



**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL
EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**ORÇAMENTO CIDADÃO, MAIS UMA CAMADA DE
APRIMORAMENTO: TRAZENDO A SOCIEDADE PARA A
ELABORAÇÃO**

CLARICE FERNANDES MARINHO

BRASÍLIA - DF

2026

ORÇAMENTO CIDADÃO: TRAZENDO A SOCIEDADE PARA A ELABORAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Clarice Fernandes Marinho

Orientadora: Rosana de Freitas Boullosa

Co-orientadora: Tatiana Lemos Sandim

Brasília - DF

2026

M3389o Marinho, Clarice Fernandes

Orçamento cidadão, mais uma camada de aprimoramento:
trazendo a sociedade para a elaboração / Clarice Fernandes
Marinho. -- Brasília: Enap, 2026.

210 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa

Co-orientação: Profa. Dra. Tatiana Lemos Sandim

1. Orçamento Público. 2. Orçamento Participativo. 3.
Transparência Governamental. 4. Participação Social. 5.
Comunicação Pública. 5. Análise do Discurso. I. Título. II.
Boullosa, Rosana de Freitas oriente. III. Sandim, Tatiana
Lemos co-orient.

CDD 352.48

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluna: Clarice Fernandes Marinho

Ano de Ingresso: 2023

Título da Dissertação: Orçamento Cidadão. mais uma camada de aprimoramento : Trazendo a sociedade para a elaboração.

Orientadora: Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa

Coorientadora: Profa. Dra. Tatiana Lemos Sandin

Avaliadores: Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho
Profa. Dra. Julia Alves Marinho Rodrigues
Profa. Dra. Paula Chies Shommer

Avaliação:

- ☒ Aprovada
☐ Aprovada com ressalvas
☐ Reprovada

Brasília, 8 de maio de 2026

DocuSigned by:

952955C2BDE34B5

Avaliador

Assinado por:

1BAD21C30B854CC

Avaliadora

Assinado por:

630425D15F0D447

Avaliadora

DocuSigned by:

89F1E71C42D8473

Coorientadora

DocuSigned by:

A04210F988455410E

Orientadora

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL

REPUBLICA DEPARTAMENTAL DE REGISTRO

CLARICE FERNANDES MARINHO

**ORÇAMENTO CIDADÃO, MAIS UMA CAMADA DE
APRIMORAMENTO: TRAZENDO A SOCIEDADE PARA A
ELABORAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 08 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa, Orientadora - ENAP

Profa. Dra. Tatiana Lemos Sandim, Co-orientadora - UnB

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho - ENAP

Prof. Dra. Paula Chies Schommer - UDESC

Dra. Júlia Alves Marinho Rodrigues - UnB

Ao meu marido Tiago, com toda a verdade do meu coração, pela base forte de apoio na jornada, e aos nossos lindos filhos Maian e Leone, que anseiam há tempos pela etapa 10 e, despretensiosamente, provocam-me à reflexão se, diante do contato com tanto conhecimento transformador, chego ao fim ou se “a jornada começa agora”, como na vinheta de Pokémon.

À minha mãe, fonte infinita de inspiração e suporte, ao meu amado pai e ao enorme coração da Fê.

Aos meus sogros e à rede de apoio que tecem em pura bondade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço e celebro minhas amizades, capazes de construir uma pesquisadora. Grata pela maestria e carinho ao abraçar a causa, amiga Priscilla Pimentel. Grata, comadre Paula Montenegro, pela compaixão em estender a mão. Grata pela prontidão, amiga Ludmila Viegas e amiga Fabiany Vellasco.

Agradeço por cada precioso “sim” para conversar sobre orçamento público, formando uma grande roda (ou filme?) com partes do meu percurso de vida: pai e amadas irmãs Fernanda Marinho e Dayane Fernandes, primas do crescer junto Denise Guedes, Ana Luiza Marinho e Daniela Marinho, amada cunhada Sabrina Romeiro, queridos Tio Paulo Generino e Deusdália, que me conhecem desde criança, parceira de corrida Tula Andreлина, companheiras da banda Tatiana Gushiken, Rachel Rianeale e Ellen Cristina, amiga de puerpério Andreia Beatriz, queridos colegas do trabalho no GDF Paiva, Bruno, Alessandro e Thaís, Jaqueline, melhor vizinha do mundo, Fabiano, generoso pai na escola das crianças.

Agradeço pelas gentilezas gratuitas que viabilizam projetos. Grata, querido cunhado Thiago Lopes, pelo apoio sincero. Thallita Silva, agradeço muito pelo espaço para aprendizados nas oficinas do INESC e pela recepção de uma roda de conversa. Obrigada pelo tempo dedicado a conversar sobre o mestrado, Marcelo Prudente, contribuindo, justamente, para este tema. Obrigada pela generosa ajuda na roda de conversa, Dalmo Pereira. Grata, chefes Elaine Xavier e Samantha Lemos, pelo apoio nesta extensa trajetória de árdua harmonização dos estudos com o trabalho na Secretaria de Orçamento Federal.

Agradeço pela oportunidade de acessar, como servidora pública, uma excelente estrutura de estudos voltada à melhoria de políticas públicas, junto à querida turma VI do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP. Agradeço pela acolhida, pelas escutas e trocas preciosas junto ao Grupo de Pesquisa Mirada ao Revés. Grata pela generosidade e privilégio do seu olhar, co-orientadora Tatiana Sandim. Grata, orientadora inspiradora Rosana Boullosa, por colocar no meu caminho, por meio da leitura e do exemplo, a possibilidade de mirar cada arena da vida como espaço de cidadania plena, democrático, integrado, naturalmente parte da ciência que faço, criticamente.

*“O diálogo é este encontro dos homens,
mediatizados pelo mundo, para pronunciá-lo... -*
Paulo Freire

*“Budgeting is about translating financial resources
into human purposes.” – Aaron Wildavsky*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

CGU - Controladoria-Geral da União

CLIC - Colaboratório de Inovação Cidadã

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación

IA - Inteligência Artificial

IBP - International Budget Partnership

Inaf - Indicador de Alfabetismo Funcional

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

OC - Orçamento Cidadão

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

TT - Tesouro Transparente

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ETAPAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	29
QUADRO 2 - EXPRESSÕES DA CIDADANIA NA CIDADANIA FISCAL	58
QUADRO 3 - RESUMO DAS LIÇÕES APRENDIDAS DA LITERATURA.....	61
QUADRO 4 - QUADRO TEÓRICO-ANALÍTICO	64
QUADRO 5 - CONSOLIDAÇÃO DOS MARCOS DE MUDANÇA DOS OBJETIVOS DECLARADOS DO ORÇAMENTO CIDADÃO (2010 A 2024).....	73
QUADRO 6 - FREQUÊNCIA DE TERMOS NO ORÇAMENTO CIDADÃO (2010 A 2024).....	74
QUADRO 7 - RESPOSTAS PRÉVIAS DAS PERGUNTAS ANALÍTICAS	81
QUADRO 8 - ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS GRUPOS DAS RODAS DE CONVERSA	87
QUADRO 9 - ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DAS PESSOAS ENTREVISTADAS	92
QUADRO 10 - FONTES ENCONTRADAS EM PESQUISA LIVRE SOBRE CUSTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	94
QUADRO 11 - ACHADOS CONTEXTUAIS	101
QUADRO 12 - ESTRUTURA DE CLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS	104
QUADRO 13 - ACHADOS NA CATEGORIA “TRANSPARÊNCIA”	113
QUADRO 14 - ACHADOS DA CATEGORIA “COMUNICAÇÃO CIDADÃ/COMPREENSIBILIDADE”	118
QUADRO 15 - ACHADOS NA CATEGORIA “COMUNICAÇÃO CIDADÃ”, SUBCATEGORIA “RELEVÂNCIA”	121
QUADRO 16 - ACHADOS DA CATEGORIA “COMUNICAÇÃO CIDADÃ”/ SUBCATEGORIAS “UTILIZABILIDADE”, LOCALIZABILIDADE” E “PAPEL ATIVO DE LEITORES”	125
QUADRO 17 - ACHADOS NA CATEGORIA “EXPRESSÕES DA CIDADANIA NA CIDADANIA FISCAL”.....	128
QUADRO 18- RESPOSTAS PRÉVIAS COMPARADAS ÀS RESPOSTAS-SÍNTESE DO CAMPO.....	133
QUADRO 19 - RELAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ACHADOS COM OS SIGNIFICADOS SUBJACENTES.....	148
QUADRO 20 -SIGNIFICADOS SUBJACENTES AO OC E CATEGORIAS DE ACHADOS.....	167
QUADRO 21 -MATRIZ DE REDESENHO DO ORÇAMENTO CIDADÃO.....	171

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	29
FIGURA 2 - LINHA HISTÓRICA DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL.....	38
FIGURA 3 - ORÇAMENTO CIDADÃO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO	71
FIGURA 4 - NUVEM DE PALAVRAS MAIS CITADAS NOS TEXTOS DE APRESENTAÇÃO DO ORÇAMENTO CIDADÃO (2010-2024).....	74
FIGURA 5 - EXEMPLO DE ESFORÇO PARA COMPREENSIBILIDADE NO ORÇAMENTO CIDADÃO PLOA 2025.....	76
FIGURA 6 - SEÇÃO “PRIORIDADES” NO OC PLOA 2025	77
FIGURA 7 - MOTIVAÇÃO DO RECORTE ORÇAMENTÁRIO NO PLOA 2025	77
FIGURA 8 - ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO OC PLOA 2025	78
FIGURA 9 - CONVITES PARA FORMAÇÃO DE GRUPOS.....	85
FIGURA 10 - ESTRATÉGIA DE PESQUISA: CONFORMAÇÃO DAS DIRETRIZES	170

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - RODA DE CONVERSA (GRUPO 1).....	88
IMAGEM 2 - APRESENTAÇÃO_ RODA DE CONVERSA (GRUPO 4)	89
IMAGEM 3 - REGISTROS MOMENTO AQUECIMENTO (GRUPO 1)	89
IMAGEM 4 - ANÁLISE DO OC (GRUPO 1)	90
IMAGEM 5 -ANÁLISE DO OC (GRUPO 2)	90
IMAGEM 6 - ANÁLISE DO OC (GRUPO 3)	91
IMAGEM 7 - DEFINIÇÃO DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA NO OC PLOA 2026	111
IMAGEM 8 - CAPA OC PLOA 2026	116
IMAGEM 9 - CITAÇÃO DO PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL	124
IMAGEM 10 - ORÇAMENTO POR ÓRGÃOS_ OC PLOA 2026, PG.22	158

RESUMO

Esta pesquisa analisa o **Orçamento Cidadão (OC)**, publicação produzida pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, que apresenta o orçamento público federal em linguagem descomplicada, sob a lente da análise discursiva, no campo dos estudos críticos em políticas públicas. O estudo parte do entendimento de que instrumentos de transparência orçamentária não são apenas meios técnicos de divulgação de dados fiscais, mas também dispositivos discursivos que comunicam ideias sobre o orçamento público, o Estado e o papel do cidadão na democracia. O trabalho possui objetivo de dupla valência: descritivo-analítico e prescritivo. O percurso analítico articula os achados do campo em três eixos conceituais (transparência orçamentária, comunicação cidadã e expressões da cidadania na cidadania fiscal), e, junto a achados contextuais, sintetiza-os em significados subjacentes ao instrumento. Os resultados revelam que o OC comunica múltiplos significados desalinhados de seus ideários de instrumentalizar o efetivo exercício da cidadania, embora logre transmitir, em alguma medida, seu valor público de transparência. Prescrevem-se diretrizes e sugestões práticas para redesenho do OC que buscam espalhar esses valores para o nível de soluções específicas.

Palavras Chaves: Orçamento Cidadão; Transparência Orçamentária; Comunicação Cidadã; Cidadania Fiscal; Análise Discursiva.

ABSTRACT

This research analyzes Brazil's Citizens' Budget (Orçamento Cidadão - OC), a publication produced by the Federal Budget Secretariat of the Ministry of Planning and Budget, which presents the federal public budget in simplified language, through the lens of discursive policy analysis within the field of critical public policy studies. The study is grounded in the understanding that fiscal transparency instruments are not merely technical means of disseminating fiscal data, but also discursive devices that communicate ideas about the public budget, the State, and the role of citizens in democracy. The research pursues a dual objective: both descriptive-analytical and prescriptive. The analytical trajectory articulates empirical findings across three conceptual axes - budget transparency, citizen communication, and expressions of citizenship within fiscal citizenship - and, together with contextual findings, synthesizes them into the underlying meanings conveyed by the instrument. The results indicate that OC communicates multiple meanings that are misaligned with its declared aspiration to foster the effective exercise of citizenship, although it succeeds, to some extent, in conveying its public value of transparency. Based on these findings, the study proposes guidelines and practical recommendations for the redesign of the Citizens' Budget, aiming to extend these values toward the level of concrete solutions.

KEYWORDS: Citizens' Budget; Budget Transparency; Citizen Communication; Fiscal Citizenship; Discursive Policy Analysis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. O MÉTODO: MIRANDO O OC A PARTIR DOS SENTIDOS QUE COMUNICA	21
2.1. O que entendo por análise discursiva	21
2.2. Minha estratégia de pesquisa.....	26
3. O QUADRO TEÓRICO-ANALÍTICO: REUNINDO CONCEITOS QUE ATRAVESSAM O OC	30
3.1 Transparência Orçamentária.....	30
3.2 Comunicação Cidadã.....	40
3.3 Cidadania.....	42
3.4 Cidadania Fiscal	48
3.5 Aprendizados da literatura.....	58
4. O PERCURSO DE ANÁLISE DO OC.....	67
4.1. Descrição do objeto	67
4.2. Meus achados: análise das mensagens de apresentação e respostas prévias.....	72
4.3. Trabalho de campo: leituras com diferentes públicos	83
4.3.1. Achados contextuais	93
4.3.2. Construções analíticas sobre o OC	102
4.3.2.1 Transparência Orçamentária.....	111
4.3.2.2 Comunicação Cidadã.....	114
4.3.2.3 Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	126
4.4. Comparativo Respostas Prévias x Campo.....	129
4.5. Achados do contexto institucional: roda de conversa com colegas de trabalho....	139
4.6. Síntese Descritivo-Analítica: significados subjacentes ao OC.....	144
5. MATRIZ DE REDESENHO: DIRECIONANDO O OC À CIDADANIA....	169
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	178
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	183
APÊNDICES	196
Apêndice A – Mensagens de apresentação do OC (2010 a 2024)	196
Apêndice B – Roteiros das rodas de conversa.....	206

1. INTRODUÇÃO

Em 2008 e 2010, o Prêmio de Monografias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento e Orçamento, premiou trabalhos que abordaram e defenderam a elaboração de um documento simplificado da proposta orçamentária que o Poder Executivo envia anualmente ao Poder Legislativo. Esse documento foi chamado pelos autores desses trabalhos, Cavalcante (2008) e Albuquerque (2010), de Orçamento Cidadão, em linha com a recomendação da organização International Budget Partnership (IBP), a qual orienta a existência do *Citizens' Budget* e contabiliza esse instrumento em seu ranking internacional de transparência orçamentária.

O Orçamento Cidadão (OC) começou, assim, a ser elaborado pela SOF em 2010, referente ao projeto de lei orçamentária (PLOA) para o próximo ano, em meio à efervescência do tema transparência pública no país: no ano anterior, havia sido publicada a Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, que determinou a disponibilização em tempo real de informações de execução orçamentária e financeira de todos os entes federativos e acrescentou a transparência como componente da responsabilidade fiscal, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). No ano seguinte, foi publicada a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, que regulamentou dispositivos constitucionais de garantia de acesso a registros administrativos e informações de atos de governo em todos os temas.

Desde então, são 16 anos ininterruptos de publicação do OC, buscando tornar o assunto orçamento público mais acessível, provendo os cidadãos de conhecimento sobre quais recursos o governo dispõe e sua respectiva alocação no orçamento. Conforme constante na página do Orçamento Cidadão no site do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), constitui informação “essencial para o exercício da cidadania” (BRASIL, [s.d.]a). Sua disponibilização no site do MPO é anunciada nas mídias sociais desse órgão e uma parte do seu conteúdo é utilizada na apresentação, pela liderança da SOF, na coletiva de imprensa sobre o PLOA, anualmente.

Contudo, decorrido esse tempo, não houve avaliação ou discussão estruturada sobre seu alcance esperado ou efetivo, para além de poucos trabalhos acadêmicos. Suas mudanças de formato e conteúdo ao longo do tempo prescindiram de vínculo com estudos sobre esse instrumento. Assim, as dúvidas sobre a efetividade do OC são latentes, tanto em

termos de alcance quanto em termos de compreensão pelo cidadão comum, isto é, por pessoas sem letramento específico no tema orçamentário.

Em relação ao alcance da divulgação, dados de análise da página desse instrumento no site do Ministério do Planejamento e Orçamento revelam que, em 2024, entre agosto e dezembro - isto é, entre o mês de publicação do Orçamento Cidadão relativo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 e o mês de sua aprovação pelo Congresso Nacional -, a quantidade de acessos foi igual a 501. Esse número é pouco representativo para um instrumento que pretende apresentar o orçamento de forma simplificada e acessível a toda população. A título de comparação, a página do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2025 registrou, no mesmo período, 14.657 acessos, e a página do Ministério do Planejamento e Orçamento, 36.514 acessos¹.

Esses números alertam para um possível pouco alcance do documento, já que não se tem dados da transmissão indireta, ou seja, os acessos à informação do OC por meio da divulgação de seus números nos jornais, por exemplo. De todo modo, há espaço para sua melhor divulgação.

Já em relação à compreensão pelo cidadão comum, não há registro de pesquisas ou testes de aferição desse elemento no OC. Comenta-se, ainda, que sua elaboração não recebe contribuições da sociedade, como recomenda o IBP, prejudicando uma possível via de percepção da compreensão desse documento.

Ambas as discussões me interessam, pois integro desde 2023 a equipe da SOF responsável pela elaboração do Orçamento Cidadão, testemunhando e compondo esforços de aprimoramento, em adição aos esforços anteriores, tais como os dos citados colegas que defenderam, em suas dissertações, a existência desse instrumento. Soma-se a esse contexto o interesse pessoal na simplificação de textos, mesmo em documentos do cotidiano burocrático, especialmente a partir da visualização de como a linguagem técnica é utilizada como ferramenta de poder. Em reflexão sobre o trabalho com o OC, se a compreensão pelo cidadão sem o conhecimento especializado está ausente, para quê o trabalho de elaborar o Orçamento Cidadão e divulgá-lo? Existiria conexão do OC com o

¹ Dados do Google Analytics e referem-se à variável “visualizações”, no período de 1 de agosto a 31 de dezembro. Dados de anos anteriores restaram prejudicados por ter havido intenso manejo para organização do site após a mudança de Ministério da Economia para Ministério do Planejamento e Orçamento.

proclamado exercício da cidadania, tendo em vista que a compreensão não é um fim em si mesma?

Diante desses incômodos como servidora pública, minha preocupação como pesquisadora foi encontrar um caminho analítico com o qual eu pudesse, ao mesmo tempo, buscar entender a trajetória do OC como um instrumento de políticas públicas, e não apenas como uma peça técnica de comunicação, bem como propor possibilidades para seu aprimoramento com claras implicações para a democracia. Encontrei esse caminho nos estudos críticos em políticas públicas, um campo que adota práticas comunicativas, argumentos e discursos como materiais centrais de pesquisa e oportuniza múltiplos caminhos de análise, reconhecendo a existência e a legitimidade de múltiplas racionalidades (Boullosa, 2019). Trata-se de mirar o OC como dispositivo comunicativo carregado de ideias e discursos que produzem determinados sentidos sobre o orçamento público, ajudando a problematizar o espaço efetivamente oferecido ao exercício da cidadania no atual formato do Orçamento Cidadão.

Assim, este trabalho possui uma dupla valência de objetivos, uma descritivo-analítica e outra prescritiva. Na primeira, o OC foi problematizado como instrumento de políticas públicas, a partir de quadro teórico específico, resultante da confluência de três categorias analíticas: transparência orçamentária, comunicação cidadã e cidadania, inclusive na área fiscal. Esse quadro teórico apoiou, na segunda frente, a construção de princípios, diretrizes e sugestões de ações práticas para redesenho do OC como um instrumento discursivo de políticas públicas, isto é, com sua carga de ideias ancoradas no ideário de cidadania bem apresentado aos leitores.

A conceituação de transparência orçamentária tem como base o trabalho de Cavalcante (2008) e a visão crítica de Philipps e Stewart (2009) sobre as diferentes narrativas que impulsionaram a defesa pela transparência fiscal na década de 1990, especialmente advindas, por um lado, do Fundo Monetário Internacional (FMI), e, por outro lado, do International Budget Partnership (IBP). Nesse ponto, já se percebe que os termos “transparência orçamentária” e “transparência fiscal” se misturam, tal como na literatura encontrada sobre o tema.

A abordagem da comunicação cidadã apoia-se em publicações recentes da área de linguística debruçadas sobre pesquisas de acessibilidade de textos a diferentes públicos.

Elas abraçam a causa social que impulsiona o movimento da linguagem simples, em prol da compreensão por cidadãos em geral e não apenas por aqueles que detêm conhecimento técnico (Silva et al., 2024), porém com críticas a passos esquemáticos enrijecedores do dinamismo inerente à linguagem e que desconsideram o papel ativo do leitor (Mendonça e da Silva, 2025).

Na seção sobre cidadania, esse conceito é apresentado a partir do apanhado histórico e teórico feito por Costa e Ianni (2018), acrescido de contribuições da glotopolítica (Valle; Lagares, 2024), dos argumentos de justiça social bidimensional de Fraser (2002) e da visão experiencial de Dewey sobre democracia (1927).

A afirmação no artigo de Zigoni e Moroni (2022) sobre a estranha realidade de coexistência de ampla transparência orçamentária sem cidadania conduzirá à reflexão sobre a especificação do conceito de cidadania no campo fiscal. Assim, para a discussão sobre cidadania fiscal são apresentadas duas frentes percebidas na literatura: uma focada em tributação e outra, de maior relevo nesta pesquisa, focada na despesa pública, a qual tem forte aporte das experiências precursoras brasileiras com o orçamento participativo.

Desse modo, em reforço à importância da dimensão prescritiva desta pesquisa, o problema de pesquisa pode ser definido no seguinte enunciado: **Como aprimorar discursivamente o Orçamento Cidadão para se tornar um instrumento efetivo de cidadania?**

O desenvolvimento da resposta a essa pergunta está atrelado ao seguinte objetivo geral: **Propor diretrizes de redesenho do Orçamento Cidadão como um instrumento discursivo de política pública, orientado pela perspectiva da cidadania.**

Já os objetivos específicos deste trabalho buscam incluir a dimensão descritivo-analítica e estão estruturados do seguinte modo:

- A. Descrever a trajetória histórica do OC;
- B. Desenvolver quadro teórico-analítico, base da construção das três categorias de análise e redesenho;
- C. Analisar empiricamente o OC;
- D. Propor diretrizes de redesenho do OC como instrumento discursivo de políticas públicas.

O método, apoiado na análise discursiva, bem como toda a estratégia de pesquisa serão apresentados a seguir, no segundo capítulo. No próximo, desenvolve-se o quadro teórico-analítico, cujos conceitos explorados formam as categorias de análise, apresentadas ao final dessa parte e imbuídas também de valência prescritiva. No capítulo 4, percorre-se a análise do OC, que contém descrição do objeto e de sua trajetória histórica a partir da análise das mensagens de apresentação de cada edição, bem como um extenso trabalho de campo, reservando para o quinto capítulo a apresentação das diretrizes de seu redesenho. As considerações finais, no último capítulo, comentam limitações da pesquisa e perspectivas de complementação futura. Ao fim constam as referências utilizadas e os apêndices.

2. O MÉTODO: MIRANDO O OC A PARTIR DOS SENTIDOS QUE COMUNICA

Esta pesquisa possui natureza interpretativista, já que está situada no campo dos estudos críticos em políticas públicas. Adota uma abordagem qualitativa e participativa, com dupla valência: descritivo-analítica e prescritiva.

A estratégia de pesquisa foi construída a partir da perspectiva de que o OC não apenas transmite informações, mas produz sentidos, enquadra problemas, define o que é relevante e legítimo sobre o orçamento público federal, torna visíveis certos sujeitos e silencia outros, além de orientar modos específicos de participação e engajamento. Isto é, o OC pode ser posicionado como um instrumento discursivo de políticas públicas, passando a operar como um dispositivo de construção de significados públicos.

Nesse sentido, inspirou-se na abordagem interpretativa de Dvora Yanow (2000), para quem políticas públicas e seus instrumentos devem ser compreendidos como artefatos carregados de significados. Instrumentos não são neutros nem meramente técnicos (Fischer, 2016). Eles incorporam valores, pressupostos normativos e visões de mundo, ao mesmo tempo em que moldam percepções, expectativas e práticas dos diferentes atores envolvidos (Boullosa, 2019).

Assim, ao ser concebido como instrumento discursivo, o OC passa a operar como um dispositivo de construção de significados públicos e, com isso, ele pode influenciar a forma como o orçamento e a gestão orçamentária são compreendidas, disputadas e praticadas.

2.1. O que entendo por análise discursiva

A lente discursiva tem fundamento na crítica à ideia de que políticas públicas podem ser analisadas de forma integralmente objetiva, neutra e técnica. A vertente *mainstream* dos estudos em políticas públicas tem tradição positivista e se apoia nas noções de racionalidade instrumental, de conhecimento especializado, de resolução analítica dos problemas públicos e na teoria explicativa do ciclo de políticas públicas (Boullosa, 2019).

Já os estudos críticos desafiam o cientificismo positivista, a neutralidade normativa e o modelo de democracia liberal-tecnocrática. Esse campo adota práticas comunicativas, argumentos e discursos como materiais centrais de pesquisa e oportuniza múltiplos

caminhos de análise que se aproximam de lógicas informais da razão prática, mais sensíveis à diversidade da composição social. Esses fundamentos estão presentes também em outras abordagens críticas, como a argumentativa, a interpretativista e a mirada ao revés (Boullosa, 2019).

Nas abordagens discursivas, especial atenção é dada à subjetividade dos atores, às formas de conhecimento que esses atores constroem e às múltiplas interpretações que empregam para criar significados, buscando compreender como o significado é produzido e seu impacto nas ações e nas instituições (Durnová et al., 2016).

Durnová et al. (2016) selecionam para aprofundamento três aspectos das abordagens discursivas: o reconhecimento básico de que a política pública diz respeito à argumentação política; o entendimento de que, ao posicionar a argumentação no centro da análise, mobilizam-se questionamentos sobre a própria natureza do conhecimento; bem como o reposicionamento da interpretação e da emoção na agenda de pesquisa.

Na aproximação da política pública com a política, a lente do discurso percebe as políticas públicas como movimentações dos argumentos de diferentes agentes em torno da conexão de problemas com soluções, em torno da disputa de grupos por significados em arenas institucionais e em torno da imposição de uma determinada ordem social e política (Durnová et al., 2016).

Assim, defendem os autores que, para entender como agentes envolvidos nos processos de políticas públicas percebem a realidade, é preciso analisar seus discursos. Esse estudo leva à conclusão de que conceitos como “interesses”, “valores” ou “instrumentos” não operam como variáveis objetivas e independentes, mas sim como construções sociais, cuja forma e função dependem dos significados atribuídos e mobilizados por agentes ao longo do processo. Por esse ângulo, estudar políticas públicas é estudar a política em sua dimensão discursiva, reconhecendo que a definição de problemas e soluções é inseparável e que a política pública não é apenas uma forma de resolver problemas, mas um meio pelo qual agentes políticos argumentam sobre uma realidade desordenada (Durnová et al., 2016).

O segundo aspecto, relativo a uma questão “epistemológica profunda” (Durnová et al., 2016), significa que a análise de políticas públicas não lida com fatos e verdades, mas com escolhas de pesquisa e interpretações, de modo que a argumentação muda a natureza do conhecimento, isto é, o que se entende por conhecimento válido. Esse ponto de vista

desafia a ideia tradicional de que é possível analisar políticas públicas com base em evidências objetivas, a exemplo das ciências exatas.

O terceiro aspecto apresenta que as abordagens discursivas movimentaram a percepção da importância de outros elementos nos estudos das políticas públicas: a interpretação (ou seja, os diferentes significados que os atores dão aos eventos) e as emoções. Emoções como medo, esperança ou indignação não são obstáculos à racionalidade, nem sinal de que o processo falhou; elas fazem parte do processo político. Quando agentes argumentam, eles também expressam sentimentos, que ajudam a dar sentido aos problemas e a legitimar decisões. Assim, as emoções acompanham os atores na busca por seus objetivos (Durnová et al., 2016).

Para Schmidt (2008), o reconhecimento das práticas comunicativas como material de análise das políticas públicas aprofunda-se na reflexão quanto ao poder das ideias e do discurso para explicar mudanças ou continuidades em políticas públicas. Ideias são definidas pela autora como o conteúdo substantivo do discurso. Elas existem em três níveis de generalidade - políticas públicas, programas e filosofias - e em dois tipos - cognitivo e normativo.

O primeiro nível, referente às soluções específicas de políticas públicas (Schmidt, 2008), compreende ideias que tendem a mudar mais rapidamente a partir da abertura de uma janela de oportunidade (Schmidt, 2015).

O segundo nível alcança maior grau de generalidade, referindo-se às ideias programáticas. As ideias em nível de programa dão origem a um aparato que lhes sustenta: o problema a ser resolvido pelas políticas, as questões a serem consideradas, os objetivos a serem alcançados, e as normas e métodos a serem aplicados. Ademais, elas enquadram as ideias de soluções mais imediatas para um dado problema (Schmidt, 2008).

No terceiro nível, filosófico, as ideias são mais gerais e duradouras. As ideias filosóficas, ou sentimentos públicos, ou ainda visões de mundo, fundamentam políticas e programas com ideias organizadoras, valores e princípios de conhecimento e de sociedade. Enquanto as ideias de políticas e de programas tendem a ser debatidas regularmente, as ideias filosóficas tendem a permanecer em segundo plano, como pressupostos subjacentes raramente contestados, exceto em crises (Schmidt, 2008). São frequentemente associadas às interações na esfera política, mais do que na esfera das políticas públicas (Schmidt, 2015).

Ideias nos três níveis - política, programa e filosofia - podem ser categorizadas como cognitivas (ou causais) e normativas. “As ideias cognitivas elucidam ‘o que é e o que fazer’, enquanto as ideias normativas indicam ‘o que é bom ou ruim sobre o que é’, à luz ‘do que se deve fazer’”² (Schmidt, 2008). As ideias cognitivas fornecem diretrizes para a ação política e são usadas para justificar políticas e programas com base em argumentos como “isso é necessário” - comum, por exemplo, em estudos da política econômica comparada (Schmidt, 2015). Já as ideias normativas atribuem valores à ação política e são usadas para legitimar políticas e programas com base em argumentos sobre sua adequação em relação às ideias filosóficas implícitas (Schmidt, 2015).

Abordando os estudos sobre as ideias programáticas com subsídios da filosofia da ciência, Schmidt (2008) elucida, no seguinte trecho, tanto a diferença entre ideias cognitivas e normativas quanto o terreno em que as ideias normativas ganham vigor:

“Na ciência, o sucesso de um programa é avaliado apenas pelos cientistas. Já na sociedade, esse sucesso é julgado tanto por especialistas quanto pelos cidadãos. Ou seja, para que um programa seja considerado bem-sucedido, não basta ter ideias cognitivas que convençam os formuladores de políticas de que ele trará boas soluções. É também necessário que existam ideias normativas — aquelas que expressam valores — capazes de mostrar que essas soluções estão de acordo com os princípios e valores da sociedade.”
(Schmidt, 2008, p. 308)

Para a autora, também importa a análise não só das ideias, mas dos discursos. O discurso abrange as ideias e os processos interativos pelos quais as ideias são transmitidas, isto é, o contexto. Abrange estrutura (o que é dito, onde e como) e agência (quem disse o quê e para quem). Schmidt (2008) define o discurso como conceito versátil, já que pode articular diferentes níveis e diferentes tipos de ideias.

Essas articulações, por sua vez, acontecem em dois formatos interativos: coordenação e comunicação. O discurso coordenativo acontece na esfera da política pública e consiste na interação de indivíduos e grupos em torno do fazer políticas, na medida em que criam, deliberam, argumentam, barganham e alcançam entendimento sobre as políticas. Exemplos de agentes desse processo seriam servidores públicos, especialistas, ativistas, entre outros, que procuram coordenar assentimentos entre si acerca de ideias cognitivas

² Tradução própria do trecho original “Cognitive ideas elucidate “what is and what to do,” whereas normative ideas indicate “what is good or bad about what is” in light of “what one ought to do.” (Schmidt, 2008, p. 306).

e normativas de determinada política, formando uma comunidade epistêmica (Schmidt, 2008; 2015).

O discurso comunicativo acontece na esfera política e consiste na interação de indivíduos e grupos em torno de “pôr a política na rua” (aquela política desenvolvida no momento das interações coordenativas), envolvendo apresentação, deliberação, argumentação, contestação e legitimação das ideias perante a sociedade. Exemplos de agentes desse processo são líderes políticos, membros do alto escalão do governo, partidos políticos de base e de oposição, líderes comunitários, especialistas, a mídia, *think tanks*, entre outros. A autora destaca que os cidadãos em geral - destinatários do discurso comunicativo - também participam dessa interação. Diante desses agentes, há confronto, debates e pode ocorrer modificação da política (Schmidt, 2008; 2015).

Ainda, a interação coordenativa ou comunicativa entre agentes pode acontecer em diversos sentidos: *top-down*, com as elites da política pública construindo ideias que serão comunicadas ao público pelas elites políticas; *bottom-up*, como ocorre nas interações discursivas de ativistas sociais, feministas e ambientalistas; ou permanecer no nível da sociedade civil, caracterizando o agir comunicativo na esfera pública habermasiana ou a democracia deliberativa na esfera supranacional (Schmidt, 2008, p. 311).

Analisar os processos discursivos de coordenação e comunicação pode ajudar a compreender os motivos de sucesso ou fracasso de determinadas ideias, bem como os contextos de transformação - isso quando o discurso é componente causal, o que nem sempre ocorre (Schmidt, 2008). Argumenta a autora que um discurso eficaz articula ideias relevantes, aplicáveis, coerentes e que ressoam com o público, isto é, cognitivas e normativas, embora exista sempre certo grau de ambiguidade (útil em alguns contextos da diplomacia internacional, por exemplo). A coerência discursiva fortalece a ideia, mas também pode gerar armadilhas retóricas, obrigando agentes políticos do presente a seguir compromissos passados. O discurso, portanto - defende a autora - não é apenas “fala”: ele pode gerar compromissos, influenciar a ação de outros e até limitar escolhas futuras.

Ainda que discursos bem-sucedidos possam ser verdadeiros e consistentes, também podem ser manipuladores ou usados para manter o poder. Essa possibilidade reforça a importância da exposição de ideias “ruins” presentes nos discursos, de modo a fortalecer os debates públicos nas democracias (Schmidt, 2008).

Assim, mirar o Orçamento Cidadão com a lente de análise discursiva é reconhecê-lo como instrumento de transparência orçamentária e de comunicação cidadã que não apenas informa sobre o orçamento, mas constrói sentidos sobre ele e sobre o exercício da cidadania.

2.2. Minha estratégia de pesquisa

Diante do objetivo duplo de problematizar o OC e propor diretrizes para seu redesenho como instrumento discursivo de políticas públicas, a estratégia de pesquisa utiliza análise bibliográfica e, para coleta de dados, análise documental, análise comparativa e reflexiva, rodas de conversa e entrevistas não estruturadas.

A pesquisa utiliza análise documental e bibliográfica para reconstrução da trajetória do instrumento, inclusive sua dimensão discursiva, com base nos textos de apresentação institucional publicados ao longo de 16 anos de existência. Nessa etapa, buscou-se compreender os objetivos que vêm sendo declarados nessa publicação. A **análise documental** busca identificar informações nos documentos a partir de questões de interesse, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório para apreensão e compreensão, valendo-se de documentos originais (Sá-Silva et al., 2009). Nesse caso, os documentos analisados foram as publicações do Orçamento Cidadão de 2010 a 2024 (as edições de 2010 a 2014 encontram-se na biblioteca do Ministério do Planejamento e Orçamento e as edições desde 2015 constam no site desse órgão).

Apesar de serem tratadas como sinônimos por alguns autores, a **análise bibliográfica** diferencia-se da documental pelo escopo em documentos de domínio científico, materiais que já receberam tratamento analítico (Sá-Silva *et al.*, 2009) - a exemplo dos artigos utilizados na reconstrução da trajetória deste objeto de pesquisa e na construção do quadro teórico, no qual foram trabalhados os conceitos teóricos de transparência orçamentária, comunicação cidadã, cidadania e cidadania fiscal.

Na sequência, apoiada nas lições aprendidas da literatura de cada conceito teórico, foram elaboradas perguntas analíticas e foi operacionalizada uma **análise comparativa** entre esses conceitos (transparência orçamentária, comunicação cidadã, cidadania e cidadania fiscal) e os elementos empíricos do OC PLOA 2025, respondendo previamente às perguntas analíticas.

Buscando respostas de pessoas da sociedade civil, o trabalho de campo concentrou-se na versão mais atual do documento naquele momento, publicada em agosto de 2025 por ocasião do Projeto de Lei Orçamentária 2026 (indisponível no momento anterior, de análise comparativa).

A **fase de campo** consiste no diálogo entre a construção teórica e a realidade concreta (Minayo et al., 2024). Lucchese e Barros (2007) sinalizam que é preciso deixar nítidas as teorias que servirão de pilares às articulações interpretativas da pesquisa. Esse conjunto teórico é construído para compreender um fenômeno e formar um discurso abstrato sobre a realidade, enquadrando-a em uma grade de conceitos (Minayo *et al.*, 2024).

Entretanto, ainda que bem elaborada, a teoria não explica todos os processos, pois a realidade é sempre mais complexa que nosso saber e, ademais, a eficácia da prática científica está no recorte de aspectos da realidade, sua observação, compreensão e conexão com o contexto - e não na interrogação sobre todos os aspectos (Minayo *et al.*, 2024).

Para o campo, optou-se por utilizar técnica de atividade com grupos em formato de roda de conversa e entrevistas individuais não estruturadas. Foram realizadas cinco rodas de conversa, quatro rodas com grupos de pessoas da sociedade civil e uma roda com colegas de trabalho, além de três entrevistas com pessoas que atuam junto à sociedade civil.

Ao coletar dados por meio de grupos, privilegiam-se os discursos orais, as diversas formas de comunicação e as relações entre os indivíduos (Lucchese; Barros, 2007, p. 796). É uma captura focada em uma realidade que não pode ser quantificada, como aspirações, crenças, significados e valores (Lucchese; Barros, 2007, p. 797).

A **roda de conversa** caracteriza-se pela composição de círculos para conversação guiada por uma provocação temática, com ênfase na horizontalidade das relações e na participação ou mesmo protagonismo dos integrantes das rodas, com o objeto de partilhar conhecimento e reflexividade sobre experiências individuais ou coletivas (Pinheiro, 2020). Também é utilizada para dar voz aos sujeitos, na expectativa de aportarem seus saberes, a serem sistematizados para sustentar análises sobre inserções sociais, vivências específicas ou experiências subjetivas em um dado tema (Pinheiro, 2020).

A **entrevista não-estruturada** é “aquela em que é deixado ao entrevistado decidir-se pela forma de construir a resposta” (Laville; Dione, 1999, apud De Mattos, 2005)”. É uma forma especial de conversação na qual se reconhece o efeito da presença da entrevistadora, já que se trata de um diálogo e não de uma interação extrativa de respostas (De Mattos, 2005), embora esse diálogo seja assimétrico, isto é, a entrevistadora tem o direito de iniciar, orientar, dirigir e concluir a interação (Marcuschi, 2003, apud De Mattos, 2005). Assim, torna-se possível interpretar a entrevista a partir de categorias de análise, e essa interpretação deve acontecer com reflexividade, isto é, com atenção à formação das próprias convicções, e com evidências argumentativas objetivas e justificáveis (De Mattos, 2005).

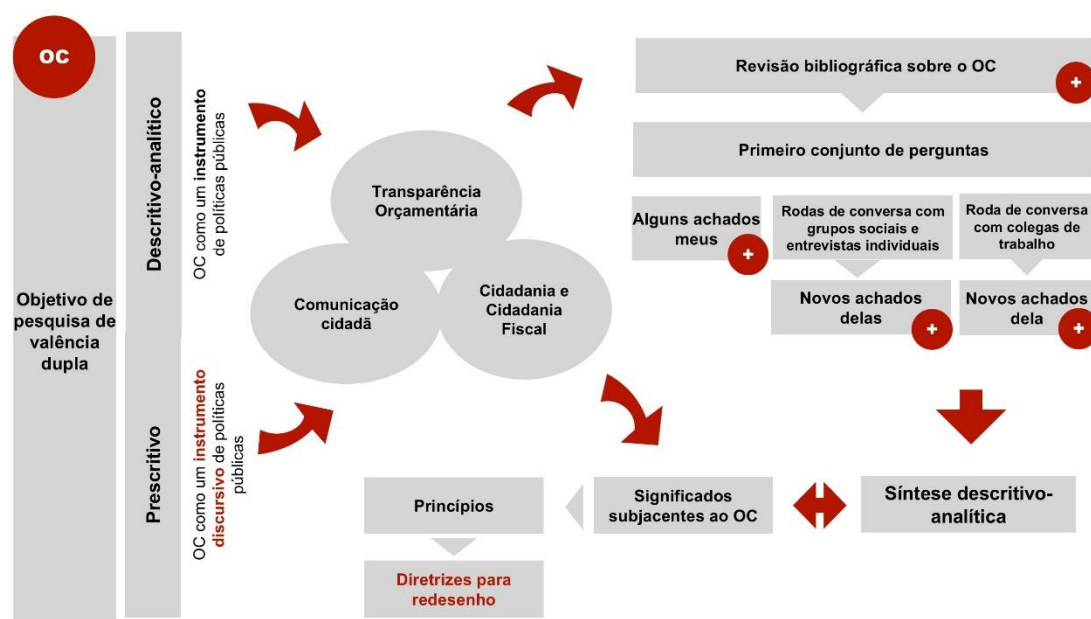
A **reflexividade** contou com reforço da quinta roda de conversa, realizada com colegas de trabalho, servidores no Ministério do Planejamento e Orçamento, engajados na elaboração do OC ao longo do tempo.

Por fim, a análise dos dados coletados, fundamentada na **análise discursiva**, percorreu o seguinte caminho: levantamento dos achados da própria pesquisadora, das rodas de conversa, das entrevistas e da roda de conversa com colegas de profissão; sistematização dos achados com base nas categorias do quadro teórico-analítico e análise interpretativa dos núcleos de sentidos em comum dessas três fontes de coleta, chegando a uma síntese descritivo-analítica que apresenta a construção dos significados comunicados pelo OC.

A partir deles, foram desdobrados princípios que, por sua vez, deram origem às diretrizes para proposta de redesenho do instrumento, incluindo sugestões de ações, chegando, assim, às proposições práticas desta pesquisa.

Na Figura 1 a seguir, ilustra-se a estratégia de pesquisa. Ressalta-se que o percurso analítico não se deu de forma estritamente linear, ocorrendo de forma iterativa, conforme a implementação do trabalho demandou novas interações com a literatura mobilizada. Na pesquisa interpretativa, espera-se que o aprendizado contínuo, ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, revise o desenho de pesquisa enquanto a implementação está em andamento (Schwartz-Shea; Yanow, 2012). Isso permitiu o refinamento progressivo das interpretações e a consolidação dos significados subjacentes ao instrumento.

Figura 1 - Estratégia de pesquisa



Cada etapa da pesquisa alcança um objetivo específico, por meio dos supracitados instrumentos, organizados no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Etapas e instrumentos de pesquisa

Objetivos específicos	Instrumentos	Observações
Descrever a trajetória histórica do OC	Análise bibliográfica e documental	A partir das mensagens de apresentação de cada edição
Desenvolver quadro teórico-analítico, base das categorias de análise e redesenho	Análise bibliográfica	Literatura sobre: transparência orçamentária, comunicação cidadã, cidadania e cidadania fiscal
Analisar empiricamente o OC	Análise comparativa, rodas de conversa e entrevistas individuais não estruturadas	4 rodas com diferentes perfis de grupos, 3 entrevistas com pessoas que atuam junto à sociedade civil e uma roda de conversa com colegas de profissão (reflexividade)
Propor diretrizes para redesenho do OC como um instrumento discursivo de políticas públicas	Análise discursiva	Significados subjacentes ao OC desdobrados em princípios e diretrizes

3. O QUADRO TEÓRICO-ANALÍTICO: REUNINDO CONCEITOS QUE ATRAVESSAM O OC

Para a análise do Orçamento Cidadão, reuniram-se conceitos citados no próprio instrumento, que convergem quanto à sua filiação com a noção ampla de democracia, mas que apresentam camadas diferentes de contribuição.

O primeiro deles é transparência orçamentária, entendido a partir do enquadramento atual do OC. Parte-se da apresentação de definições e disputas desse conceito, com impacto no público destinatário, e resgata-se, ainda, seus marcos normativos e institucionais na história, posicionando o surgimento e o desenvolvimento do Orçamento Cidadão nesse percurso.

Em seguida, aborda-se a comunicação cidadã, voltada à democratização do acesso ao conhecimento, cuja expressão latente tem sido o movimento da linguagem simples. Reforça-se, porém, o alerta de não relegar o papel ativo de leitores.

O terceiro conceito do quadro teórico-analítico é o de cidadania, iniciado com breve histórico desse conceito, a partir da consolidação feita por Costa e Ianni (2018), focada na relação entre Estado e indivíduo. Complementarmente, em reforço à dimensão da participação, incluíram-se fragmentos de outras duas perspectivas: a perspectiva crítica de Nancy Fraser (2002), que aborda a cidadania a partir da qualidade da relação entre os membros de uma comunidade, e a perspectiva pragmática de John Dewey (1927), que aborda a cidadania de forma experiencial, atemporal e vinculada a características interiores dos indivíduos e dos grupos que formam uma comunidade.

Por último, é explorado como as dimensões da cidadania estão manifestadas na área fiscal, abordando a literatura de cidadania fiscal.

3.1 Transparência Orçamentária

A transparência orçamentária está definida no manual “*OECD Best Practices for Budget Transparency*” (OCDE, 2002) como “a divulgação completa de todas as informações fiscais relevantes de maneira oportuna e sistemática.” Desde já, percebe-se aproximação entre as definições de transparência orçamentária e transparência fiscal. Cavalcante

(2008) expõe que transparência orçamentária é espécie do gênero transparência fiscal, o que acompanha a estrutura constitucional desses temas.

Na Constituição Federal de 1988, o Título VI – “Da Tributação e do Orçamento” apresenta o longo Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional” e o Capítulo II – “Das Finanças Públicas”, o qual contém a breve Seção I – “Normas Gerais”, que aborda especialmente dívida pública, câmbio e moeda, e a operativa Seção II – “Dos Orçamentos”.

No arcabouço legal, entretanto, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias anual (LDO) que, disfuncionalmente, desde a LRF, tem absorvido conteúdo fiscal diante da ausência da lei complementar de finanças públicas prevista no art. 165 da Constituição (Abreu; Oliveira, 2022). A partir de emenda ao texto desse artigo constitucional em 2021³, há expressa determinação para que a LDO estabeleça diretrizes e metas da política fiscal.

Assim, a diferenciação entre os dois termos tende a ficar imprecisa. Não se pode olvidar, ainda, que o orçamento também abrange a estimativa de receita pública, cujo valor rege a proposta de despesa pública e, portanto, as questões sobre transparência orçamentária podem abordar ambos os lados das contas públicas, como demonstra a discussão sobre gastos tributários. São recursos públicos que crescem a cada ano e não costumam receber a mesma atenção das despesas (Couto; Rodrigues, 2022).

Também é comum que variáveis associadas a indicadores econômicos do país, como dívida pública interna, que corresponde a 40% do orçamento fiscal e da seguridade social (BRASIL, 2024), sejam associadas ao termo transparência fiscal.

Para o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018) a transparência fiscal “refere-se às informações disponíveis ao público sobre o processo de formulação da política fiscal do governo” e tem como características a clareza, a confiabilidade, a frequência, a tempestividade e a relevância dos relatórios fiscais públicos, bem como a abertura dessas informações.

³ § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Em análise crítica, Philipps⁴ e Stewart (2009, p. 811) afirmam que o interesse do FMI no debate público sobre transparência fiscal deveria ser interpretado com ceticismo, em referência à forte atuação dessa instituição nesse tema na década de 1990⁵. Isso porque sua orientação era inclinada à disciplina fiscal e o propósito não era facilitar debates informados e inclusivos sobre decisões orçamentárias. Era, antes, garantir alinhamento dos países à sua agenda de política fiscal, ainda que existissem protestos políticos internos.

A adesão ao manual do FMI foi especialmente forte entre países em desenvolvimento em busca de melhor acesso ao mercado de capitais, devido tanto ao uso dos relatórios da instituição por agência de classificação de risco quanto à incorporação das recomendações em condicionantes de empréstimo para determinados países (Philipps; Stewart, 2009).

Percebe-se, então, que a definição do usuário da transparência complexifica-se. Observa Reis (2018) que a transparência de informações fiscais não está voltada unicamente para os cidadãos destinatários dos serviços públicos, mas busca também demonstrar para organismos de financiamento internacionais e investidores se as contas nacionais estão equilibradas.

O argumento converge com Neto *et al.* (2007), que afirma ser a transparência das contas públicas tanto um princípio da gestão fiscal responsável quanto uma política que favorece o exercício da cidadania. São públicos diferentes.

A gestão fiscal responsável é a tônica da mensagem de apresentação do OC PLOA 2023 (vide texto na íntegra no Apêndice A). Entretanto, dificilmente o OC contribui para a classificação de risco do país junto a agências de *rating*, de modo que o texto mistura, portanto, diferentes abordagens do termo transparência fiscal.

Argumentam Philipps e Stewart (2009) que disciplina fiscal e credibilidade, ênfase dos primeiros manuais do FMI, contrastam com o foco de interesse de países “em desenvolvimento” no orçamento, direcionado aos efeitos na distribuição de recursos. Os

⁴ Lisa Philipps é professora de direito tributário e política fiscal na Universidade de York, Canadá. Escreve sobre orçamentos, tributos, direito, gênero e política social (YORK UNIVERSITY, [s.d.]).

⁵ Em 1998 o FMI publica a primeira edição do seu Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal.

diferentes ângulos demonstram existir uma variedade de significados e objetivos para o termo transparência fiscal, a qual, então, não seria um bem público neutro.

Nesse sentido, as autoras contrastam diferentes abordagens de transparência fiscal. No entendimento de organismos internacionais, como FMI e OCDE, o conceito envolve “abertura para o público acerca de estruturas e funções do governo, intenções de política fiscal, contas do setor público e projeções fiscais” (Philipps e Stewart, 2009, p. 834)⁶. Já para organizações não governamentais, como o IBP e a FUNDAR⁷, a abertura dos orçamentos “é explicitamente orientada para empoderar grupos relativamente desfavorecidos a se engajarem com a política fiscal, embora também esteja preocupada em expor casos de corrupção ou práticas orçamentárias irrealistas e imprudentes” (Philipps e Stewart, 2009, p. 845).

Resgatando o conceito de transparência orçamentária trabalhado por Cavalcante (2008), especialmente a partir dos estudos de Neto et al. (2007), percebe-se que, assim como a definição do FMI, a transparência está definida a partir de suas características, diferentemente das definições trabalhadas pelas supracitadas autoras, focadas em conteúdo ou finalidade. Seriam elas: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. Por publicidade, entende-se ampla divulgação e fácil acesso. A compreensibilidade envolve linguagem orientada ao perfil dos usuários e apresentação visual. A utilidade está fundamentada na relevância das informações para o usuário, as quais devem ser confiáveis e comparáveis.

Na Constituição Federal de 1988, o conhecido princípio da publicidade dos atos da administração pública (art. 37) alcança a vertente da compreensão ao associar-se ao caráter educativo e de orientação social. Reproduz-se, a seguir, o dispositivo constitucional:

Art. 37.

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social [...]

⁶ O artigo traz que, em posteriores manuais, o FMI reconhece a importância de cidadãos comporem o público da transparência fiscal. (Philipps e Stewart, 2009, pg. 845).

⁷ FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación é uma organização da sociedade civil com sede no México atuante em justiça fiscal.

Esse dispositivo constitucional influencia os princípios orçamentários da clareza e da publicidade, na forma descrita por Giacomoni (2010):

a) Princípio da clareza. O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível [...]. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas.

b) Princípio da publicidade. Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado dos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos (...)”

Assim, conclui Cavalcante (2008) que publicidade e clareza, revertidas em compreensibilidade, são elementos basilares do conceito de transparência. Apenas a publicidade não garante transparência, já que dados abstratos precisam se revestir de significado para que se tornem informação concreta ao usuário.

Nessa linha, Santos (2022) ressalta a baixa compreensibilidade dos documentos orçamentários, mesmo após alguns anos de publicação do Orçamento Cidadão, devido à falta de conexão entre as métricas financeiras e os atributos das políticas públicas às quais se destinam. Sugere, então, “algum modelo de arquitetura, algoritmo ou etiquetagem da informação que explicita, entre outros, o objeto, o público-alvo e o território beneficiado”.

A criação do Orçamento Cidadão, em 2010, ocorre em meio à ascensão do tema transparência pública no arcabouço legal do país, notadamente, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), específica sobre finanças públicas, e a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011). A Lei de Transparência não expressa diretamente o elemento da compreensibilidade de dados fiscais, mas aporta dispositivo na Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, citado abaixo, mais ousado: o incentivo à participação popular não somente na discussão dos orçamentos no Congresso, como já ocorre, mas também na elaboração da proposta do Poder Executivo, o que não ocorre.

LRF - art. 48

§ 1o A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Já a LAI menciona “linguagem de fácil compreensão” tanto nas disposições gerais (art. 5º) quanto em artigo sobre informações de interesse coletivo (art. 8º), mas seu escopo principal é, como no título, o acesso à informação.

É importante ressaltar que a evolução da estrutura normativa relacionada à transparência pública no Brasil situa-se em um contexto de aprofundamento democrático no Brasil, marcado pela superação gradual da cultura do sigilo estatal, pelo fortalecimento da sociedade civil e das demandas por controle social, bem como pela influência da agenda internacional de transparência e accountability (Jardim, 2012).

À época do primeiro OC, em 2010, o Siga Brasil, do Senado Federal, era a plataforma referência para acesso público aos dados orçamentários, por meio da interface Siga Brasil Relatórios, lançada em 2004 (BRASIL, [s.d.]c). No mesmo ano, a Controladoria Geral da União criou o Portal da Transparência, mesmo antes de seu decreto fundador (Decreto nº 5482/2005). O Siga Brasil, embora completo em dados, exigia do usuário conhecimento sobre a matéria orçamentária para manejar as possibilidades de consulta (CUNHA, 2012). O Portal da Transparência, quanto à compreensão das informações, refletia a complexa estrutura orçamentária federal e tinha a linguagem técnica como entrave (FREIRE; BATISTA, 2016).

Portanto, ainda que a preocupação com a compreensão por cidadãos permeasse as intenções e estivesse respaldada na legislação, a organização dos dados para apresentação à sociedade estava apenas sendo iniciada, com foco na publicidade. Afinal, somente em 1998 tornou-se obrigatória a divulgação da execução orçamentária e financeira da União e dos entes subnacionais (Cavalcante, 2008). Trata-se da Lei nº 9755/1998, que estabeleceu a criação de um site na internet pelo Tribunal de Contas da União para prover o acesso a esses dados, o Contas Públicas, ainda ativo, mas esvaziado.

Com esse mesmo foco no acesso aos dados, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, gerido pela SOF, ofertou seu módulo “Acesso Público” em 2012,

alegando alinhamento a compromissos definidos pela LAI, “que estabeleceu o uso da tecnologia em prol da transparência” (BRASIL, [s.d.]a).

Nota-se que o acesso público aos dados do SIOP, em 2012, ocorreu dois anos após a primeira versão do Orçamento Cidadão. Isto é, a fonte primária dos dados dessa publicação não estava, naquele momento, disponibilizada pelo Poder Executivo. Ademais, é curioso que o percurso da transparência orçamentária na SOF tenha se iniciado com o OC, antes mesmo de contemplada a ampla publicidade dos dados orçamentários pelo Poder Executivo federal.

Identificou-se que esforços mais contundentes para a compreensibilidade dos dados orçamentários da União apresentaram-se a partir de 2013, com a série de animação audiovisual do Senado Federal “Orçamento Fácil”, cujo primeiro vídeo possui mais de 300 mil visualizações no YouTube (BRASIL, [s.d.]e).

No campo da receita pública, é notável que, em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda tenha lançado sua página “Tesouro Transparente”, inicialmente como local de hospedagem dos dados abertos da instituição e, a partir de 2017, tenha passado a disponibilizar dados trabalhados para acessibilidade e inteligibilidade, com conteúdo voltado ao público leigo em finanças públicas. Destaca-se a diferenciada abordagem da compreensibilidade na intenção declarada de “desafiar a forma tradicional de comunicação governamental e gerar empatia, como degrau para a melhor compreensão”.

Em tom de mudança paradigmática na linguagem em transparência fiscal, o “Tesouro Transparente” reúne em formato de histórias gráficas “explicações cativantes e aplicações para a internet que desvendam as finanças públicas nacionais, utilizando conceitos visuais para uma abordagem mais amigável”. (BRASIL, [s.d.]). É raro que as expressões “finanças públicas”, “empatia” e “cativante” estejam juntas em um mesmo contexto. De todo modo, permanece explícito o objetivo de gerar compreensão.

Dentre as iniciativas de transparência orçamentária da SOF pós-Orçamento Cidadão, surgiram, em 2020⁸, o Painel do Orçamento Federal, aplicação interativa de dados orçamentários que se sobrepôs ao SIOP Acesso Público, e “Orçamento Cidadão Digital”,

⁸ Data de criação deduzida a partir dos prints de tela constantes no SiopDoc. Disponível em: <[acesso_publico:painel_orcamento](#) [Manuais do SIOP]>. Acesso em 18 de abril de 2025.

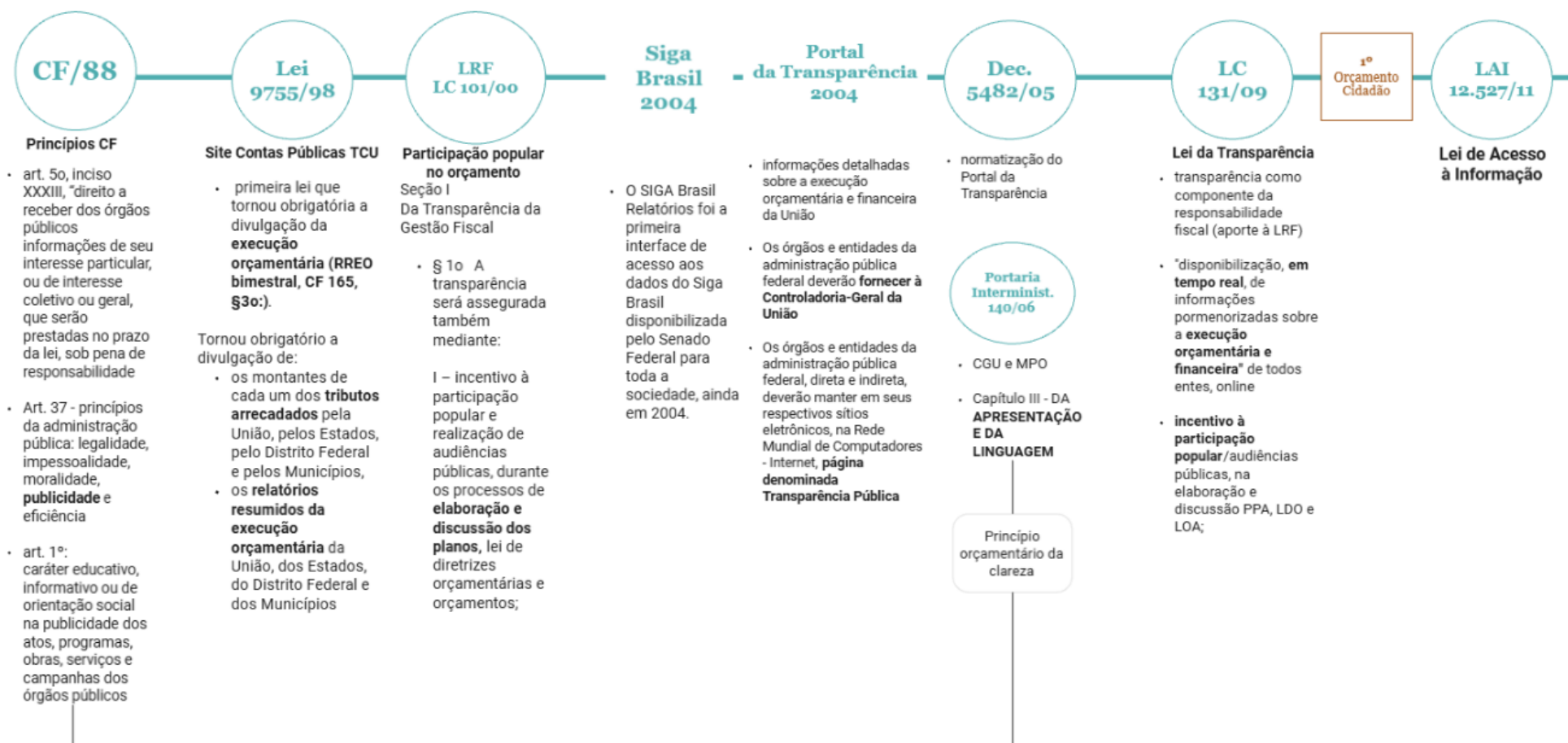
que informa os valores do PLOA por função orçamentária, obsoleto no momento⁹. Em 2024, a Secretaria lançou o painel interativo “Orçamento em Números”, que apresenta página em separado da “versão cidadão”, refletindo o OC, suas escolhas de agregados e informações, com mais recursos gráficos e mais interatividade que o Painel do Orçamento Federal, embora não o substitua.

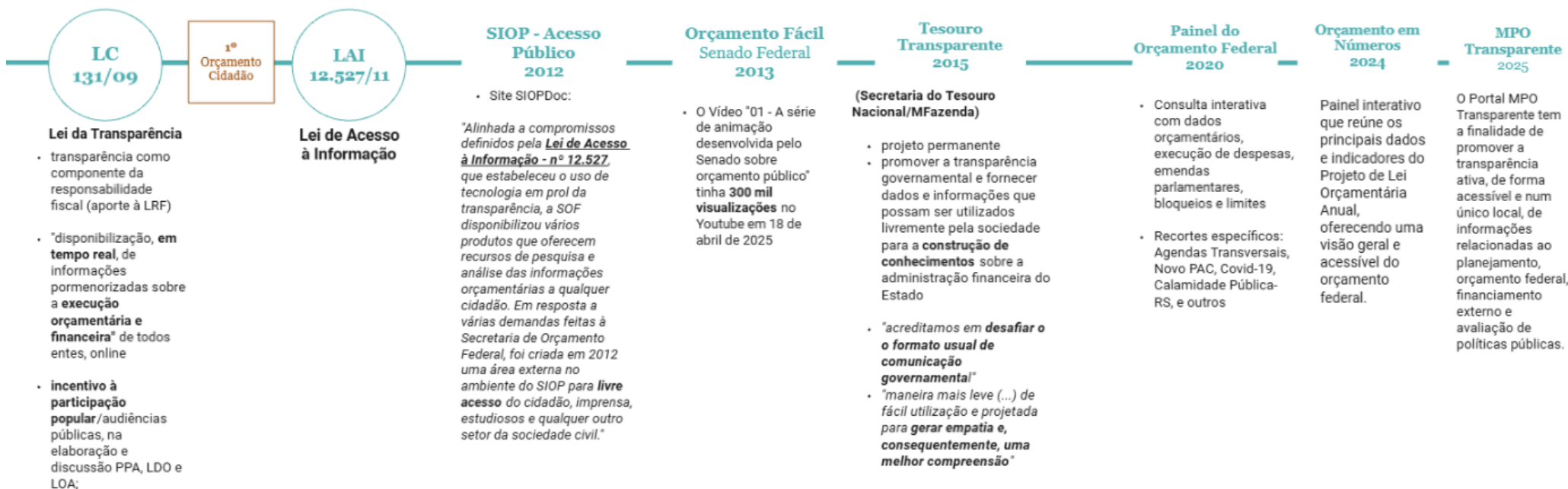
Ademais, de forma recente e com impacto na transparência orçamentária, o Ministério do Planejamento e Orçamento lançou sua política de transparência ativa sob a etiqueta “MPO Transparente”, abrangendo as produções do órgão sobre políticas públicas, programas e ações do governo federal, “em linguagem acessível e de fácil compreensão (...) [com] preferência aos formatos que facilitem a promoção de pesquisas, estudos, inovações e geração de negócios” (BRASIL, 2025).

Assim, nota-se que os avanços da transparência orçamentária apropriam-se dos avanços em tecnologia da informação, na medida em que formas visuais e painéis interativos ficam mais disponíveis ao serviço público. A Figura 2, abaixo, ilustra, em linha histórica, os marcos apresentados nesta seção.

⁹ Data de criação deduzida a partir dos prints de tela constantes no SiopDoc. Disponível em: <[acesso_publico:orcamento_cidadao \[Manuais do SIOP\]](#)>. Acesso em 18 de abril de 2025. A obsolescência ocorre em razão da criação posterior do Orçamento em Números e sequer constar da iniciativa MPO Transparente, de 2025.

Figura 2 - Linha histórica da transparência orçamentária no Brasil





3.2 Comunicação Cidadã

Por comunicação cidadã entende-se a comunicação voltada a público não especializado em determinado tema, transmitida pelo setor público, privado ou terceiro setor. A ênfase no setor público é natural devido à natureza das informações que produz, de interesse público.

Essa abordagem da comunicação tem o objetivo de democratizar o acesso ao conhecimento (Mendonça e da Silva, 2025) e refuta a ideia de que “simplificar é nivelar por baixo” (Finatto et al., 2016, apud Finatto; Paraguassu, 2022).

No Brasil e no mundo, esse objetivo está refletido no movimento da linguagem simples, iniciado nos Estados Unidos e no Reino Unido nos anos 1940. Em inglês é conhecido como *plain language*, em espanhol como *lenguaje claro* e em português de Portugal como *linguagem clara* (Roedel, 2024). O uso dessa técnica em documentos de políticas públicas permite que cidadãos compreendam seus direitos e deveres, promovendo atuação crítica e engajada na sociedade (Mendonça e da Silva, 2025).

No campo da linguística, a pesquisa de Finatto et al. (2016, apud Finatto e Paraguassu, 2022), denomina de “acessibilidade textual e terminológica” o trabalho de prever outros leitores, não especialistas, e acolhê-los. Trata-se de trabalho análogo a uma tradução dentro de uma mesma língua (Finatto; Motta, 2018, apud Finatto e Paraguassu, 2022).

Em ambas as frentes, da linguagem simples e da acessibilidade textual e terminológica, elucida-se que simplificar o texto não é sinônimo de encurtá-lo necessariamente, muito menos torná-lo simplório ou simplista. Pode ser preciso enriquecê-lo e incluir explicações (Finatto e Paraguassu, 2022; Roedel, 2024).

O amadurecimento do tema no Brasil tem marco inicial na Lei de Acesso à Informação, de 2011 (Roedel, 2024), norma aparente também no percurso histórico da transparência orçamentária apresentado na seção anterior. Recorda-se que a criação do Orçamento Cidadão ocorre mesmo antes desse marco, em 2010, evidenciando desde o princípio sua adesão aos ideários da comunicação cidadã, por ter como objetivos superar a linguagem técnica, levar compreensão dos árdios termos fiscais à população e, assim, favorecer o exercício da cidadania.

Recentemente, em 2024, foi publicada a norma ABNT NBR ISO 24495-1:2024, que sistematiza princípios e diretrizes para a redação de textos claros, objetivos e acessíveis, baseada em quatro pilares: relevância, localizabilidade, compreensibilidade e utilizabilidade. A relevância refere-se à importância do conteúdo perante as necessidades e interesses dos destinatários e conecta-se diretamente com o contexto, as preocupações e dúvidas do público. A localizabilidade cuida da facilidade de encontrar a informação e está associada à organização lógica do conteúdo. A compreensibilidade refere-se à clareza da linguagem, das estruturas gramaticais e da superação do vocabulário técnico. Por fim, a utilizabilidade é a capacidade de aplicar a informação na vida, sendo um grau além da compreensão, pois requer condição de realizar ações práticas a partir da informação comunicada (Mendonça e da Silva, 2025).

Também no caminho da normatização da redação de textos acessíveis, foi publicada a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2025b).

Os pilares mencionados da norma ABNT dialogam com os elementos da transparência orçamentária apresentados anteriormente, quais sejam, publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões (Cavalcante, 2008). No entanto, a abordagem desses elementos no campo da comunicação cidadã não se limita a princípios, pois é acompanhada de técnicas específicas de redação e de design da informação, entregando mais recursos para alcançar o entendimento.

Ademais, a compreensão não é presumida, mas testada por meio de pesquisa com os leitores no momento do planejamento e da avaliação do conteúdo. As pesquisas podem usar diferentes métodos: atitudinal, como questionários, entrevistas semiestruturadas, grupos focais, testes de compreensão textual, e comportamental, como testes de usabilidade e pesquisas de campo (Roedel, 2024).

Contudo, tanto para a norma ABNT quanto para a referida Lei, estudiosos da linguística chamam atenção para o fato de que esses dispositivos tendem “a assumir visão universalista e funcionalista da linguagem, muitas vezes desconsiderando o papel ativo do leitor e as nuances semânticas e pragmáticas envolvidas nos processos comunicativos” (Mendonça e da Silva, 2025).

Nesse mesmo sentido, Finatto e Paraguassu (2024) alertam para o risco de o foco em técnicas de linguagem simples posicionar o leitor como uma “entidade, uma terceira pessoa, um assunto sobre o que se fala”. E problematizam: “não caberia uma escrita colaborativa (...), não caberia trazer a própria voz dos destinatários e os seus saberes e conhecimentos tanto sobre os temas em foco quanto os seus conhecimentos sobre suas próprias condições de percepção?” (Finatto e Paraguassu, 2024). Esta sugestão converge com a recomendação do IBP para que o *Citizen Budget* seja produzido de forma participativa, o que reconheceria a tradução intralinguística como um processo dialógico, em que se fala “com os outros e não somente para os outros” (Finatto e Paraguassu, 2024).

Reforça Correia Filha (2024) que “uma comunicação cidadã eficaz não se limita à clareza, mas exige também a formação de leitores críticos, capazes de interpretar, avaliar e agir com base nas informações recebidas”. Esse direcionamento da prática comunicativa à crítica e à ação, abordando-a como “cidadã”, impõe camadas mais complexas que as questões, ainda não equacionadas, de compreensibilidade e demais elementos apontados pela técnica da linguagem simples. Diante do objetivo do OC em instrumentalizar o exercício da cidadania, será útil, portanto, o aprofundamento no próprio conceito de cidadania. Eis o tema do próximo tópico.

3.3 Cidadania

A palavra “cidadão”, em português, deriva do latim *civis*, que teria originado o termo *civitas*, significando cidade. Na **Roma Antiga**, na qual temos raízes linguísticas e jurídicas, *civitas* referia-se não apenas ao espaço físico de uma cidade, mas ao conjunto de direitos atribuídos aos homens que moravam nas cidades (Dicionário Etimológico Online, [s.d.]).

Também na **Grécia Antiga**, o termo para cidadão, *polites*, tem origem em *polis*, traduzido por cidade (Dicionário Etimológico Online, [s.d.]). Na visão aristotélica, ser cidadão significava mais do que simplesmente residir ou obedecer às leis, significava participação ativa nos assuntos da pólis. No entanto, a condição de cidadão era restrita, excluindo mulheres, escravos, estrangeiros e crianças (De Azevedo Gonzaga et al., 2024).

É interessante observar como a etimologia de cidadania remete a arranjos sobre o viver em conjunto, perto uns dos outros, diferenciando-se da etimologia da palavra urbano, com origem no latim *urbs*, que também significa cidade, mas com vínculo em características do espaço físico, denso em equipamentos e infraestruturas (Sáez, 2003). *Civitas* e *urbs*, embora signifiquem “cidade”, formam significados tão distintos ao ponto de Ribeiro e Corrêa (2012) utilizarem a expressão “*urbs* sem *civitas*”, em alusão ao termo cunhado por Cardoso (1975, apud Ribeiro e Corrêa, 2012) “cidade sem cidadania”. O entendimento dessa expressão está apoiado na conclusão de que a experiência urbana em cidades latino-americanas, “apesar de ter produzido um ambiente cultural favorável à disseminação dos valores da liberdade e da igualdade moral, não conseguiu gerar instituições sociais e políticas baseadas num sentimento de comunidade cívica” (Ribeiro e Corrêa, 2012).

O exercício da cidadania relaciona-se, assim, com o adensamento de pessoas em cidades, no sentido de ser mais evocado sob essas circunstâncias. Historicamente, passadas as experiências da Antiguidade, é o desenvolvimento da sociedade capitalista, no início do século XV, caracterizado pela ascensão da burguesia em guerra com o feudalismo e pelo crescimento do comércio e das cidades, que provoca, aos poucos, a retomada do exercício da cidadania (Da Costa Porto; De Moura Borges, 2016).

O pensamento político dessa época, no início da **Idade Moderna**, influenciado pela escola teórica contratualista, introduz o conceito de direitos naturais dos indivíduos, que passam a ser vistos como anteriores às estruturas sociais e estatais, e consolida a ideia do contrato social como fundamento da relação entre cidadãos e o Estado (Costa e Ianni, 2018).

No contexto da Revolução Francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão formalizou os direitos naturais dos indivíduos, fundados nos valores de liberdade, igualdade e propriedade, afirmando que o Estado deveria assegurar a fruição desses direitos. Segundo Bobbio (2004 apud Costa e Ianni, 2018), essa luta pela liberdade, no contexto do absolutismo francês, inaugurou o conceito de cidadania moderna, associada à oposição ao poder do Estado, em contraste com a visão grega de liberdade como participação no poder.

Assim, a ideia de liberdade evolui ao longo da história, passando da defesa de liberdades negativas, contra as opressões do Estado, para ações positivas, como a garantia de

representação política e a participação na riqueza coletiva (Costa e Ianni, 2018). As liberdades positivas estão vinculadas ao surgimento de novos atores sociais no cenário político: enquanto a burguesia buscava um Estado mínimo que permitisse o desenvolvimento de suas riquezas, o proletariado, ao conquistar a cidadania, passou a reivindicar a distribuição das riquezas coletivas pelo Estado. Esse percurso está retratado em Marshall, que classifica os direitos em civis, emergentes no século XVIII; políticos, no século XIX; e sociais, no século XX (Costa e Ianni, 2018).

Nos estudos da glotopolítica (Valle; Lagares, 2024), aponta-se que a dimensão da liberdade linguística na formação do Estado-nação, no final do século XVIII e início do século XIX, foi sobreposta pela necessidade de fazer o povo entender a língua de administração do Estado, elaborada a partir das variedades de prestígio social. Dominar a língua estatal torna-se requisito para o exercício da cidadania, pela necessidade de compreender as leis a serem obedecidas e as informações técnicas de maquinários a serem operados.

Essa ação de padronização linguística converge com a afirmação de Habermas de que o nacionalismo contribuiu sobremaneira para a criação das condições que permitiram o estabelecimento da cidadania (1994, apud Costa e Ianni, 2018). Relatam Costa e Ianni (2018) que as nações modernas procuraram homogeneizar culturalmente seus cidadãos, na língua, na religião e nos costumes, criando uma identificação entre seus membros internos, em paralelo à ação de diferenciação em face do exterior.

No século XXI, a cidadania tem moldura nas transformações da sociedade moderna para a sociedade contemporânea. Por sociedade contemporânea, entende-se um desdobramento da tradição moderna industrial (Ianni, 2013 apud Costa e Ianni, 2018), na qual perduram desigualdades econômicas e, como reforça Fraser (2002), desigualdades simbólicas e culturais, com adição de complexidades provocadas pela globalização.

Para Nancy Fraser (2002)¹⁰, filósofa filiada à teoria crítica, a globalização mobilizou de forma crescente o protagonismo da cultura, percebido pelo destaque de trabalhadores simbólicos na economia da informação, no declínio da centralidade do trabalho na formação das identidades e ascensão da religião e etnicidade, na maior percepção do

¹⁰ A Teoria Crítica, formada no início do século XX na Escola de Frankfurt, busca entender as relações de poder e dominação que permeiam a sociedade (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, [s.d.]).

pluralismo cultural impulsionado pela imigração e na intensificação da hibridação cultural também pela via da comunicação eletrônica. Esses processos reforçam a consciência sobre o outro, enfatizando a diferença e a identidade.

Cidadãos antes reunidos em identidade de classe, como a classe trabalhadora, pulverizam-se em suas características particulares, como mulher, idoso, evangélica, negro, judeu, homossexual (Costa e Ianni, 2018).

Fraser (2002) aponta que a individualização gera demandas dos cidadãos por reconhecimento das novas identidades, sem que se tenha resolvido as carências materiais arrastadas da modernidade. Afastando-se do embate, a autora defende que tanto a dimensão da redistribuição de riquezas materiais quanto a do reconhecimento simbólico importam para equacionar os problemas de justiça social. Define-a, então, como justiça social bidimensional.

Sob a perspectiva dos direitos linguísticos, a percepção crítica de Silva et al. (2024) é que o modelo homogeneizante “imaginado na era do Estado-nação constitui hoje uma fantasia perniciosa para gerir a incorporação de distintos sujeitos à cidadania”. Assim, na medida em que indivíduos se reconhecem em novas identidades, o ser cidadão na sociedade contemporânea demanda ressignificação, tal qual a evolução das demandas por liberdades positivas na modernidade, marcadas pela entrada de novos sujeitos no contexto político, que impactaram o significado de cidadania naquele período.

Avaliam Costa e Ianni (2018) que as demandas específicas dos novos cidadãos desafiam a forma de atuação do Estado, com impactos negativos na capacidade de resposta estatal.

Para essas autoras, apesar da fragilização da soberania do Estado diante da crescente individualização e da aceleração da globalização, o vínculo de pertencimento formal a um Estado-nação ainda importa sobremaneira para a identidade cidadã. De fato, é o que se verifica nos pedidos de visto e nos dramas vividos por apátridas (*stateless people*, em inglês). Colocam as autoras, com inspiração em Arendt, que esse vínculo também se refere ao sentimento de pertença.

Junto a essa dimensão preponderante do pertencimento, as autoras elencam ainda outras duas dimensões que caracterizariam a cidadania na contemporaneidade, formando uma identidade social e política: a consciência sobre direitos e deveres e a participação ativa.

Presentes as três dimensões, o indivíduo possui cidadania plena. No entanto, observam que há grupos nos quais estão presentes apenas o pertencimento e a detenção de direitos e deveres, não há participação na vida política. Esse é o cidadão politicamente passivo, seja por apatia, descrença nas instituições políticas atuais ou estado de impossibilidade. Ainda, há um terceiro grupo de cidadãos caracterizados por não conseguirem exercer seus direitos nem participarem da vida política devido a grave vulnerabilidade social, como os doentes mentais. São cidadãos tutelados e possuem apenas o elemento de pertencimento formal (Costa e Ianni, 2018).

A cidadania sob a perspectiva de Costa e Ianni (2018) está vinculada, portanto, a características que o indivíduo exerce no contexto do seu vínculo com o Estado, inclusive com uma gradação (cidadão tutelado, cidadão politicamente passivo e cidadão pleno).

Já em Fraser (2002), a temática da participação de cidadãos é analisada a partir da qualidade das relações institucionalizadas entre os indivíduos em uma sociedade. Para a autora, a inferiorização de membros em uma comunidade obstaculiza definitivamente sua condição de participação no debate público. Assim, é necessário haver paridade de participação, isto é, que os membros da sociedade interajam entre si como iguais. Esse princípio assume centralidade nos argumentos de Fraser sobre como ir ao encontro de uma justiça social global e é ponto normativo principal da teoria crítica de forma geral (Santos, 2012). Para que a paridade de participação seja viável, há duas condições independentes: distribuição de recursos materiais que garanta a independência e voz dos participantes e padrões institucionalizados de valor cultural que expressem igual respeito pelos participantes e iguais oportunidades para alcançar a consideração social.

Esse é o cenário adequado para que ocorram debates públicos e deliberações quanto às reivindicações por justiça. Discorrendo sobre o aparente conflito entre as lutas por reconhecimento de identidade e as lutas de classe, Fraser argumenta que “o que requer reconhecimento no contexto da globalização não é a identidade específica de um grupo, mas o estatuto individual dos seus membros como parceiros de pleno direito na interação social”, superando, assim, a subordinação perante os demais membros. Ao propor uma concepção do reconhecimento baseado no estatuto, e não em uma política de identidade, Fraser busca solucionar o risco de objetificação das identidades coletivas.

Para Fraser, conforme interpreta Santos (2012), o princípio paritário deve atravessar todos os níveis da relação social, não se limitando às instituições políticas, como as relações sexuais, a vida das famílias, as esferas públicas e as associações da sociedade civil.

O olhar sobre a participação para além da vida política compõe o ângulo de John Dewey sobre a noção de plenitude da cidadania, caracterizada de forma atemporal. Isso porque, para esse filósofo pragmatista¹¹, a participação é estruturante da formação de um público e de uma comunidade, dependentes de aspectos interiores dos indivíduos e dos grupos formados em torno da defesa de interesses em comum (Dewey, 1927a).

Na definição de Dewey (1927a), público é um grupo de pessoas impactadas pelas ações de outras, as quais, em busca de resoluções, se associam, demandam reconhecimento e escalam para uma organização política com agentes que agirão em seu benefício (agentes públicos). Quando essa atividade conjunta produz consequências percebidas como boas por todas as pessoas singulares que participam dela, havendo esforço consciente para mantê-la, por ser um bem comum, há uma comunidade (Dewey, 1927a).

No plano individual, a existência de uma comunidade depende da capacidade de participar e conduzir. No plano dos grupos, é necessário que interajam com flexibilidade e harmonia, viabilizando a liberação completa dos potenciais individuais de forma simultânea. Como o mesmo indivíduo pertence a mais de um grupo (família, banda, equipe do trabalho, partido político, equipe de corrida etc.), a dinâmica de um deles não pode bloquear a dinâmica do outro, sob pena de limitar seus componentes a apenas uma parte de si. Se são flexíveis os grupos, seus componentes têm o contexto adequado para exercerem suas diferentes habilidades, viabilizando uma plenitude de personalidade integrada, que beneficia simultaneamente todos os grupos aos quais pertencem (Dewey, 1927a).

Assim, para Dewey, a democracia deve ser vivência não apenas da vida política, mas de todos os outros contextos de que o indivíduo participa. Afinal, afirma, “a democracia como ideia não é uma das opções de associação entre seres humanos, mas a própria expressão da vida em comunidade, um conjunto de princípios a guiar as ações” (Dewey, 1927a).

¹¹ O pragmatismo é uma corrente filosófica do final do século XIX que buscou reorientar o papel da filosofia, a qual deve servir à resolução de problemas da realidade (Do Nascimento, 2011).

Por esse motivo, o arranjo institucional de um Estado-nação democrático é uma questão secundária para Dewey. Em busca das condições citadas, o formato deve ser encontrado e reencontrado, em um movimento destemido de constante refazimento e guiado por competente investigação social (Dewey, 1927b).

Ainda que se coloque em segundo plano a forma institucionalizada de governo, é preciso situar que todas as reflexões teóricas sobre cidadania apresentadas nesta pesquisa estão no território democrático. O enfoque no elemento participação aproxima o trabalho do campo da democracia deliberativa, cujo pressuposto teórico geral informa que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles possivelmente afetados por elas (Habermas, 2003 apud Almeida; Cunha, 2011). Para que isso ocorra, alguns teóricos defendem a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos não externamente ao sistema político, mas em relação com ele (Almeida; Cunha, 2011)¹².

Caracterizada a cidadania na contemporaneidade, com destaque à dimensão da participação ativa, parte-se, na sequência, para a discussão sobre cidadania na área fiscal, aproximando-se em último nível do objeto de pesquisa, o Orçamento Cidadão.

3.4 Cidadania Fiscal

Na discussão sobre transparência orçamentária, viu-se que esse termo se confunde com transparência fiscal, sendo ambos usados na literatura quase como sinônimos. Já no tema cidadania, a adjetivação como orçamentária foi raramente encontrada, sendo que, em um dos casos, localizado na obra de Torres (2008 apud Santos, 2016), foi definido em equivalência ao termo “cidadania fiscal”. Segue o trecho:

*“Os aspectos mais largos da cidadania financeira, que, compreendendo a vertente da despesa pública, envolve as prestações positivas de proteção aos direitos fundamentais e aos direitos sociais e as escolhas orçamentárias, questões que apresentam maior déficit de reflexão teórica no campo da cidadania. **Cidadania fiscal é, sobretudo, cidadania orçamentária**”* (Torres (2008 apud Santos, 2016). [grifo nosso]

¹² Não compõe o escopo desta pesquisa, mas é válido colocar que existem diversos trabalhos sobre a efetividade das deliberações democráticas. O artigo de Almeida e Cunha (2011), por exemplo, levanta a literatura que explora as limitações da “boa deliberação”.

Assim, o termo que será usado para posicionar o conceito de cidadania na área orçamentária será cidadania fiscal, que ocorre na literatura relacionada tanto à receita pública quanto à despesa pública¹³.

Entretanto, percebe-se que uma parte significativa dos trabalhos sobre cidadania fiscal investiga o lado da **receita pública**¹⁴. Tomando como exemplo principal os trabalhos do Núcleo de Estudos Fiscais, vinculado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (NEF/FGV), tem-se que suas pesquisas ocorrem no âmbito do direito tributário, incluindo a cidadania fiscal nas relações entre fisco e contribuinte. Um dos grupos de trabalho, intitulado “Transparência e Cidadania Fiscal no século XXI”, investiga o “design dos sistemas tributários para que estes sejam capazes de mudar e capturar adequadamente as riquezas geradas e distribuídas” (Campedelli, 2021).

Pelo ângulo da tributação, o cidadão é nomeado como contribuinte, conforme se nota na definição de cidadania fiscal por Nabais¹⁵ (2001 apud Nogueira, 2023): é “a relação jurídica entre Fisco e contribuinte (...), há obrigação para ambas as partes, deveres e direitos”. Barbosa (2005), usando cidadania tributária como sinônimo, afirma que sua efetividade depende da sujeição do Estado ao direito e do sentimento do contribuinte como partícipe da atividade tributária e da viabilização do orçamento. Essa participação ativa do contribuinte em defesa de seus interesses formaria uma identidade social de pagador de impostos.

O cidadão na cidadania fiscal também é nomeado consumidor, em especial na defesa de que exista transparência do valor do tributo incorporado ao preço final de bens e serviços, pois a ausência dessa medida leva a uma situação de cidadania mitigada (Barbosa, 2004, apud Nogueira, 2023). Essa situação afronta o direito constitucional à informação, agravada pela complexidade do sistema tributário (Nogueira, 2023; Campedelli, 2021).

¹³ Não se pretende revisar a bibliografia sobre esse tema, mas apenas apresentar um panorama de como o tema cidadania fiscal apresentou-se na pesquisa bibliográfica.

¹⁴ 47,3% (35 de 74) do material coletado a partir da pesquisa por “cidadania fiscal” no título no Google Scholar, e adicionalmente os termos “cidadania fiscal”, “fiscal citizenship” e “ciudadania fiscal” em todos os índices nos portais Scielo e Periódicos Capes. No resultado, publicações entre anos de 2005 e 2024.

¹⁵ O autor define cidadania fiscal como unilateral e bilateral. A definição apresentada é a de cidadania fiscal bilateral; a cidadania fiscal unilateral está associada à limitação do poder de tributação sobre o mínimo existencial (Ribeiro; Gesteiro, 2007 apud Nogueira 2023).

Na perspectiva da visualização da cidadania fiscal vinculada à receita pública, outra significativa parte dos trabalhos articula o conceito em torno de **educação fiscal**¹⁶. Toma-se como exemplo principal a referência ao Programa Nacional de Educação Fiscal, optando-se por trechos recentes¹⁷ exarados pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, COMSEFAZ, em seu site, sobre o tema: “Educação fiscal vai além da emissão de documento fiscal. É uma mudança de cultura e comportamento em benefício de toda a sociedade (...) o foco (...) é implementar o programa em todos os municípios brasileiros a partir de dois eixos prioritários estruturantes: a função social do tributo e o controle social do Estado”. Assim, na educação fiscal, o cidadão é contribuinte consciente e fiscalizador atento dos gastos públicos.

É interessante observar como o termo educação fiscal, diferentemente de transparência fiscal, tem um público melhor definido: o cidadão comum, já que não se projetam investidores como alvos dos programas didáticos para aprender sobre a importância dos tributos.

Para Abraham (2015), a educação fiscal é um dos mecanismos que viabilizam a participação social no processo orçamentário. O autor aborda cidadania fiscal associada ao **orçamento público**, a vertente que mais interessa a esta pesquisa e que correspondeu a uma pequena parcela dos resultados na pesquisa bibliográfica¹⁸, sendo abundante as referências ao orçamento participativo.

Cidadania fiscal para o autor¹⁹ é a cidadania participativa nas finanças públicas e refere-se à participação do cidadão no processo de mudança social provocado pela interação com o orçamento público. Abraham (2015) diferencia cidadania, centrada no “direito a

¹⁶ 33,8% (25 de 74) do material coletado a partir da pesquisa por “cidadania fiscal” no título no Google Scholar, e adicionalmente os termos “cidadania fiscal”, “fiscal citizenship” e “ciudadania fiscal” em todos os índices nos portais Scielo e Periódicos Capes, tal como o resultado categorizado como pesquisa sobre tributação. Foram publicados entre 2010 e 2024.

¹⁷ De outubro de 2024, em <https://comsefaz.org.br/novo/estados-aprovam-programa-nacional-de-educacao-fiscal-e-buscam-parceria-com-fnde/>

¹⁸ 4% (3 de 74) do material coletado a partir da pesquisa por “cidadania fiscal” no título no Google Scholar, e adicionalmente os termos “cidadania fiscal”, “fiscal citizenship” e “ciudadania fiscal” em todos os índices nos portais Scielo e Periódicos Capes. Foram publicados entre 2015 e 2018. Outras categorias foram: direitos humanos, filosofia do direito, transparência, perspectiva do controle.

¹⁹ Marcus Abraham é desembargador federal, professor adjunto de direito financeiro na UERJ e doutor em direito público.

ter direitos”²⁰, de cidadania participativa, conceito conectado à alegada crise da democracia representativa e que retoma, para o autor, o teor da ideia de cidadania clássica, centrada na participação direta popular.

Trazendo à luz dispositivos que estimulam o exercício da cidadania fiscal no país, Abraham (2015) aborda como fundamental o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), que instituiu relatórios específicos para a gestão fiscal²¹, determinou ampla divulgação também por meios eletrônicos e, de forma ousada, como visto na seção sobre transparência orçamentária deste trabalho, incentivou a participação popular nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária por meio de audiências públicas (contribuição à LRF introduzida pela Lei da Transparência, de 2009).

Em relação ao orçamento participativo²², o autor o situa como indicativo da ideia de que a população pode ser consultada e oferecer propostas para a elaboração do orçamento público, acrescentando outro núcleo decisório ao processo orçamentário. Além dos Poderes Executivo e Legislativo, entra em cena a participação direta da população (Abraham, 2015). De forma mais específica, Wampler (2008, apud Abraham, 2015) descreve que o orçamento participativo é um processo decisório no qual cidadãos, junto a funcionários da administração, se engajam em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital, como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas.

O modelo de orçamento participativo municipal teria inspirado dispositivo legal da antiga Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014). Seu art. 4º, inciso V apresentava como um dos objetivos da Política Nacional “desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento” (Brasil, 2014). Entretanto, esse normativo foi integralmente revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, cuja Exposição de Motivos nº 19/2019 (Brasil, 2019a) alega como grave problema “grupos de pressão, tanto internos quanto externos à

²⁰ Como lembra Abraham (2015), é a celebrada expressão cunhada por Hannah Arendt.

²¹ Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Relatório de Gestão fiscal e Prestação de Contas.

²² O orçamento participativo “surgiu embrionariamente em administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES, em períodos esparsos dos anos 1970 e 1980. É, porém, a partir de 1989 que ganha visibilidade nacional com sua adoção pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre/RS.” (Vitale, 2004 apud Abraham, 2015).

administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente”. Essa justificativa opõe-se ao princípio da subsidiariedade e à noção de partilha de poder presente no orçamento participativo (Abraham, 2015; Daniel, 1992, apud Pontual, 2000; INESC, 2017).

Por subsidiariedade, princípio implícito do Estado federal, entende-se “o princípio pelo qual aquele que está mais próximo da realidade a ser influenciada percebe de modo mais claro quais são as necessidades concretas da situação. Ao revés, à medida que alguém se distancia da situação concreta (por exemplo, as instâncias burocráticas da Administração Pública [...]), menos dados terá acerca das reais demandas de uma dada população” (Abraham, 2015).

Já a noção de partilha de poder entre Estado e sociedade refere-se à transferência à comunidade de uma parcela do poder político legitimamente eleito, combinando democracia representativa com democracia participativa (Daniel, 1992 apud Pontual, 2000). Partilha de poder conformaria a dimensão política da participação - também composta de uma dimensão pedagógica -, caracterizada pelo reconhecimento do direito da população de interferir de maneira permanente nas decisões políticas (Instituto De Estudos Socioeconômicos, 2017). Ademais, a participação popular nas escolhas orçamentárias expõe os agentes políticos à crítica e à cobrança (Abraham, 2015).

O referido Decreto nº 9.759/2019 foi, por sua vez, revogado pelo Decreto nº 11.371/2023, e outros dois normativos posteriores recriaram, no mesmo dia, um arcabouço legal para a participação social, instituindo o Conselho de Participação Social da Presidência da República e o Sistema de Participação Social (Decretos nº 11.406/2019 e nº 11.407/2019, respectivamente). Entretanto, perde-se, nesses novos normativos, a menção a mecanismos de participação na elaboração do orçamento público.

Ainda no contexto do orçamento participativo, a dimensão pedagógica da participação foi estudada por Pontual (2000) no estudo de caso sobre o orçamento participativo do município de Santo André. Para o autor, esse processo teve caráter educativo e proporcionou aprendizados tanto para pessoas da sociedade civil como para pessoas do

governo que nele se envolveram. Alguns aprendizados de agentes²³ da sociedade civil foram: apropriação de maiores informações e melhor conhecimento sobre a realidade dos bairros/regiões/cidade; apropriação de informações e conhecimentos sobre a gestão do município; aprendizado sobre o alcance e os limites do município e do governo municipal na resolução dos problemas; aprendizado sobre a importância da participação popular na elaboração do orçamento público e na vida pública de modo geral; aumento dos vínculos com a comunidade e um melhor conhecimento de seus problemas; valorização do exercício da cidadania, entre outros (Pontual, 2000)²⁴.

Alguns aprendizados de agentes do governo municipal envolvidos no processo foram: ampliação da visão sobre os problemas da cidade e sobre as necessidades e prioridades da população; vínculo da democracia com melhor capacidade adquirida de ouvir e dialogar com a população; lidar com os conflitos e respeitar diferença de visões; a partilha de poder decisório se intensifica na definição de prioridades e disputa de projetos, com aprendizado em torno da negociação de consensos de interesse conjunto da cidade; necessidade de adaptar a máquina pública para maior qualidade e agilidade nas informações prestadas; necessidade de criação de mecanismos didáticos para acompanhamento da execução orçamentária e dos projetos aprovados; necessidade de adequar o trabalho de planejamento estratégico; ampliação de conhecimentos globais sobre o funcionamento da prefeitura e suas finanças, superando visão departamentalizada; ampliação da compreensão por parte dos agentes de governo de seu próprio papel como cidadãos e de sua condição como servidores públicos (Pontual, 2000).

Neste ponto, percebe-se que a compreensibilidade evocada no conceito de transparência orçamentária e na abordagem da comunicação cidadã ganha outro ângulo, a compreensão também dos agentes de governo sobre suas práticas a partir da interação com a sociedade, mesmo que com o objetivo inicial por apenas um sentido da compreensão: que a população compreenda os documentos de governo. No outro sentido, aponta a pesquisa de Pontual (2000) que há mobilização da compreensão também dos servidores públicos sobre seu papel nessa condição e como cidadãos, sobre as demandas sociais e sobre o funcionamento democrático.

²³ O uso do termo “agentes” ao invés de “atores”, originalmente usado, pretende abranger também as “atrizes”.

²⁴ Para relação completa, ver Pontual (2000).

Pelo conjunto de aprendizados decorrentes da participação no orçamento participativo, percebe-se que a experiência transborda para outros aspectos além da compreensão do orçamento em si e de debates sobre demandas a serem nele incluídas, tal como “valorizar a cidadania” ou “melhor conhecimento sobre a realidade dos bairros” (Pontual, 2000).

Esse resultado encontra a intenção declarada por Charão²⁵ (2005) sobre sua atuação no orçamento participativo no Rio Grande do Sul, forte em aspectos políticos-pedagógicos:

“não podemos nos propor a ser uma equipe de arrecadar demandas. Para isso a comunidade sabe se organizar e o faz com mecanismos que sempre usou (...) o importante neste processo é despertar cidadãos. Nisso já se percebem todas as dificuldades que têm com essa nova visão [da relação cidadão-Estado]. Eu acho que uma das coisas que nós podemos eliminar com um processo desses é o paternalismo e o assistencialismo, porque a gente vai ter cidadania plena quando se colocam questões e quando se discute”.

Nesse deslocamento da centralidade do papel do Estado na produção de bens públicos, que afasta paternalismo e assistencialismo e posiciona a interação entre membros da comunidade no centro da cidadania plena, vê-se confluência com o ponto de vista de Boullosa sobre esse aspecto. Afirma a autora que a participação e o empoderamento deliberativo dependem da ativação de um senso de comunidade e de copertencimento, ao que chama de ativismo comunitário. No contexto dos estudos críticos, entende que, quando o ativismo comunitário encontra a deliberação, emerge uma comunidade de prática e aprendizado deliberativos, componentes de uma cidadania mais densa (Boullosa, 2022).

Com atenção à importância levantada pela autora sobre o protagonismo da própria sociedade em processos de políticas públicas, aproveita-se para comentar o contexto atual de desmobilização do orçamento participativo no Estado do Rio Grande do Sul, na visão de Streck et al. (2023). Inspirados no argumento de Sobottka (2015 apud Streck et al., 2023), os autores relatam que o orçamento participativo sofreu apropriação simbólica por seus impulsionadores iniciais, sob o argumento de que somente a recondução via eleições da mesma aliança política garantiria a continuidade desse processo. Em vez de, então, se

²⁵ Coordenadora do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999-2002).

consolidar como política pública da sociedade mediante o Estado²⁶, o orçamento participativo foi personalizado nos governantes, tendo se tornado alvo de estratégias políticas opositoras (tais como a proibição judicial de gastos públicos para sua realização; votação paralela de propostas conduzida pela Assembleia Legislativa e redução da participação política a votações on-line), que lograram esvaziá-lo (Streck et al., 2023).

A partir da exploração da participação ativa como elemento da cidadania na área fiscal, percebe-se que se retomam, como em um ciclo virtuoso, os demais elementos, pertencimento e consciência sobre direitos e deveres, tal como colocado por Costa e Ianni (2018), tendo em vista alcançar cidadania plena.

Associando diretamente os aspectos apresentados sobre cidadania fiscal às dimensões da cidadania postas pelas autoras, tem-se que, na **dimensão “Pertencimento”**, o vínculo formal do indivíduo com o Estado, condição essencial para a cidadania, em que pese os abalos sobre a soberania nacional (Costa e Ianni, 2018; Fraser, 2002), está considerado na cidadania fiscal na forma da relação jurídica entre Fisco e contribuinte, que leva a obrigações tributárias e direitos a bens e serviços públicos (Nabais, 2001 apud Nogueira, 2023; Abraham, 2015).

Já sobre o **sentimento de pertença** a uma comunidade, que Costa e Ianni (2018) embutem na dimensão pertencimento a partir das contribuições de Arendt, quando arrastado para a área fiscal, visualiza-se mais próximo da perspectiva das experiências do orçamento participativo, cujos aprendizados para agentes da sociedade e do governo envolveram aumento da percepção de vínculo comunitário (Pontual, 2000).

Por outro lado, a **dimensão “Consciência sobre direitos e deveres”** aplicada sobre a cidadania fiscal relaciona-se com os deveres tributários e com o direito da informação sobre dados das receitas e despesas públicas. A consciência sobre direitos evoca a obrigatória elucidação pelo Estado sobre a carga tributária e sobre a aplicação dos recursos, apresentada no orçamento público (Mendonça, 2021). Nesse contexto, a informação da efetiva carga tributária ao contribuinte ou consumidor é denunciada como precária devido à complexidade tributária, especialmente a obscuridade da tributação

²⁶ Esclarece-se que o trabalho de Boullosa (2022) aborda a empoderamento deliberativo e o ativismo comunitário sem qualquer mediação do Estado; ao contrário, seu estudo de caso aborda contexto de negligência da presença do Estado.

indireta, que impede o cidadão de adquirir consciência acerca do ônus tributário que lhe é imposto (Nogueira, 2023; Campedelli, 2021).

Ainda, expressa Barbosa, com contribuições de José Murilo de Carvalho²⁷ (2004, *apud* Nogueira, 2023), que “na ótica do contribuinte desinformado e assustado com o ‘leão’ (...) o Estado é visto como ‘todo poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores’”, pontos de vista que distorcem a consciência fiscal.

Nesse sentido, os estudos sobre o orçamento participativo apontam para maior consciência dos participantes sobre limites de recursos e limites de atuação das esferas federativas (Pontual, 2000).

Por fim, na **dimensão “Participação ativa”**, Costa e Ianni (2018) interpretam que a participação ativa junto aos outros dois elementos formaria uma cidadania plena. Aplicada sobre a cidadania fiscal, a participação ativa é amplamente considerada no âmbito orçamentário, tanto no momento de elaboração da proposta orçamentária do Executivo ao Legislativo, alavancada pelas experiências brasileiras com o orçamento participativo, quanto no momento de aprovação no Parlamento, por meio de audiências públicas. Também é esperado do cidadão ativo o acompanhamento da execução orçamentária e o controle social das contas públicas.

Especialmente quanto à participação na elaboração da proposta orçamentária, esta dimensão da cidadania contém a expectativa de provocar mudança social dada a natureza especial do orçamento público em expor o modo pelo qual recursos arrecadados junto à sociedade serão gastos (Abraham, 2015). Em um nível menor de expectativa transformadora, a participação ativa de cidadãos e cidadãs também está considerada no manual do IBP para elaboração do Orçamento Cidadão anualmente (International Budget Partnership, 2012).

Trazendo os aportes de Fraser e Dewey, comentados na seção sobre cidadania, a esta dimensão da participação ativa e conectando-os à cidadania fiscal, tem-se que, para Fraser (2002), a atividade de indivíduos na vida política requer **paridade de participação**. Desse modo, os fóruns consultivos ou deliberativos ao longo do ciclo orçamentário

²⁷ No livro *Cidadania no Brasil* (2002).

precisam considerar que a inferiorização de indivíduos na sociedade, na dimensão material ou na dimensão identitária, obstaculiza definitivamente sua participação como membro de pleno direito da comunidade. O trabalho de Pontual (2000) cita, por exemplo, a menor participação de mulheres nos conselhos do orçamento participativo em Santo André, em espelhamento da dinâmica política geral no país. Certamente, outros recortes precisam ser considerados, tais como econômico, de raça, de etnia e de idade²⁸.

Em Dewey (1927b), a **perspectiva é experiencial** e a participação é estruturante da formação de uma comunidade, definida ao redor de conceitos que abordam características interiores dos indivíduos - como capacidade de participar e de conduzir e o esforço consciente de manter um bem compartilhado - e de grupos, como capacidade de harmonizar com outros grupos e de liberar as potencialidades individuais. Assim, a perspectiva deweyana de cidadania plena dialoga com a dimensão pedagógica de participação apresentada para o contexto fiscal. A vivência de participação na decisão sobre recursos públicos mobilizou as percepções dos indivíduos sobre seus vínculos comunitários (Pontual, 2000), transbordando para o campo da consciência de direitos e deveres e maior senso de pertencimento, com potencial de qualificar o diálogo não somente nas decisões alocativas públicas, mas nos diversos contextos da vida, fluindo para a ideia de plenitude de uma personalidade integrada, no termo usado por Dewey (1927b).

O Quadro 2 abaixo resume essa aplicação das dimensões da cidadania à área fiscal.

²⁸ Comenta-se que o Colaboratório de Inovação Cidadã (CLIC), iniciativa da Enap em parceria com órgãos públicos federais e organização não governamental, realizada entre julho e setembro de 2024, do qual participei como relatora voluntária, remunerou os agentes da sociedade civil selecionados para as atividades, no formato de bolsas, transporte, acomodação e alimentação para os participantes. A intenção foi garantir suas disponibilidades durante os dias de laboratório, além de recursos financeiros e apoios institucionais para o desenvolvimento dos protótipos (ENAP, 2021). Interpreto que foi uma forma de considerar a paridade de participação das pessoas pela perspectiva da redistribuição.

Quadro 2 - Expressões da cidadania na cidadania fiscal

Dimensão da Cidadania	Expressão na Cidadania Fiscal	Referências
Pertencimento (vínculo formal) Costa e Ianni (2018)	Relação jurídica entre contribuinte e Estado (Fisco) que gera obrigações tributárias e direitos a bens e serviços públicos.	Nabais (apud Nogueira, 2023); Abraham (2015)
Pertencimento (sentimento de pertencimento)	Fortalecimento de vínculos comunitários por meio de práticas como o orçamento participativo, que envolvem cidadãos e cidadãs na deliberação sobre o uso de recursos. Percepção do próprio servidor público envolvido sobre sua função como tal e seu papel como cidadão.	Costa e Ianni (2018); Pontual (2000)
Consciência sobre direitos e deveres	Consciência fiscal relacionada a deveres de contribuição e direito à informação sobre receitas e despesas públicas. Desafiada pela opacidade da carga tributária, especialmente dos tributos indiretos.	Costa e Ianni (2018); Mendonça (2021); Campedelli (2021); Nogueira (2023)
Participação ativa (perspectiva da relação indivíduo-Estado)	Possibilidades de participação em todo o ciclo orçamentário. Expectativas de mudança social com o orçamento participativo e, em menor escala, com o Orçamento Cidadão.	Costa e Ianni (2018); Abraham (2015); IBP (2012); Pontual (2000); INESC (2017)
Participação ativa (perspectiva da qualidade da relação entre os membros)	Os fóruns do orçamento participativo reproduziram desigualdades da sociedade, como a menor participação de mulheres nos conselhos do orçamento participativo.	Fraser (2002); Pontual (2000)
Participação ativa (perspectiva experiencial)	A atividade na decisão de alocação de recursos públicos mobilizou as percepções dos indivíduos sobre seus vínculos comunitários, transbordando os aprendizados para outros contextos de vida.	Dewey (1927a, 1927b); Pontual (2000)

3.5 Aprendizados da literatura

O potencial de participação de indivíduos em todo o ciclo orçamentário recebe, desde já, o suporte das melhorias em transparência fiscal, notadamente da normatização e da crescente publicização dos dados fiscais. Como colocado na seção sobre transparência, a normatização está refletida principalmente na Lei da Transparência, na LRF e na Lei de Acesso à Informação. A publicização de informações fiscais em diversos formatos pela SOF/MPO, pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e pelo Senado Federal captura os avanços em tecnologia da informação e aperfeiçoa a granularidade dos dados e a interação digital com o usuário.

Em que pese a ampla disponibilidade de acesso aos dados orçamentários, retoma-se o argumento exposto por Zigoni e Moroni (2022), citado na seção sobre transparência, para quem, estranhamente, a ampla transparência orçamentária não se reverte em mais democracia, configurando um orçamento público sem cidadania. Para os autores, falta participação social no processo orçamentário²⁹. De fato, como estruturado por Costa e Ianni (2018), a participação é componente do conceito de cidadania e, ademais, amplamente considerada na literatura sobre cidadania fiscal na perspectiva da despesa pública.

Ademais, algumas perspectivas sobre cidadania colocam outras camadas sobre essa relação. Para Finatto e Paraguassu (2024), a perspectiva da comunicação cidadã insta a administração pública a considerar, ainda, o cidadão não apenas como receptor da informação, mas como sujeito ativo na elaboração do conteúdo, capaz de contribuir com sua visão de mundo, linguagem, dúvidas e prioridades.

Essa visão fica aprofundada na dimensão político-pedagógica da participação, explorada em estudos sobre o orçamento participativo, que vê na interação entre Estado e sociedade não apenas um canal de consulta, mas um espaço de partilha de poder e aprendizagem mútua (Pontual, 2000; INESC, 2022).

Da perspectiva crítica, considerando os fragmentos trazidos de Fraser (2002), absorvem-se condições qualitativas de interações entre os membros da comunidade, enfrentando desigualdades materiais e simbólicas que limitam a atuação, e, portanto, a cidadania de certos grupos no debate público.

A partir da perspectiva deweyana, o bem é público se há esforço consciente de todos para sua manutenção por julgarem que traz benefícios, formando uma comunidade. Nela, são importantes para os indivíduos as habilidades de participar e conduzir. Em seus grupos,

²⁹ Zigoni e Moroni (2022) citam Guerrero e Petrie (2018) para ampliar a noção de participação pública na política fiscal, não limitada ao orçamento anual, e que envolve engajamento em quatro áreas principais: i) ao longo de todo o ciclo orçamentário anual, incluindo preparação do orçamento, aprovação legislativa, implementação orçamentária e revisão e fiscalização; ii) nas novas iniciativas de políticas públicas e suas revisões (por exemplo, receitas e despesas), que se estendem por um período mais longo do que a janela de preparação do orçamento anual; iii) no desenho, na produção e no provimento de bens e serviços públicos; e iv) no planejamento, na avaliação e na implementação de projetos de investimentos públicos. Participação pública cobre tanto a política macrofiscal – os principais agregados fiscais, o tamanho apropriado do déficit, entre outros – quanto as questões mais micro de desenho e administração tributária e a alocação e a efetividade do dispêndio.

são importantes as características de flexibilidade e harmonia, liberando o pleno potencial do indivíduo em todos os grupos dos quais participa.

O Quadro 3 a seguir resume os aprendizados de cada grupo teórico.

Quadro 3 - Resumo das lições aprendidas da literatura

Categorias de análise oriundas da literatura	Lições aprendidas	Autores	Perspectiva epistemológica dos autores
Transparência orçamentária	A transparência não se resume à publicização; abarca compreensibilidade, o que motivou a criação do Orçamento Cidadão. Abrange, ainda, a utilidade da informação para decisões. “Transparência fiscal” é conceito com disputa de definição, com impacto na definição do público.	Cavalcante (2008); Albuquerque (2010) Philipps e Stewart (2009)	Instrumental/ gerencialista Visão crítica sobre temas fiscais
Comunicação Cidadã	Compreensibilidade dos documentos de governo é um direito civil. Há técnicas de redação e de design da informação e testagens, que buscam zelar também por: relevância, facilidade de encontrar a informação nos textos sem perder de vista a sua utilização na vida prática (linguagem simples). Em termos de acessibilidade textual e terminológica, é preciso considerar as necessidades de distintos públicos. Para além disso, a comunicação cidadã reconhece o papel ativo do leitor, seu potencial de contribuição na produção da informação pública e na leitura crítica voltada à ação.	Roedel (2024); Finatto e Paraguassu (2022;2024); Mendonça e da Silva (2025); Correia Filha (2024)	Pedagogia crítica

Cidadania	Cidadania implica participação de cidadãos. • Perspectiva da relação indivíduo-Estado: cidadania é identidade política e social composta por: pertencimento (formal e sentimento de pertença), consciência sobre direitos e deveres e participação ativa. • Perspectiva da relação entre os membros da comunidade: paridade de participação (enfrentamento das desigualdades materiais e reconhecimento das diferentes identidades como membros de pleno direito). • Perspectiva das características interiores de indivíduos e de grupos: bem é público se percebido como benéfico pelos indivíduos. O esforço intencional em mantê-lo forma a comunidade, na qual indivíduos precisam ser hábeis em participar e conduzir, e os grupos em flexibilizar e harmonizar entre si, liberando os potenciais de plena personalidade integrada.	Costa e Ianni (2018) Fraser (2002) Dewey (1927)	Visão histórica e crítica de cidadania Visão crítica sobre a participação ativa de cidadãos Visão experiencial sobre a participação ativa de cidadãos
Cidadania Fiscal	Cidadania implica participação de cidadãos também na área fiscal. Consciência sobre a carga tributária. A participação nas decisões de despesa pública (como no orçamento participativo) oportuniza partilha de poder e aprendizados mútuos.	Abraham (2015); Campedelli (2021); Pontual (2000); INESC (2022)	Visão jurídica Visão jurídica (direito tributário) Visão pedagógica

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos aprendizados das teorias mobilizadas para esta pesquisa, foram formuladas perguntas que guiarão a análise do Orçamento Cidadão, vislumbrando-o como um instrumento de transparência orçamentária e de comunicação cidadã que transmite significados e valores. É o que ilustra o Quadro 4 a seguir ao apresentar as perguntas analíticas derivadas das lições aprendidas, agrupando os grupos teóricos “Cidadania” e “Cidadania Fiscal”, na categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”, tendo em vista o espelhamento das dimensões e perspectivas de participação cidadã encontradas no primeiro grupo sobre o tema fiscal.

Quadro 4 - Quadro teórico-analítico

Categorias de análise oriundas da literatura	Lições aprendidas	Perguntas analíticas
Transparência orçamentária	A transparência não se resume à publicização e abarca compreensibilidade, o que motivou a criação do Orçamento Cidadão. Abrange, ainda, a utilidade da informação para decisões.	O OC é de fácil acesso? O OC é bem divulgado?
		O OC vai além da publicização de dados e se preocupa com a compreensão do cidadão?
		O OC se preocupa em informar dados úteis para decisão de quem recebe a informação?
	“Transparência fiscal” é conceito com disputa de definição, com impacto na definição do público.	Que noção de transparência fiscal o OC expressa? Está voltado a que público? Investidores, usuários de serviços públicos?
Comunicação Cidadã	Compreensibilidade dos documentos de governo é um direito civil. Há técnicas de redação e de design da informação e testagens, que buscam zelar também por: relevância, facilidade de encontrar a informação nos textos sem perder de vista a sua utilização na vida prática (linguagem simples).	O OC aplica técnicas de linguagem simples? São aplicados testes de compreensão antes da publicação?
		O OC aborda adequadamente o pilar da Compreensibilidade? Há diferentes estratégias de comunicação quanto ao formato (como vídeos e áudios) e ao conteúdo (como metáforas, narrativas concretas)?
		O OC aborda adequadamente o pilar da Relevância? Há demandas para divulgação de outros dados ausentes do documento?
		O OC aborda adequadamente o pilar da Utilizabilidade?
		O OC aborda adequadamente o pilar da Localizabilidade?
	Em termos de acessibilidade textual e terminológica, é preciso considerar necessidades de distintos públicos.	O OC reconhece os públicos com necessidades especiais? O OC reconhece público com baixa proficiência em português (maior parte da população brasileira)?
Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal	A comunicação cidadã reconhece o papel ativo do leitor, seu potencial de contribuição na produção da informação pública e na leitura crítica voltada à ação.	O OC considera um leitor ativo, que quer interagir com a publicação, com sugestões ou dúvidas, capaz de contribuir no conteúdo, na forma de comunicação, ou com suas próprias percepções de compreensão?
	- Perspectiva da relação indivíduo-Estado: > pertencimento: vínculo formal expresso na relação jurídica entre contribuinte e Fisco, que gera obrigações tributárias e direitos a bens e serviços públicos.	O OC provoca sentimento de pertencimento?

	> consciência fiscal relacionada a deveres de contribuição e fiscalização e direito à informação sobre receitas e despesas públicas e bens e serviços públicos. Desafiada pela opacidade da carga tributária, especialmente dos tributos indiretos. Participação ativa com possibilidades em todo ciclo orçamentário. Expectativas de mudança social com o orçamento participativo e, em menor escala, com o Orçamento Cidadão. Perspectiva da relação entre membros da comunidade (paridade de participação): os fóruns de participação no tema orçamento podem reproduzir desigualdades da sociedade. Perspectiva das características interiores de indivíduos e de grupos: bem é público se percebido como benéfico pelos indivíduos. O esforço intencional em mantê-lo forma a comunidade, na qual indivíduos precisam ser hábeis em participar e conduzir, e os grupos em flexibilizar e harmonizar entre si, liberando os potenciais de plena personalidade integrada. A participação nas decisões de despesa pública (orçamento participativo) pode oportunizar partilha de poder, fortalecimento de vínculos comunitários e aprendizados sobre democracia na prática também para os servidores envolvidos.	O OC apoia a consciência fiscal na apresentação de direitos e deveres? O OC elucida as fontes de receita de modo a permitir crítica tributária? Há dados de gastos tributários? Há convite à participação nas etapas do ciclo orçamentário? Há elementos para que grupos afetados pelas desigualdades materiais e simbólicas se reconheçam no OC como membros de pleno direito? O OC sinaliza a percepção do orçamento como bem público? O OC contempla estratégias para reforçar vínculos comunitários a partir do orçamento público? Os servidores envolvidos na elaboração do OC são mobilizados em suas noções de cidadania?
--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de as perguntas estarem organizadas em vínculos com os aprendizados de cada grupo teórico, elas se entrelaçam, fazendo sentido para outros grupos também. Afinal, os próprios conceitos são interligados: ao tratar de comunicação cidadã percebemos elementos coincidentes com transparência fiscal e certamente com cidadania, conceito mais amplo. Por exemplo, a pergunta “O OC considera um leitor ativo, que quer interagir com a publicação, com sugestões ou dúvidas, capaz de contribuir no conteúdo, na forma de comunicação, ou com suas próprias percepções de compreensão?”, associada, no Quadro 4, à categoria “Comunicação Cidadã”, associa-se também à dimensão “Participação” na categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”.

Assim, no enquadramento de cada pergunta analítica, optou-se por alocá-la no grupo teórico mais fortemente com ela conectado.

4. O PERCURSO DE ANÁLISE DO OC

Após construído o quadro teórico-analítico do Orçamento Cidadão, resultando em um rol de perguntas analíticas, iniciou-se a análise empírica desse instrumento. O material foi analisado por diferentes ângulos, contando com públicos diversos e múltiplos recursos: uma primeira análise realizada pela pesquisadora, comparando-se o OC à luz dos elementos teóricos levantados; leitura por cidadãos comuns não familiarizados com o tema orçamento público, mobilizados em rodas de conversa - leitura reforçada por entrevistas individuais não estruturadas com pessoas atuantes em projetos sociais -; e, por fim, uma roda de conversa com colegas de trabalho envolvidos na elaboração do OC ao longo do tempo.

Antes de adentrar os achados, descreve-se, brevemente, o objeto de pesquisa.

4.1. Descrição do objeto

O Orçamento Cidadão, segundo o site do MPO, é uma publicação da SOF que apresenta o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) em linguagem mais simples e acessível, com foco em público não familiarizado com os termos técnicos da área fiscal. O documento introduz os principais temas e números da proposta de orçamento a ser enviada ao Congresso Nacional, além de regras fiscais, cenários econômicos considerados na sua elaboração e valores destinados a cada área, como educação, saúde, segurança pública, entre outros (BRASIL, [s.d.])³⁰.

O primeiro documento foi publicado em 2010, referente ao PLOA 2011. Antes, porém, trabalhos de servidores públicos da carreira de analista de planejamento e orçamento defenderam a importância de tal publicação.

A monografia de Cavalcante (2008) examinou os documentos orçamentários da União e apresentou proposta de estrutura para o Orçamento Cidadão. A publicação do documento foi a principal sugestão do autor para elevar a transparência orçamentária no país. Sua sugestão decorreu da comparação entre os documentos orçamentários publicados no país e os critérios de transparência recomendados por instituições internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional - FMI, a Organização para Cooperação e

³⁰ Página do Orçamento Cidadão no site do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao>.

Desenvolvimento Econômico - OCDE e o International Budget Partnership - IBP (Cavalcante, 2008).

A posição do Brasil no “Índice de Orçamento Aberto”, ranking internacional elaborado pelo IBP no ano de 2006, foi uma das motivações do autor na condução da pesquisa. Sua análise buscou compreender oportunidades de melhoria para que o país alcançasse melhor pontuação. Naquele primeiro ano da pesquisa do IBP, “o Brasil atingiu 73% dos pontos possíveis³¹, representando oferta significativa de informação aos cidadãos, mas insuficiente para classificá-lo entre os países que oferecem ampla quantidade de informação” (Cavalcante, 2008). O Orçamento Cidadão, destaca o autor, é “peça fundamental de *accountability* societal vertical” (Cavalcante, 2008), e, portanto, deve ser emitido pelo governo federal.

Em 2010, Albuquerque (2010) avança para um exercício prático de estrutura e conteúdo do Orçamento Cidadão, apoiando-se nas contribuições de Cavalcante (2008). Seu fundamento teórico aborda a assimetria de informação entre cidadãos e agentes do Estado (agente-principal), a comunicação pública como função estratégica de governo e de legitimidade da instituição, e a informação pública como propulsora do pensamento crítico do cidadão. Informar, defende esse autor, não significa automaticamente gerar conhecimento, pois “caso o receptor não se convença de que a informação recebida possa lhe ser útil, tal informação não se tornará conhecimento”. Assim, o aprimoramento constante do cidadão deve ser o tom das ações que aproximam o orçamento público da sociedade (Albuquerque, 2010).

O olhar para o receptor leva Albuquerque (2010) a abordar não só iniciativas de transparência orçamentária, mas também aquelas com caráter educativo, notadamente, o Programa Nacional de Educação Fiscal, que reunia à época secretarias estaduais de fazenda e, no nível federal, as principais instituições federais da área econômica: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio da SOF; Ministério da Educação; Presidência da República e Controladoria Geral da União

³¹ A posição do Brasil em 2006 foi o 9º lugar no ranking, dentre 80 países. Fonte: https://data360.worldbank.org/en/indicator/IBP_OBS_OBI?view=bar&recentYear=false&year=2015. Acesso em: 26 de julho de 2025.

(CGU), todos sob a coordenação da extinta Escola de Administração Fazendária do Governo Federal - ESAF³².

O autor também joga luz sobre projetos de educação fiscal voltados aos públicos infantil e jovem, como “Plenarinho” da Câmara dos Deputados³³, “Olho vivo no dinheiro público”³⁴, da CGU, e “Sofinha e sua turma”³⁵, da SOF.

Ao sugerir a estrutura do documento Orçamento Cidadão, Albuquerque (2010) elenca três seções de informações: informações nacionais - a partir de seleção de parâmetros macroeconômicos e principais políticas públicas relevantes para o cidadão comum -, informações regionais - tendo em vista o preceito constitucional de minimizar desigualdades regionais -, e informações setoriais, as quais, ao mesmo tempo em que informam valores e resultados físicos, conferem legitimidade à atuação dos ministérios.

Ambos os trabalhos venceram o Prêmio SOF de Monografias em seus respectivos anos de publicação, 2008 e 2010. Na defesa da existência de um documento simples e informativo sobre o orçamento público federal, Cavalcante (2008) se apoia na literatura sobre transparência pública e nas recomendações de instituições internacionais especializadas no tema fiscal, enquanto Albuquerque (2010) foca na teoria sobre a função da comunicação pública como legitimadora das instituições. Ambos conectam as informações do OC com a participação social e com a democracia.

Entende-se por marcante a contribuição desses autores na origem do Orçamento Cidadão na SOF, uma vez que o primeiro documento foi elaborado pela equipe onde trabalhava Albuquerque. Desde então, o OC foi publicado anualmente, sem interrupção, junto à entrega do PLOA ao Congresso Nacional, em agosto de cada ano, prescindindo de norma orientadora dessa ação. Isto é, a boa prática internacional, de modo específico, e o contexto nacional de fortalecimento da transparência pública nacional, de modo geral,

³² A ESAF foi extinta pelo disposto no art.65 da Lei nº 13.844/2019. O Decreto nº 9.680/2019 efetivou a extinção e incorporou a ESAF à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

³³ Disponível em: <https://plenarinho.leg.br/>. Acesso em: 03 mai. 2025.

³⁴ Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf. Acesso em: 03 mai. 2025.

³⁵ Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Institucional/Programas/EducacaoFiscal/Gibis%20e%20Livros/Sofinha-Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2025.

impulsionaram as contribuições dos citados autores para a origem do OC e ancoraram sua formulação ao longo dos anos.

Originalmente, em 2010, o documento recebeu o título de “Orçamento ao Alcance de Todos”. Em 2014, recebe o título atual “Orçamento Cidadão”. Decorridos 15 anos desde seu lançamento, foram publicadas, até 2025, 17 edições, das quais 15 referiram-se ao PLOA e 2 referiram-se à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esse histórico de continuidade dialoga diretamente com o melhor posicionamento do país no ranking internacional de transparência orçamentária, apurado bienalmente. No *Open Budget Survey* do IBP de 2023, o Brasil ficou na 7ª posição no quesito transparência, dentre 125 países avaliados, tendo alcançado 80 pontos. As respostas brasileiras à pesquisa são de responsabilidade da SOF e, conforme a metodologia do IBP, revisadas por uma organização da sociedade civil atuante no tema fiscal - no caso do Brasil, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). Nas situações de divergência, a SOF tem direito à réplica, cabendo a decisão final a um especialista do IBP.

As publicações do IBP afirmam seu pioneirismo em mobilizar consenso em torno da importância do *Citizens' Budget*, sensibilizando outras organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, FMI, e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE. Os trechos a seguir ilustram isso:

*"Até muito recentemente, não havia padrões internacionais que exigissem que os governos elaborassem um guia do orçamento voltado aos cidadãos. Desde 2006, a Pesquisa Orçamentária Aberta do IBP passou a incluir uma pergunta sobre se o governo publica um resumo do orçamento e se publica um Orçamento Cidadão. Em uma revisão de 2007 do Código de Transparência Fiscal do FMI, foi incluída uma disposição que recomenda a publicação de um guia de resumo claro e simples do orçamento anual; esse passo do **FMI** destaca o crescente consenso sobre a importância dos Orçamentos Cidadãos." (International Budget Partnership, 2011). [grifo e tradução nossos]*

*"Mais recentemente, em 2010, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (**OCDE**), em seu Journal on Budgeting, forneceu diretrizes detalhadas sobre o propósito e o conteúdo dos Orçamentos Cidadãos. Os pioneiros do Orçamento Cidadão agora estão acompanhados por vários outros governos." (International Budget Partnership, 2012). [grifo e tradução nossos]*

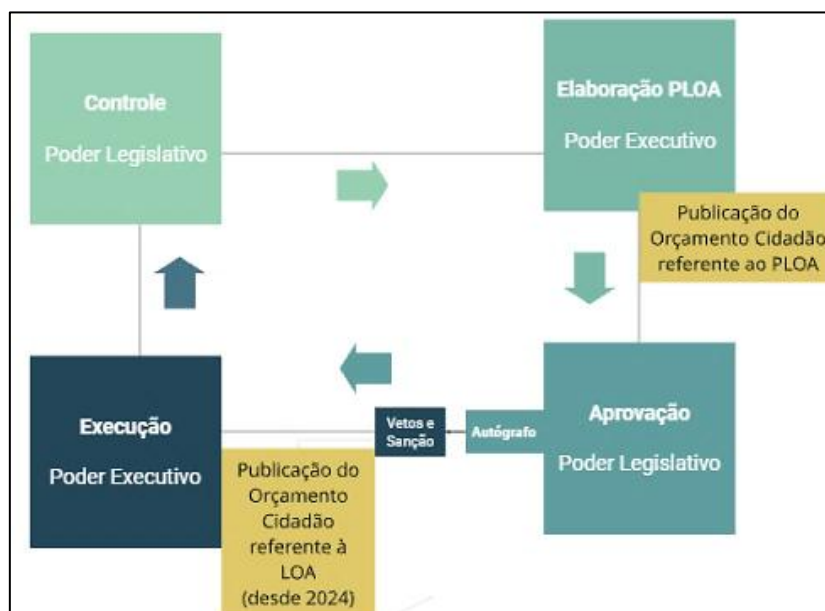
A recomendação do IBP para elevar o nível de transparência do país a partir dos resultados da pesquisa de 2023 cita que “o Brasil deve expandir a natureza participativa” do Orçamento Cidadão, por meio, por exemplo, da identificação das demandas da sociedade por informações orçamentárias antes mesmo da publicação do documento e da publicação de versões cidadãs de outros documentos orçamentários (como a Lei de Diretrizes Orçamentárias).

Essa recomendação converge com a orientação do guia “*The Power of Making it Simple: Citizens’ Budget Guide*” (IBP, 2012), que detalha em formato de passo a passo a elaboração ideal do documento, incluindo consulta à sociedade como parte do ciclo anual.

Embora essa consulta nunca tenha sido realizada, a história recente do OC sinaliza abertura para colher subsídios externos à repartição. Em 2023, pela primeira vez, o processo de elaboração do OC referente ao PLOA 2024 consultou um órgão externo à SOF, a Assessoria de Participação Social e Diversidade do Ministério do Planejamento e Orçamento. Na sequência, também foi inédito que o OC, tipicamente publicado junto ao PLOA, tenha lançado edição após a sanção da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Figura 3, abaixo, apresenta os momentos do OC no ciclo orçamentário.

Figura 3 - Orçamento Cidadão no ciclo orçamentário³⁶



Fonte: adaptado de Fernandes e Souza (2019).

³⁶ O ciclo orçamentário também envolve o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Optou-se por apresentar apenas o ciclo relativo à Lei Orçamentária Anual, ao qual está vinculado o OC.

4.2. Meus achados: análise das mensagens de apresentação e respostas prévias

Todas as edições do Orçamento Cidadão contam, nas páginas iniciais, com uma **mensagem de apresentação** do documento assinada pela Secretária ou Secretário de Orçamento Federal daquele momento. Esses breves textos, apresentados na íntegra junto às capas de cada edição no Apêndice A, sinalizam como o interesse institucional no Orçamento Cidadão tem sido declarado ao longo do tempo.

Observou-se que as mudanças significativas no texto de apresentação do documento dão sinais de mudanças de governo e, mais nitidamente, de mudanças do ocupante do cargo de secretário da SOF, já que imprimem certa visão desse indivíduo acerca da transparência orçamentária.

Nesse sentido, destaca-se que a edição de 2015 (OC-PLOA 2016) buscou algum diálogo com o leitor por meio da disponibilização de contato para *feedbacks* e da chamada no texto “ajude a melhorar este instrumento”. Ainda, em 2016 (OC-PLOA 2017), é simbólico, diante do contexto político do *impeachment* da Presidente da República, que tenha ocorrido uma supressão do parágrafo que fazia referência à democracia.

Em 2021, a referência à democracia reintegra a apresentação do OC, com novo secretário à frente da SOF. Porém, em 2022, sob a mesma liderança, o texto volta-se a abordar o OC sob a perspectiva da gestão fiscal e das melhores práticas internacionais, em referência explícita às recomendações do IBP, e inova com a complementação da seção “Por que um Orçamento Cidadão”.

A partir de 2023, a apresentação do OC muda de *layout* e anuncia inovações tecnológicas: versões interativas do documento. Ao mesmo tempo, restringe o escopo da declaração à ampliação da transparência orçamentária e a “compreender e acompanhar” os gastos do governo, sem se vincular a finalidades no nível de ideias filosóficas, como fortalecer a democracia ou promover cidadania, como foi o tom, em variados graus, até 2021 - sendo que o OC-PLOA 2016 foi o mais contundente nessa mensagem.

O Quadro 5, a seguir, consolida a análise e os marcos de mudança dessas declarações.

Quadro 5 - Consolidação dos marcos de mudança dos objetivos declarados do Orçamento Cidadão (2010 a 2024)

Ano	Mudanças	Objetivos declarados	Teor	Observações
2010	Título original “Orçamento ao Alcance de Todos”	“Informar ao público”; “superar a linguagem técnica”; “efetivo exercício da cidadania”	Compreensão pela sociedade visando sua participação no processo orçamentário	Reconhece a limitação do documento, que “jamais suprirá integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União”
2014	Troca para o título atual “Orçamento Cidadão”	Idem ao ano anterior	Idem ao ano anterior	Novo Secretário
2015	Texto reformulado com foco em democracia	“Comunicação mais efetiva”; “facilitar o diálogo”; “viabilizar novos canais de participação”; “comunicação viva, interativa”	Compreensão para alimentar o diálogo no qual se funda a democracia	Nova Secretária. Inclui e-mail para <i>feedback</i> do leitor
2016	Retomada do texto de 2014, com supressão da menção à democracia	“Melhorar essa compreensão”; “aumentar a transparência”	Compreensão e transparência orçamentária	Novo Secretário
2021	Reintrodução da menção à democracia	“Instrumento de diálogo”; “linguagem simples”; “exercício da cidadania”	Conhecimento para exercício da cidadania	Novo Secretário
2022	Excluída menção à democracia	“Linguagem compreensível”; “melhores práticas internacionais”	Transparência para melhor gestão fiscal e alinhamento às melhores práticas internacionais	Texto reformulado sem troca de gestão. Nova seção “Para que um Orçamento Cidadão?”
2023	Não apresenta finalidades mais amplas, como fortalecer a democracia ou o exercício da cidadania.	“Apresentar à sociedade (...) de maneira descomplicada”; “melhores práticas internacionais”	Compreensão e transparência orçamentária	Novo Secretário. Inédita colaboração institucional (Assessorias de Participação e Diversidade)
2024	Primeiro OC referente à LOA	“Ampliar a transparência orçamentária”; “compreender e acompanhar”	Idem ao ano anterior	

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento (site e biblioteca). Elaboração própria.

Complementarmente ao exposto, em visão geral dos principais termos citados nos textos de apresentação dos documentos, tem-se a seguinte composição apresentada no Quadro 6:

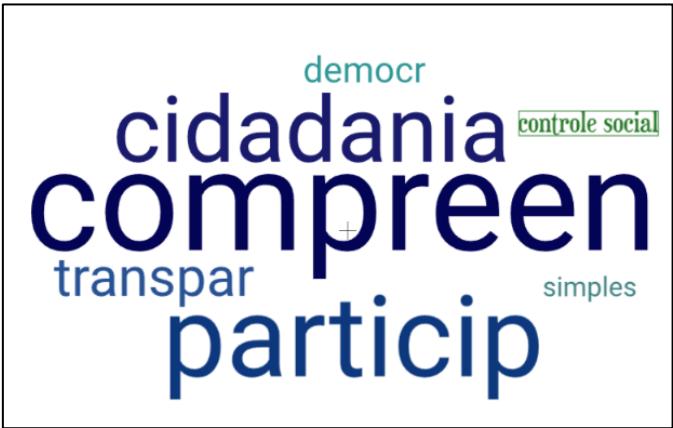
Quadro 6 - Frequência de termos no Orçamento Cidadão (2010 a 2024)

Termo	Frequência (quantidade de documentos em que o termo aparece)
“controle social”	3 (19%)
“simples”	5 (31%)
“democr”, raiz para democrático e democracia	6 (37%)
“cidadania”	12 (75%)
“transpar”, raiz para transparência e transparente	12 (75%)
“particip”, raiz para participação e participativa	13 (81%)
“compreen”, raiz para compreensível e compreender	16 (100%)

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento (site e biblioteca). Elaboração própria.

Para melhor visualização desses dados, segue, abaixo, nuvem de palavras elaborada a partir desses termos e de sua frequência nos documentos. Quanto maior a palavra, mais frequente.

Figura 4 - Nuvem de palavras mais citadas nos textos de apresentação do Orçamento Cidadão (2010-2024)



Fonte: Documentos Orçamento Cidadão entre 2010 e 2024. Elaboração própria.

Nota-se a ênfase do Orçamento Cidadão em contribuir para a compreensão do orçamento público, objetivo cujo alcance será explorado adiante nesta pesquisa. Ademais, diante da

visível frequência histórica dos termos “particip” e “cidadania”, reforça-se a necessidade de se ter avançado sobre o conceito de cidadania, a fim de explorar a aderência do OC em relação à finalidade declarada ao longo do tempo de promover efetivo exercício da cidadania no campo fiscal.

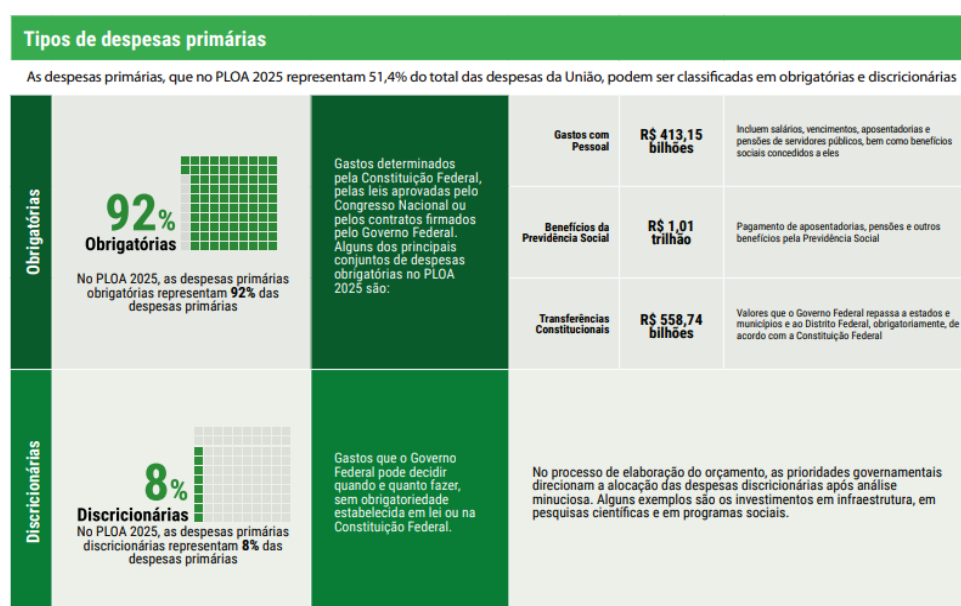
Apesar da frequência histórica desses termos desde o OC PLOA 2023, apresentado no Quadro 5 como um marco de mudança no discurso do OC por evocar a responsabilidade na gestão fiscal, a apresentação do instrumento foi se desvinculando de ideias no nível filosófico, como democracia ou pleno exercício da cidadania. Embora mais sofisticado em termos de tecnologia visual, o OC desse ano em diante, mesmo perante trocas de gestão, restringiu-se a apresentar-se como boa prática internacional e dedicado à ampliação da transparência e da compreensão do orçamento.

Adentrando a **análise do OC a partir das perguntas formuladas no quadro teórico-analítico**, tomou-se como base o último documento disponível nesse momento da pesquisa, o OC PLOA 2025³⁷.

Focalizando o primeiro grupo de perguntas, na categoria sobre Transparência Orçamentária, observa-se que o OC logra ir além da publicização de dados, pois é notório o esforço no uso de linguagem “descomplicada”, tal qual a expressão utilizada na mensagem de apresentação dessa edição, bem como de recursos visuais de fácil assimilação (infográficos, links de acesso a outros documentos). Exemplifica-se esse esforço para atingir compreensibilidade do público na Figura 5, a seguir.

³⁷ Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa/ploa_2025_orcamento_cidadao_2024_09_01-21h.pdf.

Figura 5 - Exemplo de esforço para compreensibilidade no Orçamento Cidadão PLOA 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Outros recursos de comunicação possíveis, como exemplos e metáforas, não foram encontrados. Em relação às testagens de compreensão na forma especificada na abordagem da comunicação cidadã, seria medida inovadora para o órgão.

A noção de transparência fiscal expressa no OC PLOA 2025 é voltada à população, e não a investidores e agências de classificação de risco, os quais têm outros espaços de transparência e não são alcançados, por exemplo, pelo conceito de educação fiscal. Assim, o OC alinha-se ao conteúdo defendido pelo IBP. O recorte por diferentes públicos, expresso nas agendas transversais, reforça a visão de Philipps e Stewart (2009) de que a demanda por transparência fiscal advinda da sociedade (especialmente em países “em desenvolvimento”) tem mais foco na distribuição de recursos e menos em dados do risco-país, por exemplo. Nesse sentido, contemplar essa demanda fortaleceria a função do orçamento como pacto social e, nos termos do OC PLOA 2016, como instrumento da construção do consenso democrático em torno das questões de desenvolvimento equitativo.

Nota-se que o documento apresenta, em nítida lista, as prioridades políticas, como ilustrado na Figura 5, abaixo, em tônica predominantemente neutra, sem menções a conflitos distributivos e justificados por determinações legais. Escapando sutilmente à neutralidade, o texto que antecede a seção sobre as agendas transversais argumenta a

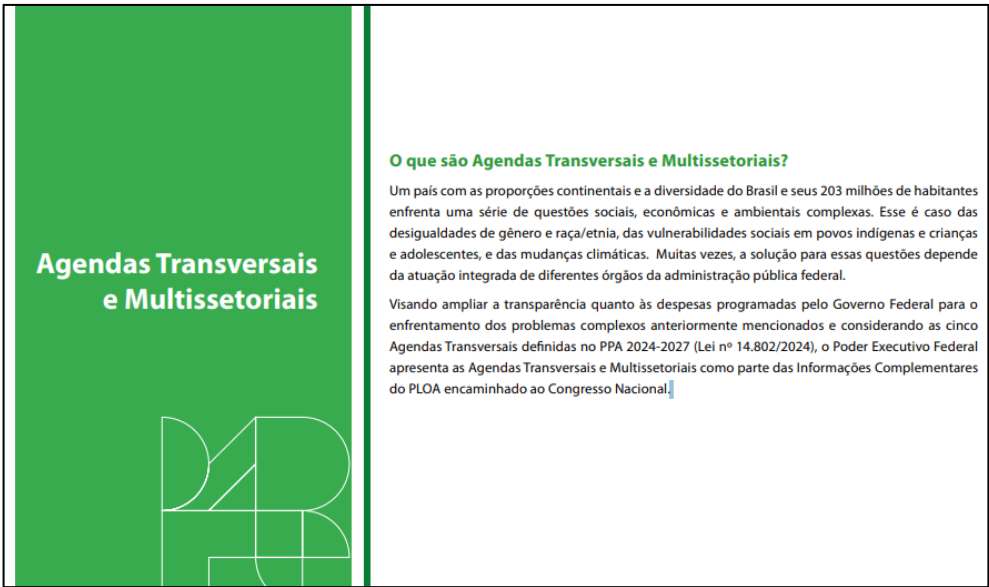
favor desses recortes (Figura 6), embora menos valorativo e mais forte em aspectos de gestão.

Figura 6 - Seção “Prioridades” no OC PLOA 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Figura 7 - Motivação do recorte orçamentário no PLOA 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Em relação ao segundo grupo de perguntas, na categoria “Comunicação Cidadã”, observa-se que no OC PLOA 2025 o destinatário genérico e que há espaço para um reconhecimento de múltiplos modos de comunicar, como, por exemplo, por meio de animações, vídeos e áudios; por outras línguas, como indígenas; por meio de personagens fictícios, em linguagem popular e afetiva; ou ainda versões para pessoas com deficiência visual ou outros tipos de deficiência.

Quanto às perguntas ao redor do conceito de cidadania, analisa-se que o OC PLOA 2025 reconhece o cidadão como sujeito de direitos e deveres de forma implícita, destacando a destinação de recursos públicos e o direito à informação, sem desenvolver uma concepção crítica de cidadania. Por exemplo, o orçamento da seguridade social é apresentado em termos legais (Figura 8). Ao conectar esse trecho com os aprendizados da literatura, vislumbra-se potencial para que a definição de orçamento da seguridade social expresse o que esse montante representa em termos de direitos ao cidadão e de onde vem o financiamento.

Figura 8 - Orçamento da Seguridade Social no OC PLOA 2025



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Na mesma linha, as explicações bem ilustradas sobre o ciclo orçamentário poderiam incluir as possibilidades existentes ou legalmente previstas de participação de cidadãos, como em audiências públicas no Congresso Nacional.

Assim, pode-se considerar que o documento está orientado em grande parte à compreensão das proposições orçamentárias do Executivo, mas, quando mirado da perspectiva das literaturas apresentadas, tem potencial para incorporar elementos que instiguem a ação crítica.

Em análise quanto ao sentimento de pertencimento, observam-se elementos que favorecem a identificação subjetiva na seção “Prioridades” e especialmente na seção sobre as “Agendas Transversais”, já que há referência explícita a grupos de indivíduos (como mulheres, pessoas negras e povos indígenas). A partir do ângulo discursivo, pode-se afirmar que esse recorte está imbuído de sentidos sociais e políticos, os quais, porém, não estão apresentados no documento, podendo levar ao esvaziamento desse sentimento.

O fato de outros OCs terem apresentado e-mail para recepção de *feedbacks* sobre seu conteúdo indica possibilidades de se ampliar as formas de interação entre a SOF e os leitores, gerando *inputs* de aprimoramento. Atualmente, as ouvidorias fazem a mediação de demandas da população com o corpo técnico, podendo ser consideradas para essa aproximação. A ativação de engajamento coletivo, como incentivo a versões locais de orçamento cidadão, ou materiais voltados a lideranças comunitárias, por exemplo, são possibilidades alinhadas aos aprendizados das literaturas.

Da perspectiva de cidadania na área fiscal, ressalta-se a referência que o OC faz sobre a importância do controle das contas públicas, que poderia estar acompanhada de canais por meio dos quais esse controle é exercido. Percebe-se, assim, a disposição do OC em, preponderantemente, informar, podendo avançar para disposição também em engajar.

Por fim, percebe-se que o OC aproveita a janela de oportunidade dos argumentos circulantes em torno da transparência pública para se firmar como instrumento de transparência orçamentária. Recordar-se que o OC foi criado, em 2010, em contexto nacional de debates sobre Lei de Transparência e sobre a LAI e, internacionalmente, em contexto de influência do IBP.

Em termos discursivos, analisa-se que o vínculo filosófico do OC aos ideais de democracia e cidadania ressoa pouco nos níveis de soluções mais específicas. Como peça orientada ao público beneficiário de políticas públicas, nota-se que o discurso comunicativo presente no OC PLOA 2025 cuida da atmosfera técnica, sem exposição de confrontos, contestações ou defesa de ideais.

Em perspectiva histórica, analisa-se que, desde o OC PLOA 2023, elaborado em 2022 e apresentado nesta pesquisa como um marco de mudança no discurso do OC por se voltar à responsabilidade na gestão fiscal, o instrumento foi se desvinculando de ideários mais filosóficos, como democracia ou pleno exercício da cidadania. Embora mais sofisticado em termos de tecnologia visual, o OC desse ano em diante restringiu-se, discursivamente, a apresentar-se como boa prática internacional e dedicado à ampliação da transparência e da compreensão do orçamento.

O Quadro 7, a seguir, desenvolvido a partir do Quadro 4 – Quadro teórico-analítico, sistematiza as respostas prévias elaboradas, preservando a trajetória percorrida até nelas chegar: literaturas mobilizadas e perguntas analíticas, desenvolvidas a partir das lições aprendidas.

Quadro 7 - Respostas prévias das perguntas analíticas

Categorias de análise oriundas da literatura	Perguntas analíticas	Respostas prévias
Transparência orçamentária	O OC é de fácil acesso? O OC é bem divulgado?	O OC tem acesso relativamente fácil, mas precisa de melhor organização no site do MPO. A sua divulgação é restrita.
	O OC vai além da publicização de dados e se preocupa com a compreensão do cidadão?	O OC vai além da publicização de dados, utiliza linguagem descomplicada em grande medida e recursos visuais diversificados.
	O OC se preocupa em informar dados úteis para decisão de quem recebe a informação?	Como não regionaliza a informação, o OC é de pouca utilidade para decisões de cidadãos.
	Que noção de transparência fiscal o OC expressa? Está voltado a que público? Investidores, usuários de serviços públicos?	O OC expressa essencialmente noção de transparência fiscal voltada a usuários de serviços públicos, embora algumas seções tenham conteúdo mais voltado à gestão orçamentária, como a separação entre despesas obrigatórias e discricionárias, e a mensagem de apresentação do PLOA 2021 tenha se aproximado mais do teor da responsabilidade fiscal.
Comunicação Cidadã	O OC aplica técnicas de linguagem simples? São aplicados testes de compreensão antes da publicação?	O OC não usa técnicas de linguagem simples e não aplica testes de compreensão nem antes nem depois da publicação.
	O OC aborda adequadamente o pilar da Compreensibilidade? Há diferentes estratégias de comunicação, quanto ao formato (como vídeos e áudios), e conteúdo (como metáforas, narrativas concretas)?	Faltam técnicas e diversificação das estratégias de comunicação para abordar adequadamente a compreensibilidade no OC.
	O OC aborda adequadamente o pilar da Relevância? Há demandas para divulgação de outros dados ausentes do documento?	Faz falta a informação sobre emendas parlamentares.
	O OC aborda adequadamente o pilar da Utilizabilidade?	Não houve resposta prévia para esse item.
	O OC aborda adequadamente o pilar da Localizabilidade?	Não houve resposta prévia para esse item.
	O OC reconhece públicos com necessidades especiais? O OC reconhece público com baixa proficiência em português (maior parte da população brasileira)?	O OC considera um destinatário genérico e não tem versões adaptadas a necessidades especiais.

	O OC considera um leitor ativo, que quer interagir com a publicação, com sugestões ou dúvidas, capaz de contribuir no conteúdo, na forma de comunicação, ou com suas próprias percepções de compreensão?	O OC não abre espaço de dúvidas, sugestões e nem instiga leitura crítica.
Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	O OC provoca sentimento de pertencimento?	Há pouca identificação subjetiva no OC. As seções “Agendas Transversais” e “Prioridades” aproximam-se da noção de pertencimento.
	O OC apoia a consciência fiscal na apresentação de direitos e deveres?	O OC reconhece o cidadão como sujeito de direitos e deveres de forma implícita, destacando a destinação de recursos públicos e o direito à informação e ao controle social, porém sem instrumentalidade.
	O OC elucida as fontes de receita de modo a permitir crítica tributária? Há dados de gastos tributários?	O foco do OC está na apresentação das despesas, e a parte da receita é resumida a um bom gráfico sobre receitas primárias e financeiras. Assim, não apresenta insumos para consciência tributária e não há dados sobre gastos tributários.
	Há convite à participação nas etapas do ciclo orçamentário?	O OC não explicita as possibilidades de participação no ciclo orçamentário e não há previsão de participação na elaboração do próprio OC, como orienta o IBP.
	Há elementos para que grupos afetados pelas desigualdades materiais e simbólicas se reconheçam no OC como membros de pleno direito?	O OC está inacessível para pessoas com pouco nível de escolaridade, e não contempla versões para diversidade etária, como público escolar, ou diversidade étnica, como em línguas indígenas, e pessoas com deficiência visual.
	O OC sinaliza a percepção do orçamento como bem público?	A noção de orçamento expressa no OC é institucional e voltada ao controle social (uma iniciativa de transparência da SOF acerca da proposta de orçamento enviada pelo Executivo ao Legislativo para que cidadãos e cidadãs compreendam e acompanhem), e não de bem benéfico a todos.
	O OC contempla estratégias para reforçar vínculos comunitários a partir do orçamento público?	
	Os servidores envolvidos na elaboração do OC são mobilizados em suas noções de cidadania?	Os servidores envolvidos na elaboração não têm contato com cidadãos para elaboração do OC, desfavorecendo as mobilizações de noção de cidadania.

4.3. Trabalho de campo: leituras com diferentes públicos

O trabalho de campo consistiu na realização de **cinco rodas de conversa e três entrevistas** individuais não estruturadas, realizadas entre os dias 12 de setembro e 06 de novembro. Após a terceira entrevista, percebeu-se que o rol de análises evidenciava diversas sobreposições, chegando o campo ao nível de saturação. A quinta roda de conversa, realizada com colegas de profissão, teve finalidade reflexiva e será apresentada no tópico 4.5.

A **composição de cada grupo** teve como foco reunir pessoas não especialistas em orçamento público, uma vez que, conforme apresentado no tópico “3.1 Transparência Orçamentária”, o Orçamento Cidadão tem seu vínculo na definição de transparência fiscal voltada a destinatários de serviços públicos, na linha da divulgação promovida pelo IBP. Outra característica excludente foi o trabalho no serviço público federal, uma vez que haveria chance de familiaridade com os termos do OC, tal qual “PLOA”, incomum à maioria da população. A formação dos grupos também considerou a facilidade logística de mobilizar pessoas em contextos em que já se reúnem.

Considerando, portanto, esse universo de pessoas, buscou-se agregar diferentes perfis, em esforço de ampliar a coleta em relação aos graus de compreensão, ao que faz sentido ser informado sobre o orçamento federal e de que forma. Para que fosse possível visualizar a desejada pluralidade, em cada grupo foi solicitado o preenchimento individual de formulário sobre as características de gênero, idade, raça/cor, nível de escolaridade e trabalho principal.

Não obstante, vale comentar que esta pesquisa não confrontará diretamente os achados com essas características. O objetivo foi utilizar a diversidade como recurso para ampliar as percepções sobre o OC, e não a segmentação do resultado segundo tais variáveis.

Dito isto, o primeiro grupo foi formado por vinte pessoas da rede pessoal desta pesquisadora: família, amigos e amigas de diversos nichos da vida. Em clara aproximação com suas próprias características, o grupo contou com 70% de participantes do gênero feminino, sendo 35% na faixa etária entre 41 e 50 anos. Metade autodeclarou-se branca no quesito cor/raça. 75% tinham pós-graduação, característica marcante desse grupo; e 45% registraram seu trabalho principal no setor público - porém em entes subnacionais, incluindo serviço militar e banco público distritais.

Ter iniciado o campo com a rede pessoal foi uma importante abertura para os demais encontros. Isso porque minha expectativa era baixa quanto à disposição das pessoas em dialogar sobre orçamento público.

Dos Grupos 2 e 3, participaram estudantes da Universidade de Brasília, alunos da orientadora desta pesquisa. O Grupo 2 contou com uma pequena quantidade de alunos da Faculdade de Gestão Pública, treze, dos quais a maior parte (85%) eram mulheres e tinham até 30 anos (85%). 69% autodeclararam-se negros (dos quais 67% pardos), enquanto 70% registraram “ensino médio completo” em nível de escolaridade, ou seja, estavam rumo à conclusão de sua primeira faculdade. 55% registrou ser estudante como ocupação principal, indicando que ao menos 45% do grupo conciliava estudos e trabalho e elegia este como ocupação principal.

O Grupo 3 foi o mais numeroso, com 29 pessoas da disciplina Introdução à Gestão de Políticas Públicas, e único no qual a maioria era de homens, 55%. Nesse grupo, 45% das pessoas se autodeclararam brancas no quesito raça/cor³⁸, com igual percentual de pardas e pretas - sendo, dessas, 61,5% pardas. Quanto à idade, 80% do grupo tinha até 30 anos, sendo 52% entre 18 e 20 anos. Em relação ao nível de escolaridade, acompanhando a predominância da faixa etária jovem, 76% do grupo iria concluir sua primeira faculdade. Quando perguntado qual o trabalho principal atual, 38% registraram “estudante” e 35% “trabalho em empresa privada”, outros 24% responderam “trabalho no governo”.

O Grupo 4 contou com nove pessoas e foi composto principalmente por jovens, 67%, e pessoas com nível médio completo, 56%, assim como os grupos com universitários. No entanto, diferencia-se desses por haver pessoas que não estavam cursando faculdade e, inclusive, 11% tinham nível fundamental incompleto. Também foi o único grupo com 100% de pessoas negras e, dentre essas, o único com percentual maior de autodeclaração como cor preta, 56%, enquanto nos demais grupos, prevaleceu o registro como cor parda. 45% das pessoas nesse grupo registraram ocupação principal como estudante, sendo curiosamente maior que esse registro no Grupo 3, com estudantes universitários, e outros 45% eram trabalhadores autônomos - isso porque um dos focos de convite foi junto a recepcionistas contratados para a Semana de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Também foram convidadas pessoas da igreja de uma

³⁸ Duas pessoas no Grupo 3 preencheram o campo cor/raça com espaço vazio e outra pessoa respondeu espaço vazio no campo idade.

amiga que mora em cidade periférica do Distrito Federal, grupo de procuradoras legais populares e jovens que participaram de formação coordenada pelo INESC.

A Figura 9 a seguir ilustra os convites distribuídos para a formação dos grupos 1 e 4. No grupo 1, como se tratava da rede de contatos pessoal, o convite destacou o vínculo com a pesquisadora, e não com o tema da pesquisa. Para os grupos 2 e 3 não foi necessário convite formal, uma vez que os encontros ocorreram no contexto das aulas.

Figura 9 - Convites para formação de grupos



Ao todo, foram reunidas 71 pessoas nas rodas de conversa. Houve predominância de mulheres de modo geral (65%), assim como em cada grupo, com exceção do jovem Grupo 3. A faixa etária alcançou pessoas entre 18 e 76 anos, tendo tido maior número de pessoas entre 21 e 30 anos (34%), seguida da faixa entre 18 e 20 anos (28%), já que dois grupos foram realizados em ambiente universitário. Esse aspecto marcou também o grau de escolaridade: a maior parte das pessoas (53%) registrou nível médio completo, que foi a predominância também em cada grupo, com exceção do Grupo 1, no qual a maioria registrou “pós-graduação”, e o que fez desse grau de escolaridade o segundo maior no volume geral (28%).

No aspecto cor/raça, a autodeclaração sinalizou maior número de pessoas negras (56%), dentre as quais mais da metade (65%) autodeclarou-se parda.

Quanto ao trabalho principal, a maior parte registrou “estudante”, como esperado. Como os encontros foram no período noturno, também era esperada a concomitância com estudo e trabalho. O segundo maior volume de pessoas no quesito “trabalho principal” foi “setor

público”, com 28% de pessoas, das quais 55% foram estudantes da UnB e os demais estiveram no Grupo 1.

Entende-se que a composição dos grupos logrou alcançar diversidade de olhares para o objeto de pesquisa. Embora os Grupos 2 e 3 tenham sido realizados no mesmo ambiente, levando a perfil geral similar - jovens universitários -, ambos se diferenciaram tanto do Grupo 1, altamente escolarizado, de geração posterior e com trabalho estável, quanto do Grupo 4, com grau menor de escolaridade e maior parte de trabalhadores autônomos. Assim, os Grupos 1 e 4 também são bem diferentes entre si. Porém, tendo em vista reforçar a perspectiva de pessoas que a pesquisadora teve dificuldade em mobilizar para as rodas de conversa, mais próximas do perfil do Grupo 4 e da população do país, incrementou-se a estratégia de pesquisa com as entrevistas, abordadas adiante.

O Quadro 8, abaixo, resume algumas características de perfil das pessoas participantes em cada roda de conversa.

Quadro 8 - Algumas características dos grupos das Rodas de Conversa

	Gênero	Cor/Raça	Escolaridade	Idade	Trabalho principal
G1 – Rica Rede Pessoal . 20 pessoas . 2h30	Feminino – 70%	Negra - 45% (78% parda)	Fundamental incompleto - 0% Médio completo – 10%	18-20: 0% 21-30: 15% 31-40: 30% 41-50: 35% 51-60: 5% 61-70: 5%	Estudante – 5% Lar - 5% Autônomo - 10%
	Masculino - 30%	Branca – 50% Amarela - 5%	Superior completo – 15% Pós-graduação - 75%	71-80: 10%	Aposentado - 15% Empresa privada – 20% Setor público – 45%
G2 - Estudantes de Tópicos Especiais em Gestão Pública, UnB . 13 pessoas . 1h30	Feminino – 85%	Negra - 69% (67% parda)	Fundamental incompleto – 0%	18-20: 31% 21-30: 54% 31-40: 15% 41-50: 0%	Estudante – 55% Lar - 0%
	Masculino – 15%	Branca – 31% Amarela – 0%	Superior completo – 15% Pós-graduação - 15%	51-60: 0% 61-70: 0% 71-80: 0%	Autônomo - 7% Aposentado – 0% Empresa privada – 7% Setor Público – 31%
G3 - Estudantes de Introdução à Gestão Pública, UnB . 29 pessoas . 1h15	Feminino – 45%	Negra – 45% (61 % parda)	Fundamental incompleto - 0%	18-20: 52% 21-30: 28% 31-40: 7% 41-50: 3%	Estudante – 38% Lar – 0%
	Masculino – 55%	Branca – 45% Amarela – 3% vazio - 7%	Médio completo – 76% Superior completo - 17% Pós-graduação - 7%	51-60: 3% 61-70: 3% 71-80: 3% vazio: 3%	Autônomo - 3% Aposentado - 0% Empresa privada - 35% Setor Público - 24%
G4 – Pessoas em Busca de Autonomia . 9 pessoas . 2h	Feminino – 89%	Negra - 100% (44 % parda)	Fundamental incompleto – 11%	18-20: 11% 21-30: 67% 31-40: 0% 41-50: 0%	Estudante – 45% Lar – 0%
	Masculino – 11%	Branca - 0% Amarela - 0%	Médio completo – 56% Superior completo – 22% Pós-graduação – 11%	51-60: 0% 61-70: 11% 71-80: 11%	Autônomo – 45% Aposentado – 11% Empresa privada – 0% Setor público – 0%

Quanto à dinâmica, em todos os grupos, a sala foi organizada com as cadeiras dispostas lado a lado em um grande círculo, em alinhamento à técnica de roda de conversa.

Imagem 1 - Roda de Conversa (Grupo 1)



Fonte: arquivo próprio

O **roteiro** elaborado para o Grupo 1 (Apêndice B) serviu de guia para os demais grupos (Apêndices C e D) e contou com quatro momentos: **apresentação, aquecimento sobre o tema, análise do OC e encerramento**. A tarefa principal das pessoas consistiu no diálogo sobre aspectos positivos e negativos do OC quanto à comunicação do orçamento público federal. Esse roteiro foi adaptado aos demais grupos, conforme o perfil e tempo disponível para o encontro.

Nos Grupos 1 e 4, nos quais os participantes não se conheciam entre si, foram realizadas dinâmicas iniciais de **apresentação**, com o objetivo de favorecer um ambiente mais confortável para o diálogo. Entretanto, observou-se que o tema orçamento mobilizava os participantes de alguma forma, de modo que o material comunicativo produzido nesses momentos, assim como no encerramento dos encontros, passou a compor o corpus da pesquisa. Essa coleta, ao redor da análise do OC e não sobre o OC propriamente dito, foi chamada de “Achados contextuais” e está detalhada adiante.

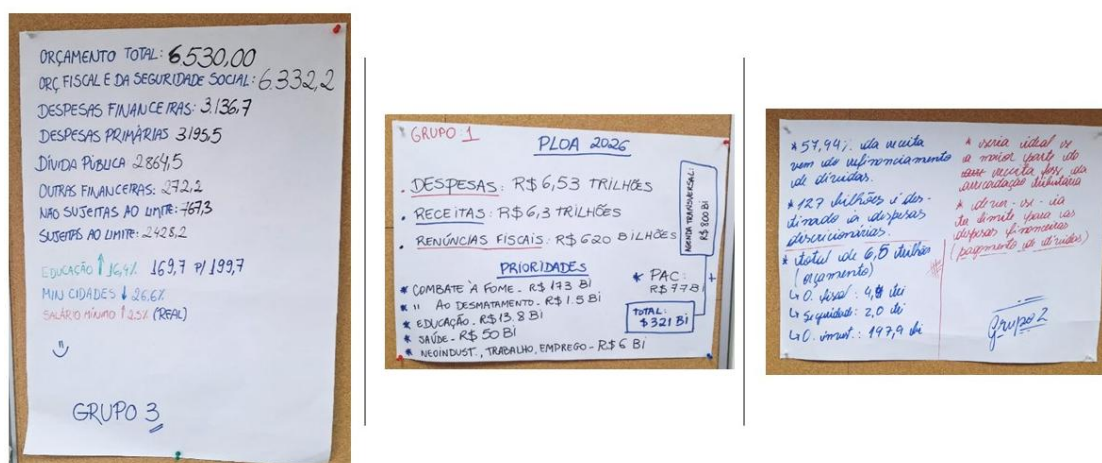
Imagem 2 - Apresentação_Roda de Conversa (Grupo 4)



Fonte: arquivo próprio

No momento de **aquecimento** sobre o tema, em todos os grupos as pessoas foram provocadas a buscar livremente no celular dados sobre o custo de algumas políticas públicas, selecionadas conforme as sugestões do próprio grupo. As fontes encontradas estão sistematizadas também no tópico “4.3.1 Achados Contextuais”. No Grupo 1, esses diálogos ocorreram em subgrupos, foram registrados em cartolina e compartilhados com todos na sequência.

Imagem 3 - Registros Momento Aquecimento (Grupo 1)



Para o momento de **Análise do OC**, optou-se por trabalhar com a última edição disponível na época, a referente ao Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2026 (OC PLOA 2026). Foram entregues versões impressas do documento e foi proposto diálogo em

subgrupos, com registro dos pontos positivos e negativos artesanalmente em cartolina, de modo a apoiar a organização do raciocínio coletivo no tempo disponibilizado. A orientação sobre essa tarefa foi complementada com perguntas sobre aspectos tangíveis e intencionalmente inespecíficas, baseadas no quadro teórico-analítico (Quadro 4), tais como: “Vocês acham que é fácil de entender? O design ajuda? Essa forma de comunicação é boa? O conteúdo é bom ou sentem falta de algo?”. Os grupos não foram provocados sobre questões mais subjetivas, como, por exemplo, o sujeito leitor imaginado pelo OC, tampouco sobre os elementos de cidadania. Essas falas surgiram espontaneamente³⁹. Na sequência, cada subgrupo compartilhou seus diálogos e registros com todas as pessoas do grupo.

Imagem 4 - Análise do OC (Grupo 1)

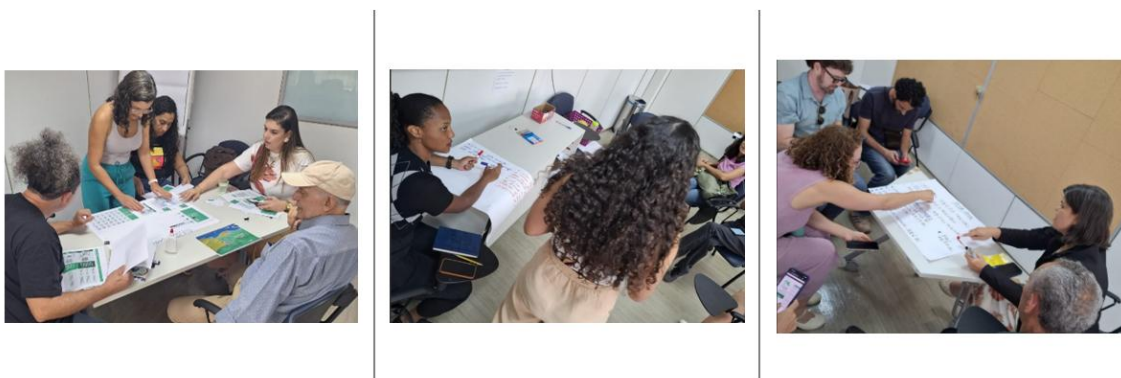


Imagem 5 -Análise do OC (Grupo 2)



A pesquisadora atuou como coordenadora nas rodas e buscou se posicionar de forma receptiva à escuta, evitando assumir protagonismo ou lugar de especialista, em atenção à

³⁹ Há uma exceção: no Grupo 2, a pesquisadora perguntou se a leitura do OC convidava as pessoas a opinar sobre seu conteúdo.

técnica não hierarquizada da coleta por meio de roda de conversa (Pinheiro, 2020). Desse modo, na sua apresentação, limitou-se a informar que era mestranda pela ENAP e estava pesquisando o tema da comunicação do orçamento público federal. Isso não foi impeditivo para que a pesquisadora corrigisse informações sabidamente equivocadas sobre o objeto de pesquisa nos poucos casos que surgiram, e tampouco tentou neutralizar-se, em atenção ao paradigma interpretativista (Boullosa, 2019). Esse último ponto, em especial, foi sendo melhor absorvido pela pesquisadora ao longo do campo.

Imagem 6 - Análise do OC (Grupo 3)



Quanto às entrevistas individuais não estruturadas, foram realizadas com três mulheres, embora não tenha havido critério de gênero para essa seleção. As entrevistadas residiam em diferentes regiões da federação, diversidade valorizada nas escolhas para a pesquisa.

A primeira entrevistada atua em uma fundação comunitária que trabalha na potencialização de investimentos sociais, por meio da conexão que realiza entre doadores e ações coletivas de interesse público. Ela é professora universitária na Região Sul do país e fez pesquisa sobre Observatórios Sociais que agem no controle social, especialmente sobre gastos públicos.

A segunda entrevistada tem carreira na assistência social, atua em formações sobre orçamento público para populações vulneráveis, com foco no âmbito municipal, na

Região Nordeste. Entendeu-se que sua perspectiva, de uma profissional não especialista no tema, mas autenticamente interessada e com experiência nessa tradução, enriqueceria a presente pesquisa.

A terceira entrevista tem origem no contato com uma organização da sociedade civil para tentar viabilizar uma roda de conversa com seus grupos mobilizados nas formações sobre orçamento público e direitos humanos, junto a comunidades periféricas. Está localizada na Região Centro-Oeste. A roda de conversa não foi possível devido ao cronograma da formação, que já se encontrava em fase final de avaliação quando do meu contato. No entanto, diante da experiência de seu pessoal na explicação do orçamento público de forma acessível, essa perspectiva foi considerada importante para compor a análise do OC PLOA 2026 nesta pesquisa.

O Quadro 9 a seguir reúne algumas características das pessoas entrevistadas e dos encontros.

Quadro 9 - Algumas características das pessoas entrevistadas

Pessoa entrevistada	Perfil	Dia, duração e Formato
Entrevistada 1 – Fortalecedora de comunidades	Mulher, professora universitária no Estado de Santa Catarina e atuante em instituição que conecta projetos comunitários a doadores.	17/10/2025 Online 1 hora
Entrevistada 2 – Ativadora do entendimento de que orçamento público é sobre nossa vida	Mulher, com experiência na área de assistência social no Estado do Ceará, autodidata em orçamento público e entusiasta do espraio desse conhecimento para justiça social.	24/10/2025 Online 45 minutos
Entrevistada 3 - Divulgadora do orçamento para transformação social	Mulher, atuante em organização da sociedade civil, que realiza formações em comunidades periféricas do Distrito Federal sobre orçamento público e direitos	30/10/2025 Presencial 50 minutos

Tal qual nos grupos, foi solicitado às entrevistadas que lessem o OC PLOA 2026, identificando seus pontos positivos e negativos quanto à comunicação que realiza sobre o orçamento público federal. O documento foi-lhes enviado anteriormente ao encontro e as conversas fluíram tendo essa identificação como ponto de partida. Nas entrevistas 1 e 3, folheamos o documento, especialmente na entrevista 3, que ocorreu presencialmente.

Na entrevista 2, folhear o OC não fez sentido, já que a entrevistada adentrou o diálogo, desde o início, com considerações de nível principiológico. A camada dos significados já foi sua primeira camada de análise.

Os achados decorrentes desses encontros também extrapolaram a análise do OC propriamente dita. Assim, tanto nas rodas de conversa quanto nas entrevistas, os resultados foram organizados em dois grupos apresentados a seguir: “4.3.1 - Achados contextuais” e aqueles específicos sobre o Orçamento Cidadão, organizados no tópico “4.3.2 - Construções analíticas sobre o OC”.

4.3.1. Achados contextuais

O material coletado nos encontros acerca de aspectos do entorno da análise do OC, de natureza contextual, foi organizado do seguinte modo: fontes de informação sobre orçamento encontradas pelos participantes no momento do aquecimento, sentidos tensionados nas conversas (em oposição àqueles naturalizados pela pesquisadora), sentimentos e noções de cidadania circulados nos encontros - invólucros de comentários sobre o orçamento público em si, e não do instrumento que o traduz. Esses achados foram considerados relevantes para o entendimento da produção de significados por destinatários do discurso comunicativo (Schmidt, 2008). Como afirma Durnová (2016), a abordagem discursiva e seu foco no material comunicativo para compreender como atores percebem o mundo posicionam a interpretação e as emoções de volta à agenda de pesquisa.

O aspecto das **fontes de informação** encontradas pelos participantes decorreu de um momento nas rodas de conversa em que a pesquisadora propôs pesquisa livre, pelo celular, sobre o gasto com determinada política pública, que variou de grupo para grupo em razão do que circulou na conversa prévia. No Grupo 1, essa atividade aconteceu em subgrupos focados na própria proposta orçamentária para 2026, e houve registros em cartolina. Nos demais grupos, esse momento aconteceu em roda de conversa para políticas específicas, como saúde, educação profissional, esporte e segurança pública. O Orçamento Cidadão não constou como fonte das breves pesquisas em nenhum grupo, sinalizando que o instrumento pode estar melhor posicionado nos mecanismos de busca na internet. A exceção foi no Grupo 1, no qual um dos participantes conhecia o instrumento por ter, na época, recém participado de curso de formação na ENAP para os aprovados no Concurso Nacional Unificado, situação que se considera específica e pouco

representativa do contexto geral dos encontros. Chamou atenção a frequência com que a fonte “TV Senado” ocorreu nessa pesquisa livre por gastos com políticas públicas.

Essas fontes estão sistematizadas no Quadro 10, abaixo.

Quadro 10 - Fontes encontradas em pesquisa livre sobre custos de políticas públicas

Fontes	Encontro
TV Senado	Grupos 1, 2, 3
Agência Gov.br	Grupos 2, 4
Le Monde Diplomatique	Grupo 1
Fatos Fiscais (TCU)	Grupo 1
Portal da Transparência do Governo Federal (Resumo da IA do Google)	Grupo 4
Agência Gov.br e Jota Info (Resumo da IA do Google)	Grupo 4

Fonte: Elaboração própria.

Ao apresentar o OC, para o momento de análise, os participantes tampouco manifestaram ter ouvido falar desse instrumento, o que foi verdade também para as entrevistadas 1 e 2, familiarizadas com a temática. Já a entrevistada 3, que atua no controle social do orçamento federal, embora conhecesse o OC, havia alguns anos que não acessava o documento, o que pode sinalizar para sua pouca utilidade mesmo para público que trabalha com esse conteúdo.

Adentrando percepções subjetivas dos encontros, os momentos iniciais nos Grupos 1 e 4 revelaram, inesperadamente, **diferenças de sentido** sobre determinados termos. No Grupo 1, para apresentação, foi solicitado que as pessoas relatassem seu último encontro com o Estado brasileiro. Algumas citações foram: o recebimento de medicamento de alto custo no SUS, o atendimento pela empresa de energia elétrica, o encontro diário no âmbito da atuação no corpo de bombeiros e em banco público. Em seguida, em aquecimento sobre o tema orçamento, foi perguntado: “qual desses serviços públicos acham que custa mais caro?”. Estranhando a pergunta, uma participante questionou: “mais caro individualmente ou para o governo?”.

Nesse ponto, interpreta-se que o estranhamento aponta para **distância entre cidadão e Estado**, de modo que os bens do coletivo não são diretamente visualizados como um custo “seu”.

Na mesma linha, no Grupo 2, tendo em mente o citado estranhamento no Grupo 1, se questionou se seria correto dizer “a gente gasta”, em referência ao gasto com a política pública de esporte, cujo valor havia sido pesquisado logo antes. Foi notório o vigor da refutação da jovem universitária, transcrita abaixo, com a concordância de demais participantes que seria melhor dizer “o governo gasta”.

“A gente gasta não! Apesar de ser nosso dinheiro, não é a gente, o governo e povo são bem distantes, principalmente na questão orçamentária (...) a casa do povo está bem contra o povo”.

Essa dissonância seria um problema à cidadania, já que, na perspectiva deweyana de bem público, sua manutenção ocorre a partir de esforço intencional de indivíduos que o entendem benéfico para si e, assim, formam uma comunidade (Dewey, 1927a). Essa dúvida, portanto, sinaliza prejuízo à percepção de que um serviço público é também um custo individual, com impacto na percepção da peça orçamentária, que passa a ser vista com um gasto do governo, distante do que os indivíduos intencionalmente se mobilizariam para defender.

Outro achado referente à diferença entre um sentido naturalizado pela pesquisadora e o manifestado no campo ocorreu no momento de apresentação no Grupo 4, no qual as pessoas não se conheciam e, por isso, ocorreu uma breve dinâmica de aquecimento: as pessoas falaram seu nome, algo sobre si e um **sinônimo para a palavra dinheiro**. A expectativa é que pronunciassem “dindin”, “grana”, entre outros, porém, foi surpreendente que os sinônimos falados foram “autonomia”, “independência”, “correr atrás”, “conforto”, “poder”.

Quanto ao aspecto dos sentimentos circulados nos encontros, inicialmente notou-se **desconforto** da maior parte das pessoas no Grupo 1, percepção facilitada pelo fato de a pesquisadora conhecê-las e perceber silêncios atípicos. Entretanto, nos grupos seguintes, 2 e 3, houve ainda mais silêncio nos momentos iniciais, prévios à entrega do OC, mesmo alternando as provocações para reflexões mais gerais, como “o que lhes vem à mente sobre o tema orçamento público?” ou “têm algum chute para o valor total do orçamento público federal?”. Entende-se que o comentário de uma jovem universitária expressou essa atmosfera:

“acho que é importante, mas pouca gente sabe falar sobre isso”

Curiosamente, a única lembrança associada à proposta de orçamento para 2026, noticiada a uma distância de menos de um mês da data das rodas com os Grupos 2 e 3, foi sobre corte de gastos, o que leva à reflexão sobre a capacidade do governo pautar o tema orçamento para a população.

Outro sentimento frequentemente mobilizado nas conversas foi a **indignação**, especialmente no Grupo 4, exigindo uma atenção da pesquisadora em conduzir as pessoas de volta ao leve contexto inicial quando do encerramento.

No Grupo 1, esse sentimento veio à tona no momento de aquecimento sobre o tema, a partir das respostas quanto ao custo de serviços públicos. A previdência social foi lembrada como serviço estatal mais caro, levando aos comentários sobre seu precário retorno aos cidadãos e cidadãs. Citaram-se ainda: o pagamento com tributos que não retornam em serviços adequados à população, tal qual a estrutura viária de baixa qualidade; o alto custo da dívida pública e sua insuficiente explicitação de credores e, pela lente da renúncia de receitas, os benefícios fiscais a determinados setores produtivos, como o agronegócio.

No Grupo 4, embora percebidos os silêncios de alguns participantes, a atmosfera não foi de desconforto com o tema orçamento, mas de injustiça. Os comentários nesse sentido, como os salários altos e os diversos benefícios para cargos políticos e jurídicos, e a insuficiência dos serviços públicos, como a falta de médicos em unidades de saúde, ressoavam no grupo - como ilustra a interação transcrita a seguir:

“eu trabalhei no Encontro Nacional de Prefeitos (...) tinha um voucherzinho pra eles, era 250 reais por dia só pra alimentação (...) e tinha uma ... [grande número] de prefeitos lá (...)” – Jovem participante 1

“e eles falavam que não [reclamando], que só dava para o café da manhã e o almoço” – Jovem participante 2

“enquanto isso falta na educação, na saúde (...) você ainda volta pra casa sem ser atendido” – Pessoa idosa 1

Mesmo diante de perguntas um pouco mais específicas, que poderiam gerar silêncios ou mais dúvidas, o retorno do grupo foi preciso no viés de falta. Questionou-se sobre o que lhes pareciam os valores encontrados na pesquisa livre em saúde e educação profissional,

políticas que permeavam a conversa, “se ok, se parecia pouco”. Transcreve-se abaixo o diálogo:

*- “Se fosse suficiente, não estariam cobrando dos alunos [em curso do Senai]”
(jovem participante 1)*

*- Pensando de modo geral no Brasil do tamanho que ele é, foi um investimento muito baixo, porque tem muitas unidades de saúde, tem muitas UPAs e tem muitos hospitais (...) não é nem 1 milhão para cada [unidade] –
(jovem participante 4)*

- Todo dia passa na TV que o governo vai abrir uma nova UPA (...) se abrir mais, vai faltar mais [médicos, enfermeiros] – (jovem participante 1)

- Sabe onde não vai faltar médico? (...) nos hospitais militares (...) não são médicos da rede pública (...) são médicos militares, mas são pagos com dinheiro público” – (jovem participante 2)

No contexto do momento de análise do OC PLOA 2026 pelo Grupo 4, a manifestação de uma pessoa do grupo sobre o baixo poder de compra do salário-mínimo - cujo valor é informado na seção Parâmetros Macroeconômicos do documento - encontrou significativo apoio no grupo.

*- “O salário-mínimo é muito baixo, não tem poder de compra (...) quem tem pouco dinheiro (...) não dá pra viver dignamente, até porque tem a questão da escala semanal, que geralmente é 6x1, e também tem a questão da carga horária (...) acaba que a pessoa fica mais tempo no serviço do que em casa -
(jovem participante 4)*

- não adianta falar sobre essa questão de dinheiro público se não existe o mínimo (...) saúde, educação e moradia, então a gente recorre (...) ao particular” – (jovem participante 5)

O tema moradia levou a trocas sobre a dificuldade de acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida e à baixa qualidade das habitações, além das diferenças territoriais de serviços como saneamento e qualificação viária.

- “o governo tem o Programa né, Minha Casa Minha Vida, mas se você for olhar na prática, você tem que ter até 3 salários-mínimos pra você conseguir, fora que você tem que dar uma entrada de 20 mil pra cima (...) é muito fuleira a casinha porque na chuva...ela tem infiltração” – Jovem participante 1

- *Minha amiga ela tentou ver um apartamento pelo Minha Casa Minha Vida...é impossível, só que o você vai pagar, já chega a 1 milhão (...) que programa é esse que não aceita pessoa pobre?” - Jovem participante 5*

- *No Paranoá Parque você não pode furar a parede (...) sai no vizinho (...) o saneamento [básico] no Itapoã⁴⁰ só foi chegar agora - Jovem participante 3*

- *E no plano [Plano Piloto⁴¹] tem calçada para todo lado” – Pessoa idosa 1*

Ao buscar reconectar-nos com o tema da comunicação do orçamento público, perguntei se havia no OC informações que encontravam essa demanda por maior poder de compra, e interpreto que o retorno foi que sim, porém com ênfase na insuficiência dos recursos, conforme declarou uma jovem do Grupo 4:

“os gastos que a gente tem no mês com aluguel, comida, (...) aqui, a parte de Combater a Fome [na seção Prioridades] com direcionamento de renda, que seria o Bolsa Família, que realmente o Bolsa Família foi... tentando tirar as pessoas que estavam sem o que comer (...), isso é ok, mas a gente não vive só de comida, tem vários outros gastos também. Então eu acho que esse orçamento aqui ele visa muito fazer, fazer, fazer (...), mas aí as UPAs, as escolas, a educação básica (...) a manutenção do que tem já não rola”.

As intensas trocas sobre as faltas do serviço público que o tema orçamento ou o Orçamento Cidadão provocaram especialmente no Grupo 4, refletem a presença de afetos do campo da injustiça, que marca a maneira como o OC será interpretado, mesmo sem sequer abri-lo para ler.

No sentido oposto, e de forma provocada pela pesquisadora a partir de questionamento sobre serviços públicos com viés positivo nos Grupos 1 e 4, o Sistema Único de Saúde foi lembrado em ambos. E no Grupo 4 também o ensino profissionalizante, conforme o registro transcrito abaixo:

“o SENAC tem muitos cursos gratuitos (...) eu consegui fazer o curso de barbeiro totalmente gratuito, no Recanto das Emas. Sem contar que o governo também tem outros projetos, por exemplo, eu fiz o curso de sobancelha por um projeto chamado Mulheres Vencedoras”

⁴⁰ Cidade periférica no Distrito Federal.

⁴¹ Zona central de Brasília-DF.

Tecnicamente, alerta-se que os recursos do Sistema S (tal como o SENAC) não compõem o orçamento público. No entanto, interessa mais para o contexto desta pesquisa compreender se havia serviços públicos que despertavam a percepção de que “vale a pena” pagar coletivamente por eles. Embora tenha se confirmado existirem as percepções com viés positivo, não foi possível compreender com nitidez a presença de uma consciência fiscal de conexão direta desses benefícios com a pactuação coletiva de seus custos.

Também nas entrevistas, entende-se que o diálogo foi permeado pelo sentimento de injustiça, no entanto, essa não era a atmosfera regente, carregada de forma mais marcada em sentimentos de entusiasmo. No caso da Entrevistada 2, percebeu-se no diálogo, para além do entusiasmo, paixão pelo tema orçamento. Transcrevem-se algumas falas nesse sentido:

“deu vontade de compartilhar com um monte de gente” – Entrevistada 1

“nossa, muito bom isso aqui [valores por objetivos específicos] (...) isso seria uma ótima informação pra gente [monitorar], nossa (...)” – Entrevistada 3

“eu sou a-pai-xo-na-da por esse tema...se eu pudesse, juro, só trabalhava com isso [formações sobre orçamento público junto a grupos vulneráveis]” – Entrevistada 2

No entorno da análise do OC, também surgiram **percepções sobre cidadania**. No Grupo 3, com manifestação sutil de afronta a valores próprios, comentou-se que é fraca a representatividade da sociedade na elaboração do orçamento público, obstaculizando a identificação subjetiva com essa peça. Comentário afim também ocorreu Grupo 4:

“[a elaboração do orçamento] não tem participação do cidadão para saber se é isso mesmo que a gente está precisando”

Nessa visão, encontram-se enfraquecidos os elementos “**participação**” e “**sentimento de pertencimento**”, componentes da cidadania como identidade social e política (Costa e Ianni, 2018). Certamente, os referidos sentimentos de injustiça mobilizados também agem nesse enfraquecimento, na medida em que constroem o entendimento de que os recursos públicos não lhes alcançam.

Outro elemento de cidadania mobilizado foi a “**consciência quanto a deveres**” (Costa e Ianni, 2018), a partir de comentário espontâneo no momento de aquecimento sobre o tema, no Grupo 1, o qual, de forma surpreendente para esta pesquisadora, expressou:

“Eu acho que orçamento não é o assunto mais interessante do mundo, mas é uma obrigação nossa se interessar por isso”

Nesse aspecto, o despertar dessa consciência foi relacionado, em algumas falas, à gradação de interesse desde a **educação** financeira à educação fiscal, de modo que um aprendizado na infância sobre a relação com o dinheiro da família e com o próprio dinheiro levaria a um grau maior de interesse e entendimento acerca do dinheiro coletivo. Essa percepção foi reforçada posteriormente, quando da interação dos participantes com o OC PLOA 2026:

“retomaria a questão (...) da educação (...) educação financeira pessoal e de entendimento da gestão orçamentária, entendimento no nível de cada um, se está no fundamental (...) uma linguagem pra criança (...) como funciona o orçamento da família dela (...) mesmo que ganhe o Bolsa Família, onde vai gastar esse Bolsa Família, na bet? né? (...) e, por outro lado, o entendimento, ainda que mínimo, dessa gestão financeira no município, no estado e na própria União.” (participante no Grupo 1)

A conexão entre educação formal e entendimento do OC surgiu também no Grupo 4, com críticas à carência no ensino em temas do funcionamento do Estado:

“Se a gente não entende isso aqui, é porque a gente não tem aula de política na escola” (participante no Grupo 4)

Ainda, para a Entrevistada 1, entende-se que essa conexão também apareceu, porém por outro ângulo, quando refletiu criticamente sobre a simplificação de conteúdos. Considera a simplificação bem-vinda, mas não dispensa que as pessoas também entendam temas complexos, como é o caso do orçamento público.

Assim, a educação na área fiscal, tema recorrente das buscas pela literatura em cidadania fiscal, como relatado no tópico “3.4 Cidadania Fiscal”, foi assimilada como importante pelas pessoas ao se depararem com as complexidades do orçamento público.

O Quadro 11 a seguir resume os principais achados contextuais:

Quadro 11 - Achados contextuais

Categoria	Respostas síntese do Campo	Origem
Fonte de informação orçamentária na pesquisa livre	O OC não apareceu na pesquisa livre sobre custos de políticas públicas como saúde, esporte, educação ⁴² . Já a fonte TV Senado foi frequente.	G1, G2, G3, G4
Sentidos tensionados	Entendimento do gasto com políticas públicas como gasto do governo, e não como custo individual ou coletivo.	G1, G2
	O sinônimo de “dinheiro” expressado pelos participantes do Grupo 4 (“autonomia”, “correr atrás”, “independência”, “poder”) foram muito diferentes do imaginado pela pesquisadora.	G4
Sentimentos circulados nos encontros	Desconforto.	G1, G2, G3
	Indignação.	G1, G2, G3, G4
	Entusiasmo.	E1, E3
	Paixão.	E2
Noções de cidadania mobilizadas nos encontros	Dimensões “participação” e “sentimento de pertencimento” enfraquecidas.	G3, G4
	Consciência sobre deveres.	G1
	Importância da educação para a cidadania.	G1, G4, E1

⁴² Com exceção do caso de recém partícipe de formação na Enap devido à aprovação em concurso.

4.3.2. Construções analíticas sobre o OC

A leitura e análise do OC consistiu na tarefa principal dos trabalhos em grupo e foi cerne das entrevistas. Para sistematização, os comentários receberam suas etiquetas de categoria de análise, subcategoria e detalhamento, organizados por encontro (rodas de conversa e entrevistas). Na sequência, os comentários coletados de todos os encontros foram reunidos por categoria de análise.

As três categorias de análise correspondem àquelas constantes do Quadro 4 - Quadro teórico-analítico, quais sejam: “Transparência Orçamentária”, “Comunicação Cidadã” e, trazendo a aplicação das lições aprendidas do conceito de cidadania ao campo fiscal, tem-se a terceira categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”. Delas, desdobraram-se subcategorias e subsequente detalhamento, conforme componentes constantes da literatura.

Em “**Transparência Orçamentária**”, a subcategoria “Publicidade” baseia-se na definição desse conceito apresentada por Cavalcante (2008), que a desdobra em “Divulgação” e “Acesso”. A outra subcategoria, “Público conforme noção de transparência expressa no OC”, tem fundamento na elucidação feita por Philipps e Stewart (2009) acerca das disputas de interpretação do termo transparência fiscal e seu impacto na definição do público.

Outros dois elementos componentes da definição de transparência orçamentária segundo Cavalcante (2008), “compreensibilidade” e “utilidade para decisões”, estão contemplados dentro da categoria Comunicação Cidadã. Essa escolha de enquadramento decorre do entendimento de que é na literatura sobre “**Comunicação Cidadã**” e suas reverberações práticas que a compreensibilidade se afirma como um direito civil e ganha operacionalidade, com técnicas estruturadas de redação e design da informação (Roedel, 2024). Assim, a subcategoria “Compreensibilidade” usa recursos de linguagem e visuais, além de formatos da estratégia de comunicação, como vídeos, painéis e desenhos, espelhados no detalhamento dessa subcategoria. Já a utilidade para decisões, equivalente à “utilizabilidade”, também é enquadrada em “Comunicação Cidadã” por se entender também mais robusta sua defesa e recursos de aplicação nesse campo.

Conforme apresentado no tópico “3.2 Comunicação Cidadã”, no âmbito da norma ABNT de linguagem simples, há outros três pilares que conformam outras subcategorias de

“Comunicação Cidadã”: “Utilizabilidade”, “Relevância” e “Localizabilidade” (Mendonça e Da Silva, 2025). Em “Utilizabilidade”, os comentários foram classificados no detalhamento “materialidade do valor”, devido ao conjunto expressivo de comentários em torno dessa questão, e “princípio comunicativo”, pela força de uma manifestação nesse sentido. A subcategoria “Relevância” reúne comentários que expressaram presença ou ausência de conteúdos importantes ou de dúvidas e dificuldades de leitores quanto a conceitos (formando os detalhamentos “Alcança dados principais” e “Alcança dificuldades”, respectivamente). Já “Localizabilidade” reuniu comentários relacionados à facilidade ou dificuldade de encontrar informações no OC PLOA 2026, em razão de sua extensão ou organização lógica.

Por último, a subcategoria “Papel ativo de leitores” tem fundamento no alerta de que passos esquemáticos de redação podem acabar negligenciando a voz dos destinatários (Mendonça; Da Silva, 2025, Finatto; Paraguassu, 2024; Correia Filha, 2025).

A terceira categoria, **“Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”**, é composta por três subcategorias. À primeira, “Pertencimento”, associaram-se comentários indicativos de fraca ou forte identificação subjetiva (Costa e Ianni, 2018). A segunda, “Consciência Fiscal”, foi desdobrada em outros três detalhamentos: “dever de contribuição e de fiscalização”, “direito à informação fiscal e a bens e serviços públicos” e “dados de gastos tributários” (Mendonça, 2021; Campedelli, 2021; Nogueira, 2023, Couto; Rodrigues, 2022). Por fim, a subcategoria “Participação” é composta pelos detalhamentos “participação ativa no ciclo orçamentário” (Abraham, 2015), “relação entre membros da comunidade”, em alusão ao desenvolvimento teórico de Fraser (2002) sobre paridade de participação, e “perspectiva individual e comunitária de participação” (Dewey, 1927).

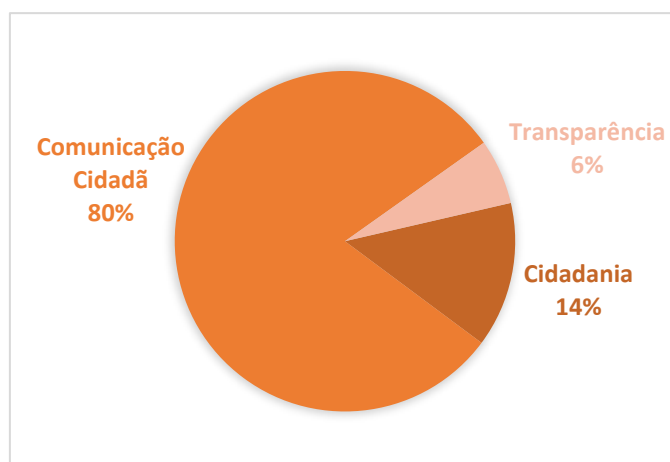
O Quadro 12, a seguir, ilustra a estrutura de classificação em categorias de análise, subcategorias e detalhamentos, bem como as fontes na literatura que as embasaram.

Quadro 12 - Estrutura de Classificação dos achados

Categoria de análise	Subcategoria	Detalhamento	Fonte
Transparência Orçamentária	Publicidade	Acesso	Cavalcante (2008)
		Divulgação	
	Público destinatário conforme noção de transparência expressa no OC	Público leigo	Philipps e Stewart (2009)
		Público familiarizado com orçamento	
Comunicação Cidadã	Compreensibilidade	Linguagem	Mendonça; Da Silva (2025); Roedel (2024)
		Recursos visuais	
		Estratégias multimodais de comunicação	
	Relevância	Alcança dados principais	
		Alcança dificuldades	
	Utilizabilidade	Materialidade do valor	
		Princípio comunicativo	
	Localizabilidade	Extensão	
		Organização lógica	
	Papel ativo do leitor	Espaço para dúvidas e sugestões	Mendonça; Da Silva (2025); Finatto; Paraguassu (2024); Correia Filha (2025)
		Acompanhamento do gasto	
Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Pertencimento	Identificação subjetiva	Costa e Ianni (2018)
	Consciência Fiscal	Direito à informação fiscal e a bens e serviços públicos	Mendonça (2021); Campedelli (2021); Nogueira (2023); Couto; Rodrigues (2022)
		Dados de gastos tributários	
	Participação	Participação ativa no ciclo orçamentário	Abraham (2015); IBP (2012); INESC (2017)
		Qualidade da relação entre membros da comunidade (paridade de participação)	Fraser (2002)

O Gráfico 1, a seguir, ilustra a distribuição dos achados entre as três categorias de análise.

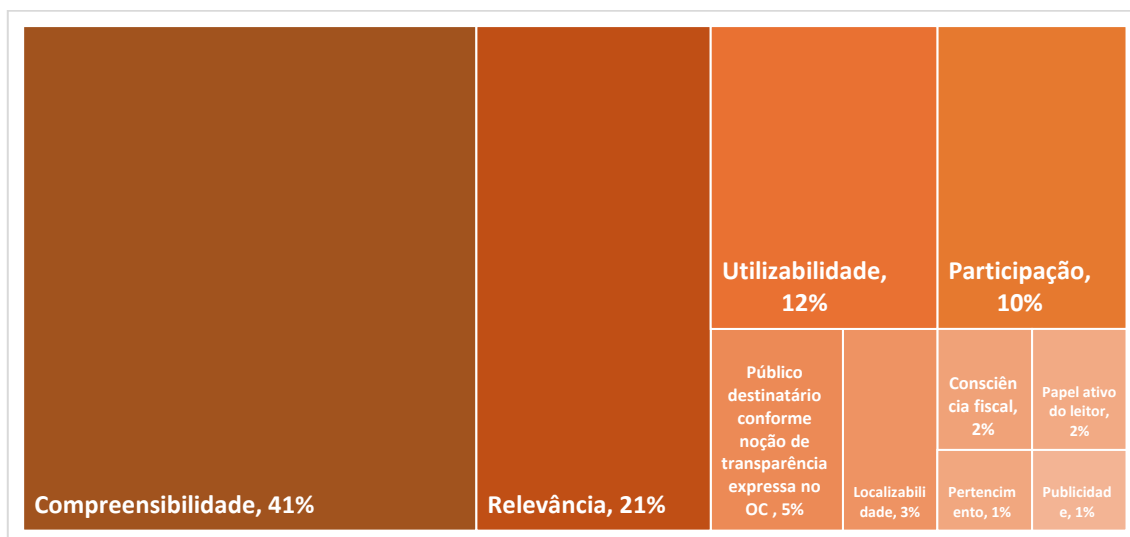
Gráfico 1 - Distribuição dos achados por categoria de análise



Ao todo, foram registrados 146 comentários, classificados majoritariamente na categoria “Comunicação Cidadã”(80%), seguido de “Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal” (14%) e “Transparência” (6%).

Mirando com maior granularidade, o Gráfico 2, abaixo, apresenta a distribuição dos registros coletados no campo por subcategorias.

Gráfico 2 - Distribuição dos registros por subcategoria



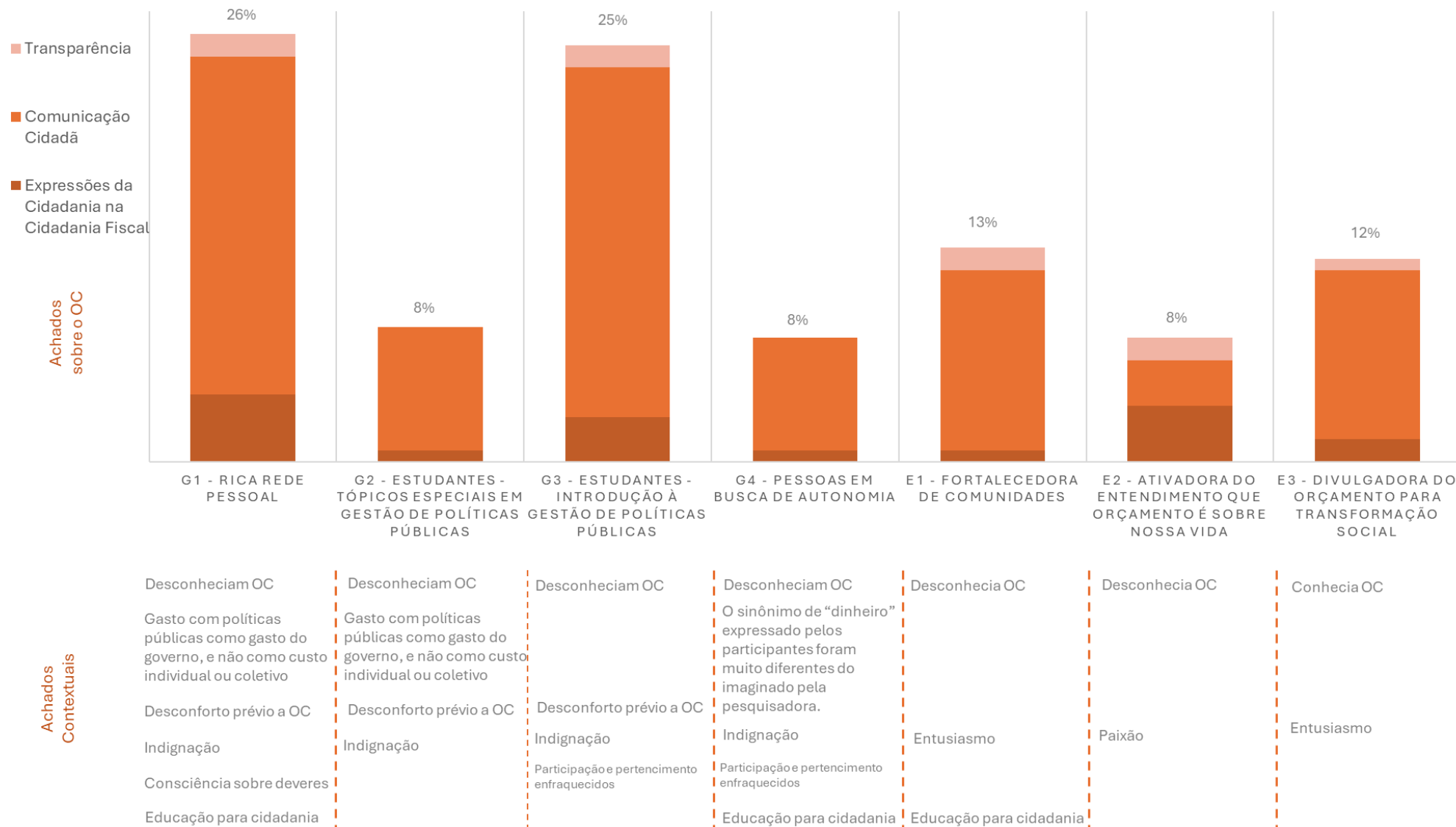
Destaca-se a parcela classificada em “Compreensibilidade”, 41% do total, seguida da subcategoria “Relevância”, com 21%. Esses montantes referem-se a comentários sobre aspectos mais tangíveis quando se trata de analisar a qualidade da comunicação de um

documento: “linguagem”, “recursos visuais”, “formatos da estratégia de comunicação”, bem como seu conteúdo. No caso do OC, o conteúdo deixou algumas dúvidas conceituais basilares do entendimento, e, portanto, de forma majoritária, ele não “alcança dificuldades” do público. Para alguns, porém, o OC “alcança dados principais” de forma satisfatória; enquanto, para outros, houve lacuna de informações importantes.

Com menos frequência, mas com elevada ressonância, houve comentários espontâneos derivados da interação das pessoas com o OC e ancorados diretamente na escolha da pesquisa em registrar elementos associados à cidadania, tais como “consciência fiscal”, “pertencimento” e “papel ativo do leitor”.

Ao distribuir os achados sobre o OC por encontro, isto é, rodas de conversa e entrevistas, viu-se útil adicionar, também por encontro, os achados contextuais, de modo a subsidiar visualmente o entendimento sobre o panorama geral de cada momento. É o que ilustra o Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Distribuição dos achados por encontro



Percebe-se que a maior quantidade de registros tem origem nos Grupos 1 e 3, com 26% e 25% respectivamente, os quais contaram com maior número de participantes (20 pessoas no Grupo 1 e 29 pessoas no Grupo 3). Esses dois grupos também abrangeram maior número de detalhamentos, formando escopo diversificado de comentários - 12 e 13 detalhamentos, dos 19, respectivamente.

Panoramicamente, os comentários do Grupo 1 expressaram dificuldade no entendimento do OC. Seus participantes sentiram falta de informações no documento que transmitissem noção de evolução, suficiência e comparabilidade dos valores apresentados, levando uma participante a comentar: “o *dado está lá, mas o que é realmente isso*”. Colocando-se no lugar de pessoas com baixa escolaridade, consideraram o OC distante de comunicar bem a proposta orçamentária.

No Grupo 3, a maior parte das pessoas acompanhou a opinião de que o OC é de difícil compreensão, com diversos elementos textuais, como siglas e termos técnicos, e mesmo o *design*, avaliaram, contribuiu para essa visão, dificultando adequada comparabilidade entre valores de ministérios, por exemplo. Entretanto, houve uma parcela pequena de pessoas nesse grupo que considerou a linguagem acessível.

Já quanto às menores quantidades de registros, foram iguais os percentuais para os Grupos 2 e 4 e para a Entrevista 2, 8%, e há uma percepção para cada caso, compatível com o dado quantitativo. No Grupo 2, houve bastante silêncio e certo alinhamento do grupo em torno do didatismo do OC, que foi considerado um bom documento mesmo para um público de baixa escolaridade.

Já no Grupo 4, a discussão foi intensa, mas o diálogo muitas vezes mirou a própria proposta de orçamento de forma mais marcante que os outros grupos, apresentados por meio de exemplos da vida real. Outro destaque neste Grupo é que não houve menções explícitas ao aspecto do design do documento e tampouco a elementos da categoria Transparência, coincidindo, neste aspecto, com o Grupo 2. De forma geral, o Grupo 4 considerou o OC um documento de difícil compreensão, considerado longo e formal.

Quanto à Entrevistada 2, suas considerações tiveram teor principiológico, não entrando mesmo em detalhes, o que está expresso no Gráfico 3, pela elevada proporção dos registros sobre cidadania nesse encontro, tendo sido o único em que tal categoria superou “Comunicação Cidadã”. Sua relação com o tema orçamento está ancorada nas

experiências, dentro da assistência social, com a burocracia estatal municipal, como relata:

“Eu não sou uma técnica de orçamento, não sou uma especialista sobre isso (...) já estou mais da metade da minha vida na assistência social (...) chegou um momento que eu fiquei muito saturada de ir às audiências públicas, de ouvir as mesmas falas, de apresentarem os números e dizerem que estava tudo ok, tudo lindo (...) na ponta isso não tinha um alinhamento (...)”.

A entrevistada relatou, inclusive, o tom ousado de gestores que desafiavam: “você [movimentos sociais] não entendem nada [de orçamento público]”, comentou - o que impactou a pesquisadora, em tensionamento direto com seus valores burocráticos. Ao estudar sobre orçamento público, para sua surpresa, afirmou a Entrevistada 2, encantou-se pelo tema, especialmente por lograr apreender as subjetividades dos números e relacioná-los com sua prática e realidade dos territórios.

De forma geral, para a Entrevistada 2, o OC PLOA 2026 não comunica bem sobre o orçamento público porque “não encanta, não toca na pele” das pessoas, carece do concreto, de situações da vida real.

O diálogo com as demais entrevistadas acompanhou, em outros termos, essa visão. Percorrendo atentamente página a página do documento, a Entrevistada 3, responsável por 12% dos registros, avaliou que o OC PLOA 2026 “não é tanto para o cidadão não”, afirmou. Notou, ainda, lacunas no conteúdo, de um ponto de vista especialmente interessado em transparecer a realidade desafiadora da execução orçamentária das políticas sociais que monitora. Para ela, que conhecia o OC, embora houvesse alguns anos que não o consultava, o instrumento foi considerado bom para quem está já estudando sobre orçamento público federal.

Essa foi a exata percepção da Entrevistada 1, correspondente a 13% dos registros, percentual bem próximo da Entrevistada 3, que analisou de forma marcante os públicos para os quais o OC, no formato atual, seria de grande utilidade.

Ressalta-se que os dados quantitativos não vinculam a qualidade da contribuição de cada encontro. No método de análise discursivo, elementos não verbais, como silêncios, desconfortos e fugas ao tema, também compõem o material de pesquisa e subsidiam a

identificação de significados subjacentes ao OC, apresentados como síntese descritivo-analítica, último tópico deste percurso de análise.

Nesse sentido, um aspecto marcante percebido nos momentos de análise do OC nas rodas de conversa foi uma certa reversão do desconforto. No Grupo 1, o contato com o OC PLOA 2026 elevou o nível de conforto dos participantes para dialogar sobre o tema da pesquisa. Algumas pessoas que estavam mais silenciosas no momento anterior lograram, diante do OC, participar do debate, interagir com os demais participantes e emitir suas opiniões.

Também nos Grupos 2 e 3, ao longo da produção dos subgrupos, notou-se que o OC apoiou significativamente a aproximação das pessoas com o tema orçamento público. O silêncio bastante presente na roda de conversa inicial cedeu no momento do debate em subgrupos e houve uma elevação do nível de engajamento das pessoas no debate.

Pode-se imaginar que tal conforto também se deve ao foco dos comentários solicitados, sobre comunicação do orçamento público e não sobre o orçamento em si, o que poderia ser mais desafiador. Entretanto, observou-se que alguns comentários acabaram mirando o próprio orçamento, emergindo registros sobre, por exemplo, o pouco valor atribuído ao Ministério da Igualdade Racial e o elevado valor da despesa obrigatória.

Aliás, os comentários sobre o próprio orçamento marcaram a conversa no Grupo 4, porém, diferentemente dos outros grupos, o OC não pareceu ter proporcionado mais conforto para dialogar sobre o tema, até mesmo porque a atmosfera anterior não era de desconforto, mas de consternação, como apontado no tópico anterior.

Por fim, no Grupo 1, foi questionado como o grupo se autodefinia e foi perceptível que se reconheceram como integrantes de uma parcela da população que não é totalmente leiga no tema orçamento público, pois possuem um bom grau de conhecimento de modo geral, como de fato revela o dado de perfil do grupo, que continha 73% de pessoas com pós-graduação. As denominações que surgiram sobre essa autodefinição foram: “colaborativo”, “diverso” e, em reconhecimento de seus privilégios, “rico”, no sentido econômico. E, para a pesquisadora, também no sentido afetivo.

Na sequência, serão apresentados os detalhamentos dos achados sobre o objeto de pesquisa por cada categoria de análise.

4.3.2.1 Transparência Orçamentária

Nesta categoria, foi inesperado que alguns comentários abordassem a subcategoria “Publicidade”, pois, para a análise do OC, foram entregues algumas versões impressas para compartilhamentos nos subgrupos. Entretanto, no Grupo 3, algumas pessoas acessaram o documento de seus próprios celulares e constataram que foi difícil encontrá-lo no site do MPO.

Quanto ao “Público imaginado conforme a noção de transparência expressa no OC”, essa foi uma questão perguntada explicitamente nas entrevistas. No entanto, de forma autêntica, o Grupo 1 também se dedicou a esse tema e chegou à mesma conclusão das entrevistadas: tal como está, o OC pressupõe público com conhecimento prévio ou já interessado no tema fiscal.

De fato, a definição de transparência orçamentária do OC PLOA 2026 explicita que se destina a público interessado em finanças públicas (Imagem 7).

Imagem 7 - Definição de transparência orçamentária no OC PLOA 2026

O que é Transparência Orçamentária?

Conjunto de iniciativas e práticas que têm como principal objetivo tornar disponíveis, de maneira oportuna, clara, compreensível e sistemática, as informações orçamentárias relevantes a todas as pessoas interessadas em finanças públicas. O Orçamento Cidadão contribui para a preservação e o atendimento dos princípios de publicidade e clareza estabelecidos na Constituição Federal.

Fonte: site MPO/Página Orçamento Cidadão, grifo nosso.

De forma sutil, essa definição parece chocar com o teor da mensagem de apresentação do OC PLOA 2026, que explicita o seguinte trecho:

*“Trabalhamos a cada ano em inovações que permitem às **cidadãs e aos cidadãos de todo o país** melhor compreender e acompanhar como os recursos arrecadados pelo Estado estão sendo aplicados” (BRASIL, 2025) [grifo nosso]*

A divergência sinaliza algum grau de disputa do conceito, tal como Philipps e Stewart (2009) alertavam que acontecia no debate internacional em maior grau de conflito.

Para a Entrevistada 2, está claro que é função da comunicação sobre o orçamento público provocar o interesse da população nesse tema.

“Eu acho que tem que partir do entendimento do que é que eu vou fazer pra seduzir as pessoas, né, pra seduzir, pra convencê-las de que isso aqui não só é importante como é necessário (...) que isso aqui não é tema só para especialista, e não deve ser só para especialista, senão a engrenagem não vai girar, não vai, e a gente sempre vai tá trabalhando com instrumentos fictícios, né?” (Entrevistada 2)

Tal como está, o público para quem as entrevistadas coincidiram identificar como tendo interesse no OC PLOA 2026 foram: vereadores, deputados estaduais e seus assessores; universitários e pesquisadores de áreas afins à gestão pública e estudantes de concurso público. Acrescentou a Entrevistada 1: conselheiros (em foros de políticas públicas) e seus assessores, lembrando que para cada um dos públicos citados por ela seria desejável que o OC incluísse tópicos customizados, enfatizando setores de interesse.

Além do aspecto negativo em reforçar a distância do OC em relação a cidadãos leigos, os públicos específicos citados evidenciam, por outro lado, que há, desde já, amplo potencial de divulgação desse instrumento.

O Quadro 13, abaixo, reúne os resumos dos comentários classificados na categoria “Transparência Orçamentária”:

Quadro 13 - Achados na Categoria “Transparência”

Categoria de análise: Transparência Orçamentária				
Subcategoria	Detalhamento	Resposta do Campo - Pontos positivos	Resposta do Campo - Pontos negativos	Origem
Publicidade	Acesso	Não houve	Difícil acesso pelo celular	G3
	Divulgação	Não houve	Precisa de maior divulgação	G3
Público destinatário conforme noção de transparência expressa no OC	Público leigo	Não houve	Não houve	
	Público familiarizado com orçamento	Não houve	Destinado a público com conhecimento prévio ou estudantes, como: - vereadores, deputados estaduais e seus assessores, - universitários e pesquisadores de áreas afins à gestão pública, como administração pública, economia, direito, assistência social ou mesmo estudantes de concurso público; - Conselheiros e seus assessores	E1 E2 E3 G1

4.3.2.2 Comunicação Cidadã

A categoria “Comunicação Cidadã” é a mais robusta das três, representando 77% do total de comentários coletados nos encontros, e divide-se em 5 subcategorias consolidadas na literatura sobre esse tema, cujos comentários ocorreram na seguinte ordem decrescente de frequência: “Compreensibilidade”, “Relevância”, “Utilizabilidade” e, empatados na última posição, “Localizabilidade” e “Papel ativo do leitor”. O detalhamento “linguagem”, na primeira subcategoria, respondeu por 26% dos comentários de toda a categoria, seguido por “recursos visuais”, com 20%. Na sequência, por detalhamento, “alcança dados principais”, na subcategoria “Relevância”, apareceu também com 20%.

Abrindo os achados por detalhamento, exatamente esses últimos três (“linguagem”, “recursos visuais” e “alcança dados principais”) responderam por 82% dos pontos fortes da categoria “Comunicação Cidadã” e 78% dos pontos fortes do total de achados. Observa-se que “recursos visuais” é a única subcategoria da matriz com mais pontos fortes que fracos, embora isso tenha ocorrido devido à diferença de apenas um comentário.

A consolidação dos numerosos achados desta categoria está apresentada nos Quadros 14 a 16, ao final deste tópico. O primeiro quadro abrange apenas a subcategoria “Compreensibilidade”, o segundo, a subcategoria “Relevância”, e o último, as demais.

Na subcategoria “**Compreensibilidade**” (Quadro 14), os detalhamentos são: “linguagem”, “formatos da estratégia de comunicação” e “recursos visuais”.

A “**linguagem**” foi apontada pela maioria das pessoas como pouco acessível, devido especialmente aos termos técnicos e siglas, apresentados sem instrumentos linguísticos de apoio, notadamente glossário e lista de siglas. Para aprimoramento, houve a sugestão de usar a Inteligência Artificial para uma primeira versão em linguagem simples. Em contraponto, para um grupo menor, dentre os dois grupos de estudantes universitários, a linguagem foi considerada didática de forma geral, com destaque para a explicação de conceitos em caixas de texto laterais.

Entende-se que essa percepção geral de didatismo encontra o reconhecimento percebido por algumas pessoas no nítido esforço de simplificação presente no OC. Ainda assim,

prepondera o tom técnico do documento, motivo pelo qual os comentários nessa linha foram classificados como ponto fraco.

De forma específica, houve expressiva frequência da crítica às diferentes escalas da unidade monetária, “ora em trilhão, ora em bilhão, ora em milhão...”, confundindo a leitura e o entendimento comparativo.

“tá na mesma coluna aqui... que é o Ministério do Esporte e o Ministério da Previdência, que tá lá em cima (...) é 1,15 os dois, só que um é trilhão, outro é bilhão” (Entrevistada 1).

No limiar com a classificação em “recursos visuais”, os dizeres da capa do OC foram percebidos como pouco chamativos e parecerem pressupor que o leitor sabe do que se trata o Orçamento Cidadão, já que “a parte que seria importante, ‘projeto de lei orçamentária’, não tá em destaque”, afirmou pessoa do subgrupo 2 no Grupo 1. Esse comentário ressoou significativamente no grupo e foi ponto de partida para críticas sobre a própria ilustração na capa, o que, inesperadamente, também foi comentado em outros grupos, conforme veremos adiante.

Já o último tópico sobre a “linguagem” encaminha o próximo detalhamento, sobre a “estratégia da comunicação”, apontando que falta, de forma estrutural para todo o documento, reconhecer que as imagens comunicam melhor com a população.

“A linguagem tem que ser a mais universal possível, e qual a linguagem mais universal possível? É imagem, códigos...enfim, sinais” (Entrevistada 2)

Em reforço à mensagem sobre a importância das imagens para a comunicação sobre o orçamento público, algumas críticas abordaram os **“formatos da estratégia de comunicação”** do documento como um todo, carente de diversificação. Os comentários tiveram caráter de sugestão, em especial quanto a enriquecer o instrumento com desenhos, criando narrativas como um “caminho do dinheiro” - sugeriu a Entrevistada 3.

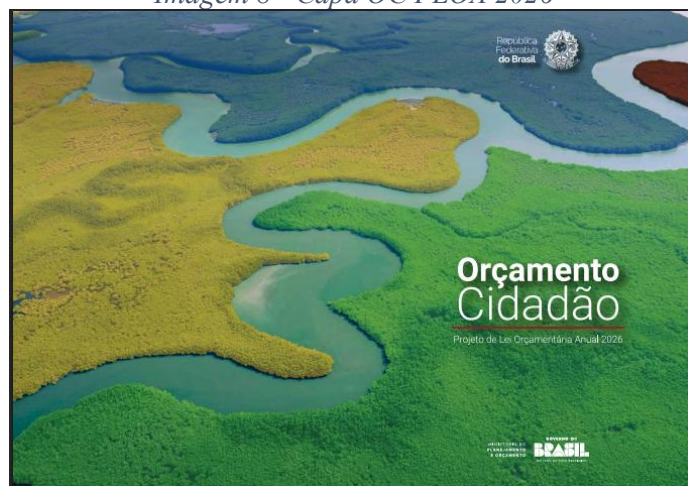
Outra sugestão foi quanto à interatividade do documento, com aplicação de links que encaminham a outras camadas de aprofundamento dos dados. Foram citadas ainda a produção de vídeos e histórias em quadrinhos. A Entrevistada 1 lembrou também da

diversificação de estratégias de comunicação na campanha para a isenção de tributação⁴³, que fez uso intensivo de vídeos com exemplos e comparações.

Adentrando as críticas sobre “**recursos visuais**”, houve expressivos elogios a essa parte. O OC PLOA 2026 foi considerado intuitivo, bonito, com recursos que apoiam a compreensão e a leitura rápida, como a organização das cores e o fato de conter mais gráficos que textos ou tabelas, além de bons gráficos, tais como a barra de distribuição de receitas (p. 13 e 14) e o gráfico de waffle (p. 16).

De negativo, surpreendentemente, a capa do OC PLOA 2026 provocou estranhamento em várias pessoas de diferentes encontros, com a alegação de que não condiz com o conteúdo, pois não representa “nem o dinheiro nem o cidadão”, nos termos do Grupo 1. Avalio que o contexto ministerial de intensas tratativas sobre a COP30⁴⁴ no Brasil no ano de elaboração do PLOA 2026, provocou, ao contrário dos participantes do campo, ampla receptividade à capa do OC entre a burocracia. Nesse sentido, minoritariamente, um subgrupo do Grupo 1 aprovou a capa, remetendo à agenda transversal meio ambiente de forma abrangente.

Imagem 8 - Capa OC PLOA 2026



Ainda, a organização uniforme por vezes age contra o entendimento adequado, como na seção Orçamento por Poder (p. 21) e Orçamento por Órgão (p. 22), nas quais fazem falta gráficos de barras elucidando a diferença de valores.

⁴³ Refere-se à mobilização do governo junto ao Congresso Nacional e à população para aumentar limite de isenção do Imposto de Renda para quem ganha até R\$ 5 mil.

⁴⁴ 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – a chamada Conferência das Partes (COP).

“uma apresentação uniforme de montantes muito diferentes (...) dá impressão que o valor é similar, mas não” (Entrevistada 1)

Outra crítica aos recursos visuais manifestou que os ícones, embora bonitos, são monótonos, e agregam pouco no entendimento sobre a ação concretamente realizada: “uma mão com uma folhinha não deixa claro o que é aquela coisa de fato”.

Essas duas últimas críticas estão na fronteira com a subcategoria “Utilizabilidade”, preocupada com a aplicação da informação na vida prática, explorada adiante. A escolha por alocá-las na categoria “Compreensibilidade” deve-se ao caráter preponderante de vínculo com o entendimento da informação.

Quadro 14 - Achados da Categoria “Comunicação Cidadã/Compreensibilidade”

Categoria de análise: Comunicação Cidadã				
Subcategoria: Compreensibilidade				
Detalhamento	Respostas do Campo - Pontos positivos	Origem	Respostas do Campo - Pontos negativos	Origem
Linguagem	Linguagem acessível e didática, com textos curtos e explicações de conceitos.	G3 G2	Há muitas siglas e termos técnicos, torna exaustiva a leitura e não há instrumentos linguísticos de apoio (glossário e lista de siglas). Sugestão de fazer um exercício inicial de simplificação com a IA.	G1 G3 G4 E1 E3
			Nítido esforço de simplificação, algumas coisas são claras, mas ainda soa acadêmico e formal.	G1 G4
			A escala da unidade monetária confunde, ora trilhão, ora bilhão, ora milhão, dificulta a comparação e o entendimento das disparidades.	G1 G3 E1
			Capa pouco chamativa e não evidencia o tema.	G1
			Não encanta, a linguagem mais universal é imagem, códigos, sinais.	E2
Recursos visuais	Intuitivo na parte visual, bonito, muito bem diagramado, fácil de ler rápido, tem mais gráficos que textos e tabelas, cores e infográficos apoiam bem a compreensão da noção de grandeza, como o gráfico de <i>waffle</i> e o gráfico de receitas.	G1 G2 G3	Apresentar apenas números uniformemente prejudica o entendimento, são valores muito diferentes, melhor com gráficos de barra, permitindo noção comparativa.	G1 E1
	Capa condiz com conteúdo.	G1	Capa não condiz com conteúdo, não tem nem o dinheiro e nem o cidadão.	G1 G2 G3 E3
			Ícones poucos representativos da ação concreta [seção Orçamento por órgãos].	G3
Estratégias multimodais de comunicação	Não houve.		Usar desenhos para explicar conceitos e mesmo para percorrer todo o documento, como um caminho do dinheiro.	G1 E3
			Sugestão de usar vídeos, histórias em quadrinhos e intensificar exemplos e comparações (em alusão ao sucesso da estratégia usada na campanha sobre isenção de tributação).	G1 E1
			Poderia ter interatividade, com hiperlinks para clicar em detalhes.	G3 E1

Em termos de “**Relevância**”, outra subcategoria de “Comunicação Cidadã”, o resultado para o OC PLOA 2026 foi misto. Esta subcategoria contém, no detalhamento “alcança dados principais”, comentários que enaltecem a presença de algum conteúdo ou manifestaram ausência de informação importante.

De forma frequente, das seções do OC, a “Distribuição do Orçamento por Órgãos” foi considerada importante e foi a seção de conteúdo que recebeu maior atenção de modo geral nos encontros, seguida da seção “Agendas Transversais”.

A visão geral que o OC fornece da proposta de orçamento foi outro ponto forte, junto às definições de conceitos apresentadas em caixas laterais, como “o que é receita primária?”, “o que é receita financeira?”, que alcança dúvidas e dificuldades do público, justamente como orienta Roedel (2025).

“Me deu muita vontade de compartilhar com várias pessoas...é bom mandar porque muita gente não conhece o orçamento (...) eu aprendi lendo [o OC PLOA 2026]” (Entrevistada 1)

Como pontos fracos, a principal ausência percebida no documento, em diferentes encontros, foram informações sobre os Poderes, tanto explicações sobre conceitos básicos sobre o que são e o que fazem, como uma melhor apresentação do que financiam. A seção Orçamento por Poderes apresenta-os lado a lado de maneira uniforme, sem o esclarecimento do motivo pelo qual o Executivo recebe o maior valor, afinal, é o Poder que executa as políticas públicas (inclusive emendas parlamentares, lembraram algumas pessoas).

“em uma das formações, muito recente, foi dentro da Universidade e (...) a gente pensa que as pessoas têm um pouco mais de acesso (...) vão saber de muita coisa (...) não sabiam o que é o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário” (Entrevistada 2)

“parece, a princípio, que o Executivo tem um custeio muito alto (...) e na verdade os outros dois, o Poder Legislativo e Judiciário, é que é efetivamente só custeio (...) o Judiciário que não executa nada (...) quanto que ele investe em obras públicas, em políticas públicas? Nada (...) e no Legislativo tem aqui 19 bilhões (...) não tá aqui as emendas parlamentares (...) quem executa é o Executivo (...) então essa apresentação ficou ruim” (Grupo 1)

Como esperado, a informação do valor proposto de emendas parlamentares foi outra ausência notada, bem como sobre a conexão com entes subnacionais, na elucidação de

alguns gastos que são repasses a Estados e Municípios, e o melhor detalhamento de despesas obrigatórias, que financiam entrega de serviços para a população, “porque senão dá a impressão que a gente só gasta”, afirmou a Entrevistada 1.

Em uma visão geral do documento, foi comentado em dois momentos que o OC tem viés de sucesso, não apresenta possíveis dificuldades, e uma dessas expressões é a definição de contingenciamento, denominado “ajuste” (p. 11), e não algo que pode representar um corte de gasto a partir de decisões políticas em âmbito ministerial.

Para uma visão mais realista da execução, enfatizou a Entrevista 3, seria essencial apresentar as fases da execução da despesa, nas quais diversos problemas de gestão, não relacionados à falta de orçamento em si, podem acontecer.

Outra ausência notada, no Grupo 1 e na Entrevista 1, foi a informação sobre renúncia de receitas, classificada na categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal” por seu importante vínculo com uma dimensão da cidadania neste campo orçamentário: a consciência fiscal.

O Quadro 15 a seguir apresenta o resumo dos comentários acerca da subcategoria “Relevância”.

Quadro 15 - Achados na Categoria “Comunicação Cidadã, subcategoria Relevância”

Categoria de análise: Comunicação Cidadã				
Subcategoria: Relevância				
Detalhamento	Respostas do Campo - Pontos positivos	Origem	Respostas do Campo - Pontos negativos	Origem
Alcança dados principais	Fornece boa visão geral.	G1 G4 E1	Faltam informações sobre emendas parlamentares.	G1 E3
	Apresenta agendas transversais	G3	Falta apresentar conexão com entes subnacionais.	E1
	Apresenta Orçamento por órgãos.	G1 G2 G3	Falta apresentar fases da execução da despesa.	G2 E3
			Não apresenta dificuldades, foca somente nos pontos de sucesso, como, por exemplo, na explicação da execução da despesa, apresentada descolada da realidade sobre os diversos problemas de gestão que afetam a execução. Suaviza também a explicação sobre contingenciamento, fazendo-o sem explicitar sua natureza possível de representar um corte de gasto sujeito a decisões políticas dentro do ministério, denominando-o apenas "ajuste".	G3 E3
	Apresenta transparência para plano futuros (Marco orçamentário de médio prazo) e a importância do documento para os cidadãos (Introdução).	G3	Falta explicar melhor que a despesa obrigatória financia a entrega de serviços para a população, porque senão dá a impressão que a gente só gasta.	E1
Alcança dificuldades	Apresenta definições de alguns conceitos (caixas laterais).	G1 G2 G3 G4	Faltam informações básicas sobre os Poderes: o que são e o que fazem, o que financiam, especialmente diante do valor bem maior proposto para o Executivo, sem que exista o esclarecimento de que em seu gasto estão as políticas públicas, inclusive emendas parlamentares.	G1 E2 E3

Já quanto à “**Utilizabilidade**”, a terceira subcategoria de “Comunicação Cidadã”, diz respeito à capacidade de aplicar a informação na vida, conforme explicitado no tópico 3.2. A literatura afirma, portanto, que não basta entender, é preciso conseguir usar a informação (Mendonça e Da Silva, 2025; Roedel, 2024). E nos encontros, essa necessidade mostrou-se presente.

A crítica frequente foi quanto à apresentação de números desacompanhados na noção de materialidade no presente, de suficiência e de evolução ao longo do tempo, isto é, alcançada a compreensão quanto à proposta de gasto, fica a questão sobre o que ela significa.

“[seria bom] usar mais ilustrações (...) para ficar um pouquinho mais claro, porque eu mesma vendo esse tanto de dinheiro, eu não sei o que esse dinheiro compra, então fica difícil de mensurar né” (Grupo 3)

Algumas sugestões foram no sentido de usar analogias imagéticas, como “quantas cestas básicas eu consigo comprar com esse valor?” ou “um hospital de alta complexidade construído do zero custaria X milhões”, comentaram participantes do Grupo 3.

Outra informação que apoiaria a utilizabilidade é a série ou narrativa temporal do gasto, situando sobre a suficiência, as mudanças em relação ao contexto passado e as expectativas no futuro.

A concretude de que várias pessoas sentiram falta também poderia estar apoiada na explicitação de políticas específicas da própria proposta de orçamento ou em imagens de situações cotidianas, como do cupom fiscal para abordar a explicação sobre receitas.

“Por isso que eu falo de citar as políticas mais específicas, pra ver se chega mais perto do cidadão, da vida (...) então seguridade social, orçamento fiscal (...) o que significa isso? Estão financiando o quê?”

Nesse sentido, duas entrevistadas citaram como bons exemplos de ancoragem do tema “orçamento na vida real” a série de vídeos “Orçamento Fácil”, do Senado Federal, comentada no tópico 3.1 desta pesquisa como um marco na trajetória da transparência orçamentária no país.

Essa ancoragem parece ter acontecido em alguma medida na seção Prioridades, pois nela os números estão associados a objetivos específicos (ponto forte), o que foi notabilizado por duas entrevistadas e, para uma delas, moveu seu ânimo em monitorar esses gastos -

um tanto frustrado em seguida por não haver o detalhamento de quais ações orçamentárias financiam tais objetivos. Esse ponto será retomado na categoria “Papel ativo do leitor”.

Por fim, a manifestação da Entrevistada 2 conecta bem as carências criticadas no OC, não somente nesta categoria, mas especialmente nesta, a partir do ponto de vista principiológico, já que o orçamento público nos atinge diretamente e deveria comunicar essa relação próxima.

*“E se for nessas falas só técnicas, não dá (...) e parece que falta o entendimento - e eu não sou especialista não, mas assim, ele não é, pra mim tá muito visível - que ele [o orçamento público] **não é só técnico, ele é político, ele fala da nossa vida.** (...) é isso que esses materiais faltam, parece que tem o entendimento de que todo mundo já tem alguma informação.”*
(Entrevistada 2) [grifo nosso]

É interessante notar que a elogiada organização da parte visual não foi suficiente para entregar utilizabilidade. Compreende-se essa subcategoria próxima ao sentido da informação orçamentária, contribuindo para lhe conferir significado.

Quanto à “**Localizabilidade**”, a quarta subcategoria de “Comunicação Cidadã”, a extensão do OC PLOA 2026 foi considerada um aspecto negativo, especialmente no Grupo 4. Recordar-se que ele contém 37 páginas no total e, em anos anteriores, teve cerca de 50 páginas.

Pontualmente, chamou atenção a dupla ocorrência em não encontrar as definições dos conceitos de despesa obrigatória e discricionária (p. 16), diante da existência dessa definição na mesma página, indicando, talvez, uma necessidade de reorganização visual da informação.

Também de forma pontual, no Grupo 1, houve dificuldade em localizar no OC como os recortes orçamentários apresentados formariam o total da proposta orçamentária, o que de fato não está esclarecido: os diferentes recortes - Prioridades, Agendas Transversais - não devem ser somados entre si, são ângulos diferentes do montante orçamentário.

A subcategoria “**Papel ativo de leitores**” joga luz sobre uma importante dimensão da comunicação cidadã: instigar crítica, capacidade de avaliar e agir (Correia Filha, 2024). Foi trazida ao rol de classificadores em atenção ao alerta de relegar os leitores a “um assunto sobre o qual se fala”, na medida em que o viés normativo da técnica de linguagem

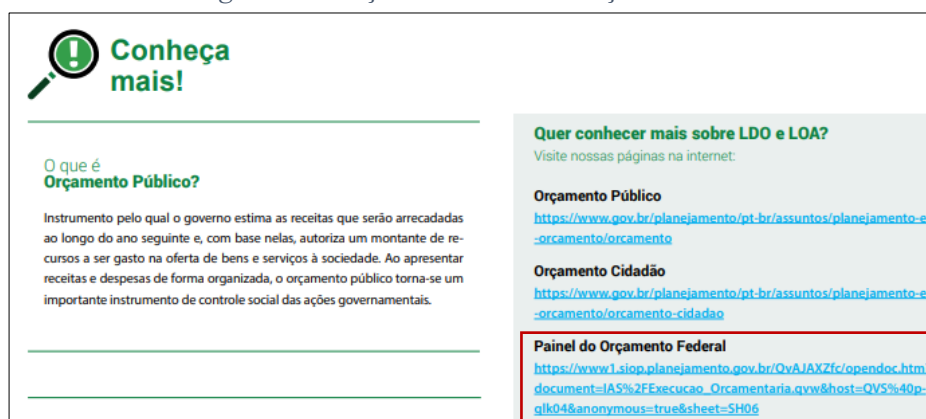
simples⁴⁵ embute o risco de reduzir a função do leitor à decodificação correta da mensagem (Mendonça; Da Silva, 2025, Finatto; Paraguassu, 2024). Ademais, como colocado no tópico “3.2 Comunicação Cidadã”, a preocupação das autoras vai ao encontro da recomendação do IBP para elaboração do OC via participação social.

Assim, capturou-se nesta categoria três comentários que criticaram o OC por lhe faltar considerar destinatários que desejam agir ou interagir com a informação apresentada. Um deles, de um subgrupo, sugeriu a criação de um canal de dúvidas. Outros dois referiram-se à falta de informação sobre como acompanhar a execução orçamentária. Em um desses casos, era até esperada essa postura, já que a entrevistada atua nesse monitoramento; já a outra manifestação surgiu autenticamente de uma jovem universitária.

"como acompanhar isso também né...para o cidadão. Ok, entendi, o material é lindo, mas e aí? Quando a gente vai [acompanhar]....poderia estar mais detalhado também essa parte" (Grupo 2)

Pontua-se que existe no OC o *link* para acesso ao Painel do Orçamento Federal, plataforma com dados da execução orçamentária atualizada diariamente, porém ele aparece sem explicação e contexto (Imagem 8).

Imagem 9 - Citação do Painel do Orçamento Federal



Fonte: OC PLOA 2026, 2025. [grifo nosso]

O Quadro 16 a seguir apresenta o resumo dos comentários acerca das subcategorias “Utilizabilidade”, “Localizabilidade” e “Papel ativo do leitor”.

⁴⁵ O contexto é da tramitação do projeto de lei que institui a Política Nacional de Linguagem Simples, sancionado no período da sistematização do trabalho de campo desta pesquisa: Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. A tramitação dessa lei inspirou parte da bibliografia utilizada nesta pesquisa.

Quadro 16 - Achados da Categoria “Comunicação Cidadã”/ Subcategorias “Utilizabilidade”, “Localizabilidade” e “Papel ativo de leitores”

Categoria de análise: Comunicação Cidadã				
Subcategoria: Utilizabilidade				
Detalhamento	Respostas do Campo - Pontos positivos	Origem	Respostas do Campo - Pontos negativos	Origem
Materialidade do valor	Associação do valor a objetivos específicos é uma boa informação e poderia ser monitorável caso viesse acompanhada das ações orçamentárias que os financiam. (seção Prioridades).	E1 E3	Faz falta visualizar o concreto, as políticas específicas contidas nos números ou objetivos específicos, para dar tangibilidade, para chegar mais perto do cidadão e da vida. Bom exemplo: Vídeos Orçamento Fácil	E1 E2 E3
			Números sozinhos não dizem muito; para entendê-los, é importante ter dados de como era antes e o que mudou, se é suficiente ou não, e em quanto esperamos chegar.	G1 G3 E1
			Números são muito abstratos, não dão noção do que é possível fazer, não fornecem materialidade do valor, a sugestão é usar ilustrações, analogias imagéticas, como "quantas cestas básicas se compra com tal valor" ou "o valor de um hospital de alta complexidade construído do zero".	G1 G2 G3
Princípio comunicativo	Não houve.		Orçamento não é só técnico, é político.	E2
Subcategoria: Localizabilidade				
Extensão	Não houve.		Muito extenso.	G3 G4
Organização lógica	Não houve.		Algumas dificuldades de localização da informação desejada: - Dificil visualização do total perante os recortes da despesa apresentados; - Conceitos de Despesa Obrigatória e Discricionária (seção Tipo de despesas primárias).	G1 E3
Subcategoria: Papel ativo do leitor				
Espaço para dúvidas e sugestões	Não houve.		Sugestão de criar canal de dúvidas.	G3
Acompanhamento do gasto	Não houve.		Não explica como acompanhar a execução do gasto de forma geral e não viabiliza monitoramento dos objetivos específicos, pois faltam as ações que os financiam (seção Prioridades).	G2 E3

4.3.2.3 Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal

Como comentado anteriormente, no início deste tópico 4.3, onde é apresentado como decorreram os encontros, o momento Análise do OC limitou-se à solicitação de pontos positivos e negativos do documento em relação à comunicação do orçamento público federal. Por vezes, esse pedido foi complementado com perguntas sobre aspectos tangíveis, associados, em boa medida, às categorias anteriores, cujos detalhamentos envolvem linguagem, design, formato.

Os participantes não foram provocados quanto aos detalhamentos desta categoria “Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal”, pois se entendeu que estão associados a uma camada mais subjetiva de análise do OC, cujos registros seriam melhor capturados sem provocações prévias, com espontaneidade de manifestação. Considerou-se também a estrutura da pesquisa, limitada em alguns recursos, como pessoal e tempo.

Na perspectiva da relação indivíduo-Estado, foi interessante notar, no comentário de um subgrupo (Grupo 3), que a seção “Agendas Transversais” gerou identificação e, assim, interesse na informação, tal qual constante nas respostas prévias. Por outro lado, nessa mesma perspectiva do **pertencimento**, a Entrevistada 2 comentou que, de forma geral, o OC PLOA 2026 não “toca sua pele”. Ao contrário, nos comentados vídeos da série Orçamento Fácil, “ele começa falando do que você vive na sua comunidade (...) então aí você desperta, porque você entende que está falando sobre você”.

Nesse comentário, percebe-se, ainda, a perspectiva da **consciência fiscal**, o despertar de uma consciência a partir da identificação subjetiva. Nessa subcategoria, estão alocados outros três comentários: dois relativos à ausência da informação sobre gastos tributários, e outro, de uma mulher no Grupo 1, que evolui curiosamente da observação de aspectos visuais para uma reflexão democrática, transcrito a seguir:

“é legal [a seção Prioridades]... tem o valor e os objetivos específicos, tem um desenho, cada um com uma cor, achei bem interessante (...) é o governo mostrando quais as prioridades dele né, será que são as mesmas das minhas? Da população? (Grupo 1)

Outro grupo de comentários fez referência à exclusão de determinados públicos, tanto devido a desigualdades materiais, como pessoas analfabetas e sem acesso à internet, quanto devido a assimetrias culturais, como ocorre com pessoas idosas, ou físicas, pessoas com deficiência visual.

“pensar na diversidade do público que a gente vai tá falando e, geralmente, as pessoas que precisam da maior fatia do bolo do orçamento são as pessoas que, de fato, têm menos acessos...não é? (...) que são pessoas que muitas vezes não têm leitura (...) não têm acesso à Internet e esse QR Code, claro, tem que existir, e claro a gente tem que fazer um movimento de fazer com que essas pessoas tenham acesso, mas que linguagem eu posso dispor para que essas pessoas de forma imediata não fiquem de fora?”

A lembrança dessas exclusões, cuja assimilação com a própria condição aconteceu no caso de pessoas idosas em duas rodas de conversa, foi vinculada ao contexto de disparidades para **participação** que Fraser (2002) busca solucionar e que foi considerada nesta pesquisa uma dimensão da cidadania. Uma dimensão que diz respeito à relação entre membros da comunidade.

Nesta categoria, a maior parte dos comentários, manifestados espontaneamente em quase todos os encontros, referiram-se à ausência da informação sobre como a população pode **participar das etapas do ciclo orçamentário**, desde a elaboração da peça no próprio Executivo à fiscalização, passando pela incidência nas emendas parlamentares.

“faltam informações sobre como o cidadão pode participar (...) aqui tá falando do processo de construção do orçamento (..) onde entra a sociedade civil? (...) para um Orçamento Cidadão essa era informação essencial, a gente acha” (Grupo 1)

A Entrevistada 2 destacou, ainda, a carência da informação sobre como o município pode pautar o orçamento federal. Não houve comentários no sentido da participação da própria elaboração do OC, conforme a recomendação do IBP (2012).

Comenta-se que esses registros poderiam corretamente estar classificados na subcategoria “Relevância”, demonstrando faltar uma informação importante. Porém, entendeu-se que preponderaram neles uma característica cara a esta pesquisa, a participação.

O Quadro 17, abaixo, reúne os resumos dos comentários classificados na categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”:

Quadro 17 - Achados na Categoria “Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal”

Categoria de análise: Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal					
Subcategoria	Detalhamento	Respostas do Campo - Pontos positivos	Origem	Respostas do Campo - Pontos negativos	Origem
Pertencimento	Identificação subjetiva	Apresentação das Agendas Transversais gera identificação e, consequentemente, interesse na informação.	G3	Não fala sobre você, não toca na sua pele e, assim, não desperta interesse e ação.	E2
Consciência fiscal	Direito à informação fiscal e a bens e serviços públicos	Importante apresentar as Prioridades de governo, “serão as minhas? Serão as da população?”.	G1	Não houve.	
	Dados de gastos tributários	Não houve.		Faltam informações sobre renúncias de receitas.	G1 E1
Participação	Participação ativa no ciclo orçamentário	Não houve.		Não informa como as pessoas podem participar do ciclo orçamentário, na elaboração do orçamento, nas possibilidades de incidência sobre emendas, na fiscalização. Também não informa como os entes subnacionais podem pautar o orçamento federal.	G1 G2 G3 E2 E3
	Qualidade da relação entre membros da comunidade (paridade de participação)	Não houve.		O formato e linguagem do OC excluem alguns públicos quanto ao aspecto material, como quem não tem acesso à internet, pessoas analfabetas, pessoas à margem de direitos humanos fundamentais, isto é, o público que mais precisa do orçamento público. Também excluem alguns públicos no aspecto simbólico/cultural, como pessoas idosas, devido ao formato digital e tecnologias como QR Code, e pessoas com deficiência visual, pois não prevê leitura de tela.	G1 G3 G4 E2

4.4. Comparativo Respostas Prévias x Campo

Em comparação às percepções iniciais da pesquisadora, apresentadas no tópico “4.2. Meus achados”, os encontros nas rodas de conversa e com as entrevistadas **confirmaram, em boa medida, a densa crítica** à compreensão do OC pelo público do ideário de cidadania desse instrumento, isto é, por qualquer cidadão ou cidadã. Ao projetar essa expressão para o perfil majoritário de grau de escolaridade da população brasileira, tem-se que mais da metade da população adulta não concluiu o ensino médio e apenas 20% têm ensino superior completo ou incompleto (IBGE, 2024). Mesmo para o Grupo 1, no qual 75% das pessoas participantes possuíam pós-graduação completa, a leitura não foi considerada fácil, embora tenham reconhecido expressamente, tal qual a própria pesquisadora em sua análise prévia, nítido esforço de simplificação da linguagem técnica.

Outra convergência nesse aspecto foi a sugestão de usar a técnica de linguagem simples, complementada pela recomendação para uso de recursos de apoio linguísticos, como glossário e lista de siglas.

O acesso ao OC de forma independente não estava previsto no roteiro das rodas de conversa, já que foi entregue o material impresso, mas pessoas que o fizeram relataram ter sido difícil o acesso. Ademais, o amplo desconhecimento do instrumento levou à sugestão de ampliar sua divulgação, tal como registrou a pesquisadora antecipadamente no quesito Transparência Orçamentária.

O visual do documento, sua boa organização e recursos gráficos destacaram-se entre os aspectos positivos do OC. Entretanto, uma das imagens utilizadas na resposta prévia para exemplificar a qualidade dos recursos visuais foi justamente alvo de dúvidas: a página que informa os percentuais e definições de despesas obrigatórias e discricionárias foi lida como sem essas definições.

Embora as respostas prévias tivessem previsto faltar diversificação dos formatos da estratégia de comunicação, as respostas do campo enfatizaram a importância das imagens, dos vídeos, das narrativas e dos exemplos da vida real, não somente para compreensão, mas para “atingir a pele” de quem lê e instigar a ação, usando os termos da Entrevistada 2, em conexão direta com a abordagem da comunicação cidadã.

A ausência de informações sobre emendas parlamentares e renúncia de receitas, como antecipado pela pesquisadora, foi notada pelos participantes do trabalho de campo, mas com o adicional da dúvida sobre a localização do financiamento das emendas na distribuição do orçamento por Poder: a pergunta foi se as emendas parlamentares estariam no orçamento do Legislativo ou do Executivo.

Outra questão respondida previamente foi quanto à inacessibilidade tanto material quanto simbólica, coincidindo na lembrança de pessoas com baixa escolaridade e com deficiência visual. No trabalho de campo, acrescentou-se a lembrança de pessoas à margem de direitos humanos fundamentais e, de forma concreta no campo, pessoas idosas, presentes em duas rodas de conversa.

Ainda, a sugestão de participantes para criação de canal de dúvidas sobre o OC convergiu com a análise inicial de que o OC não abre espaço de interação com o leitor. No entanto, a possibilidade de acompanhamento do gasto, que se julgava contemplada, dada a menção no OC ao Painel do Orçamento Federal, foi criticada. De fato, o OC apenas fornece o link desse painel, sem explicá-lo.

Quanto à identificação subjetiva, a resposta prévia foi precisa em indicar as seções “Agendas Transversais” e “Prioridades” como os trechos de aproximação com essa dimensão da cidadania. De todo modo, a forma como foi elogiada a explicitação das prioridades de governo remeteu a uma reflexão democrática que a transparência desse dado instiga, permitindo cotejar valores individuais a valores coletivos e públicos.

Também foi assertiva a previsão de resposta quanto ao OC não explicitar as possibilidades de participação no ciclo orçamentário, tendo o campo acrescentado a ausência de informações também perante os entes subnacionais e suas possibilidades de pautar o orçamento da União.

Assim, nas confluências com as respostas prévias, as respostas do campo adicionaram profundidade à pesquisa, com detalhamentos ou dúvidas remanescentes e conexões com elementos da cidadania.

Outros aspectos mais diretamente vinculados aos elementos da cidadania **não tiveram correspondência no campo** de forma exata, mas estão implícitos nos achados, o que será

explorado no tópico “4.6. Síntese Descritivo-Analítica”, que trabalhou sobre a identificação dos sentidos comunicados pelo OC.

Destaca-se que não houve comentários sobre a participação social na própria elaboração do OC e sobre a regionalização da informação orçamentária. A informação orçamentária regionalizada no OC foi sugerida por Albuquerque (2010), tendo em vista conferir a utilidade desse dado para os cidadãos leitores. Em que pese a redução da abstração dos números ter sido um destaque nos achados, o dado aplicado no território não teve expressão direta no campo. Entretanto, entende-se que é informação das arenas da utilizabilidade e da relevância, congruente aos achados, nos quais foi registrado, de maneira mais próxima, a demanda por exemplos de repasses a entes subnacionais, e que encontrará limitação na classificação orçamentária operando com significativa quantidade de programações em localizador “Nacional”.

Quanto aos **aspectos não antecipados**, outras informações cuja ausência foi notada foram: exemplos do que é transferido a entes subnacionais e as fases da execução da despesa. Outra crítica, ainda, é que o OC não apresenta dificuldades, como os desafios dessa execução, suavizando, inclusive, a explicação sobre contingenciamento.

Em que pese o pilar da utilizabilidade na comunicação cidadã esteja descrito nos aprendizados da literatura, o trabalho de campo revelou que a posição inicial da pesquisadora estava excessivamente focada em compreensibilidade. Percebeu-se que, ainda que explicados os conceitos de forma simples o suficiente, a apresentação abstrata dos números inibe a formulação de juízos, pois não há comparação com anos anteriores, não há metas futuras, não há justificativas sobre por que certos montantes são altos ou baixos.

Registra-se, ademais, que não havia sido inicialmente percebido que a definição de transparência orçamentária apresentada nas páginas iniciais do OC - ao circunscrevê-la a “pessoas interessadas em finanças públicas” - introduzia uma sutil, porém relevante, dissonância em relação à mensagem de apresentação institucional do instrumento, tanto no PLOA 2026 quanto nas edições anteriores.

Foi surpreendente também compreender que o OC, já no seu formato atual, tem valor para além do uso por jornalistas, por ter proporcionado aos participantes boa visão geral do PLOA e um pouco mais de conforto para dialogar sobre orçamento público, o que se

extraí dos achados contextuais; por ser útil a cidadãos familiarizados com o tema, mas que não o recebem, e pela avaliação, mesmo que por uma minoria das pessoas, como didático e acessível.

Pontualmente, também foi inesperado que a escala da unidade monetária, ora em trilhões, ora em bilhões, ora em milhões, tenha sido considerada dificultadora do entendimento de forma frequente nos encontros.

O Quadro 18 a seguir explicita a comparação entre as respostas prévias apresentadas no tópico “4.2 Meus achados”, vinculadas às categorias de análise, e os achados do campo sobre o OC, por meio de síntese contemplando aspectos negativos e positivos, no nível de subcategorias de análise.

Quadro 18- Respostas prévias comparadas às Respostas-Síntese do Campo

Categorias de análise	Respostas prévias	Subcategorias	Respostas-Síntese do Campo
Transparência orçamentária	O OC tem acesso relativamente fácil, mas precisa de melhor organização no site do MPO. A sua divulgação é restrita.	Publicidade	O acesso ao documento pelo celular foi difícil e a busca livre na internet por gastos do governo não retorna o OC como fonte de informação. Houve sugestão de melhor divulgação.
	O OC vai além da publicização de dados, utiliza linguagem descomplicada em grande medida e recursos visuais diversificados.	-	Respostas classificadas na Categoria Comunicação Cidadã.
	Como não regionaliza a informação, o OC é de pouca utilidade para decisões de cidadãos.	-	Respostas classificadas na Categoria Comunicação Cidadã.
	O OC expressa essencialmente noção de transparência fiscal voltada a usuários de serviços públicos, embora algumas seções tenham conteúdo mais voltado à gestão orçamentária, como a separação entre despesas obrigatórias e discricionárias, e a mensagem de apresentação do PLOA 2021 tenha se aproximado mais do teor da responsabilidade fiscal.	Público conforme noção de transparência expressa no OC	O OC expressa noção voltada à cidadania, embora com grau de conflito entre o público explicitado na mensagem de apresentação, "cidadãs e cidadão de todo país", e aquele da definição de transparência orçamentária nas páginas iniciais do OC, "pessoas interessadas em finanças públicas". Está destinado a público com conhecimento prévio ou estudantes, como: - vereadores, deputados estaduais e seus assessores; - conselheiros e seus assessores; e - universitários e pesquisadores de áreas afins à gestão pública, como administração pública, economia, direito, assistência social ou mesmo estudantes de concurso público.

Comunicação Cidadã	O OC não usa técnica de linguagem simples e não aplica testes de compreensão nem antes nem depois da publicação.	Compreensibilidade	Existe nítido esforço de simplificação, algumas coisas são claras, mas ainda soa acadêmico e formal, devido, especialmente, ao excesso de siglas e termos técnicos. Com frequência, a não padronização da escala da unidade monetária, ora trilhão, ora bilhão, ora milhão, foi considerada dificultadora do entendimento e da comparação. Para menor parte das pessoas, a linguagem do OC é acessível e didática, os textos são positivamente curtos e as explicações de conceitos ajudam. Há sugestão de usar linguagem simples, recorrendo, inclusive, a uma primeira versão via Inteligência Artificial, bem como de usar instrumentos linguísticos de apoio (glossário e lista de siglas). A parte visual é bonita, organizada e intuitiva, embora não encante ao público leigo e informe de maneira padrão valores muito diferentes, como o orçamento dos Poderes e dos Órgãos. A capa do OC PLOA 2026 não condiz com o conteúdo. Outros formatos da estratégia de comunicação poderiam ser utilizados para melhor compreensão, como interatividade, vídeos, histórias em quadrinhos e narrativas. A linguagem mais universal é a imagem, e não textos e ícones frios.
	Faltam técnicas e diversificação das estratégias de comunicação para abordar adequadamente a compreensibilidade no OC.		

	Faz falta a informação sobre emendas parlamentares.	Relevância	O OC fornece boa visão geral, com destaque para a apresentação da distribuição do orçamento por órgãos e o recorte por agendas transversais, além de explicação de conceitos (em caixas de texto laterais). No entanto, ainda faltam algumas informações básicas, como sobre os Poderes da República, além de ser importante elucidar que as políticas públicas são financiadas pelo orçamento do Executivo, incluindo as emendas parlamentares, evitando a dúvida sobre se estão no orçamento do Legislativo. Além das emendas, outras informações importantes cuja ausência foi notada foram: exemplos do que é transferido a entes subnacionais, montante da renúncia de receitas - classificada na categoria focada em cidadania por seu importante vínculo com a consciência fiscal - e as fases da execução da despesa. Outra crítica, ainda, é que o OC não apresenta dificuldades, como os desafios dessa execução, suavizando, inclusive, a explicação sobre contingenciamento.
	Não houve resposta prévia para este item.	Utilizabilidade	Os números são apresentados de forma abstrata, desacompanhados da noção de grandeza e, especialmente, sem referências que permitam formular juízos, pois não há comparação com anos anteriores, não há metas futuras, não há justificativas sobre por que certos montantes são altos ou baixos. Faz falta visualizar o concreto, as políticas específicas contidas nos números ou objetivos específicos, para dar tangibilidade, para chegar mais perto do cidadão e da vida, afinal, o orçamento público não é só técnico, é político. Uma sugestão é usar ilustrações, analogias imagéticas, como "quantas cestas básicas se compra com tal valor" ou "o valor de um hospital de alta complexidade construído do zero". Bom exemplo: Vídeos “Orçamento Fácil”. A apresentação de valores associados a objetivos específicos na seção “Prioridades” seria excelente para monitoramento caso esses valores explicitassem as ações que os financiam.

	Não houve resposta prévia para este item.	Localizabilidade	O OC é muito extenso e foi difícil para alguns a localização da relação de recortes da despesa (prioridades, agendas transversais) perante o total. Ainda, os conceitos de despesa obrigatória e discricionária estão passando despercebidos.
	O OC considera destinatário genérico e não tem versões adaptadas a necessidades especiais.	-	Classificadas na Categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal/Participação”.
	O OC não abre espaço para dúvidas, sugestões e nem instiga leitura crítica.	Papel ativo do leitor	O OC não apresenta, como sugerido, um canal de dúvidas. Não explica como acompanhar a execução do gasto de forma geral e não viabiliza monitoramento dos objetivos específicos, pois faltam as ações que os financiam (seção Prioridades). Os comentários classificados na Categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal/Participação” também se relacionam com o papel ativo de leitores.
Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Há pouca identificação subjetiva no OC. As seções “Agendas Transversais” e “Prioridades” aproximam-se da noção de pertencimento.	Pertencimento e Consciência fiscal	De forma geral, o OC não fala sobre você, não toca na sua pele e, assim, não desperta interesse e ação. A seção “Agendas Transversais” apoia a identificação subjetiva, e, consequentemente, o interesse na informação. A seção “Prioridades” favorece a comparação de valores individuais com valores públicos (“serão as minhas?”).

Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	O OC reconhece o cidadão como sujeito de direitos e deveres de forma implícita, destacando a destinação de recursos públicos e o direito à informação e ao controle social, porém sem instrumentalidade.		Serão as da população?").
	O foco do OC está na apresentação das despesas, e a parte da receita é resumida a um bom gráfico sobre receitas primárias e financeiras. Assim, não apresenta insumos para consciência tributária e não há dados sobre gastos tributários.		Classificadas na Categoria “Comunicação Cidadão”/”Papel Ativo do Leitor”. O OC não informa sobre dados das renúncias de receitas.
	O OC não explicita as possibilidades de participação no ciclo orçamentário e não há previsão de participação na elaboração do próprio OC, como orienta o IBP.	Participação	Não informa como as pessoas podem participar do ciclo orçamentário, na elaboração do orçamento, nas possibilidades de incidência sobre emendas, na fiscalização. Também não informa como os entes subnacionais podem pautar o orçamento federal. Não houve comentários sobre a participação da própria elaboração do OC.

Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	O OC está inacessível para pessoas com pouco nível de escolaridade, e não contempla versões para diversidade etária, como público escolar, ou diversidade étnica, como em línguas indígenas, e pessoas com deficiência visual.		O formato e linguagem do OC excluem alguns públicos quanto ao aspecto material, como quem não tem acesso à internet, pessoas analfabetas, pessoas à margem de direitos humanos fundamentais, isto é, o público que mais precisa do orçamento público. Também excluem alguns públicos no aspecto simbólico/cultural, como pessoas idosas, devido ao formato digital e tecnologias como QR Code, e pessoas com deficiência visual, pois não prevê leitura de tela.
	A noção de orçamento expressa no OC é institucional e voltado ao controle social (uma iniciativa de transparência da SOF acerca da proposta de orçamento enviada pelo Executivo ao Legislativo para que cidadãos e cidadãs compreendam e acompanhem), e não de bem benéfico a todos.		Sem correspondência direta com o campo.
	Os servidores envolvidos na elaboração não têm contato com cidadãos para elaboração do OC, desfavorecendo as mobilizações de noção de cidadania		Sem correspondência direta com o campo.

4.5. Achados do contexto institucional: roda de conversa com colegas de trabalho

A reflexividade constitui um importante pilar da epistemologia no terreno do paradigma interpretativista, no qual ocorre esta pesquisa. Trata-se de reconhecer que o conhecimento é sempre situado (*“knowledge from somewhere”*), exigindo postura ativa da pesquisadora sobre como sua forma de produção de sentido se relaciona com as afirmações de conhecimento formuladas (Schwartz-Shea; Yanow, 2012). Traz-se à luz, portanto, que esta pesquisadora, por estar imersa na cultura organizacional, operacionaliza o processo interpretativo imprimindo valores e experiências institucionais (Schwartz-Shea; Yanow, 2012).

Assim, o desenho metodológico incorporou uma etapa de caráter reflexivo: uma roda de conversa com colegas de profissão que atuaram na elaboração do OC ao longo do tempo, apoiando o entendimento sobre como as interpretações da pesquisadora estão impactadas por essa comunidade interpretativa. Para a pesquisa, esta etapa consiste em um marcador de verificação da produção de sentido que visa elevar a transparência do processo de investigação e suas alegações (Schwartz-Shea; Yanow, 2012), apresentando uma espécie de espelho institucional.

O encontro com colegas de trabalho ocorreu no dia 6 de novembro, de forma virtual, com duração de 2 horas. Como características de perfil, o grupo foi composto por pessoas entre 31 e 50 anos, autodeclaradas brancas ou amarelas, maior parte do gênero feminino e, quanto ao nível de escolaridade, todas com pós-graduação completa.

O roteiro foi estruturado em três momentos: uma breve dinâmica inicial, reflexão sobre o OC PLOA 2026 e compartilhamento sobre alguns achados do campo.

Para o primeiro momento, apenas foi solicitado aos colegas que dissessem um sinônimo para a palavra “dinheiro”, mirando, claramente, o paralelo com a mesma dinâmica realizada na roda de conversa com o Grupo 4. Dessa vez, o retorno acompanhou a expectativa: “moeda”, “finanças”, “dindin” e “bufunfa”. Lembra-se que, no caso do Grupo 4, as respostas foram “autonomia”, “independência”, “correr atrás”, “conforto” e “poder”.

Que o público imaginado para o OC fosse composto por pessoas já iniciadas no tema orçamento também foi a opinião dos colegas. Em convergência com as entrevistadas,

alguns perfis de potencial interesse no OC seriam estudantes e pesquisadores de áreas afins à gestão pública, incluindo os que estudam para concursos públicos. Foram mencionados, ainda, burocratas nos três níveis de governo, organizações da sociedade civil que monitoram orçamento e jornalistas, já que é conhecido o uso do OC em notícias quando da publicação do PLOA.

E o que provoca essa distância? Poucos tópicos específicos foram comentados, como a seção “Parâmetros Macroeconômicos”, que ampara os cálculos de previsão de receita e despesa, mas não expressa essa informação claramente e em articulação com os números apresentados, o que pode ser classificado como aspecto negativo no âmbito da utilizabilidade da informação. Destaca-se que essa mesma seção foi apontada pelo Grupo 1 como exemplo de linguagem técnica e sem explicação.

Outro aspecto específico citado nessa roda de conversa, associado à localizabilidade da mensagem, foi o número excessivo de dados:

“Tem pelo menos 100 pontos de dados no Orçamento Cidadão, o que eu acho excessivo (...) se cobrirmos tudo [em conteúdo], não é simplificado”.

Uma solução, pensada tanto nessa conversa como no Grupo 3, seriam *links* de acesso a camadas mais aprofundadas de dados.

Foi inevitável para a equipe adentrar em outros possíveis aprimoramentos ao longo da conversa. Uma experiência lembrada como bem sucedida foi a plataforma Tesouro Transparente (TT), citada nesta pesquisa na apresentação da trajetória da transparência orçamentária no país (tópico 3.1), que chamou atenção para mudança de paradigma no objetivo e formato da transparência de dados fiscais que essa plataforma promove, usando a empatia como degrau para a melhor compreensão. Curiosamente, ainda, tanto nos grupos quanto nas entrevistas, não houve menção ao TT.

Entretanto, a principal questão para aperfeiçoamento do OC não estaria restrita a uma seção, mas seria de outra ordem, estrutural:

“não é uma parte [a ser aperfeiçoada], é uma história, é um conjunto (...) uma narrativa...uma estrutura, sabe?”

Essa percepção encontra especialmente os comentários das entrevistadas, que reforçaram a importância do uso de imagens e de estratégias diversificadas de comunicação, como

organizar as informações em torno de um caminho do dinheiro, tal qual sugerido pela Entrevistada 3 (o que o grupo de servidores chamou de “*storytelling*”), acarretando a seguinte autocrítica:

“Nosso storytelling está mais para ‘dropnumbers’”

A reorganização do instrumento passaria por entender: quem são os cidadãos para os quais estamos destinando a informação? O que é importante comunicar? Essas dúvidas latentes ainda permanecem na equipe, tal qual a dúvida sobre se os cidadãos compreendem o OC, que motivou originalmente esta pesquisa. É tamanha a força das dúvidas que duas colegas comentaram terem consultado, sem combinação prévia, seus próprios pais para um *feedback* honesto. Em ambos os casos, o retorno foi no sentido de que o documento é extenso, não instiga interesse e gera pouco entendimento.

Somado a esses aspectos negativos, “o tema de orçamento afasta as pessoas”, comentaram. Essa crença presente no contexto organizacional também se refletia na pesquisadora, tendo-na acompanhado fortemente ao longo do campo, de modo que a mobilização de pessoas para dialogar sobre esse assunto demandou energia mental extra de sua parte. Ainda que se mobilizem diferentes formatos de comunicação para engajamento das pessoas, foi comentado nessa roda que o baixo salário de grande parte da população provavelmente limita a percepção da importância do orçamento público, pois a visão orçamentária individual nessas situações tenderia a se concentrar na receita, ou na falta dela.

Por outro lado, também se refletiu sobre o quanto esse afastamento não decorreria justamente da inabilidade em comunicar como o orçamento público fala sobre a “nossa vida”, dimensão que a Entrevistada 2 chamou de política. Para ela, inclusive, esse é o fundamento que precisa nortear a comunicação pública sobre orçamento, sendo sua função “seduzir”, embora reconheça a dificuldade em realizar essa conexão a partir do orçamento da União. Essa dificuldade foi lembrada pelos servidores, pois à União compete executar diretamente poucas políticas públicas, mas, no mínimo em uma delas, a volumosa previdência social, há chances de fazer essa articulação direta.

Como exposto nos achados na categoria “Transparência Orçamentária”, a tensão quanto a atingir um público com interesse prévio em temas fiscais ou provocar interesse está

refletida no OC PLOA 2026, nos diferentes recortes de leitores expressos na mensagem de apresentação, “qualquer cidadã ou cidadão” versus “público interessado em finanças públicas” presente na definição de transparência orçamentária.

Ambas as visões, entretanto, não afastaram a convergência do grupo sobre a necessidade de que haja formações educacionais em assuntos de finanças públicas, ou “entender a complexidade”, nas palavras da Entrevistada 1. Tal como nos Grupos 1 e 4, o grupo de servidores entendeu que seria importante incorporá-la à educação formal desde a infância, mobilizando uma mudança cultural.

A transmissão bem sucedida da informação demandaria, então, intervenções de aproximação cidadão-orçamento público em mão dupla: educação e simplificação.

Nesse sentido, faz falta, na visão do grupo, uma institucionalidade que dê suporte ao aperfeiçoamento desse instrumento, sinalizando que há uma trajetória de amadurecimento da cultura institucional em transparência fiscal voltada à cidadania a ser percorrida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

Uma questão percebida como de maior interesse pela população por esse grupo foi a apresentação do orçamento a partir das nomenclaturas de políticas públicas, e não a partir da titulação das programações orçamentárias. Porém, essa associação precisa é um grande desafio, diante da atual estrutura orçamentária e das informações disponíveis nos sistemas. Como afirma Santos (2022), ao menos na esfera federal, consolidado o acesso à informação, “a deficiência instalada [de transparência orçamentária] se refere ao próprio modelo de construção, classificação e codificação de dados”.

Naturalmente, outras limitações, lembraram, são também de ordem político-institucional, na medida em que o tema orçamento é arena de conflitos, e a forma de exposição do conteúdo pode acirrará-los, afrontando a cultura organizacional da Secretaria, ancorada na técnica, e suas competências formais.

Provocando ainda sobre a utilidade do documento, perguntei: “E se deixássemos de fazer o OC, que acham?”. A reação dos colegas foi unânime em afirmar que seríamos cobrados, embora sem precisão de que grupo reclamaria, mas há uma ideia de que tal atitude, fictícia, acabaria virando notícia negativa nos jornais, em desfavor da transparência pública. Ao final do encontro, foram apresentados aos colegas alguns comentários do

trabalho de campo acerca da extensão demasiada do documento e da linguagem técnica, o que não os surpreendeu. Compartilhou-se ainda, a ênfase ocorrida no Grupo 4 em torno da discussão sobre o próprio orçamento, o que foi recepcionado pela equipe como uma sinalização da distância que o OC imprime na relação Estado-cidadão. Como não se consegue comunicar a conexão daquela informação com a vida das pessoas, não há identificação, e a conversa retornou para temas considerados mais relevantes.

E como se aqueles poucos comentários compartilhados tivessem ativado um grau a mais de empatia naquela receptiva e autocrítica equipe, veio à tona uma questão frequentemente mencionada em praticamente todos os grupos e entrevistas: a abstração dos números, apresentados sem noção de materialidade.

a gente tá falando de uma escala que é irreal pra maior parte das pessoas (...) o que é um milhão? O que que é um bilhão? (...) o quanto custa uma UPA por exemplo, seriam exemplos que trariam um pouco dessa questão [da tangibilidade] O quanto que custa o CEU das Artes? (...) academia da saúde?"

Para o grupo, esses seriam, ainda, exemplos que talvez pudessem apoiar o desafio de comunicar com proximidade dos cidadãos um orçamento que opera, muitas vezes, no repasse a entes federativos, os quais, por sua vez, entregam bens e serviços públicos diretamente.

De forma geral, reflexivamente, ao se observar o próprio grupo, percebe-se servidores bastante críticos ao instrumento OC, sobretudo quanto à linguagem, à extensão do conteúdo e à materialidade dos valores, além de apresentar muitas dúvidas sobre o público destinatário e sobre o que é relevante comunicar. Ao mesmo tempo, observa-se a presença de ideias e disposição de aprimorá-lo, também marcadas pelo reconhecimento de limites estruturais, institucionais e políticos.

Fica perceptível, assim, que a crítica inicial da pesquisadora não ocorre em um vazio semântico, convergindo com as percepções de sua comunidade interpretativa. Entretanto, esse viés crítico foi tensionado em dois principais aspectos observados no trabalho de campo, ampliando a compreensão desta pesquisadora sobre os sentidos que o OC pode mobilizar.

O primeiro emergiu especialmente no Grupo 1, no qual a interação com o Orçamento Cidadão logrou reduzir o desconforto para falar sobre orçamento público. O documento, ainda que limitado, ofereceu uma superfície de contato que impulsionou a participação de pessoas antes silentes. Esse efeito também apareceu, em menor grau, nos Grupos 2 e 3. Já no Grupo 4, a atmosfera anterior ao contato com o OC, marcada por indignação, não se converteu em conforto, e a leitura do OC apenas reforçou o sentimento de distanciamento estrutural indivíduos-Estado.

Importa comentar que o sentimento de indignação esteve presente também nos demais grupos, implicando uma responsabilidade adicional aos servidores que o elaboram, de ordem emocional, no tratamento da comunicação sobre esse tema.

O segundo aspecto tensionado, trazido especialmente pela Entrevistada 1, foi a percepção de que o OC, tal como apresentado atualmente ou com algumas customizações, tem amplo potencial de utilidade a determinados cidadãos que estão ativados na sua relação com o Estado, como vereadores, conselheiros em foros de políticas públicas e seus assessores.

Desse modo, embora o campo tenha confirmado debilidades estruturais esperadas quanto ao OC, com algumas surpresas também nessa dimensão, como a marcante carência por utilizabilidade dos dados, também se revelaram potências latentes do documento, contribuindo para uma análise menos unidimensional sobre seu papel na comunicação do orçamento público.

4.6. Síntese Descritivo-Analítica: significados subjacentes ao OC

A identificação dos significados subjacentes ao Orçamento Cidadão resultou de um movimento analítico de segunda ordem, desenvolvido a partir de uma abordagem interpretativa e discursiva de políticas públicas. Tal abordagem orienta-se pela compreensão de que documentos públicos não apenas informam, mas também produzem sentidos e valores na relação entre Estado e sociedade, acessados por meio da interpretação situada das interações entre textos, contextos e sujeitos (Durnová et al., 2016).

Em um primeiro momento, realizou-se a sistematização dos achados em dois grupos: (i) “Achados Contextuais”, apresentados no tópico “4.3.1 Achados Contextuais”, que incluíram a descrição das fontes de informação utilizadas na pesquisa livre sobre custos de determinados serviços públicos, os tensionamentos de sentidos, os sentimentos mobilizados e as noções de cidadania acionadas nos encontros; e (ii) achados sobre o OC propriamente dito, apresentados no tópico 4.3.2 “Construções analíticas sobre o OC”, ancorados no quadro teórico-analítico construído (“Transparência Orçamentária”, “Comunicação Cidadã” e “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”).

Assim, em um segundo momento, a leitura discursiva dos achados buscou compreender camadas simbólicas e pressupostos, bem como ausências de significados percebidas pelos participantes dos encontros. Esse movimento analítico reconhece que as categorias constituem construções analíticas úteis à organização do material empírico, mas que os sentidos mobilizados pelos sujeitos frequentemente atravessam e articulam múltiplas dimensões simultaneamente. Como observam Schwartz-Shea e Yanow (2012), a produção de significado é inerentemente contextual e relacional, emergindo da interação entre atores, artefatos e arranjos institucionais.

Cada enunciado de significado subjacente ao OC, portanto, foi construído por meio da articulação entre diferentes categorias e subcategorias de análise, formando núcleos condensados de múltiplos indícios empíricos. Assim, não se pressupõe correspondência exclusiva entre um achado empírico e um único sentido interpretativo. Esse movimento analítico, articulado à lente teórica adotada, viabilizou a realização de uma síntese interpretativa, explicitando como o Orçamento Cidadão foi percebido no trabalho de campo.

O entrelaçamento entre achados contextuais e registros categorizados como pertencentes à “Transparência Orçamentária”, à “Comunicação Cidadã” e afins a “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”, bem como as categorias analíticas entre si, reforça a compreensão de que os sentidos comunicados pelo OC não se encontram isolados em elementos específicos do documento, mas se constituem na experiência de leitura e interação com ele.

Caso a pesquisa se encerrasse na sistematização dos achados por categorias analíticas, revelando com mais nitidez os pontos positivos e, com maior peso, os pontos negativos

do OC, entende-se que já se prestaria significativa contribuição ao documento. Afinal, encontrar como resultados uma massiva dificuldade de compreensão e sugestões de outras formas de apresentação do conteúdo e do visual são elementos, de pronto, úteis e aplicáveis - e esperados, inclusive, como mostrou a roda de conversa com colegas de trabalho.

Entretanto, o que se considera essencial nesta pesquisa para o redesenho do OC é a camada simbólica existente por trás dos comentários tangíveis, capaz de guiar ajustes no nível filosófico, considerando-se as limitações da pesquisa. As ideias nesse nível, mais gerais e duradouras, fundamentam e organizam programas com valores e princípios (Schmidt, 2008). Sob os princípios adequados, existirão múltiplas opções de ações concretas, algumas verbalizadas no próprio campo, algumas sugeridas por mim, mas outras poderão ser criadas no processo de redesenho pelos agentes públicos.

Assim, a reorganização dos achados em significados subjacentes pretende jogar luz sobre sentimentos públicos ou visões de mundo mobilizados pela leitura do OC, demonstrativos de percepções da relação entre indivíduos e Estado e entre membros da comunidade, os quais, da forma como apresento no quadro teórico-analítico, compõem a cidadania. Entende-se que considerar essa subjetividade na elaboração do OC importa para imbuir-lo de valor público, sem o que a informação transmitida, ainda que transparente e bem escrita, não se conecta com as pessoas. Resgata-se, neste ponto, o argumento de Schmidt (2008) sobre o sucesso de programas em políticas públicas, dependente de ideias que expressem valores (normativas), capazes de mostrar que estão de acordo com os princípios e valores da sociedade, critério bem diferente do sucesso na ciência.

Assim, a transformação dos significados em enunciados principiológicos funciona, na trajetória da pesquisa, como ponte para a proposição de diretrizes. Os princípios refletem os significados, porém reescritos em forma de um comando operativo, aproximando-se da natureza prescritiva das diretrizes.

O Quadro 19 a seguir apresenta a estrutura de classificação dos achados, sistematizados nos Quadros 11 e 12, e sua relação com os significados subjacentes ao OC, segundo as subcategorias de análise. Pretende-se, assim, evidenciar que os enunciados relativos aos significados comunicados pelo OC encontram-se ancorados nos achados da pesquisa.

No tópico seguinte, “5. Matriz de Redesenho”, cada enunciado de significado subjacente ao OC ancorou a formulação de princípios para redesenho do OC, os quais, por sua vez, desdobraram-se em diretrizes de ação.

Quadro 19 – Relação das categorias de achados com os Significados Subjacentes

Categoria de análise	Subcategoria	Respostas-Síntese do Campo	Significados Subjacentes
Transparência Orçamentária	Publicidade	O acesso ao documento pelo celular foi difícil e a busca livre na internet por gastos do governo não retorna o OC como fonte de informação. Houve sugestão de melhor divulgação.	O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum.
	Público conforme noção de transparência expressa no OC	O OC expressa noção voltada à cidadania, embora com grau de conflito entre o público explicitado na mensagem de apresentação, "cidadãos e cidadão de todo país", e aquele da definição de transparência orçamentária nas páginas iniciais do OC, "pessoas interessadas em finanças públicas". Está destinado a público com conhecimento prévio ou estudantes, como: - vereadores, deputados estaduais e seus assessores, - conselheiros e seus assessores; e - universitários e pesquisadores de áreas afins à gestão pública, como administração pública, economia, direito, assistência social ou mesmo estudantes de concurso público.	
Comunicação Cidadã	Compreensibilidade	Existe nítido esforço de simplificação, algumas coisas são claras, mas ainda soa acadêmico e formal, devido, especialmente, ao excesso de siglas e termos técnicos. Com frequência, a não padronização da escala da unidade monetária, ora trilhão, ora bilhão, ora milhão, foi considerada dificultadora do entendimento e da comparação. Para menor parte das pessoas, a linguagem do OC é acessível e didática, os textos são positivamente curtos e as explicações de conceitos ajudam. Há sugestão de usar linguagem simples, recorrendo, inclusive, a uma primeira versão via Inteligência Artificial, bem como de usar instrumentos linguísticos de apoio (glossário e lista de siglas). A parte visual é bonita, organizada e intuitiva, embora não encante ao público leigo e informe de maneira padrão valores muito diferentes, como o orçamento dos Poderes e	Apesar das limitações, o OC tem seu valor. O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum. O OC oferta transparência reforçando desigualdades.

		dos Órgãos. A capa do OC PLOA 2026 não condiz com o conteúdo. Outros formatos da estratégia de comunicação poderiam ser utilizados para melhor compreensão, como interatividade, vídeos, histórias em quadrinhos e narrativas. A linguagem mais universal é a imagem, e não textos e ícones frios.	
	Relevância	O OC fornece boa visão geral, com destaque para a apresentação da distribuição do orçamento por órgãos e o recorte por agendas transversais, além de explicação de conceitos (em caixas de texto laterais). No entanto, ainda faltam algumas informações básicas, como sobre os Poderes da República, além de ser importante elucidar que as políticas públicas são financiadas pelo orçamento do Executivo, incluindo as emendas parlamentares, evitando a dúvida se estão no orçamento do Legislativo. Além das emendas, outras informações importantes cuja ausência foi notada foram: exemplos do que é transferido a entes subnacionais, montante da renúncia de receitas - classificada na categoria focada em cidadania por seu importante vínculo com a consciência fiscal - e as fases da execução da despesa. Outra crítica, ainda, é que o OC não apresenta dificuldades, como os desafios dessa execução, suavizando, inclusive, a explicação sobre contingenciamento.	Apesar das limitações, o OC tem seu valor. O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica. O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum.
	Utilizabilidade	Os números são apresentados em abstrato, desacompanhados da noção de grandeza e, especialmente, sem referências que permitam formular juízos, pois não há comparação com anos anteriores, não há metas futuras, não há justificativas sobre por que certos montantes são altos ou baixos. Faz falta visualizar o concreto, as políticas específicas contidas nos números ou objetivos específicos, para dar tangibilidade, para chegar mais perto do cidadão e da vida, afinal, o orçamento público não é só técnico, é político. Uma sugestão é usar ilustrações, analogias imagéticas, como "quantas cestas básicas se compra com tal valor" ou "o valor de um hospital de alta complexidade construído do zero".	O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica.

		Bom exemplo: Vídeos “Orçamento Fácil”. A apresentação de valores associados a objetivos específicos na seção Prioridades seriam excelentes para monitoramento caso explicitassem as ações que os financiam.	
	Localizabilidade	O OC é muito extenso e foi difícil para alguns a localização da relação de recortes da despesa (prioridades, agendas transversais) perante o total. Ainda, os conceitos de despesa obrigatória e discricionária estão passando despercebidos.	O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica.
	Papel ativo do leitor	O OC não apresenta, como sugerido, um canal de dúvidas. Não explica como acompanhar a execução do gasto de forma geral e não viabiliza monitoramento dos objetivos específicos, pois faltam as ações que os financiam (seção Prioridades). Os comentários classificados na Categoria “Cidadania/Participação” também se relacionam com o papel ativo de leitores.	O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa.
Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Pertencimento	A seção “Agendas Transversais” apoia a identificação subjetiva, e, conseqüentemente, o interesse na informação. A seção “Prioridades” favorece a comparação de valores individuais com valores públicos ("serão as minhas? serão as da população?").	Apesar das limitações, o OC tem seu valor.
	Consciência fiscal	De forma geral, o OC não fala sobre você, não toca na sua pele e, assim, não desperta interesse e ação. O OC não informa sobre dados das renúncias de receitas.	O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica. O OC expõe a matéria orçamentária como uma questão essencialmente de alocação, e não de arrecadação.
	Participação	Não informa como as pessoas podem participar do ciclo orçamentário, na elaboração do orçamento, nas possibilidades de incidência sobre emendas, na fiscalização. Também não informa como os entes subnacionais podem pautar o orçamento federal. Não houve comentários sobre a participação na própria elaboração do OC.	O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa. O OC oferta transparência reforçando desigualdades. O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica.

		O formato e linguagem do OC excluem alguns públicos quanto ao aspecto material, como quem não tem acesso à internet, pessoas analfabetas, pessoas à margem de direitos humanos fundamentais, isto é, o público que mais precisa do orçamento público. Também excluem alguns públicos no aspecto simbólico/cultural, como pessoas idosas, devido ao formato digital e tecnologias como QR Code, e pessoas com deficiência visual, pois não prevê leitura de tela.	
Achados Contextuais			
Categoria	Respostas-síntese do Campo		Significados Subjacentes
Fonte de informação orçamentária na pesquisa livre	OC não apareceu na pesquisa livre sobre custos de políticas públicas como saúde, esporte, educação. Já a fonte TV Senado foi frequente.		Apesar das limitações, o OC tem seu valor.
Sentidos tensionados	Entendimento do gasto com políticas públicas como gasto do governo, e não como custo individual ou coletivo.		O orçamento é do governo, e não da sociedade.
	O sinônimo de “dinheiro” expressado pelos participantes do Grupo 4 foram muito diferentes do imaginado pela pesquisadora.		O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum.
Sentimentos circulados nos encontros	Desconforto.		Apesar das limitações, o OC tem seu valor.
	Indignação.		O OC oferta transparência reforçando desigualdades. O orçamento é do governo, e não da sociedade.
	Entusiasmo.		Não foi atribuído a significados.
	Paixão.		Não foi atribuído a significados.
Noções de cidadania mobilizadas nos encontros	Dimensões “participação” e “sentimento de pertencimento” enfraquecidas.		O orçamento é do governo, e não da sociedade.
	Consciência sobre deveres.		O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa.
	Importância da educação para a cidadania.		O OC oferta transparência reforçando desigualdades.

A seguir, apresentam-se, portanto, os significados subjacentes ao Orçamento Cidadão elaborados interpretativamente a partir da articulação entre os achados do campo. Para cada um, apresenta-se um enunciado que resume a ideia como um todo, o detalhamento dessa construção descritivo-analítica e o seu respectivo princípio decorrente.

1. O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum.

Em que pese a publicação irrestrita do OC no site do Ministério do Planejamento e Orçamento, foi sinalizada no campo a dificuldade de encontrar o documento na busca em aparelhos móveis - uma tarefa não solicitada, mas espontaneamente realizada por alguns participantes das rodas de conversa. Essa busca ocorreu no contexto da pesquisa, e não antes, isto é, não sabiam preliminarmente da existência do OC, levando à sugestão de sua melhor divulgação. A carência na divulgação é compatível com o fato de que o OC não tenha aparecido nas pesquisas livres por despesas de determinadas políticas públicas nos momentos de aquecimento sobre o tema (Quadro 10).

O desconhecimento do documento, como explicitado no Gráfico 3, foi prevalente entre os participantes, mesmo entre entrevistadas familiarizadas com o tema do orçamento público. Assim, dificuldades de acesso pelo cidadão comum e precariedade na divulgação evidenciam pendências até mesmo no componente **publicidade**, basilar da transparência orçamentária (Cavalcante, 2008).

Confirmando a existência de conflito quanto à definição de transparência orçamentária, identificado na literatura fiscal por Philipps e Stewart (2009), identificou-se que, embora a mensagem de apresentação do OC PLOA 2026 dedique-o a “cidadãs e cidadãos de todo o país”, acompanhando a trajetória histórica desse documento, como abordado no capítulo 3, o *box* conceitual desse termo, na página 7, recorta o público da transparência orçamentária como “todas as pessoas interessadas em finanças públicas”.

De todo modo, são as demais seções do documento que determinaram a percepção de que o formato de oferta da transparência orçamentária expressa no OC tem como público **pessoas já familiarizadas com o tema**, tais como vereadores, conselheiros dos foros em políticas públicas e estudantes de áreas afins à administração pública - destinatários vislumbrados nas entrevistas e na própria roda de conversa com colegas de trabalho. Essa

visualização dos públicos sinaliza que o OC opera com uma pressuposição de conhecimento prévio sobre orçamento público.

Nota-se nessa visualização dos públicos que a participação na vida política, uma das dimensões da cidadania (Costa e Ianni, 2018), favoreceu a percepção de utilidade do OC para as pessoas.

A pressuposição de conhecimento prévio se revela também na apresentação de conceitos considerados básicos no âmbito burocrático, mas distantes do uso cotidiano, como os Poderes da República - Executivo, Legislativo e Judiciário. O valor da proposta orçamentária de cada um desses Poderes é apresentado como um dos ângulos de distribuição do orçamento geral da União, porém sem explicações sobre o que são. Ademais, em um nível mais aprofundado de dúvida, foi recorrente a pergunta sobre se o valor atribuído ao Poder Legislativo incluía as emendas parlamentares, tema abundante nos noticiários nacionais.

Assim, conforme detalhado no tópico sobre a categoria “Comunicação Cidadã/**Relevância**”, entendeu-se que o OC, apesar da presença de algumas explicações de conceitos, não alcança adequadamente dificuldades do público. Ademais, ainda nessa categoria, mas agora em “**Compreensibilidade**”, o uso excessivo de siglas e termos técnicos também corrobora a pressuposição de conhecimento prévio para usufruto do OC. A própria sigla “PLOA” só é escrita por extenso na terceira aparição no documento, excluindo a capa, na qual, por sua vez, não aparece a sigla.

A própria capa, por ter provocado dissonância quanto ao conteúdo, acaba reforçando a mensagem de que o instrumento não tem destino no cidadão comum. Foi observado que o título “Orçamento Cidadão” não chama atenção para a importância da informação nele contida e, com maior recorrência, a imagem da capa, ao final das leituras, foi tida como estranha. A bela foto aérea de uma floresta tropical alinhou-se perfeitamente ao foco temático do ano de 2025 nas mentes burocráticas (inclusive a minha): a COP30⁴⁶. Porém, não fez sentido para as pessoas participantes, nem das rodas de conversa nem das entrevistas.

⁴⁶ 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada, em 2025, em Belém/PA.

De modo geral para a compreensibilidade, outras estratégias de comunicação poderiam ser utilizadas, com maior foco em imagens, citada como linguagem universal, e narrativas, tal qual um caminho do dinheiro.

Permeando a camada simbólica de elaboração de todo o documento, o **tensionamento de sentido** mobilizado pela atividade quebra-gelo quanto ao sinônimo da palavra “dinheiro”, como relatado no tópico “4.3.1 Achados Contextuais”, evidenciou um problema de significados compartilhados tacitamente entre diferentes comunidades interpretativas (Schwartz-Shea; Yanow, 2012). Enquanto naquele encontro a palavra “dinheiro” remeteu a uma condição por ele proporcionada ou a um agir no mundo (“autonomia”, “independência”, “correr atrás”, “conforto” e “poder”), entre os colegas (e na minha expectativa) os sinônimos acionados (“moeda”, “finanças”, “dindin” e “bufunfa”) remeteram a jargões burocráticos ou coloquiais.

Essa diferença semântica pode ajudar a explicar por que o OC ressoa mais naturalmente junto a quem já está familiarizado com a linguagem orçamentária, e não com cidadãos que guardam registros simbólicos e afetivos distantes do vocabulário estatal.

Assim, a reunião desses achados conforma um entendimento implícito, e oposto ao discurso institucional, de que o OC, em seu formato atual, pressupõe público familiarizado com o tema orçamento, não se destinando, de fato, ao cidadão comum.

Mirando a próxima etapa desta pesquisa, de natureza prescritiva, reflete-se esse entendimento no seguinte princípio para redesenho do OC: **reconhecer, para fins comunicativos, a distância do cidadão em relação ao tema orçamento público e a distância da burocracia estatal em relação ao cidadão.**

2. O OC oferta transparência reforçando desigualdades

O OC é publicizado no site do MPO apenas em formato digital PDF. Portanto, previamente a qualquer análise de publicidade e conteúdo, suas limitações para alcançar alguns grupos estão dadas. Pessoas analfabetas, sem acesso à internet ou com deficiência visual, estão, de partida, excluídas do acesso ao OC. Esse dado empírico dispensava uma pesquisa. Todavia, do ponto de vista da qualidade da relação entre membros de uma comunidade - perspectiva cara à cidadania devido à importância das **condições paritárias**

de participação, conforme a inspiração em Fraser (2002) trazida a este trabalho - foi significativo que essas limitações tenham sido lembradas espontaneamente nas rodas de conversa e por pessoas sem essas características. De forma mais contundente, a comunicação sobre o orçamento público estaria excluindo quem dele mais precisa, nos termos da Entrevistada 2, em referência à população com graves carências materiais.

Quanto à exclusão na dimensão cultural, além de pessoas com deficiência visual, a população idosa também foi lembrada e, nesse caso, também desse próprio lugar de fala, a partir da participação de pessoas dessa faixa etária nas rodas de conversa. A presença no documento de QR Code e endereços eletrônicos de acesso a outras páginas, somado à ausência de um contato telefônico, por exemplo, foram percebidos como excludentes, como se demandasse dessas pessoas adequação, tal qual manifestado por uma participante no Grupo 4:

“eu sou péssima com essas coisas (...) eles querem que tudo seja digital”

Ao considerar o baixo nível de proficiência em português da população brasileira, com ampla maioria das pessoas inaptas à compreensão de textos longos e complexos, tal qual colocado por uma participante no Grupo 1⁴⁷, ficam em destaque os frequentes comentários sobre a carência de linguagem com mais imagens, melhorando a **compreensibilidade** especialmente para esse público. Por isso, os vídeos da série “Orçamento Fácil”, do canal do Senado Federal no Youtube foram citados em duas entrevistas como boa referência de comunicação sobre orçamento público, tal qual exposto na apresentação dos registros na categoria “Comunicação Cidadã”.

A propósito, esse achado acaba por reforçar a pertinência dessa série audiovisual constar como marco na linha histórica da transparência orçamentária no país, apresentada no capítulo 3.1 (Figura 2).

⁴⁷ O Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) mostra que proporção de alfabetizados em nível Proficiente foi de 12% em 2024. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/>. Acesso em 10 fev.2026.

Lembra-se que a consideração de diferentes públicos na produção de documentos públicos é uma preocupação principal da acessibilidade textual e terminológica, no campo da linguística (Finatto e Paraguassu, 2022).

Ao agrupar os achados comentados, vislumbra-se a operância de algumas camadas de exclusão no público destinatário do OC, pois além de uma pessoa familiarizada com o tema, o que já pressuporia acesso à internet, ela tem certa idade, plenas capacidades visuais, alto nível de escolaridade etc. No aspecto da escolaridade, a formação escolar básica foi criticada como insuficiente para entendimento de um documento como o OC, carecendo de conteúdo curricular sobre o funcionamento do Estado, o que se interpretou como uma conexão entre a educação e as noções implícitas de plenitude de cidadania mobilizadas nos encontros. No Grupo 4, a seguinte manifestação foi representativa dessa crítica, ocorrida também em outros encontros; porém, nesses, empaticamente; já nesta, do próprio lugar do cidadão que não compreende:

“Se a gente não entende isso aqui [OC], é porque a gente não tem aula de política na escola”

A posição de fala dessa manifestação faz diferença para a análise discursiva, que cobra a atenção ao texto e ao contexto (Schmidt, 2008). Conforme apresentado no tópico “4.3 Trabalho de Campo”, a atmosfera de **indignação** foi mais marcante no Grupo 4, cuja composição cuidou de diversificar em relação aos demais grupos, abrangendo pessoas com menor grau de escolaridade e residentes na periferia do Distrito Federal. Ainda que o conteúdo “política” não tenha integrado a base curricular da educação básica para nenhum participante, no Grupo 1, no qual mais de 70% das pessoas possuíam pós-graduação, o contexto geral foi bem diferente: as dificuldades de entendimento, com dúvidas alcançando questões mais técnicas, partiam do reconhecimento de seu acesso à educação e, em razão disso, as críticas ao OC prospectavam especialmente aquela outra parcela da população que não teve o mesmo acesso.

Desse modo, interpreta-se que a criticada **carência de educação** revela, nesse registro e no contexto daquele encontro, não só a ideia da importância do ensino de determinado conteúdo como completo da cidadania, tal como os demais achados nessa categoria (tópico “4.3.1 Achados Contextuais”), mas como a transparência ofertada no OC

provocou a sensação de falta, reforçando a existência de desigualdades na sociedade e adensando este núcleo de sentido comunicado pelo instrumento.

Na elaboração do OC, tanto minha análise prévia quanto a roda de conversa com colegas de trabalho revelaram consciência dos servidores públicos sobre o déficit do documento no alcance de compreensão por “cidadãs e cidadãos de todo o país”, nos termos do OC PLOA 2026. Todavia, pareceu mais distante a percepção de que, quando esse instrumento finalmente alcança um destinatário do ideal de cidadania inicialmente imaginado, pode, além de incompreensão, provocar ampla frustração.

Por fim, trabalhando esse significado na forma de um princípio para redesenho do OC, chegou-se ao seguinte enunciado: **ofertar transparência mitigando desigualdades simbólicas e materiais.**

3. O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica

Um dos aprendizados deste percurso de análise consistiu na percepção de que a motivação inicial da pesquisa estava demasiadamente focada na compreensão do conteúdo do OC. Ao visualizar os achados do ângulo quantitativo, conforme detalhado no tópico 4.3.2 “Construções analíticas sobre o OC”, depara-se, de fato, com grande volume de registros na subcategoria “Compreensibilidade”, 41% do total (Gráfico 2), o que foi, inclusive, esperado. O detalhamento de compreensibilidade, um dos pilares da norma ABNT sobre linguagem simples (Mendonça e da Silva, 2025), abrangeu aspectos tangíveis do documento, como a linguagem e o design, a primeira camada a interpelar os leitores.

Entretanto, mesmo com limitado tempo, um grau a mais de dedicação à análise trouxe à tona, com significativa recorrência em diferentes encontros, a crítica à apresentação abstrata dos números. Números por si só já são uma abstração, e por isso a matemática nos anos iniciais do ensino fundamental recorre ao material dourado, composto por peças de madeira em diferentes formatos, representativos das unidades, dezenas e centenas (Da Silveira, 2010). Vejamos o exemplo da página 22 (Imagem 10), a seguir, que apresenta a distribuição da proposta orçamentária por órgãos e, inclusive, foi a seção que mais impactou positivamente os participantes, como se a parte entendível ou interessante do conteúdo começasse neste ponto.



Mesmo para essa elogiada seção, mas também de forma geral para todo o documento, a camada seguinte de leitura de vários participantes concluiu faltar concretude, pois os valores, em milhões, bilhões e trilhões são de difícil tangibilidade, como reconheceu o grupo de servidores ao comentar que são valores irreais para a grande maioria da população. A substituição dos harmônicos e padronizados ícones por barras lado a lado, como sugerido, permitiria comparabilidade dos montantes. Ainda, analogias com custos reais de equipamentos públicos, como o custo de uma Unidade de Pronto Atendimento ou uma Academia da Saúde, favoreceriam noções de grandeza dos valores.

O que se evidencia nessas leituras um pouco mais aprofundadas realizadas no campo é a importância da **utilizabilidade**, a capacidade de se aplicar a informação na vida, um grau além da compreensão (Mendonça e da Silva, 2025). E a ausência desse outro pilar de fundamento das redações claras e acessíveis distancia o OC dos cotidianos reais. Em que pese ser mais difícil à União traçar uma linha direta entre o recurso e as entregas, como comentado tanto na roda de conversa com os colegas quanto nas entrevistas, seria possível informar sobre os produtos de algumas transferências a entes federativos e, no mínimo,

como comentado por colegas, sobre a volumosa previdência social (recurso federal direto para os cidadãos).

Faltariam, ainda, referências no OC que permitissem formular juízos, pois não há comparação com anos anteriores, não há metas futuras, não há justificativas sobre o porquê ou a suficiência daqueles montantes.

Entende-se que a extensão do documento, considerado demasiado longo por alguns participantes e atribuída à **localizabilidade**, também contribui para mirar o OC como técnico.

Ademais, por não abordar alguns conteúdos lembrados como **relevantes** (classificados em “Comunicação Cidadã/Relevância”), a exemplo de emendas parlamentares, fases da despesa e obstáculos possíveis na execução do orçamento, o OC acaba informando as escolhas orçamentárias como escolhas naturais, sem disputas ou dificuldades.

Somadas, todas essas carências percebidas pelos participantes informam ausência de valores e de significado na realidade vivenciada pelas pessoas.

Esse vazio está bem representado no comentário da Entrevistada 2, quando aporta que o orçamento não é só técnico, “é político e fala da nossa vida”, manifestação que entregou pronto o significado subjacente ao OC ora detalhado. Assim, os demais achados aqui reunidos reforçam-no a partir de diversos elementos não presentes nas páginas do documento, o que complementa de forma fundamental a análise, já que as considerações eminentemente principiológicas da referida entrevistada tornaram sem sentido folhear o OC.

No desdobramento desse raciocínio, na própria entrevista, a incorporação da inerente dimensão política do orçamento público na comunicação proporcionaria um despertar para a ação, o que foi associado à **consciência fiscal** (na categoria “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”) e, ao mesmo tempo, aproximaria o conteúdo dos cidadãos. Afinal, se o orçamento público diz sobre sua vida, e a comunicação dessa temática o representasse dessa forma, ativar-se-ia o sentimento de **pertencimento**, componente de uma cidadania plena (Costa e Ianni, 2018).

Por fim, o princípio elaborado a partir deste núcleo interpretativo, tendo em vista apoiar o direcionamento de ações de construção de OC como um instrumento discursivo de

políticas públicas é: **reconhecer, além da dimensão técnica, a dimensão política do orçamento público.**

4. O OC expõe a matéria orçamentária como uma questão essencialmente de alocação, e não de arrecadação

Outra ausência percebida no documento ao longo do trabalho de campo diz respeito aos dados de renúncia tributária, pertinente à relevância do conteúdo, mas, especialmente, à **consciência fiscal** - subcategoria na qual se optou por classificar os comentários a respeito desse tema. Como alertaram Couto e Rodrigues (2022), as renúncias tributárias, ou gastos tributários, são recursos públicos que não costumam receber a mesma atenção das despesas. Em atenção a essa literatura, os achados da pesquisadora já sinalizavam a falta dessas informações. De todo modo, a espontaneidade do campo em também sinalizá-la, no Grupo 1 e na Entrevista 1, conferiu mais densidade a esse achado.

Como o OC privilegia quase que exclusivamente diferentes recortes da despesa pública, ao dispensar menção aos gastos tributários, o instrumento reforça discursivamente uma compreensão do orçamento como espaço de escolha apenas sobre “onde gastar”, deslocando para segundo plano a discussão sobre origem dos recursos, inclusive sobre o perfil dos contribuintes.

Esse enquadramento, aliado à mencionada omissão de conflitos distributivos e afastamento da dimensão política do orçamento, produz o sentido de que a arrecadação constitui um dado prévio, sobre o qual não incidem escolhas políticas relevantes. Com isso, enfraquece-se a possibilidade de crítica tributária e de problematização das opções fiscais que antecedem e condicionam as decisões alocativas, preocupação central na vertente da literatura que vê o cidadão como contribuinte e participe da atividade tributária e da própria viabilização do orçamento público (Barbosa, 2005; Nogueira, 2023).

Mais do que apenas apresentar o dado de renúncia tributária, o princípio derivado deste sentido comunicado pelo OC formula o seguinte: **fortalecer a visualização da receita pública como componente do orçamento, favorecendo a consciência fiscal.**

Embora se reconheça que o Orçamento Cidadão reflete a competência institucional da SOF, focada na despesa pública, o redesenho, igualmente focado em efetiva cidadania, não poderia enquadrar-se nas bordas institucionais, já que, para o cidadão, essas bordas não têm relevo. Comenta-se que a transparência da receita pública tem outros *loci*, como a Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada a outro ministério (Ministério da Fazenda), a qual possui uma robusta iniciativa denominada “Tesouro Transparente”, citada anteriormente no resgate da história da transparência orçamentária no país (capítulo 3) - a qual, porém, não foi mencionada em nenhum encontro.

Sem perder de vista a intenção de aplicabilidade da pesquisa, a elaboração de princípios, construções no nível de ideias mais gerais certamente comportam soluções criativas sem ferir as importantes definições de competência organizacional, quiçá com articulações entre órgãos.

5. O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa

Mirando pelo ângulo de como instiga criticamente os cidadãos, um conjunto de achados revela que o OC os posiciona como leitores praticamente passivos, curiosos em saber mais, contemplando links de acesso a outros dados fiscais, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentária Anuais, porém sem agência.

A impossibilidade de interagir com o conteúdo emergiu na forma de sugestão para criação de um canal de dúvidas, existente apenas no OC PLOA 2016, e na ausência notada de informações sobre acompanhamento da execução do gasto. A impossibilidade de acompanhar o gasto foi especialmente lamentada na seção Prioridades, devido à falta da informação sobre que ações orçamentárias se vinculam aos objetivos específicos de cada prioridade. Observa-se que existe no OC PLOA 2026 a menção à plataforma para visualização da execução orçamentária, porém sem contexto: dispõe o *link* do Painel do Orçamento Federal sem explicá-lo.

Esse primeiro conjunto de manifestações do campo está reunido na categoria “Comunicação Cidadã/Papel Ativo do Leitor”. Conforme apresentado no quadro teórico-analítico, essa qualidade da comunicação cidadã extrapola os pilares normatizados da

linguagem simples (relevância, localizabilidade, compreensibilidade e utilizabilidade). Seria função da comunicação preocupada com a cidadania reconhecer o **papel ativo do leitor** e formar leitores críticos, capazes de interpretar, avaliar e agir com base nas informações recebidas (Finatto e Paraguassu, 2024; Correia Filha, 2024). Essa afirmação é especialmente importante quanto ao orçamento público, considerado a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição, por ser a que mais influencia o destino da coletividade, nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADI nº 4048. Assim, a dimensão emancipatória importa na prática de comunicação orçamentária com a sociedade.

Recorda-se, ainda, que a provocação de Finatto e Paraguassu (2024) quanto a considerar a voz e o conhecimento dos destinatários na própria produção dos materiais comunicativos, posicionando a tradução intralinguística como um processo dialógico, encontra a orientação manualizada do IBP⁴⁸ para elaborar o *Citizens' Budget* de forma participativa, e acaba por fundamentá-la com ideias mais gerais, de nível filosófico.

Adensando esse núcleo interpretativo, estão as críticas espontâneas à ausência da informação sobre possibilidades de participação social no ciclo orçamentário, considerada, no Grupo 1, informação fundamental para um documento intitulado “Orçamento Cidadão”, o que denota a presença marcante da dimensão **participação** no conceito subjetivo de cidadania de pessoas no campo, coincidente ao conceito formal na forma abordada por Costa e Ianni (2018).

Surpreendentemente, a dimensão **consciência sobre deveres** também se mostrou presente: “orçamento não é o assunto mais interessante do mundo, mas é uma obrigação nossa se interessar por isso”, manifestou uma participante no Grupo 1. A manifestação, ressonante no grupo, chama atenção para pessoas ativadas para além da curiosidade, e que não encontrarão plenamente no OC receptividade a essa postura autocrítica quando demandarem monitorar os gastos apresentados e participar de momentos do ciclo orçamentário.

⁴⁸ Em “The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens’ Budget”.

Assim, o princípio derivado deste núcleo empírico é: **configurar os leitores como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa.**

6. Apesar das limitações, o OC tem seu valor

Em todas as origens dos achados, rodas de conversa, entrevistas, e mesmo na crítica análise da pesquisadora e de seus colegas servidores, encontra-se a percepção geral de nítido esforço em comunicar o PLOA de forma descomplicada. Como detalhado anteriormente (no tópico “4.3 Trabalho de campo”), a tarefa principal solicitada nos encontros resumia-se a identificar pontos positivos e negativos do OC em relação à comunicação que realiza sobre o orçamento público. E houve pontos positivos. Essa intencionalidade em superar o tecnicismo do vocabulário orçamentário foi revelada em trechos textuais considerados de fácil entendimento e, como destaque geral dos aspectos favoráveis, em organizados e belos recursos visuais do documento, o que contribui para sua **compreensibilidade**. Para alguns, inclusive, embora minoritariamente em relação ao campo, mas expressivamente no Grupo 3, a linguagem foi considerada didática.

Ademais, o conteúdo do OC conta com informações que somam para sua **relevância**, tais como, conforme destacado no campo, a distribuição do orçamento por órgãos, o recorte em agendas transversais e a transparência futura, em referência ao marco orçamentário de médio prazo, bem como a presença de explicações de alguns conceitos, buscando contemplar dificuldades de leitores, como recomenda a técnica da linguagem simples (Roedel, 2024). Da perspectiva da cidadania, inclusive, as seções Agendas Transversais e Prioridades foram, em alguma medida, reconhecidas como informações que facilitam a identificação subjetiva e a validação com os valores dos cidadãos, favorecendo o sentimento de **pertencimento**.

Esse conjunto de aspectos positivos conflui com o colocado pela Entrevistada 1:

“é bom mandar [para outras pessoas] porque muita gente não conhece o orçamento (...) eu aprendi lendo [o OC PLOA 2026]”

Que alguns elementos textuais, visuais e de conteúdo do OC fossem tomados como positivos pelos leitores, era o esperado, conforme sinalizado em meus achados (tópico 4.2), que concluíram pela boa visão geral sobre o orçamento público apresentada nesse instrumento. Apenas esses elementos, no entanto, não pareciam de suficiente significância, mesmo porque a densa postura crítica da pesquisadora, e de seus colegas, requeria desde já diversas melhorias, visualizando opacamente os elementos positivos.

Por esse motivo, este núcleo interpretativo nasce de aspecto contextual: a mudança de atmosfera do diálogo nos momentos pré e pós contato com o OC nas rodas de conversa foi marcada pela **redução do nível de desconforto** dos participantes quanto ao tema orçamento público (com exceção do Grupo 4, como mencionado neste percurso analítico, uma vez que, nesse caso, a indignação predominou antes e depois do contato com o OC).

Mesmo diante de uma interação inicial sem questionamentos específicos, a partir de perguntas como “o que lhes vem à mente quanto ao tema orçamento público?”, conforme detalhado no roteiro das rodas de conversa (Apêndice B), houve muito silêncio. A pesquisa livre por informações de gastos com determinadas políticas públicas (Momento Aquecimento) tampouco movimentou amplamente o debate. E esse cenário mudou após o contato com o OC, com mais interação e alcançando mais pessoas, mesmo que as manifestações fossem críticas, pois, até mesmo para contestar, sinalizar ausência, sugerir algo diferente, é necessário algum nível de compreensão ou de mobilização da vontade de compreender.

Foi ao redor dessa observação que os demais achados foram agregados, conformando este núcleo interpretativo. Somados, achados linguísticos e aspecto contextual sinalizam que o OC, mesmo diante das limitações apresentadas, carrega um valor público de aproximação entre Estado e sociedade. Seu discurso comunicativo, entretanto, coerente ao seu contexto organizacional, apresenta largo espaço para escalar em potencial democrático, envolvendo apresentação, deliberação, argumentação, contestação e legitimação das ideias perante o público (Schmidt, 2008).

A partir do reconhecimento de que o OC tem algum valor no formato atual, deriva-se o seguinte princípio: **insistir na oferta de transparência orçamentária voltada à cidadania, aprimorando os instrumentos como práticas imbuídas de valores**

públicos, que comunicam, junto aos dados fiscais, concepções de Estado e de cidadania.

7. O orçamento é do governo, e não da sociedade

O sentimento, no contexto do campo, de que o orçamento público apresenta despesas do governo, e não da sociedade, ficou latente a partir de **tensões com entendimentos naturalizados pela pesquisadora**. Logo na primeira roda de conversa, recobrando o detalhamento no tópico “4.3.1 Achados contextuais”, houve dúvida se, quando questionei sobre os custos de serviços públicos, me referia a custos individuais ou custos para o governo. Atenta a essa tensão, antes de naturalizar, conferi, na roda de conversa seguinte, se a menção a despesas públicas no formato narrativo “a gente gasta” estava adequada, tendo como retorno uma veemente negativa coletiva.

Esse sentido observado no campo é anterior ao OC, refere-se ao objeto que ele busca transparecer, o orçamento público, e, assim, tem maior vínculo com a própria relação entre indivíduos e Estado acumulada ao longo do tempo. Por esse motivo, deste significado subjacente ao OC não deriva um princípio para redesenho do instrumento. Neste caso, entende-se que o OC apenas tangencia essa relação, embora possa contribuir para informar o orçamento público tanto de forma mais próxima ao cidadão quanto de forma distante, o que foi explorado nos enunciados anteriores. Quando se interpreta que o OC não se destina ao cidadão comum, que seu formato e escolhas de apresentação reforçam desigualdades sociais, que se esforça em camuflar a parte política do orçamento e visualiza os leitores sem cidadania ativa, há reforço da mensagem de distanciamento na interação indivíduo-Estado, já presente na própria percepção de pessoas do campo em não se visualizarem em decisões alocativas da despesa pública.

Nesse aspecto, entende-se que o **sentimento de indignação**, marcante no Grupo 4 e exemplificada no registro copiado a seguir, aporta a essa percepção, bem como os achados contextuais relativos à mobilização da **noção de cidadania**, enfraquecida em participação e sentimento de pertencimento, reproduzido no registro abaixo, adensando, assim, este núcleo interpretativo.

“não adianta falar sobre essa questão de dinheiro público se não existe o mínimo”

“Não tem participação do cidadão para saber se é isso mesmo que a gente está precisando”

Essa dissonância seria um problema à cidadania, já que, na perspectiva deweyana de bem público, sua manutenção ocorre a partir de esforço intencional de indivíduos que o entendem benéfico para si e, assim, formam uma comunidade, mobilizando agentes públicos para operar em sua defesa (Dewey, 1927a). Se o orçamento é visto como “do governo”, há prejuízo à percepção de que ele reuniria benefícios que os indivíduos intencionalmente se mobilizariam para defender e à própria noção de comunidade.

Na tangência com o OC, tanto a ausência de materialidade dos números apresentados, desarticulados da vida real, quanto de informações sobre a participação social no ciclo orçamentário acabam por reforçar essa percepção ampla de distância em relação ao Estado.

O Quadro 20, abaixo, apresenta a mesma relação significados *versus* categorias do Quadro 19, mas desta vez sob outro ângulo: os enunciados de significado são posicionados na primeira coluna, com o objetivo de explicitar as diferentes categorias e subcategorias de achados mobilizadas na construção de cada significado subjacente, bem como de seus respectivos princípios.

Quadro 20 - Significados subjacentes ao Orçamento Cidadão e categorias de achados

Significados subjacentes ao OC	Categoria de análise/Categorias achados contextuais	Subcategoria/Resposta-Síntese	Princípios para redesenho do OC
O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum	Transparência Orçamentária	Publicidade.	Reconhecer, para fins comunicativos, a distância do cidadão em relação ao tema orçamento público e a distância da burocracia estatal em relação ao cidadão.
		Público conforme noção de transparência expressa no OC.	
	Comunicação Cidadã	Compreensibilidade.	
		Relevância.	
	Sentidos tensionados	Os sinônimos de “dinheiro” expressados pelos participantes do Grupo 4 foram muito diferentes do imaginado pela pesquisadora.	
O OC oferta transparência reforçando desigualdades	Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Participação.	Ofertar transparência mitigando desigualdades simbólicas e materiais.
	Comunicação Cidadã	Compreensibilidade.	
	Sentimentos circulados nos encontros	Indignação.	
	Noções de cidadania mobilizadas nos encontros	Importância da educação.	
O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica	Comunicação Cidadã	Utilizabilidade.	Reconhecer, além da dimensão técnica, a dimensão política do orçamento público.
		Localizabilidade.	
		Relevância.	
	Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Consciência fiscal.	
		Pertencimento.	

O OC expõe a matéria orçamentária como uma questão essencialmente de alocação, e não de arrecadação	Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Consciência fiscal.	Fortalecer a visualização da receita pública como componente do orçamento, favorecendo a consciência fiscal.
O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa	Comunicação Cidadã	Papel ativo do leitor.	Configurar os leitores como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa.
	Expressões da cidadania na Cidadania Fiscal	Participação.	
	Noções de cidadania mobilizadas nos encontros	Consciência sobre deveres.	
Apesar das limitações, o OC tem seu valor	Comunicação Cidadã	Compreensibilidade.	Insistir na oferta de transparência orçamentária voltada à cidadania, aprimorando os instrumentos como práticas imbuídas de valores públicos que comunicam, junto aos dados fiscais, concepções de Estado e de cidadania.
		Relevância.	
	Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal	Pertencimento.	
	Sentimentos circulados nos encontros	[redução do] Desconforto.	
O orçamento é do governo, e não da sociedade	Sentidos tensionados	Entendimento do gasto com políticas públicas como gasto do governo, e não como custo individual ou coletivo.	Não se aplica. Tem maior vínculo com a própria relação entre indivíduos e Estado acumulada ao longo do tempo.
	Sentimentos circulados nos encontros	Indignação.	
	Noções de cidadania mobilizadas nos encontros	Participação e sentimento de pertencimento enfraquecidos.	

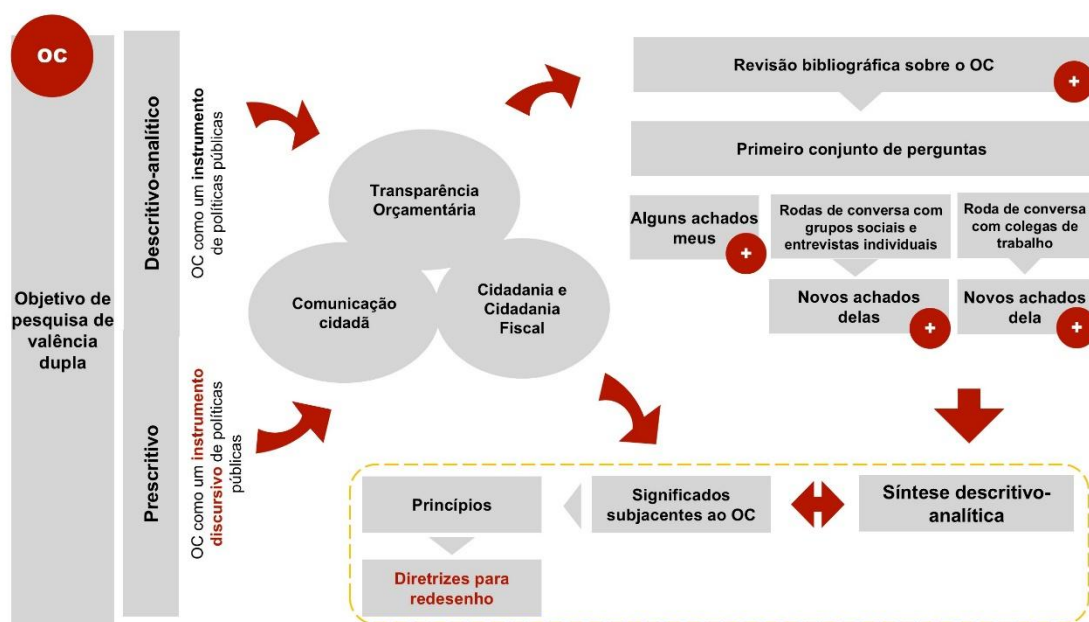
5. MATRIZ DE REDESENHO: DIRECIONANDO O OC À CIDADANIA

Nesta seção apresentam-se as diretrizes para o redesenho do Orçamento Cidadão como instrumento discursivo de política pública orientado à cidadania. O percurso adotado fundamenta-se na lente discursiva de análise das práticas governamentais, de modo que se mira o objeto de pesquisa como parte de uma estrutura de transparência orçamentária que opera ideias em diferentes níveis: soluções específicas de políticas públicas, ideias programáticas e filosóficas, e que podem ser distinguidas entre ideias cognitivas e normativas, sendo estas últimas centrais para a legitimação da ação pública (Schmidt, 2008), conforme abordado no capítulo 2.

Pode-se posicionar os significados subjacentes ao OC trabalhados no tópico anterior no nível de maior generalidade das ideias, na medida em que se busca fazer emergir, com apoio da literatura reunida no quadro teórico-analítico, pressupostos filosóficos colocados em segundo plano pelo instrumento. Tomando como exemplo a literatura sobre Comunicação Cidadã, encontrou-se fundamental considerar o papel ativo do leitor, o que movimentou a análise dos achados nessa direção, resultando, conjuntamente a achados de outras categorias, na interpretação de ausência desse elemento e, por conseguinte, no significado “o OC entende os sujeitos como leitores curiosos...”. Trabalhando cada significado normativamente, foram formulados os princípios, que orientaram a construção de uma matriz de redesenho, associada ao nível programático, traduzindo avaliações e valores em diretrizes de ação. A formulação das diretrizes, portanto, buscou espalhar para o nível de soluções específicas o que se capturou no nível principiológico.

Entende-se útil, neste ponto, reapresentar a estratégia de pesquisa apresentada no capítulo 2, com destaque no relatado percurso (Figura 10).

Figura 10 - Estratégia de Pesquisa: conformação das diretrizes



Ademais, viu-se possível detalhar as diretrizes em ações de caráter prático, apropriando sugestões das entrevistas, das rodas de conversa, inclusive daquela realizada com colegas de profissão, bem como reflexões da pesquisadora.

Desse modo, a matriz apresentada a seguir (Quadro 21) sintetiza o resultado final da pesquisa. Na primeira coluna, mantêm-se as categorias de análise mobilizadas na identificação dos significados subjacentes ao OC, de modo a facilitar o reconhecimento do vínculo entre os fundamentos da literatura e as sugestões de ações práticas. Esse vínculo, a propósito, poderia ter sido estabelecido de forma mais direta, organizando o trabalho, por exemplo, em “sugestões para aumentar a compreensibilidade” ou “sugestões para ampliar a publicidade”. Optou-se, contudo, por analisar o OC pela lente discursiva, buscando alcançar os sentidos que o documento comunica. Entende-se que o ganho dessa trajetória analítica residiu em construir diretrizes de ação ancoradas em princípios derivados das percepções coletivas sobre o OC, interpretadas com apoio do quadro teórico-analítico.

Como resultado, o conjunto das diretrizes e sugestões de ações práticas intende prescrever soluções específicas conectadas com o nível principiológico dos ideários que permeiam o Orçamento Cidadão.

Quadro 21 - Matriz de redesenho do Orçamento Cidadão

Categorias de análise mobilizadas	Princípios para redesenho do OC	Diretrizes de redesenho do OC	Sugestões de ações práticas
Significado subjacente ao OC: O OC, no formato atual, não se destina ao cidadão comum			
Transparência Orçamentária ➤ Publicidade ➤ Público Comunicação Cidadã ➤ Compreensibilidade ➤ Relevância Sentidos tensionados ➤ diferentes sinônimos para “dinheiro”	Reconhecer, para fins comunicativos, a distância do cidadão em relação ao tema orçamento público e a distância da burocracia estatal em relação ao cidadão.	1. Projetar o Orçamento Cidadão de modo a reduzir barreiras de acesso, linguísticas e de engajamento, facilitando contatos iniciais do cidadão com o tema orçamentário.	- Melhorar a arquitetura virtual de acesso ao OC no site do MPO. - Posicionar o OC como resultado de busca na internet por dados de custos de políticas públicas. - Apresentar a capa do OC sem a pressuposição de que o leitor saiba o que ele é. - Usar linguagem simples de forma tecnicamente qualificada, mitigando termos técnicos, siglas e conceitos familiares apenas à burocracia. - Diversificar as estratégias de comunicação, como vídeos e narrativas (<i>storytelling</i>).
		2. Incluir contato com cidadãos no ciclo de elaboração do Orçamento Cidadão.	- Realizar rodas de conversa com grupos selecionados, variando os perfis a cada ciclo. - Possibilitar à sociedade civil, via editais públicos, a elaboração da comunicação sobre o orçamento público em produções próprias.

	Significado subjacente ao OC: O OC oferta transparência reforçando desigualdades		
Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal ➤ Participação Comunicação Cidadã ➤ Compreensibilidade Sentimentos circulados nos encontros ➤ Indignação Noções de cidadania mobilizadas nos encontros ➤ Importância da educação	Ofertar transparência mitigando desigualdades simbólicas e materiais.	3. Contemplar versões do Orçamento Cidadão, ou recursos no documento, para grupos minorizados na sociedade.	- Usar vídeos e imagens concretas para alcançar pessoas com baixo nível de escolaridade ou baixa proficiência em português. - Publicar versão acessível por meio de leitura de tela para pessoas com baixa visão. - Pensar em estratégias de comunicação para quem não tem acesso à internet, como via rádio.
		4. Considerar a exclusão que pessoas idosas enfrentam na oferta de tecnologias como QR Code e links de acesso a outras páginas dentro do documento.	- Dialogar com áreas do governo de comunicação pública e de política pública para pessoas idosas, a fim de coletar opções de melhores práticas comunicativas.
		5. Somar aos esforços de educação fiscal.	- Receber <i>inputs</i> dos esforços em educação fiscal para produção do OC, resultando em documento, ou versões dele, útil também para fins educativos.

Significado subjacente ao OC: O OC constrói o objeto orçamento público como peça meramente técnica			
Comunicação Cidadã ➤ Utilizabilidade ➤ Localizabilidade ➤ Relevância			
Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal ➤ Consciência fiscal ➤ Pertencimento	Reconhecer, além da dimensão técnica, a dimensão política do orçamento público.	6. Apresentar a informação orçamentária com utilidade na vida prática, atribuindo-lhe materialidade e significado, aumentando assim a identificação subjetiva e o sentimento de pertencimento.	- Apresentar gráficos comparativos dos valores, reduzindo a abstração dos números, e considerar a uniformização da escala monetária. - Usar exemplos concretos do que os valores financiarão. - Exemplificar agregados, tal qual “Despesas com Pessoal”, com políticas públicas específicas que esse montante financiará. - Usar analogias imagéticas para noção de grandeza dos valores a partir de exemplos conhecidos na vida prática (exemplo: custo de edificação e aparelhamento de uma Unidade Básica de Saúde ou Academia de Saúde). - Informar sobre transferências a entes subnacionais, ainda que de forma exemplificativa para políticas públicas específicas. - Reduzir a extensão do documento. - Apresentar dados de emendas parlamentares. - Apresentar fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento). - Apresentar narrativa com o caminho do dinheiro, conectando os valores com a vida real.

Significado subjacente ao OC: O OC expõe a matéria orçamentária como uma questão essencialmente de alocação, e não de arrecadação			
Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal ➤ Consciência fiscal	Fortalecer a visualização da receita pública como componente do orçamento, favorecendo a consciência fiscal.	7. Apresentar no Orçamento Cidadão informações sobre a receita pública.	- Informar no OC dados da renúncia de receita ou a fonte dessa informação, em articulação com a transparência ofertada por outros órgãos federais. - Acrescentar à seção “Receita” os tipos de tributação – impostos, taxas e contribuições.
Significado subjacente ao OC: O OC entende os sujeitos como leitores curiosos, e não como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa			
Comunicação Cidadã ➤ Papel ativo do leitor Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal ➤ Participação Noções de cidadania mobilizadas nos encontros ➤ Consciência sobre deveres	Configurar os leitores como cidadãos potencialmente ativados em sua consciência fiscal e dimensão participativa.	8. Apresentar o Orçamento Cidadão como porta de entrada para a participação social no ciclo orçamentário.	- Melhorar a informação sobre como acompanhar a execução orçamentária, atualmente limitada ao link sem explicações do Painel do Orçamento Federal. - Informar no OC sobre audiências públicas na fase parlamentar de elaboração do orçamento, destacando possibilidade de incidência em emendas. - Incluir nas informações dados práticos sobre como participar, quem pode, o período do ano ou onde conseguir mais informações nesse nível de detalhe.

Significado subjacente ao OC: Apesar das limitações, o OC tem seu valor			
Comunicação Cidadã ➤ Compreensibilidade ➤ Relevância Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal ➤ Pertencimento Sentimentos circulados nos encontros ➤ [redução do] Desconforto	Insistir na oferta de transparência orçamentária voltada à cidadania, aprimorando os instrumentos como práticas imbuídas de valores públicos que comunicam, junto aos dados fiscais, concepções de Estado e de cidadania.	9. Manter a noção histórica de transparência orçamentária do Orçamento Cidadão voltada à cidadania, com foco em pessoas não especialistas.	- Seguir entregando bons recursos visuais para facilitar a compreensão do conteúdo. - Seguir informando boa visão geral da proposta orçamentária ou, no caso do OC LOA, do orçamento sancionado pelo Poder Executivo federal. - Desdobrar o OC, ao menos, em duas versões: ➤ um documento a ser incrementado a partir das demais diretrizes, voltado a pessoas não familiarizadas com o tema orçamento público, no qual a definição de transparência orçamentária deve ser ajustada, excluindo o recorte atual “pessoas interessadas em finanças públicas”.
		10. Reconhecer sua utilidade, no formato atual, a público familiarizado com o tema.	➤ outro documento a pessoas não especialistas em orçamento público, mas familiarizadas com o tema por sua participação ativa na vida política, como conselheiros em foros de políticas públicas e seus assessores, vereadores e deputados estaduais e seus assessores, bem como estudantes de disciplinas afins, como de administração pública e economia.
		11. Ampliar as potencialidades do Orçamento Cidadão por meio de articulações institucionais, permitindo compor os números com valores do projeto de país que representa.	- Intensificar o diálogo com a área de participação social do Ministério do Planejamento e Orçamento, bem como centro de governo.

		12. Reforçar o carácter democrático da seção “Prioridades”, explorando ser positivo permitir a validação das prioridades de governo perante sentimentos públicos de priorização do dinheiro coletivo.	- Conectar a apresentação do financiamento das prioridades de governo com o enfrentamento de problemas públicos (exemplo: saída do país do mapa da fome e a prioridade “Combate à fome”).
		13. Reforçar o carácter de identificação subjetiva da seção “Agendas Transversais”.	- Conectar a apresentação do financiamento das Agendas Transversais aos principais problemas públicos enfrentados pelos públicos ou temas.
	Significados subjacentes ao OC: O orçamento é do governo, e não da sociedade		
Sentidos tensionados ➤ Gasto do governo x gasto individual Sentimentos circulados nos encontros ➤ Indignação Noções de cidadania mobilizadas nos encontros ➤ Participação e sentimento de pertencimento enfraquecidos	Não se aplica. Tem maior vínculo com a própria relação entre indivíduos e Estado acumulada ao longo do tempo.	Não se aplica.	Não se aplica.

Em caso único, o enunciado “O orçamento é do governo, e não da sociedade” não está desdobrado em princípios e, conseqüentemente, tampouco em diretrizes e sugestões de ações práticas. Isso se deve ao entendimento de que esse significado subjacente ao OC adentra com mais profundidade a relação indivíduo-Estado, na medida em que aborda as percepções do campo sobre o precário retorno do governo em termos de entregas à sociedade, o que, avalia-se, não será solucionado na comunicação que o OC realiza sobre o orçamento público.

Como exposto no tópico “4.6. Síntese Descritivo-Analítica”, esse sentido comunicado pelo OC extrapolou a análise do instrumento propriamente dita, vinculando-se antes à percepção sobre o próprio orçamento público, mas que certamente atingiu a leitura e interação que as pessoas tiveram com o instrumento. Assim, ainda que sejam atendidas as demais diretrizes para redesenho do OC, e, em última instância, que se alcance uma melhor comunicação, em termos, especialmente, de compreensibilidade, utilizabilidade e ativação da cidadania, poderá seguir presente a percepção de que o orçamento público não reflete as demandas da sociedade.

Essa colocação endossa a importância da comunicação orçamentária discursivamente, assumindo o projeto de país embutido nos números, e facilitando a percepção de consonância com os valores públicos, que legitimarão ou não os valores monetários.

Diante da formulação de 13 diretrizes e suas respectivas ações práticas sugeridas, o que se percebe é que apenas um documento PDF será incapaz de conformar tantos ângulos de melhorias. As diferentes frentes abrangem multimodos de comunicação, com foco em imagens concretas, passando por vídeos e histórias em quadrinhos, bem como múltiplos públicos com necessidades específicas, tais como as pessoas idosas, pessoas com baixa ou sem visão, público familiarizado e público não familiarizado. Assim, o conjunto das diretrizes e sugestões de ações aponta para o Orçamento Cidadão como uma estratégia de comunicação e transparência orçamentárias com múltiplos recursos e pluralidade de públicos.

Ademais, o acréscimo de informações como da receita pública pode demandar articulações com outros setores, bem como a sugestão de participação de cidadãos no ciclo de elaboração do OC e diálogo com a área de participação social do governo. Ainda, a adição do elemento político certamente demandaria interações com instâncias de centro do governo.

Desse modo, o OC, como uma estratégia de comunicação plural, seria intensivo em articulações institucionais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com quinze anos de publicação ininterrupta e recentemente fortalecida com a versão do Orçamento Cidadão relativa à lei orçamentária aprovada, a trajetória do OC impressiona por se sustentar sobre um compromisso institucional com a transparência orçamentária, sem determinação em normativo.

Ao adentrar o fluxo institucional como parte da equipe responsável pela elaboração do Orçamento Cidadão, algumas indagações como servidora pública encontraram, no âmbito do mestrado profissional, a oportunidade de serem transformadas em investigação. Uma dúvida principal dizia respeito à compreensão do documento por pessoas fora do circuito técnico-especializado. Os dados de acesso à página do OC no site do MPO, com números pouco significantes, remeteram, ainda, à dúvida adicional sobre seu alcance.

A análise por meio da lente discursiva, no campo dos estudos críticos em políticas públicas, ancorou metodologicamente a **dupla valência do objetivo de pesquisa**, com uma dimensão descritivo-analítica e outra prescritiva, bem como a pluralidade de instrumentos que compuseram a estratégia de pesquisa. A escolha metodológica e o percurso analítico desta pesquisa miraram o OC como um instrumento que não apenas informa dados fiscais, mas que também constrói sentidos sobre orçamento público, sobre o Estado e sobre o lugar reservado ao cidadão nesse arranjo.

Assim, **na primeira frente, descritivo-analítica**, preocupou-se com a revisão bibliográfica de diferentes conceitos que atravessam o OC (transparência orçamentária, comunicação cidadã, cidadania e cidadania fiscal), com a construção de um quadro teórico-analítico organizador das múltiplas indagações e ângulos de abordagem sobre o instrumento, com um trabalho de campo nutrido por interações reais com pessoas diversas e, por fim, com uma síntese descritivo-analítica que buscou emergir alguns significados subjacentes ao Orçamento Cidadão a partir da interpretação de adensamentos simbólicos do material empírico.

Na construção do **quadro teórico-analítico**, o conceito de transparência orçamentária, no qual se entende o enquadramento atual do objeto de pesquisa, recebeu uma linha histórica dos marcos normativos e operacionais, apoiando situar o OC no tempo. Optou-se, ainda, por reforçar o conceito de cidadania, incorporando, além da perspectiva centrada na relação indivíduo-Estado (Costa e Ianni, 2018), abordagens que enfatizam a qualidade das relações entre os membros da sociedade, interessadas na paridade de participação em termos materiais

e culturais (Fraser, 2002), bem como a perspectiva experiencial da vida em comunidade, que demanda atributos individuais e coletivos voltados à atuação intencional na defesa de bens públicos e na desobstrução de potenciais plenos de existência (Dewey, 1927).

A articulação dessas perspectivas permitiu conformar um conceito de cidadania mais atento à disposição das pessoas para construir coletividades e consensuar interesses, em consonância com a noção do orçamento público como instância de materialidade de pactos sociais, tal qual a perspectiva que Philipps e Stewart (2009) atribuem à transparência fiscal quando destinada a cidadãos beneficiários das políticas públicas, em oposição ao conceito de transparência fiscal mobilizado nos manuais internacionais sobre o tema na década de 1990. Assim, espelhando no campo fiscal os elementos constitutivos da cidadania, nos moldes dessa construção reforçada, formou-se a categoria analítica “Expressões da Cidadania na Cidadania Fiscal”, tendo em vista que a literatura encontrada sobre cidadania fiscal, por si só, não possuía densidade em todos os elementos.

O percurso de análise foi disparado com a **investigação das mensagens de apresentação** nos OCs de 2010 a 2024, cujos textos revelaram o perfil do assinante (Secretária ou Secretário da SOF) em sua visão sobre democracia e cidadania, bem como a menor adesão expressa a esses ideários nas edições dos últimos anos. No cotejamento com os elementos extraídos dos grupos conceituais, transformados em categoria de análise e respectivas perguntas analíticas, construí um **primeiro rol de achados**, densamente crítico ao OC. Faltam-lhe, concluí nesse primeiro momento, elementos que permitam posicionar o OC em qualquer das categorias. Mesmo em transparência orçamentária, há precariedades.

A etapa seguinte, de **leitura do OC por outras pessoas**, confirmou em grande medida as críticas. Para essa interação, o formato, em rodas de conversa e entrevistas não estruturadas, privilegiou o material comunicativo, verbal e não verbal. Com perfis variados de pessoas, logrou-se obter diferentes perspectivas sobre o objeto de pesquisa. Felizmente, e inevitavelmente, novos achados foram incorporados na análise. De fato, a compreensão do conteúdo é árdua, porém não se pôde antecipar que requer mais cuidado inclusive na apresentação dos Poderes da República. De fato, os recursos visuais prestam um bom apoio ao entendimento e podem ser melhorados, contudo, a própria capa do OC imprimiu dissonância quanto ao conteúdo do documento. Ambos os exemplos revelaram nítidos tensionamentos de contextos, conceitos e sentidos naturalizados no meio burocrático, reforçados em outros achados.

Em camada mais subjetiva, o sentimento de pertencimento mobilizado na interação com o OC não era mesmo esperado, exceto de modo pontual da seção “Agendas Transversais”; entretanto, deparou-se também com indignação. O esforço de simplificar a linguagem técnica realmente foi notório, porém as críticas não trataram apenas da operacionalização dessa tradução intralinguística, mas do reconhecimento do vínculo entre os números, apresentados abstratamente, e a vivência cotidiana dos cidadãos, isto é, a dimensão política do orçamento. Ao esvaziar sua dimensão política, o instrumento reduz suas possibilidades de despertar interesse e engajamento dos indivíduos.

Em **síntese descritivo-analítica**, os achados foram reunidos em sete núcleos que informam a interpretação de significados subjacentes ao OC. Embora se destaquem preponderantemente os aspectos negativos desse instrumento, um dos significados joga luz sobre o valor que o Orçamento Cidadão, em seu formato atual, já possui; afinal, foi marcante como sua leitura logrou reduzir o desconforto para dialogar sobre orçamento público e remeteu à utilidade do OC a públicos familiarizados com o tema e já ativados em sua relação com o Estado, como vereadores e conselheiros de políticas públicas. Nesse sentido, o exercício de reflexividade, por meio da **roda de conversa com colegas** de trabalho, evidenciou que minha crítica inicial também operava como um filtro, visualizando opacamente os aspectos positivos já produzidos pelo Orçamento Cidadão.

Na frente prescritiva do objetivo de pesquisa, focou-se no direcionamento dos achados ao redesenho do OC, vinculando a camada simbólica emergente - via construção de significados subjacentes, com raízes nas categorias conceituais e nos achados contextuais - a princípios. Esses últimos, por sua vez, fundaram as diretrizes e sugestões de ações práticas. Assim, com esse percurso, e tendo em mente os níveis de ideias abordados por Schmidt (2008), buscou-se espalhar as ideias de maior generalidade, de nível filosófico e principiológico, para o nível de soluções práticas, que, neste caso, capturam sugestões específicas advindas de participantes do campo e reflexões próprias.

Diante da matriz de redesenho, a formulação de 13 diretrizes e suas respectivas ações práticas sugeridas sinalizam que apenas um documento PDF será incapaz de conformar tantos ângulos de melhorias. As diferentes frentes abrangem multimodos de comunicação, com foco em imagens concretas, passando por vídeos e histórias em quadrinhos, bem como múltiplos públicos com necessidades específicas, tais como as pessoas idosas, pessoas com baixa ou nenhuma visão, público familiarizado e público não familiarizado. Assim, o conjunto

prescritivo aponta para o Orçamento Cidadão como uma estratégia de comunicação e transparência orçamentária com múltiplos recursos e pluralidade de públicos.

Ademais, embora escape ao foco desta pesquisa, adiciona-se que o IBP recomenda esforço homólogo ao Orçamento Cidadão para os documentos de todo o ciclo orçamentário, apontando, no caso brasileiro, ao menos para a simplificação da extensa Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que poderia compor a referida estratégia de comunicação.

No âmbito do debate sobre transparência orçamentária, para utilizar o enquadramento institucional atual do OC, entende-se que esta pesquisa aporta uma nova camada de **contribuição** ao tratá-lo a partir dos seus significados subjacentes. O trabalho de campo mostrou-se fundamental para essa contribuição ao permitir jogar luz sobre o que o OC provocou em expressões verbais e não verbais no escopo do tema orçamento público, dimensões dificilmente acessíveis por meio de análises exclusivamente documentais. Entende-se contribuir, ainda, para os estudos em cidadania fiscal, ao mobilizar elementos desse conceito para além da participação social.

Entretanto, expondo **limitações** deste estudo, reconhece-se que a operacionalização das sugestões colocadas transbordaria as competências institucionais da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que, enquanto órgão meio, possui margens restritas para redefinir ou rearticular, de forma autônoma, os significados públicos comunicados pelo orçamento público federal. Isso significa que a exploração da dimensão discursiva do OC, explicitando com nitidez o projeto de país embutido nos números, demandaria articulação institucional.

Na articulação com o centro de governo, seria fundamental o entrelaçamento com o sistema de participação social. Os órgãos setoriais, executores das políticas públicas, também comporiam relevante papel paralelo, e integrado, de comunicação orçamentária acerca de seus próprios recursos.

Outra limitação relevante refere-se às deficiências do modelo de classificação e codificação dos dados orçamentários, tal como aponta Santos (2022). Em especial, a desconexão entre programas de políticas públicas e códigos orçamentários dificulta não apenas a compreensão do público não especializado, mas também a construção de narrativas socialmente significativas a partir desses dados.

Ao explorar os sentidos comunicados pelo Orçamento Cidadão, esta pesquisa posiciona o *Citizens' Budget* como um processo comunicativo e relacional, para além de informacional, em consonância com a recomendação do International Budget Partnership de que esse instrumento seja elaborado com participação social e com a provocação de Finatto e Paraguassu (2024) acerca da consideração da voz e conhecimento dos próprios destinatários.

À luz dos achados do estudo, o contato dos próprios servidores com a sociedade, mediado por um documento a ela dirigido, revela-se relevante para confrontar sentidos naturalizados no interior da burocracia e tensionar os modos de conceber e comunicar o orçamento público. Ademais, conforme indicado pela literatura que discute os aprendizados do orçamento participativo (Pontual, 2000), esse contato mobilizaria também as noções de cidadania dos próprios servidores, incidindo sobre percepções de seu papel no processo democrático.

Compreendida a importância de acionar a dimensão participativa da cidadania para a comunicação sobre o orçamento público, adentra-se o desafio de criação de espaços e tempos para esse diálogo, concretizada nesta pesquisa por meio das rodas de conversa. No entanto, o cotidiano de cidadãos e cidadãs tem pouca margem para agendas para além do trabalho formal e familiar, com benefícios incertos e difusos.

Vê-se nesse desafiador processo de abertura à participação perspectivas de complementação de futuros estudos sobre o Orçamento Cidadão.

Ao propor o redesenho do Orçamento Cidadão como um instrumento discursivo de política pública, aponta-se para que se reconheçam atuais significados subjacentes, impulsionando sua articulação com outros atores e ensejando mudanças para que seja outro o sentido por ele comunicado, alinhado à intenção declarada ao longo do tempo e impulsionador filosófico de sua criação: promotor do efetivo exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 17, n. 17, p. 188-209, 2015. Disponível em: [https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596&hl=pt-](https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596&hl=pt-BR&sa=T&oi=gsb&ct=res&cd=0&d=6765155989603448492&ei=DWAqIPYFOfRicoP8p3muQQ&scisig=AAZF9b9BcgtAwasGNKcbfPbPM2pH)

[BR&sa=T&oi=gsb&ct=res&cd=0&d=6765155989603448492&ei=DWAqIPYFOfRicoP8p3muQQ&scisig=AAZF9b9BcgtAwasGNKcbfPbPM2pH](https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596&hl=pt-BR&sa=T&oi=gsb&ct=res&cd=0&d=6765155989603448492&ei=DWAqIPYFOfRicoP8p3muQQ&scisig=AAZF9b9BcgtAwasGNKcbfPbPM2pH). Acesso em 10 de maio de 2025.

ABREU, W. M.; OLIVEIRA, M. L. A. O Orçamento Público Brasileiro como Instrumento de Política Fiscal: Processo, Instituições e Evidências. Anais do 46º Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6646b06b90bd13dabc11ddba01270d23.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2025.

ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. In PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, 372 p. Il. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf#page=14. Acesso em: 15 de maio de 2025.

BARBOSA, Alice Mouzinho. Cidadania fiscal. Curitiba: Juruá, 2005.

BIJOS, Paulo. Spending Review e Medium-Term Expenditure Framework - Caminhos Para Maior Estabilidade? In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Org.). Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. [159]-[185].

BOULLOSA, Rosana de Freitas; PERES, Janaína Lopes Pereira. The democratic transformation of public policy through community activism in Brazil. Policy & Politics, v. 50, n. 3, p. 341-361, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557321X16498834538186>. Acesso em: 12 maio 2025.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas

públicas. Publicações da Escola da AGU, p. 89, 2019. Disponível em:
https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Publ-Esc-AGU_v.11_n.04.pdf#page=89.
Acesso em: 26 de maio de 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência: o que é e como funciona. [s.d.]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>.
Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 01 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Exposição de Motivos nº 19, de 11 de abril de 2019. Brasília: PR, 2019a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão. [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/orcamento-cidadao>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. SIOP - Áreas de Acesso Público. Manuais do SIOP. [s.d.]a. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acesso_publico:novo_acesso_publico. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Como utilizar o TT. [s.d.]b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/o-portal/como-utilizar-o-tt>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. SIGA Brasil: sistema de informações sobre orçamentos públicos em saúde, educação e outras áreas. [s.d.]c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Sobre o portal Tesouro Transparente. [s.d.]d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/o-portal>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Canal Orçamento Fácil - Vídeo 01: a série de animação desenvolvida pelo Senado sobre orçamento público. [s.d.]e. Vídeo (YouTube). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bs4hs8tfVHI>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão 2022. [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2022/ploa/OrcamentoCidadao11.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão 2023. [2022]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Orcamento_Cidadao_2023.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão 2024. [2023]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/ploa_2025_orcamento_cidadao_2024_09_01.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão 2025. [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa/ploa_2025_orcamento_cidadao_2024_09_01-21h.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Planejamento adota transparência com linguagem acessível à população. [2025a]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/planejamento-adota-transparencia-com-linguagem-acessivel-a-populacao>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [2025b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115263.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

CAMPEDELLI, Laura. 11 - Transparência e cidadania fiscal no século XXI: relato das pesquisas do núcleo de estudos fiscais da FGV Direito SP. In: SANTI, Eurico. Direito Tributário sob curadoria de Eurico Marcos Diniz de Santi. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/11-transparencia-e-cidadania-fiscal-no-seculo-xxi-relato-das-pesquisas-do-nucleo-de-estudos-fiscais-da-fgv-direito-sp/1341592745>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. "Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão." (2008). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180153>. Acesso em: 10 fev. 2025

CHALITA, Gabriel Benedito Isaac; e LEVY, Wilson. Democracia, cooperação e cidadania. Revista Jurídica, v. 4, n. 57, p. 422-441, 2019. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RevJur/article/view/25127/18416>. Acesso em: 10 de novembro de 2024

CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. Revista Consultor Jurídico, 17 mar. 2014. Publicado no site do Tesouro Nacional em: 31 mar. 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=31>. Acesso em: 14 mai. 2025.

COMITÊ NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE FAZENDA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (COMSEFAZ). Estados aprovam Programa Nacional de Educação Fiscal e buscam parceria com FNDE. [s.d.]. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/estados-aprovam-programa-nacional-de-educacao-fiscal-e-buscam-parceria-com-fnde/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zöllner. O conceito de cidadania. In: Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018. 122 p. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788568576953>. Acesso em: 25 abr. 2025.

COUTO, Leandro Freitas (org.); RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). Governança orçamentária no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em 15 de abril de 2025.

CUNHA, Flávia Pinto da. Transparência do orçamento público no Poder Legislativo Federal: informações disponíveis à sociedade na internet. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Transpar%C3%Aancia%20do%20or%C3%A7amento%20p%C3%ABlico%20no%20poder%20legislativo%20federal_%20informa%C3%A7%C3%B5es%20dispon%C3%ADveis%20%C3%A0%20socie.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

DA COSTA PORTO, Ana Maria; DE MOURA BORGES, Antônio. O exercício da cidadania fiscal. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 2, n. 2, p. 21-39, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/1624/2094>. Acesso em: 10 de março de 2025.

DE AZEVEDO GONZAGA, A., Labruna, F., & Maximo Magalhães, K. (2024). Uma reflexão sobre o conceito de cidadania de Aristóteles, o atual e os grupos minoritários.

Aufklärung: Journal of Philosophy, 11(1), p.41-50. Disponível em:
<https://doi.org/10.18012/arf.v11i1.68046>. Acesso em: 5 de novembro de 2024.

DE MATTOS, Pedro Lincoln CL. A entrevista não estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. Revista de Administração Pública-RAP, v. 39, n. 4, p. 823-846, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241021497001.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2025.

DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos et al.. Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. Acesso em: 18 de outubro de 2025.

DEWEY, John. (1927a). O público e seus problemas: Em busca da grande comunidade. Biblioteca John Dewey. Disponível em: <http://escoladeredes.net/group/bibliotecajohndewey>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

DEWEY, John. (1927b). O público e seus problemas: Em busca do público. Biblioteca John Dewey. Disponível em: <http://escoladeredes.net/group/bibliotecajohndewey>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO ONLINE. Cidadania. [s.d.]. Disponível em:
<https://www.dicionarioetimologico.com.br/cidadania/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

DO NASCIMENTO, Edna Maria Magalhães. Pragmatismo: uma filosofia da ação. Redescrições, v. 3, n. 1, 2011. Disponível em:
<https://revistas.ufrj.br/index.php/Redescricoes/article/view/15278>. Acesso em: 16 de maio de 2025.

DURNOVÁ, Anna; FISCHER, Frank; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives, p. 35-56, 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Inovação cidadã: estratégias públicas para coprodução do bem comum. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8480/1/Inova%c3%a7%c3%a3o%20cidad%c3%a3_compressed.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. European Parliamentary Research Service. Participatory budgeting: A pathway to inclusive and transparent governance (Briefing No. 762412). Brussels: EPRS, 2024. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762412/EPRS_BRI%282024%29762412_EN.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. Ciclo orçamentário brasileiro. 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%cc%a7amenta%cc%81rio%20brasileiro.pdf. Acesso em 22 de maio de 2025.

FILHA, Mirelli Rodrigues Correia. A Linguagem Simples em documentos oficiais: inclusão ou limitação da autonomia crítica? In: MENDONÇA, KATHERINE DE ALBUQUERQUE (org); DA SILVA, ROSANGELA BARROS (org). Desafios e perspectivas na comunicação cidadã: Linguagem Simples em foco. Aracaju (SE): Criação Editora, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Rosangela-Silva-7/publication/390842744_Desafios_e_perspectivas_na_comunicacao_cidada_Linguagem_Simples_em_foco/links/6800266f60241d51400d63e3/Desafios-e-perspectivas-na-comunicacao-cidada-Linguagem-Simples-em-foco.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2025.

FINATTO, Maria José Bocorny. Da linguagem simples à acessibilidade textual e terminológica - um percurso com e na Linguística. In: Silva, Adelaide HP, Xoán Carlos Lagares, and Marcus Maia (org). LINGUAGEM SIMPLES PARA QUEM? A comunicação cidadã em debate. Editora da Abralín, 2024. Disponível em: https://editora.abralin.org/wp-content/uploads/2024/11/Linguagem-simples-para-quem_PDF.pdf. Acesso em: 10 de março de 2025.

FINATTO, Maria José Bocorny; PARAGUASSU, Liana Braga (org.). Acessibilidade textual e terminológica. Uberlândia: EDUFU, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/35193/1/eClasse_Acessibilidade_Textual.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Revista crítica de ciências sociais, n. 63, p. 07-20, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.1250>. Acesso em 10 de outubro de 2024.

FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. Revista da CGU, v. 8, n. 13, p. 31-51, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34412>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GIACOMONI, James. Orçamento público. In: Orçamento público. 1992. p. 230-230. Editora Atlas. 15ª ed. São Paulo, 2010

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Metodologia: orçamento & direitos: referenciais políticos e teóricos. Brasília, DF: INESC, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (IBP). Open Budget Survey 2006. Washington, DC: International Budget Partnership, 2006. Disponível em: <https://internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2006/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Guide to transparency in government budget reports: why are budget reports important and what should they include? Washington, DC: International Budget Partnership, 2010. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2025.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. Citizens' Budget Guide 2012, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens' Budgets, April 2012, <http://internationalbudget.org/whatwe-do/major-ibp-initiatives/openbudget-initiative/obi-research/guides/>.

JARDIM, J. M. (2012). A lei de acesso à informação pública: dimensões políticas-informacionais. *Tendências Da Pesquisa Brasileira Em Ciência Da Informação*, 5(1). Recuperado de <https://revistas.ancib.org/tpbci/article/view/266>.

JESUS, Lucas dos Santos Prado de. Linguagem Simples: a rigidez em relação aos princípios e diretrizes presentes no documento que a norteia. In: MENDONÇA, KATHERINE DE

ALBUQUERQUE (org); DA SILVA, ROSANGELA BARROS (org). Desafios e perspectivas na comunicação cidadã: Linguagem Simples em foco. Aracaju (SE): Criação Editora, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Rosangela-Silva-7/publication/390842744_Desafios_e_perspectivas_na_comunicacao_cidada_Linguagem_Simples_em_foco/links/6800266f60241d51400d63e3/Desafios-e-perspectivas-na-comunicacao-cidada-Linguagem-Simples-em-foco.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2025.

LUCCHESI, Roselma; BARROS, Sônia. A utilização do grupo operativo como método de coleta de dados em pesquisa qualitativa. Revista Eletrônica de Enfermagem, v. 9, n. 3, p. 7505-7505, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ree.v9i3.7505>. Acesso em: 5 de agosto de 2025.

MENDONÇA, Katherine de Albuquerque (org); DA SILVA, Rosangela Barros (org). Desafios e perspectivas na comunicação cidadã: Linguagem Simples em foco. Aracaju (SE): Criação Editora, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Rosangela-Silva-7/publication/390842744_Desafios_e_perspectivas_na_comunicacao_cidada_Linguagem_Simples_em_foco/links/6800266f60241d51400d63e3/Desafios-e-perspectivas-na-comunicacao-cidada-Linguagem-Simples-em-foco.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2025.

MENDONÇA, Luccas. 17 - Fundamentos jurídicos de transparência e cidadania fiscal: do direito de informação do contribuinte ao dever e prestação de contas do Estado. In: SANTI, Eurico. Direito Tributário sob curadoria de Eurico Marcos Diniz de Santi. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/17-fundamentos-juridicos-de-transparencia-e-cidadania-fiscal-do-direito-de-informacao-do-contribuinte-ao-dever-de-prestacao-de-contas-do-estado/1341592760>. Acesso em 10 de maio de 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2024.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

NOGUEIRA, Larissa Takla De Biase. A Cidadania Fiscal No Estado Democrático De Direito Brasileiro. Clube de Autores, 2023.

OLIVEIRA, Márcio Luiz de Albuquerque. "Orçamento-Cidadão: fundamento teórico e exercício prático." (2010).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Best Practices for Budget Transparency. Paris: OECD, 2002. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2025.

PATTANAYAK, Sailendra. Fiscal Transparency Handbook (2018). International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/9781484331859.xml?rskey=DhDb13&result=1>. Acesso em 10 de maio de 2025.

PETRIE, Murray., & SHIELDS, J. (2010). Producing a citizens' guide to the budget: Why, what and how? OECD Journal on Budgeting, 2, 1-13. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/11/oecd-journal-on-budgeting-volume-2010-issue-2_g1ghb906/budget-v10-2-en.pdf#page=77. Acesso em 15 de abril de 2025.

PHILIPPS, Lisa; STEWART, Miranda. Fiscal transparency: global norms, domestic laws, and the politics of budgets. Brooklyn Journal of International Law, v. 34, p. 797-826, 2009.

PINHEIRO, L. R. Rodas de conversa e pesquisa: reflexões de uma abordagem etnográfica. Pro-Posições, v. 31, e20190041, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2019-0041>. Acesso em: 25 abr. 2025.

PINTO, J. M. DE R. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. Paidéia (Ribeirão Preto), n. 8-9, p. 77-96, fev. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-863X1995000100007>. Acesso em: 18 de novembro de 2024

PONTUAL, Pedro et al. O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado. Unpublished doctoral dissertation. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

REIS, L. C. (2018). Transparência orçamentária e controle de políticas públicas: uma análise comparada sobre a disponibilidade de informações orçamentárias no Brasil e no mundo e sua correlação com o aperfeiçoamento da qualidade do gasto público. Ministério Público Do Estado De Minas Gerais, (31). Disponível em:

<https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/article/view/282>. Acesso em 15 de abril de 2025.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CORRÊA, Filipe Souza. Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas: a metrópole do Rio de Janeiro. *Sociologias*, v. 14, p. 156-193, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200006>. Acesso em 14 de maio de 2025.

ROEDEL, Patricia. Manual de linguagem simples [recurso eletrônico]: como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2024. Disponível em: Manual de linguagem simples : como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam. Acesso em: 12 de maio de 2025.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 13 jun. 2024.

SÁEZ, Horacio Capel. A modo de introducción: los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis. *Mediterráneo económico*, n. 3, p. 9-22, 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-AModoDeIntroduccion-2159515.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2025.

SANTOS, Adiel Lopes dos. Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os poderes executivo e legislativo. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-23-2016-carater-da-lei-orcamentaria-anual-e-suas-implicacoes-no-equilibrio-de-forca-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo>. Acesso em: 17 de maio de 2025.

SANTOS. Barbara Cristina Soares. Os limites da Teoria do Reconhecimento: A teoria crítica de Nancy Fraser. VII Seminário Discente de Pós-graduação. Ciências Políticas USP. 2012. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/1905-2499-1-PB.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2024.

SANTOS, Rita Leal. A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023 (Orçamento em discussão, n. 47). Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-47-2022-a-mulher-no-orcamento-evidencias-sobre-transparencia-materialidade-transversalidade-e-desempenho-do-orcamento-sensivel-a-genero-no-governo-federal-no-periodo-de-2019-a-2023>. Acesso em: 03 nov. 2025

SCHWARTZ-SHEA, Peregrine; YANOW, Dvora. Interpretive research design: Concepts and processes. Routledge, 2012.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: Understanding policy in context. In: *Handbook of critical policy studies*. Edward Elgar Publishing, p. 171-189, 2015.

SILVA, Adelaide HP, LAGARES, Xoán Carlos e MAIA, Marcus (org). LINGUAGEM SIMPLES PARA QUEM? A comunicação cidadã em debate. Editora da Abralin, 2024. Disponível em: https://editora.abralin.org/wp-content/uploads/2024/11/Linguagem-simples-para-quem_PDF.pdf. Acesso em: 10 de março de 2025.

SILVA, Isabel Soares; VELOSO, Ana Luísa; KEATING, José Bernardo. Focus group: Considerações teóricas e metodológicas. *Revista Lusófona de educação*, n. 26, p. 175-189, 2014. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/32357>. Acesso em: 14 de agosto de 2025.

SOBOTTKA, E.; SAAVEDRA, G.; ROSA, V. D. Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público. 2023. Edição revista e ampliada. Disponível em: <https://oikoseditora.com.br/files/Dizer%20a%20sua%20palavra%20-%20E-book.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Escola de Frankfurt. [s.d.]. Disponível em: <https://www.fflch.usp.br/170937>. Acesso em: 25 abr. 2025.

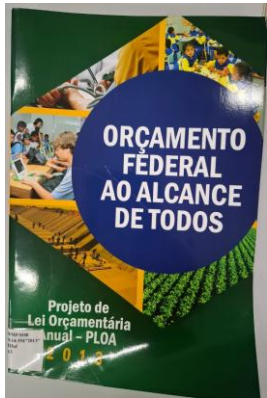
VALLE, José del, LAGARES, Xoán Carlos. Comunicação Cidadã: uma questão glotopolítica. In: Silva, Adelaide HP, Xoán Carlos Lagares, and Marcus Maia (org). LINGUAGEM SIMPLES PARA QUEM? A comunicação cidadã em debate. Editora da Abralin, 2024. Disponível em: https://editora.abralin.org/wp-content/uploads/2024/11/Linguagem-simples-para-quem_PDF.pdf. Acesso em: 10 de março de 2025.

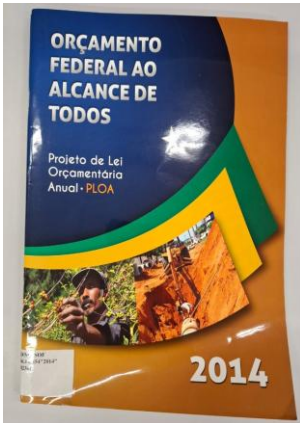
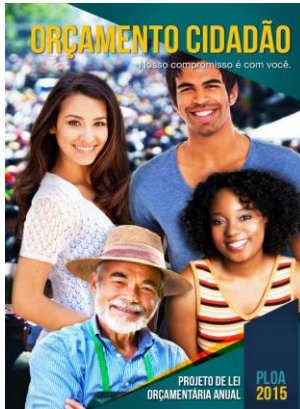
ZIGONI, Carmela; MORONI, José Antônio. Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Org.). Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. [831]-[850].

APÊNDICES

Apêndice A – Mensagens de apresentação do OC (2010 a 2024)

Ano	Ano do PLOA	Capa	Secretária (o)	Apresentação do Orçamento Cidadão
2010	2011		Célia Corrêa	"O orçamento é o documento que estabelece em que serão aplicados os impostos e outras receitas que o governo arrecada. Entender como esta atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o efetivo exercício da cidadania. Nos últimos anos tem sido cada vez maior a exigência de transparência nos assuntos de interesse público, especialmente nas questões econômicas e financeiras do governo. Informar ao público é fundamental para o controle social do Estado. No entanto, trata-se também de um desafio expressivo para aqueles que se encarreguem deste propósito. Trata-se de operar um conjunto de dados demasiadamente extenso e de alta complexidade. Fornecer os dados brutos do governo sem agregação e análise será de pouca valia para a compreensão de seu significado. Por outro lado, qualquer tentativa de simplificação reduz o conteúdo disponibilizado. Outro desafio é superar a linguagem técnica usualmente utilizada pelas organizações que lidam diretamente com o orçamento público de forma a facilitar ao cidadão melhor compreensão da matéria. Assim, este documento simplificado é um esforço que visa contribuir para que o País gradualmente vença o desafio de constituir uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos. Com este objetivo, destacamos as programações mais relevantes que o Governo Federal planeja executar em 2011, classificadas segundo as principais funções do governo. Sabemos que um documento dessa natureza sempre será limitado e jamais suprirá integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União. Afinal, trata-se de uma síntese. Porém, esperamos que esta referência inicial permita ao cidadão conhecer os números da proposta para o orçamento de 2011 e se motivar para ampliar seus conhecimentos sobre a matéria e influir futuramente na aprovação e execução da despesa pública." (BRASIL, 2010)

2011	2012		Célia Corrêa	Em 2010, a Secretaria de Orçamento Federal publicou o documento "Orçamento Federal ao Alcance de Todos", contendo o orçamento público da União previsto para 2011. Agora, em agosto de 2011, apresentamos a segunda edição de acordo com o orçamento proposto ao Congresso Nacional para 2012. Além das atualizações, aperfeiçoamos o Orçamento Federal ao Alcance de Todos 2012, para tornar ainda mais compreensível o processo de elaboração orçamentária, os valores globais e a finalidade dos recursos direcionados às áreas de atuação governamental. O objetivo deste orçamento simplificado, podendo ser também chamado de "orçamento-cidadão", é contribuir para a formação de uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos. É no orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo Governo Federal para atender às necessidades da população, nas áreas da saúde, da agricultura, da educação e de todas as outras. Entender como esta atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania. Sabemos ainda que um documento dessa natureza sempre será limitado e jamais suprirá integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União. Afinal, trata-se de uma síntese. Porém, esperamos que esta referência inicial permita ao cidadão conhecer a proposta para 2012, motivando-o a ampliar seus conhecimentos sobre a matéria e influir futuramente na aprovação e execução da despesa pública. No Brasil democrático, redutor das desigualdades e em acelerado desenvolvimento, é crescente o número de cidadãos que procuram se informar sobre a receita pública, obtida a partir do esforço de cada brasileiro, e a despesa pública, que produz bens e serviços necessários. A você, leitor, que certamente é um deles, desejamos uma boa leitura. (BRASIL, 2011)
2012	2013		Célia Corrêa	Idem à mensagem de apresentação do ano anterior (com atualização do ano apenas) (BRASIL, 2012)

2013	2014		Célia Corrêa	Idem à mensagem de apresentação do ano anterior (com atualização do ano apenas). (BRASIL, 2013)
2014	2015		José Roberto Fernandes Júnior	Manter a população informada é uma importante tarefa do governo. Um dos desafios governamentais é superar a linguagem técnica usualmente utilizada de forma a permitir que o cidadão tenha melhor compreensão da matéria orçamentária. É com o intuito de melhorar esta compreensão e aumentar a transparência das ações de governo que a Secretaria de Orçamento Federal publica, desde 2011, uma versão simplificada do Projeto de Lei Orçamentária Anual enviado ao Congresso Nacional em cada ano. O objetivo deste orçamento simplificado é contribuir para a formação de uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos. É no orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo Governo Federal para atender às necessidades da população, nas diversas áreas, tais como saúde, agricultura, educação e segurança. Entender como esta atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania. Por se tratar de uma síntese, um documento dessa natureza sempre será limitado e jamais suprirá integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União. Porém, espero que esta referência inicial permita ao cidadão conhecer a proposta para 2015, motivando-o a ampliar seus conhecimentos sobre a matéria e influir futuramente na aprovação e execução da despesa pública. No Brasil democrático, redutor das desigualdades e em acelerado desenvolvimento, é crescente o número de cidadãos que procuram se informar sobre a receita pública, obtida a partir do esforço de cada brasileiro, e a despesa pública, que produz bens e serviços necessários. A você, leitor, que certamente é um deles, desejo uma boa leitura. (BRASIL, 2014)

2015	2016		Esther Dweck A sociedade brasileira fez uma opção pela democracia como condição para o desenvolvimento. Por isso, as ações do Estado devem ampliar e fortalecer a democracia, de modo que ela seja um elemento catalisador do desenvolvimento social e econômico. O Orçamento é fundamental nesse processo porque, além de prever o que será feito com os recursos públicos, ele escolhe a forma de comunicar isso para as pessoas. Significa que a estrutura de informações da Lei Orçamentária Anual tem o poder de revelar o que o governo pretende realizar e quanto será gasto. A nossa opção por editar esta versão mais simples e resumida do Orçamento é uma tentativa de aumentar a compreensão das pessoas sobre os dilemas e as escolhas fundamentais do Governo Federal, garantindo a elas o exercício mais pleno da cidadania. Compartilhar as informações do Orçamento por meio de uma comunicação mais efetiva é fundamental porque contribui para viabilizar novos canais de participação, amplia as possibilidades para que as pessoas acompanhem as ações do Governo Federal e ainda ajuda a ensejar o consenso em torno dos principais desafios do Brasil. Nesse sentido, a informação deve facilitar o diálogo e incentivar narrativas a partir das fontes mais cristalinas para viabilizar uma comunicação plena, capaz de criar novas possibilidades a partir de olhares diferentes. Uma comunicação viva, interativa e que valorize a diversidade, alimentando a democracia. A escolha da democracia como pilar do desenvolvimento implica na implementação de políticas que desconcentrem a renda, o conhecimento e o poder. É nessa linha que eu tenho a satisfação de apresentar esta edição, que traz inovações editoriais para qualificar a comunicação e tornar a leitura mais agradável. Ajude a melhorar este instrumento, acesse o endereço indicado ao final desta publicação e dê a sua opinião. (BRASIL, 2015)
------	------	---	--

2016	2017		George Soares	Manter a população informada é uma importante tarefa do governo. Um dos desafios governamentais é superar a linguagem técnica usualmente utilizada de forma a permitir que o cidadão tenha melhor compreensão da matéria orçamentária. É com o intuito de melhorar essa compreensão e aumentar a transparência das ações de governo que a Secretaria de Orçamento Federal publica, desde 2010, uma versão simplificada do Projeto de Lei Orçamentária Anual enviado ao Congresso Nacional em cada ano. O objetivo deste orçamento simplificado é contribuir para a formação de uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos. É no orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo governo federal para atender às necessidades da população nas diversas áreas, tais como saúde, agricultura, educação e segurança. Entender como essa atividade funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania. Por se tratar de uma síntese, um documento dessa natureza não tem a intenção de suprir integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União. Porém, esperamos que esta referência inicial permita ao cidadão conhecer a proposta para 2017, motivando-o a ampliar seus conhecimentos sobre a matéria e influir futuramente na aprovação e execução da despesa pública. Acreditamos que este Orçamento Cidadão, baseado no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017, contribui para a transparência das ações do governo federal, permitindo ao cidadão uma melhor compreensão do que está sendo feito pelo governo e de onde vêm os recursos para tais aplicações. (BRASIL, 2016)
2017	2018		George Soares	Idem.

2018	2019		George Soares	Idem.
2019	2020		George Soares	Idem.

2020	2021		George Soares	Idem.
2021	2022		Ariosto Antunes Culau	O processo de orçamento público tem uma relevância ímpar na democracia brasileira. Ele é construído com base na interlocução entre os Poderes, com ampla publicidade. Nesse cenário, é fundamental que se amplie o debate, proporcionando oportunidades para que mais cidadãos se apropriem da temática e assim se tornem aptos a exercerem maior controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos. Ao longo de seus onze anos de história, o Orçamento Cidadão tem-se consolidado como um instrumento de diálogo da Secretaria de Orçamento Federal com a sociedade brasileira. Isso porque ele apresenta, com linguagem simples e com transparência, a proposta do Poder Executivo para destinação dos recursos arrecadados em cada ano. Nesta edição, o leitor-cidadão pode compreender melhor a proposta do Governo Federal para diversas áreas, como saúde, educação, agricultura e segurança no Projeto de Lei Orçamentária de 2022. Ela também sistematiza aspectos gerais sobre o orçamento público, seus prazos e seus processos. Dado seu conteúdo panorâmico, o documento é um excelente ponto de partida para ampliar os conhecimentos sobre esse importante assunto. Entender como o orçamento funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania. (BRASIL, 2021)

2022	2023		Ariosto Antunes Culau	O orçamento público reflete decisões sobre como o dinheiro que o cidadão paga de tributos será destinado para as políticas públicas. Neste contexto, as estratégias orçamentárias abertas e a interlocução entre os Poderes são essenciais para a boa governança, uma vez que fornecem oportunidades para que os cidadãos conheçam a temática e, assim, tornem-se mais aptos para o exercício do controle social das políticas públicas e dos recursos investidos. Desde 2010, o Orçamento Cidadão é um instrumento de diálogo entre a Secretaria de Orçamento Federal e a sociedade brasileira. Isso porque ele apresenta, com linguagem simples e com transparência, a proposta do Poder Executivo para destinação dos recursos a serem arrecadados no ano subsequente. Nesta edição, o cidadão poderá compreender melhor a proposta do Governo Federal para diversas áreas, ou funções de governo, (como, por exemplo, saúde, educação, transporte e segurança) no Projeto de Lei Orçamentária de 2023. Ela também apresenta aspectos como a questão fiscal e outras fontes de financiamento. Dado seu conteúdo panorâmico, este documento é um ponto de partida para ampliar os conhecimentos sobre o orçamento público. No corpo do texto são apresentadas referências fundamentais para que todos os interessados possam se aprofundar no tema. Entender como o orçamento funciona e participar de sua condução, direta ou indiretamente, é uma condição essencial para o exercício da cidadania. Seção “Por que um Orçamento Cidadão?” Historicamente, o orçamento público vem sendo uma importante ferramenta de controle social, permitindo que a sociedade tenha acesso a informações de finanças públicas sobre como o Estado está planejando e executando as políticas públicas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve mudanças institucionais significativas no âmbito da abertura do sistema orçamentário. Em 2000, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe mais um incremento qualitativo sobre a transparência. Transparência fiscal costuma ser associada à disponibilização significativa de informações fiscais relevantes de maneira oportuna, clara, compreensível e sistemática (vide https:// fiscaltransparency.net/). Nesse contexto, dois princípios orçamentários constitucionais brasileiros são essenciais. Por um lado, a publicidade, que obriga a geração sistemática de conhecimento oportuno sobre o orçamento. Por outro lado, a clareza, que impõe a necessidade de o orçamento ser discriminado em linguagem compreensível e clara. Já a LRF, logo em seu primeiro artigo, menciona que a responsabilidade na gestão fiscal implica em ação transparente. De um modo amplo, a LRF elenca mecanismos de transparência da gestão fiscal. Além disso, impõe que os dados de receita e despesa sejam discriminados publicamente. Ademais, as prestações de contas das autoridades governamentais devem estar facilmente disponíveis
------	------	--	-------------------------------------	--

				para consulta e apreciação de qualquer cidadão. Ainda que transparente, a discussão orçamentária tende a ser restrita aos técnicos. Segundo a Parceria Internacional para o Orçamento - IBP, a sociedade deve ter acesso a informações orçamentárias com linguagem e formato simples, de maneira que pessoas comuns possam compreender e apreciar. Alinhando-se às melhores práticas internacionais, o Orçamento Cidadão supre essa lacuna, constituindo uma importante ferramenta para tornar as informações orçamentárias acessíveis à sociedade tão logo o Projeto de Lei Orçamentária elaborado pelo Poder Executivo seja entregue ao Congresso Nacional para apreciação. (BRASIL, 2022)
2023	2024		Paulo Bijos	O Orçamento Cidadão apresenta à sociedade os documentos integrantes do processo orçamentário anual de maneira descomplicada. Desde 2010, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento – SOF/MPO publica o Orçamento Cidadão relativo à proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional: o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA. Neste ano, a SOF também publicará o Orçamento Cidadão relativo ao Orçamento aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República: a Lei Orçamentária Anual – LOA. Na busca por alinhar o Orçamento Cidadão às melhores práticas internacionais, promovemos mudanças tanto no conteúdo quanto na forma de apresentação e divulgação da publicação deste ano. O texto está mais simples e direto e os números são apresentados de maneira gráfica e visual, o que facilita a compreensão. Atentos ao alcance do documento, as informações do Orçamento Cidadão – PLOA 2024 serão oferecidas em mais um formato, além desta publicação: uma versão digital acessível por meio do ícone pelo Painel do Orçamento Federal ou diretamente na página do Orçamento Cidadão Digital. Na realização de tais aprimoramentos, contamos com a contribuição da Secretaria-Geral da Presidência da República, com destaque para os Assessores de Participação Social e Diversidade e para a Secretaria Nacional de Participação Social. É um compromisso de nossa gestão ampliar a transparência orçamentária, permitindo às cidadãs e aos cidadãos de todo o país compreender e acompanhar como os recursos arrecadados pelo Estado estão sendo aplicados a cada ano. Convido todas as pessoas a conhecerem e divulgarem o novo Orçamento Cidadão! (BRASIL, 2023)

2024	2024 - LOA		Paulo Bijos	O Orçamento Cidadão apresenta à sociedade os documentos integrantes do processo orçamentário anual de maneira descomplicada. Desde 2010, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento – SOF/MPO publica o Orçamento Cidadão relativo à proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional: o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA. Neste ano, a SOF também publica o Orçamento Cidadão relativo ao Orçamento aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República: a Lei Orçamentária Anual – LOA. Na busca por alinhar o Orçamento Cidadão às melhores práticas internacionais, o texto é simples e direto e os números são apresentados de maneira gráfica e visual, o que facilita a compreensão. Atentos ao alcance do documento, as informações do Orçamento Cidadão - 2024 serão oferecidas em mais um formato, além desta publicação: uma versão digital acessível por meio do ícone pelo Painel do Orçamento Federal ou diretamente na página do Orçamento Cidadão Digital É um compromisso de nossa gestão ampliar a transparência orçamentária, permitindo às cidadãs e aos cidadãos de todo o país compreender e acompanhar como os recursos arrecadados pelo Estado estão sendo aplicados a cada ano. Convido todas as pessoas a conhecerem e divulgarem o novo Orçamento Cidadão! (BRASIL, 2024a)
2024	2025 - PLOA		Clayton Montes	O Orçamento Cidadão apresenta à sociedade os documentos integrantes do processo orçamentário anual de maneira descomplicada. Desde 2010, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento - SOF/MPO publica o Orçamento Cidadão relativo à proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional: o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA. A partir de 2023, a SOF passou a publicar ainda o Orçamento Cidadão relativo ao Orçamento aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República: a Lei Orçamentária Anual - LOA. Este ano, a fim de oferecer uma visualização mais interativa, as informações do Orçamento Cidadão - PLOA 2025 serão disponibilizadas também no painel Orçamento em Números. Consideramos a transparência orçamentária um valor e, por isso, trabalhamos a cada ano em inovações que permitem às cidadãs e aos cidadãos de todo o país melhor compreender e acompanhar como os recursos arrecadados pelo Estado estão sendo aplicados. Convido todas as pessoas a conhecerem e divulgarem o Orçamento Cidadão! (BRASIL, 2024b)

Apêndice B – Roteiros das rodas de conversa
Grupo 1

Momentos	Atividades	
1º momento - Aproximação com o tema orçamento público		Duração – 2h30
Recepção	Chegança: - formulário de perfil anonimizado (Qr CODE, link via zap e papel); - TCLE; - Wifi ENAP.	10min
Momento Apresentação	- Apresentação da pesquisa (uma troca sobre comunicação do orçamento público para a sociedade), pesquisadora e relatores; - pacto de funcionamento (celular silencioso, diálogo respeitoso, franqueza, gravação de alguns momentos, preservação da identidade, uso na pesquisa de forma anônima e agregada), - Dinâmica de abertura (bola) - nome, algo sobre si, seu último "encontro com o Estado" - em pé.	20min
Momento Aquecimento sobre o tema	- Roda de conversa: "qual desses serviços vocês acham que é mais caro?"	40min
	- Divisão em 3 subgrupos: "o Presidente entregou no final de agosto uma proposta de orçamento das políticas públicas para 2026, coloquem na cartolina: - o que vocês sabem sobre essa proposta, custo das principais políticas públicas, como SUS, SUAS, Educação, Segurança Pública. Pode pesquisar no celular."	
	- Grupos apresentam o que colocaram na cartolina, outros grupos podem comentar. 5 min para cada grupo. - O que vocês gostariam de saber e não ouviram falar e nem encontraram na pesquisa	

Momento Análise OC	- Cada mesa recebe exemplares do OC. Em outra cartolina, anotam pontos fortes e fracos sobre o documento.	40min
	- Grupos apresentam o que colocaram na cartolina, outros grupos podem comentar. 8 min para cada grupo.	
Momento Despedida	Agradecimentos. Perguntas finais: - Acham que vão ler o OC no ano que vem? - Como vocês se identificam como grupo?	20min

Grupos 2 e 3

Momentos	Atividades	Duração – 1h30
Recepção	Chegança (minha): - formulário de perfil anonimizado (Qr CODE, link via zap e papel); - TCLE (incluir autorização de imagens, apenas na pesquisa);	10min
Momento Apresentação	- Apresentação da pesquisa (uma troca sobre comunicação do orçamento público para a sociedade). - Pacto de funcionamento (celular silencioso, diálogo respeitoso, franqueza, gravação de alguns momentos, imagens, preservação da identidade, uso na pesquisa de forma anônima e agregada).	5 min
Momento Aquecimento	- Roda de conversa: 1.O que lhes vem à mente quanto ao tema orçamento público, tanto em relação às sensações quanto em relação às informações orçamentárias? Buscar no celular onde encontrar o gasto do governo federal com principais sistemas públicos. 3. Alguém encontrou o OC?	25min
Momento Análise do OC	- Divisão em 3 subgrupos: cada mesa recebe exemplares do OC e cartolinas, anotam pontos fortes e fracos sobre o documento.	50min
	- Grupos apresentam o que colocaram na cartolina, outros grupos podem comentar. 5 min para cada grupo.	

Grupo 4

Momentos	Atividades	Duração – 2h00
Recepção	Chegança: - formulário de perfil anonimizado (Qr CODE, link via zap e papel); - TCLE (incluir autorização de imagens, apenas na pesquisa).	10 min
Momento Apresentação	- Apresentação da pesquisa (uma troca sobre comunicação do orçamento público para a sociedade); - pacto de funcionamento; - quebra-gelo de apresentação.	10 min
Momento Aquecimento	- Roda de conversa: 1. O que lhes vem à mente quanto ao tema orçamento público, tanto em relação às sensações quanto em relação às informações orçamentárias? Buscar no celular onde encontrar o gasto do governo federal com principais sistemas públicos. 3. Alguém encontrou o OC?	20min
Momento Análise do OC	- Divisão em 3 subgrupos: cada mesa recebe exemplares do OC e cartolinas, anotam pontos fortes e fracos sobre o documento.	30min
	- Grupos apresentam o que colocaram na cartolina, outros grupos podem comentar. 5 min para cada grupo.	30min
Momento Despedida	- Vão ler novamente no próximo ano? - Agradecimento.	20 min