controle social através da participação e fortalecimento da sociedade civil e democracia.
Silva, Elielson Carneiro Da	<b>A democratização em questão: a dinâmica e os resultados da participação no orçamento participativo de Araraquara</b>	Análise de experiência do OP para conhecer as condições assimétricas de participação social e a democratização
Novaes, Flávio Santos	<b>Orçamento Participativo de Vitória da Conquista-BA: uma gestão pública societal?</b>	Análise de experiência do OP e sua contribuição para democratização da gestão pública
Nogueira, Fernando Simoes	<b>A transformação das formas de engajamento associativo no contexto da institucionalização do orçamento participativo de Porto Alegre'</b>	Transformações na estrutura e organização do OP e engajamento social
Silva, Janaina Ruviano Da	<b>A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre'</b>	Caracterização dos atores envolvidos e as condições assimétricas de participação social
Beras, Cesar André Luiz.	<b>Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004</b>	Análise da organização do OP e democratização das relações entre o Poder Público Local (Estado) e a comunidade (Sociedade Civil)
Martins, Ura Lobato	<b>Cidadania e Democracia Participativa: um estudo do orçamento participativo adotado pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro</b>	Limites e as possibilidades de a política de elaboração do orçamento participativo
Oliveira, Priscila Nolasco De	<b>Democracia e Participação Social: Um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal'</b>	Análise da participação da sociedade civil no OP e suas imbricações na cultura política local e na agenda pública
Bruce, Karin Brandão	<b>Entre os limites da Cultura Política e o fortalecimento da Sociedade Civil: o processo do Orçamento Participativo no município de Cariacica'</b>	Análise o processo de construção, implementação e avaliação da experiência, além de descrever todo o ciclo metodológico do orçamento participativo
Pimentel, Cassiano Ricardo Santos.	<b>Gestão Pública e democracia participativa: uma análise do orçamento participativo</b>	Análise da elaboração, o planejamento e a execução do orçamento participativo como ferramenta de gestão
Barbosa, Amanda Silva.	<b>O orçamento participativo como instrumento de alargamento da democracia: limites e possibilidades da experiência de Fortaleza</b>	Análise de experiência do OP para conhecer seus e possibilidades

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº 2- JUL/DEZ 2024

Pág: 121-138

Voidelo, Ane Barbara	<b>Agências internacionais e interesses eleitorais em um processo de orçamento participativo: O caso do "orçamento do povo" em Toledo/PR</b>	Implementação do orçamento participativo, relação com a sociedade civil e interesses partidários
Silva, Marcelo Kunrath	<b>Construção da "Participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS</b>	Analisar os fatores explicativos da participação social em canais de participação direta na gestão pública municipal
Unior, Reginaldo Da Motta Correa De Melo.	<b>O papel das audiências públicas orçamentárias: análise sobre a participação social na construção do orçamento público em municípios do Brasil</b>	Conhecer se as audiências públicas são um efetivo elemento de participação social
Oliveira, Kenia Rodrigues De.	<b>Participação social na política orçamentária do estado de Goiás: análise de audiências públicas realizadas pela comissão de finanças, tributação e orçamento da assembleia legislativa no ano de 2011</b>	Conhecer a efetividade das audiências públicas como mecanismo da participação social

Fonte: elaboração própria a partir do Repositório de Teses e Dissertações da CAPES.

Cabe destacar que, apesar das audiências públicas do orçamento serem uma obrigatoriedade de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o orçamento participativo não o é, por isso, sua aplicação passa por vontade política. Os trabalhos de Unior (2020) e Oliveira (2012) focaram no tema das audiências públicas para efetividade da participação social.

Como apontado no quadro 4, das 25 pesquisas, 19 delas basearam-se no estudo de experiências, mesmo que com tratativas diferentes, considerando para isso a análise da implementação, execução e resultados (3), limites e possibilidades da política (5), conexão da participação com a gestão política (2), análise de participação social e seus reflexos (2), canais de participação, incluindo as audiências públicas (3), ações comunicativas e mobilização (2), caracterização dos atores envolvidos e as condições assimétricas de participação social (1) e transformações históricas pelas quais a política passou (1).

Com relação às análises referentes ao fortalecimento da democracia no país, em consonância com a CF/88, 6 autores abordaram o orçamento participativo como um caminho. As pesquisas buscaram explorar a relação entre Estado e sociedade civil, democracia participativa e representativa e os limites e possibilidade do processo democrático. Do total das pesquisas, 4 delas o fizeram correlacionado à análise de experiência.

Por fim, a desproporção entre a produção de teses e dissertações sobre o tema nos chamou a atenção. Ao observar o objetivo de estudo das teses, 3 delas referem-se à análise da democracia, 04 fazem a análise de experiências e 01 traz uma análise comparativa entre o Brasil e o Uruguai. Esse dado pode indicar que as pesquisas de mestrado não têm continuidade ou que as discussões se esgotam nessas pesquisas, mas não temos elementos suficientes para proceder com essa análise.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº2- JUL/DEZ 2024  
Pág: 121-138

A construção do EQ é um exercício denso para o pesquisador que o faz refletir metodologicamente sobre a forma como deve tratar a temática, as palavras-chave que melhor classificam, a fim de qualificar sua divulgação junto à comunidade científica. E assim se inserir no debate, visto que o uso de palavras diferentes ou, mesmo, a não seleção de palavras, tem interferência direta nos resultados e por conseguinte, nas pesquisas a serem conhecidas. Dessa forma, faz-se necessária uma avaliação rica de quais palavras atribuem significado e teor ao problema abordado.

Sendo assim, a partir da proposta inicial de conhecer as abordagens desenvolvidas, identificamos que as 25 pesquisas analisadas nesse artigo buscaram contribuir de forma holística com a análise da participação social no orçamento participativo, considerando para tanto os processos desenvolvidos, as mobilizações, os agentes sociais e políticos e os sistemas político partidários. Um tema comum a todos os trabalhos é o fortalecimento do processo democrático, a partir da participação social, compreendendo o OP como uma instância participativa.

Na busca por conhecer os títulos verificamos que nenhum deles estuda as peças orçamentárias, mais especificamente a PPA, peça chave no orçamento e nem se dispuseram a elaborar indicadores para medir a efetividade da participação social, caminho estratégico quando se trata de avaliação de políticas públicas.

Compreendemos a importância do trabalho do tipo estado da questão sobre a pesquisa orçamentária e a partir da metodologia proposta, consideramos que ainda existem poucos estudos no âmbito da política orçamentária participativa e a participação social referente a ela. Ao mesmo tempo, as experiências realizadas têm sido a tônica das produções científicas e podem contribuir com a compreensão, bem como replicação da política.

### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

**BACKSCHAT, Tânia Mara da Silva; LANZA, Líria Maria Bettiol. ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTROLE SOCIAL: a realidade das cidades pequenas. UEL. In: II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/ii-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>. Acesso em: 10 jan.de 2021.**

**BERBERIAM, Cynthia de Freitas Q; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista TCU, n. 131 set/dez. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/11>. Acesso em: 10 jan.de 2021.**

CORREIA, Maria V. Costa; BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios do controle social na atualidade. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012

## DIÁLOGOS POSSÍVEIS

ISSN 2447-9047  
VOLUME 23, Nº2- JUL/DEZ 2024  
Pág: 121-138

COSTA, Ana Maria; VIEIRA, Natália Aurélio. Participação e controle social em saúde. In: A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz, vol. 3. pp. 237-271, 2013.

FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Vol. 19, Nº. 2, p. 236-271, 1998.

GRAZIA, de Grazia & RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiência de orçamento participativo no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 2003.

LUCHMANN, LÍGIA; ROMÃO, Wagner. Dados orçamentos participativos. In: DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; JÚLIO, Simone (Org.) Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, Epopeia e Oficina, Portugal, 2020.

MEIRA, Thiago Augusto Veloso Meira; OLIVEIRA, Daniel Coelho de Oliveira; SANTANA, Vagner Caminhas. Mapeamento das experiências brasileiras de Orçamento Participativo (1989-2008). Revista Digital. Buenos Aires, Año 18, Nº 184, Septiembre de 2013. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/>

NÓBREGA-TERRIEN, S. M.; TERRIEN, J. Os trabalhos científicos e o estado da questão: Reflexões teórico-metodológicas. Estudos em avaliação educacional. V.15, nº.30, p.5-16, 2004. DOI <http://dx.doi.org/10.18222/ae153020042148>.

SANTOS, R. de C. Plano plurianual e orçamento público. Brasília. CAPES, 2010.