



## **2. Novas Abordagens do Orçamento Público**

**Menção Honrosa**

**Welles Matias de Abreu**

(representante)

**Ricardo Corrêa Gomes**

**O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?**

IV Prêmio SOF de Monografias

Título da Monografia

**O Orçamento Público Brasileiro  
e a Perspectiva Emancipatória:  
existem evidências empíricas que  
sustentam esta aproximação?**

*Tema II – Novas Abordagens do Orçamento Público*

Brasília, Maio de 2011

## IV Prêmio SOF de Monografias

**Título da Monografia: *O Orçamento Público Brasileiro e a Perspectiva Emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?***

### ***Tema II – Novas Abordagens do Orçamento Público***

#### **RESUMO**

A finalidade do presente trabalho é analisar as características do processo orçamentário brasileiro diante da perspectiva do planejamento emancipatório. Para tanto, são utilizadas as teorias sobre formulação estratégica, orçamento público, planejamento emancipatório e desenvolvimentismo. A metodologia utilizada para o estudo de caso em questão é do tipo qualitativo descritivo, com características ontológicas construtivistas e epistemológicas interpretacionistas. Os dados são coletados por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, além da realização de entrevistas abertas. Os dados oriundos das entrevistas estão agrupados em categorias para análises de conteúdo e realização de triangulações com os dados provenientes das pesquisas bibliográficas e documentais. São apresentados os resultados das análises com relação às características do orçamento brasileiro, discriminando as suas evidências e oportunidades, sob a perspectiva emancipatória. Por fim, registra-se que esta pesquisa contribui com a produção de conhecimento na área da teoria do planejamento, uma vez que apresenta evidências empíricas da teoria do planejamento emancipatório no processo orçamentário brasileiro, sendo uma iniciativa pioneira no Brasil de estudo sob emancipação orçamentária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estratégia; Orçamento; Emancipatório.

**ABSTRACT**

The purpose of this study is to analyze the characteristics of the budgetary process from the perspective of emancipatory planning. For this purpose, the theories used are strategy formulation, public budget, emancipatory planning and developmental. The methodology used to study of the case in question is a qualitative descriptive with characteristics constructivist ontological and epistemological interpretationist. Data are collected by bibliographic and documentary research, in addition to holding open interviews. The data from the interviews are grouped into categories for content analysis and performing with triangulation data from the bibliographic and documentary. The analysis results are present with respect to the characteristics of the Brazilian budget, broken down their evidences and opportunities under the emancipatory perspective. This research contributes to the production of knowledge in planning theory, presenting empirical evidences of the theory of emancipatory planning in the Brazilian budgetary process, being a pioneer initiative in Brazil to study under budget emancipation.

**KEYWORDS:** Strategy; Budget; Emancipatory.

# Sumário

1. Introdução .....	1
2. Referencial Teórico .....	5
2.1. Gestão Estratégica .....	5
2.2. Orçamento Público .....	8
2.3. Planejamento Emancipatório .....	11
2.4. Desenvolvimentismo.....	16
2.5. Interações e Contribuições das Teorias .....	18
3. Metodologia .....	24
4. Coleta de Dados .....	26
4.1. Pesquisa Documental.....	26
4.2. Entrevistas.....	34
5. Análise dos Dados.....	41
5.1. Análise dos Clusters Levantados nas Entrevistas.....	41
5.2. Análise das Situações Causais entre os Dados das Entrevistas e os das Pesquisas Bibliográfica e Documental (Triangulação) .....	55
6. Considerações Finais.....	61
7. Referências Bibliográficas.....	69

## Lista de Figuras

Figura 1: Formulação de Estratégia (Planejadores, Planos e Planejamento) .....	7
Figura 2: Esquema sobre as Interações das Teorias Apresentadas .....	18
Figura 3: Mapa Estratégico da SOF .....	31
Figura 4: Modelo de Categorização (Bloco, Cluster, Entrevistado e Grupo) .....	37
Figura 5: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo .....	41
Figura 6: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco A .....	42
Figura 7: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco B .....	43
Figura 8: Participação de Ocorrências por Clusters no Grupo B .....	49
Figura 9: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco C .....	50
Figura 10: Participação de Ocorrências por Clusters no Grupo C .....	54
Figura 11: Participação de Ocorrências de Clusters com associações de Referências Bibliográficas e Documentais por Bloco .....	58
Figura 12: Número de Ocorrências de Associações por Clusters, Discriminando as Associações com Referências Bibliográficas e Documentais .....	59
Figura 13: Proposta de Modelo de Gestão Orçamentária que Potencialize a Participação Social .....	67

## Lista de Quadros

Quadro 1. Vantagens e Desvantagem para cada Estratégia Formulada .....	6
Quadro 2: Finalidades do PPA, da LOA e da LDO.....	10
Quadro 3: Poder, Conhecimento, Subjetividade e Espaços.....	12
Quadro 4: Características dos Planejadores por Tipo .....	13
Quadro 5: Bibliografias Coletadas Relacionadas com Planejamento Emancipatório.....	20
Quadro 6: Documentos Coletados Relacionados com Planejamento Emancipatório ....	28
Quadro 7: Relação dos Entrevistados.....	35
Quadro 8: Ocorrência dos Clusters por Grupos e Blocos de Conteúdo Levantados nas Entrevistas.....	39
Quadro 9: Identificação de Evidências Bibliográficas e Documentais Coletadas Relacionadas com os Clusters Provenientes Gerados das Entrevistas .....	58
Quadro 10: Síntese Metodológica da Pesquisa .....	62
Quadro 11: Evidências e Oportunidades Emancipatórias .....	65
Quadro 12: Poder, Conhecimento, Subjetividade e Espaços no Orçamento Brasileiro .	66

## **1. Introdução**

Nas últimas décadas, o processo orçamentário brasileiro passou por mudanças, que tinham como finalidade aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados pelo governo, principalmente com o incentivo à inovação e por meio da revisão de paradigmas associados aos modelos patrimonial e burocrático de Administração Pública. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

As mencionadas mudanças resultaram em reformas gerenciais, de forma a buscar maior emancipação por meio da participação e do controle social, ou seja, promovendo ações coletivas e cooperativas que colaborem o desenvolvimento do País (ABRUCIO e COSTA, 1998).

Nesse sentido, na busca pela melhoria das funções orçamentárias – alocativa, distributiva e estabilizadora –, promoveu-se diversas inovações nesse processo. A título de exemplo, destacam-se as inovações provenientes da reforma orçamentária, implantada em 2000, que possibilitou a elaboração do programa orçamentário conforme as prioridades de governo – problemas que o governo planeja combater –, com forte influência do método Planejamento Estratégico Situacional – PES (GARCIA, 2000).

Os instrumentos de planejamento – como definição de objetivos, metas, desafios e riscos – são relevantes para compor uma estratégia de desenvolvimento, porém é a política macroeconômica o alicerce desse processo, com as definições monetária, cambial e fiscal. Cabe ressaltar que a política fiscal foi priorizada, estrategicamente, como parte no processo decisório de elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual – PPA, de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Orçamentária Anual – LOA, visando estabilizar a economia do país após a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A partir do início do presente século, a dimensão estratégica no processo orçamentário, com a influência do PES e após a edição da LRF, passa a estar mais presente na formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, nas definições de prioridades governamentais, o que deveria direcionar o país para o desenvolvimento. No entanto, observa-se que as decisões macroeconômicas, principalmente relacionadas com as políticas fiscais pós LRF, estão desassociadas de uma estratégia de políticas públicas de longo prazo (SICSÚ, 2008).

O incrementalismo sempre vai existir em nosso mundo imperfeito, com diferenciais de poder, recursos escassos e racionalidade limitada. Contudo, uma conjunção com a abordagem emancipatória pode melhorar o incrementalismo com vistas a conduzi-lo a um caminho que considere a aprendizagem social, de forma que promova o desenvolvimento de novas estratégias de forma mais democrática, equitativa e eficiente (IRAZÁBAL, 2009). Assim, observado a relevância do tema, é mister conhecer melhor o processo de gestão estratégica orçamentária – no caso do governo federal brasileiro – e suas possíveis implicações para o desenvolvimento do país, especificamente quanto a sua perspectiva emancipatória.

Entende-se como emancipação a capacidade dos agentes para se transformarem autoconscientes de seus papéis na reprodução das práticas sociais e com poderes para transformá-los em ações participativas e cooperativas. Por meio da análise do poder, do conhecimento e da subjetividade pode-se buscar com o planejamento emancipatório a inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico e do aprendizado social. Isso, principalmente, diante das construções de “pontes” que estimulam as sinergias entre as teorias do regime urbano, calcada na racionalidade limitada e nas relações entre os agentes, e a ação comunicativa, que foca no aprendizado social, desta forma consolidando a visão do planejamento emancipatório com a promoção de ações participativas com tendências cooperativas (IRAZÁBAL, 2009).

Portanto, com o estudo do planejamento emancipatório – partindo das estratégias de inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico, do aprendizado social – espera-se contribuir para o desenvolvimento do conhecimento do planejamento, fomentando ações governamentais participativas e cooperativas no âmbito do processo orçamentário.

Nesse sentido, o presente trabalho tem o objetivo geral de analisar as características do processo orçamentário brasileiro diante da perspectiva do planejamento emancipatório. E objetivos específicos de identificar características do processo orçamentário, coletar percepções de atores envolvidos no processo em comento, confrontar relações entre as características e as percepções sobre o orçamento público, e descrever as evidências e as oportunidades emancipatórias no processo orçamentário brasileiro.

A realização do presente estudo justifica-se pela importância de se buscar evidências empíricas sobre a perspectiva emancipatória do orçamento público brasileiro, inclusive identificando as iniciativas relacionadas com o poder das redes sociais, o conhecimento emancipatório, o “empoderamento” com respeito às diferenças e a promoção do espaço da justiça, uma vez que estas iniciativas devem estar relacionadas com as estratégias para potencializar a participação social cooperativa visando o desenvolvimento do País. Cabe ressaltar que esta pesquisa possibilitou gerar conhecimento – em uma nova abordagem do orçamento público – sobre a recente teoria do planejamento emancipatório (IRAZÁBAL, 2009) no âmbito do processo orçamentário brasileiro.

O presente trabalho está dividido em 5 (cinco) partes a seguir discriminadas. Na primeira consta o referencial teórico sobre formulação estratégica, orçamento público, planejamento emancipatório e desenvolvimentismo, além de suas respectivas interações e referências bibliográficas pesquisadas.

Na segunda, é apresentada a metodologia utilizada para o presente estudo de caso, do tipo qualitativo descritiva, com características ontológicas construtivistas e epistemológicas interpretacionistas. Na terceira, com vistas a buscar responder a questão central deste trabalho: “como o orçamento público brasileiro atualmente se apresenta (presta) sob a perspectiva emancipatória?”, são discriminados os dados coletados por meio da pesquisa documental e os oriundos das entrevistas abertas, agrupados em categorias e validados pelos respectivos entrevistados.

Na quarta, são expostas as análises de conteúdo com a finalidade de cumprir com os objetivos da presente pesquisa, considerando a garantia da confiabilidade das informações geradas, por meio da utilização do recurso da triangulação de dados das entrevistas com os provenientes das pesquisas bibliográficas e documentais, tendo como base as categorizações dos dados coletados das

entrevistas nos grupos: Orçamento Emancipatório no Brasil; Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro; e Oportunidades para Emancipação Orçamentária

Na quinta, e última, são apresentados os resultados das análises com relação às características do orçamento brasileiro, discriminado as suas evidências e oportunidades, sob a perspectiva emancipatória. Na oportunidade, são expostas as interações entre as evidências e oportunidades encontradas com os dados resultantes das pesquisas bibliográficas e documentais, assim como os destaques provindos das análises dos dados, além das considerações com relação às limitações do trabalho em comento e, por fim, de sugestões como estímulos para novas pesquisas.

## **2. Referencial Teórico**

A partir da análise do poder, do conhecimento e da subjetividade pode-se apresentar uma nova perspectiva para a teoria do planejamento, a emancipatória, com foco na busca pela inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico e do aprendizado social.

Como contribuição à referida perspectiva e no intuito de realizar a presente dissertação, outros conhecimentos associados foram pesquisados, em destaque os relacionados com a Gestão Estratégica (regras de tomada de decisão orientar o comportamento de uma organização), o Orçamento Público (pressupostos das decisões orçamentárias) e o Desenvolvimentismo (estratégias só são efetivas se houver envolvimento de toda a sociedade).

Nesse sentido, com vistas a fundamentar as teorias da Gestão Estratégica, do Orçamento Público, do Planejamento Emancipatório e do Desenvolvimentismo, apresenta-se – em forma de referencial – síntese de cada uma delas.

### **2.1. Gestão Estratégica**

A estratégia é definida como plano, padrão, posição e perspectiva, e a formulação de estratégia como um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores. Nesse sentido, a fim de produzir planos, os planejadores consideram seu futuro (planejam), mesmo sem se engajar em planejamento (procedimento formal), ou seja, sem produzir planos (intenções explícitas). Outra consideração é a possibilidade de se engajar em planejamento (procedimento formalizado) apesar de não necessariamente planejar (MINTZBERG, 2004; 2008).

Os planejadores podem fazer tudo isso ou apenas parte, às vezes nada disso, mas – mesmo assim – ainda seriam úteis. Já planejamento é pensar no futuro, controlar o futuro, tomada de decisão, tomada de decisão integrada e procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Enquanto que planejar é coordenar suas atividades, assegurando que o futuro seja levado em consideração, sendo racional e controlado. (KAPLAN e NORTON, 2004; MINTZBERG, 2004; 2008)

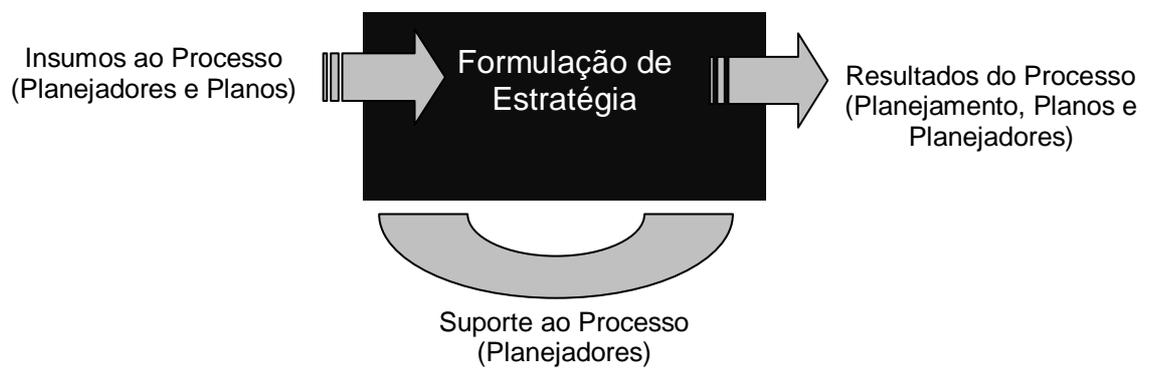
Segundo Mintzberg (2000, p. 22), “para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem associada”. As vantagens e desvantagens do processo de formulação de estratégias são apresentadas no Quadro 1, nos remetendo aos cuidados necessários durante a formulação de uma estratégia.

<b>Ação Estratégica</b>	<b>Vantagem</b>	<b>Desvantagem</b>
<b>Fixa a direção</b>	Mapear o curso de uma organização para que ela navegue coesa através do seu ambiente	Pode constituir um conjunto de antolhos para ocultar perigos em potencial, ou seja, as vezes é melhor se movimentar devagar, com algum cuidado, para se adaptar às novas realidades que surgem a qualquer momento
<b>Focaliza o esforço</b>	Promover a coordenação das atividades	O excesso de foco pode ofuscar a visão periférica, conseqüentemente, dificuldade para abrir novas possibilidades
<b>Define a organização</b>	Entender sua organização e distingui-la das outras	Pode ter excesso em simplificações, surgindo estereótipos, perdendo assim a rica complexidade do sistema
<b>Provê consistência</b>	Reduzir a desigualdade e prover a ordem	Perda de criatividade, uma vez que estratégias e teorias são apenas representações (abstrações) da realidade, nesse sentido, cada estratégia pode ter um efeito e informação falsa ou distorção

**Quadro 1. Vantagens e Desvantagem para cada Estratégia Formulada**

Fonte: Mintzberg (2000, p. 22).

Sicsú (2008, p. 7) menciona que o Brasil precisa de um projeto de futuro para que se possa sonhar e, também, poder estabelecer vínculos entre as ações presentes e as do futuro que se deseja rumo ao desenvolvimento pleno. Para isso, os planejadores, os planos e o planejamento são peças vitais para a formulação do mencionado projeto e estão no contexto da formulação de estratégia, que é apresentada na Figura 1.



**Figura 1:** Formulação de Estratégia (Planejadores, Planos e Planejamento)

Fonte: Mintzberg (2004, p. 263).

Para Ansoff (1990; 1993), estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização, com isso qualquer estratégia depende de um sistema de normas, e a sua interação com a política define os fundamentos da ação coletiva por meio do planejamento, expressa a adequação entre meios e fins, além de procurar a obtenção da conformidade com as normas através do controle social.

Segundo March (2009, p. 108 - 110), as informações estratégicas estão sujeitas a distorções no momento de suas trocas em uma parceria, tanto na etapa da formulação quanto na operação da parceria. As referidas distorções são diferenciadas em dois tipos: “informações ocultas”, no momento em que uma parceria é formada; e “ações ocultas”, uma vez que a parceria esteja estabelecida e em operação. Neste contexto, mentiras podem ter sucesso no curto prazo, porém os seus efeitos precisam serem vistos no longo prazo quando “a dinâmica da distorção estratégica tende a tornar idéias como confiança, reputação e respeito a regras, elementos importantes na troca de informações”, oferecendo assim “vantagens competitivas a sistemas de decisão que sejam bem sucedidos em impor obrigações vinculadas a identidades com relação a informações honestas”.

## **2.2. Orçamento Público**

O processo orçamentário corresponde com as decisões para a própria formulação de estratégia para o desenvolvimento e, segundo Wildavsky e Dempster et al. (1966, p. 529), as “decisões dependem do cálculo de quais alternativas considerar e escolher”. Vale registrar a complexidade do cálculo que envolve o processo orçamentário, considerando uma enorme quantidade de itens e tendo pouco ou quase nenhum apoio em teorias que possam prever as consequências das alternativas (baseadas em preferências) ou a probabilidade de sua ocorrência.

Nesse sentido, para March (2009, p. 5), “a elaboração mais comum e melhor estabelecida das teorias puras da escolha racional é a que reconhece a incerteza ao redor das consequências futuras as ações presentes”. Isso é percebido no processo orçamentário, uma vez que parte dos pressupostos das decisões orçamentárias ocorrem sob uma limitada possibilidade de levantamento de alternativas e no âmbito de um processo estocástico. (PADGETT, 1980)

Sendo assim, na luta contra as limitações de informações para a resolução dos problemas de atenção, de memória, de compreensão e de comunicação – como preconiza os estudos da racionalidade limitada –, onde ocorrem as decisões no processo orçamentário, utilizam-se de quatro processos de simplificação fundamentais: edição; decomposição; heurística; e enfoques. Com isso, os indivíduos buscam regras para servirem como base para realizar as suas decisões, fundamentados em uma lógica de adequação. Esse processo é complexo, frequente, sistemático e limitado racionalmente, e tem como objetivo estabelecer identidades, encontrando regras para situações reconhecidas.

Diante dessa lógica, instituições sociais (como organizações e empresas formais) desempenham papéis importantes na organização e aplicação de regras e identidades a diferentes situações. As instituições sociais estabelecem a ação individual ao disponibilizar o conteúdo das identidades e regras disponíveis e as formas de como chamá-las, atribuindo assim comportamentos esperados diante de situações identificáveis. Essas estruturas institucionais não são estáticas, pois podem mudar diante de pressões internas e externas, nesse caso resultando em reformas. (MARCH, 1994; 2009)

Para North e Wallis *et al.* (2009, p. 15), as “regras do jogo” são denominadas como instituições, ou seja, como sendo regras concebidas pelo homem que estruturam a interação humana, sendo compostas por regras formais (por exemplo as leis), regras informações (como as normas de comportamento, convenções e códigos de conduta) e as características de sua aplicação expressas em crenças compartilhadas sobre o mundo. Nesse contexto, pode-se inferir que as instituições orçamentárias apresentam um papel significativo na modelagem do desempenho econômico, uma vez que participam da definição e aplicação de regras da economia do país.

A mudança da perspectiva de processos de decisão unipessoais para com múltiplos atores é tranquila quando os indivíduos envolvidos como detentores de preferências ou identidades são consistentes, denominados como equipes, e as suas formas de ocorrências são classificadas em: aproximações; simplificações; e contratos. A questão é que na maioria das vezes as teorias sobre decisões com múltiplos atores não são de equipes. Nessas condições, as decisões são tomadas e as ações são realizadas diante de preferências e identidades inconsistentes. Para evitar isso é fundamental a observação das seguintes questões importantes: estratégias; crenças; confiança e lealdade; e a atenção. (MARCH, 1994; 2009)

Muitos processos são convergentes, fazendo com que as coisas se assemelhem cada vez mais com o passar do tempo, afetando as inconsistências até o ponto de serem eliminadas, em um processo cooperativo e coordenado. Porém, vale ressaltar que o conflito é presente e permanente, em especial motivados pelos processos de conservação de inconsistências tipificados como: diferenciação de identidade; desejos insaciáveis; e competição por primazia. Nessa situação, pode-se levar a organização a condição descrita como “o problema dos comuns”, momento quando uma demanda cresce na organização e nenhum indivíduo tem um incentivo a restringir o seu consumo, resultando no que denomina-se “a tragédia dos comuns”. (HARDIN, 1968; SHEPSLE e BONCHEK, 1996)

No Brasil, segundo Sanches (2007, p. 190), a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nas regras da orçamentação pública, salientando a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos), e da LOA (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na LDO. O PPA é caracterizado pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, a LOA por ter avançado tão pouco nos procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e a LDO pela dificuldade de observar dispositivos constitucionais a exemplo do *caput* do art. 204, *in verbis*:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Os citados instrumentos orçamentários têm as finalidades apresentadas no Quadro 2.

<b>Plano</b>	<b>Finalidade</b>
<b>PPA</b>	Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada
<b>LOA</b>	Compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público
<b>LDO</b>	Compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

**Quadro 2: Finalidades do PPA, da LOA e da LDO**

Fonte: Core (2007, 220 - 221).

O processo orçamentário brasileiro sofreu forte influência internacional – em virtude da crise financeira por volta dos anos 80 do século XX – com vistas a, sobretudo, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente, como forma de garantir mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado para o modelo gerencial, em substituição ao burocrático (CORE, 2004). No Brasil, a reforma orçamentária de 2000 – também denominada como terceira reforma orçamentária – teve como pontos-chaves para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (GARCIA, 2000), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, a saber:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de gerentes por programas;
- avaliação da execução e dos resultados; e
- cobrança e prestação de contas por desempenho.

### **2.3. Planejamento Emancipatório**

A análise das interações e das lacunas das teorias do regime e da ação comunicativa possibilitou apresentar – diante das relações entre planejadores e a governança – uma revisão na teoria do planejamento com ênfase no conteúdo emancipatório (IRAZÁBAL, 2009), utilizando as perspectivas do poder da criação de redes de relacionamentos (capacidade de fazer com que as coisas aconteçam, “poder para” ou “poder de rede de trabalho”), o conhecimento (dados, informação, entendimento gerais sobre questões, objetos, eventos, processos, pessoas e relações), o empoderamento subjetivo (as próprias identidades dos *stakeholders*, quem eles pensam que são e gostariam de ser, sua percepção de identidade nos outros e a identidade social constituída) e o espaço (tanto a contestação social subjetiva quanto o elemento pivô que molda a governança e o processo de planejamento), conforme disposto no Quadro 3.

	<b>Ação Comunicativa</b>	<b>Teoria do Regime</b>	<b>Planejamento Emancipatório</b>
<b>Poder</b>	Poder de rede de relacionamentos, capital social	Poder preventivo, sistemático de ação recíproca	Poder de rede de relacionamentos
<b>Conhecimento</b>	Aprendizado social	Defesa de conhecimento situacional	Conhecimento emancipatório
<b>Subjetividade</b>	Ensaída, em evolução	Escolha racional, estratégia de interesse pessoal	Empoderamento, aplicar subjetivamente, respeito das diferenças
<b>Espaço</b>	Sem restrição específica de espaço	Manipulação do espaço pela comodidade	Espaços de solidariedade, promoção de justiça

**Quadro 3: Poder, Conhecimento, Subjetividade e Espaços**

Fonte: Irazábal (2009, p. 129) – tradução livre.

Especificamente quanto ao estudo sobre a perspectiva do planejamento emancipatório, destacam-se as características políticas, de espécies, de processo, os objetivos e os conflitos dos planejadores (agentes ou atores), conforme apresentado no Quadro 4.

<b>Características</b>	<b>Tipos de Planejadores</b>			
	<b>Tradicional</b>	<b>Democrático</b>	<b>Equitativo</b>	<b>Incremental</b>
<b>Teoria Política</b>	Tecnocracia	Democracia	Socialista	Liberal
<b>Espécies de Planejadores</b>	Planejadores especialistas	A sociedade	Planejadores e comunidade das minorias	Formadores de políticas (vantagens marginais no curto prazo)
<b>Tipo de Processo</b>	De cima para baixo	Participativo	De baixo para cima ou representativo	Decisões marginais
<b>Objetivos</b>	Racional e Planejamento Científico	O processo é mais importante que os resultados	Os resultados são mais importantes que o processo	Pouco planejamento ou incremento por mudança de políticas

<b>Conflitos</b>	Os planejadores buscam resultados de interesse geral respaldados pelas classes altas	Dificuldade de ter uma democracia genuína sem a representação dos interesses dos grupos de minoria	O planejamento equitativo nem sempre é democrático	Os fins e os meios não são formulados, então os tomadores de decisão podem não trabalhar os meios para atingir as metas sociais desejáveis. Estratégias para suportar, mas não para resolver os problemas
------------------	--	--	--	---

**Quadro 4: Características dos Planejadores por Tipo**

Fonte: Irazábal (2009, p. 131) – tradução livre.

Neste contexto, a emancipação é tratada como a capacidade dos agentes para transformar as consciências individuais sobre suas opiniões na reprodução de práticas sociais capazes de se efetivarem, portanto – no que se refere ao planejamento – a emancipação está relacionada também com a promoção da solidariedade e da justiça social, tendo o poder de sua rede de relacionamentos a capacidade de refletir sobre as preferências individuais para a promoção das convergências em decisões em que avançam no sentido das oportunidades coletivas, baseadas no controle social, utilizando conhecimentos coletivos sob a ótica da sinergia (ou seja, considerando que o todo é maior do que a soma das partes), partindo da subjetividade com estratégias honestas voltadas a atingir objetivos de longo prazo, além de estando em espaços de produção participativa como forma de induzir práticas de poderes, de conhecimentos e de subjetividades cooperativas, capazes de produzir compartilhamento de iniciativas de solidariedades e harmonizar interesses e responsabilidades entre os indivíduos. (IRAZÁBAL, 2009)

Sendo assim, um modelo emancipatório de planejamento está associado à abordagem democrática com participação substantiva. O processo democrático é referido como a forma de aprender a identificar as maneiras de dominação (poder sistêmico) e avaliar seu papel na sua reprodução (poder preventivo). Deste modo, como os planejadores se tornam mais poderosos neste esforço de conhecimento, a subjetividade é reforçada sobre outros indivíduos. O processo participativo contribui para a sustentabilidade da ligação dos meios e dos fins, como forma de sobrevivência da configuração cooperativa, tornando-se não só um processo articulado (como a abordagem democrática preconiza), mas, também, sobre a realização dos resultados equitativos e de longa duração. (IRAZÁBAL, 2009)

Nesse sentido, sob a ótica da teoria do planejamento emancipatório, um processo orçamentário democrático pressupõe ter característica do tipo participativo. March (2009, p. 139), sobre as regras de participação para as decisões com múltiplos atores, menciona que “na medida em que preferências e identidades forem compartilhadas ou consistentes, o padrão de participação faz pouca diferença” e “se as preferências e identidades forem inconsistentes, porém, as decisões tomadas dependerão de quem participa ou não. Baseados na sua própria preferência, alguns indivíduos participam demais (do ponto de vista do sistema) e outros de menos”.

A justificativa das regras de participação faz parte importante da filosofia política e decisória, uma vez que todo sistema social tem regras de participação relativas a cada decisão, regras que exigem que algumas pessoas participem, permitem que outras participem e proíbam outras de participar, sendo refletida em três tipos de preocupações: consequências pessoais (qualquer decisão específica tem consequências mais importantes para alguns indivíduos do que para outros); benefícios sociais (alguns indivíduos são vistos como capazes de prestar maiores contribuições à sociedade do que outros); e criação da comunidade (regras de participação não são apenas recursos para regular o conteúdo substantivo das decisões. (MARCH, 2009)

Considerando que grande parte da estrutura de participação é encontrada nas regras, a maioria das decisões traz consigo um conjunto de regras que ordena, permite ou proíbe o envolvimento de indivíduos ou papéis específicos. Destaca-se que diante de tais regras existem espaços para alguma variação comportamental, refletindo em situações em que indivíduos que poderiam estar presentes, mas na verdade não estão, ou indivíduos que poderiam estar ausentes, mas na verdade estão presentes. Estes padrões de participação seguem ações conscientes tomadas por um ator racional ou por um ator pautado por regras. Há três fatores que tornam a participação atrativa: saliência (considera preferências e identidades do indivíduo); eficácia (considera os resultados das decisões); e a eficiência (ausência de alternativas melhores para satisfazer preferências). E três características especiais do comportamento participativo: indireta (considera o custo para a participação em diversas arenas, a atenção limitada); da participação sobre a participação (dois efeitos motivacionais, a frustração crescente e a socialização decrescente); e

participação sobre a legitimidade (satisfação sobre o processo e com os seus resultados). (MARCH, 2009)

Para March (2009, p. 111 e 115), “na medida em que parceiros estejam agindo com base em preferências e lógicas de consequência, remover inconsistências significa alinhar os incentivos dos parceiros”, ou melhor, “significa alinhar as formas pelas quais os parceiros definem a situação e suas identidades, bem como as ações implicadas por essas identidades”, sendo que “a maioria das teorias sobre regras e identidades as vê como objetos de uma evolução conjunta”. Nesse sentido, “processos de alinhamento de longo prazo incluem frequentes casos de curto prazo nos quais as identidades e regras não estão alinhadas”. Os sistemas de decisão lidam com essas ameaças através de processos de seleção, socialização, atenção e interpretação, sendo esses processos lentos de evolução conjunta de identidades.

O comportamento dos indivíduos na condição de membros de um grupo define os mecanismos de cooperação entre pessoas com relação próxima ou em um pequeno ou grande grupo, além dos vínculos com a produção social de bens públicos, qual seja pela ótica psicológica do indivíduo ou pela interação social em grupo (SHEPSLE e BONCHEK, 1996). Segundo Gruber (2009, p. 134 - 138), mesmo que indivíduos estejam dispostos a ser honestos, e mesmo que conheçam sua avaliação sobre uma demanda pública, ainda existe um problema: “Como pode o governo agregar valor individuais num valor social?”. Para isso, existem dois principais grupos de mecanismos de agregação de preferências individuais, conforme discriminado a seguir:

- a votação para agregar efetivamente as preferências individuais, por maioria, devendo ser coerente com a decisão social, por meio da dominância, transitividade e independência de alternativas irrelevantes, caso contrário estará sujeita ao teorema da impossibilidade de Arrow, quando “não há regra de decisão (votação) que converte preferências individuais em uma decisão agregada coerente sem restringir preferências ou impor uma ditadura”; e
- a restrição de preferências, no intuito de resolver o problema de impossibilidade, pode utilizar da imposição do que se chama de “preferências com um único pico”, quando “preferências com apenas um máximo local, ou pico, de modo que a utilidade cai quando as escolhas se afastam desse pico em que qualquer direção”, ou do “teorema do votante mediano”, quando “a votação por maioria gerará a solução preferida pelo votante mediano (cujos gostos estão no meio do conjunto de votantes) se as preferências tiverem um único pico”, mesmo que conveniente, deve-se ter o cuidado de checar se o resultado socialmente é ineficiente ou não, pois “a solução baseada no votante mediano não reflete a intensidade das preferências”, nesse sentido a probabilidade da

ocorrência da ineficiência depende da existência de preferências intensas, de um lado ou de outro, dos indivíduos.

#### **2.4. Desenvolvimentismo**

As promoções do desenvolvimento no Brasil interessam não apenas ao governo nacional, mas também aos coadjuvantes e beneficiárias dos processos de desenvolvimento econômico e de democratização. Políticas atualmente prescritas por essas instituições aos países em desenvolvimento como boas – com características neoliberais – contrariam as lições do passado, impedindo esses países de “subirem a escada” em direção ao mundo desenvolvido. Uma colaboração para resolver esse dilema é saber como construir uma “escada” (estratégia), ou seja, como definir quais são passos ou caminhos a serem adotados para que se possa alcançar o desenvolvimento. É necessário que se conheça os meios utilizados por outros países para atingir seus objetivos estratégicos de modo a vislumbrar uma alternativa possível, ou melhor, adequada ao Brasil. Desse modo, o país conseguirá antecipar obstáculos impostos pelas instituições internacionais, as condições históricas diversas e a conjuntura política e institucional. Cabe lembrar que muitas das alternativas adotadas no passado pelos países que hoje são considerados como desenvolvidos, não estão mais disponíveis (pelo menos em sua forma original) para os países em desenvolvimento (OLIVIERI, 2005).

Em rumo ao desenvolvimento social, é fundamental saber que qualquer estratégia orçamentária escolhida tem inevitáveis consequências econômicas e sociais, esperadas ou não, que devem estar em um contexto de análise de vulnerabilidade e confiabilidade do plano, de forma a aumentar a capacidade de governo. Segundo Sicsú (2009, p. 22 - 26), para desenvolver-se, o Estado deve prover uma política fiscal que estimule o aumento da receita tributária como consequência da sua atuação, utilizando o critério da progressividade, executar obras de infra-estrutura para a promoção do desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, produção de bens e serviços sociais, capaz de gerar empregos e gerar a redistribuição da renda nacional. Nesse sentido, o desenvolvimento deve ser proveniente do incremento imediato – em despesas geradoras de emprego e em áreas sociais – e discriminado – que promovam a distribuição de renda – dos gastos na ampliação da capacidade produtiva, o qual exige estímulos não só fiscais, mas

também monetários e cambiais, compondo uma proposta de política macroeconômica desenvolvimentista (GENTIL e MICHEL, 2009).

Semelhantemente, Bresser-Pereira e Nakano (2002, p. 177) afirmam que a estabilidade macroeconômica é compatível com o desenvolvimento econômico desde que com a adoção de uma política monetária de juros favorável para a ativação das políticas comerciais e industriais (geradoras de emprego), de política cambial realista (flutuante) para estabilizar nossas contas externas e de política fiscal que possibilite a distribuição através do aporte de recursos em políticas públicas sociais, a exemplo da educação básica, saúde e reforma agrária, além de ter o critério da progressividade da tributação.

Destarte, Sicsú (2008, p. 23 - 24) expõe que estratégias só são efetivas se houver envolvimento de toda a sociedade. Portanto, a formulação da estratégia orçamentária para o desenvolvimento não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade, um sonho da grande maioria da população, com ampla participação política do Estado-Nação Brasil.

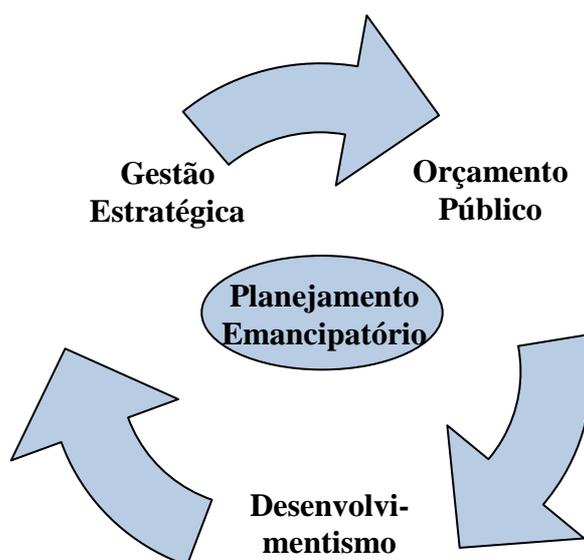
Na oportunidade, cabe a reflexão crítica sobre as características de avaliação de desenvolvimento, uma vez que são os mesmos que dizem respeito às atividades que constituem a dinâmica do mercado, além de assumir uma presunção de que a natureza humana se define como o conjunto de qualificações e de disposições que caracterizam o indivíduo como um detentor de emprego e como um comprador insaciável, bem como que a eficácia da organização e das instituições em geral é mensurada do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para a maximização das atividades do mercado. (RAMOS, 1981)

Ramos (1983, p. 149 e 150) afirma que “constitui notável progresso, no domínio da teoria econômica, a análise do desenvolvimentismo à luz do ponto de vista sistemático da estratégia”, sendo que “administrar é por em prática uma estratégia”. As decisões alocativas precisam estar associadas às estratégias, pois – caso contrário – os recursos e as aptidões estariam sujeitas a estarem ocultas, dispersas ou mal empregadas. As decisões estão referidas às preferências, condicionada eticamente, sendo assim não existem decisões intrinsecamente excelentes, elas são apreciadas substancialmente em termos de adequação a um conjunto preferido de consequências.

Sobretudo, é aguda a consciência do Brasil de que existe um problema de modernização da sociedade global, sendo a solução do seu problema o ingresso em uma nova etapa (sociedade moderna), porém adotar categoricamente um modelo comparativo entre diferentes sociedades numa mesma época precisa ser melhor pensado, principalmente sobre a mencionada forma da adequação, considerando a gestão estratégica, de forma a garantir mecanismos e processos de institucionalização desenvolvimentista. (RAMOS, 1983)

## 2.5. Interações e Contribuições das Teorias

Apresenta-se a seguir (vide Figura 3) esquema referente às teorias de Gestão Estratégica, do Orçamento Público, do Planejamento Emancipatório e do Desenvolvimentismo, dispostas neste trabalho, com vistas a visualizar as suas interações.



**Figura 2:** Esquema sobre as Interações das Teorias Apresentadas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com vistas a contribuir com as supracitadas interações das teorias apresentadas, foram possíveis a identificação de algumas referências bibliográficas – com suas respectivas contribuições – associadas com a questão em pesquisa, conforme discriminado a seguir no Quadro 5.

Bibliografia (Autor)	Contribuições
PB1: Educação, Consenso e Emancipação na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (Gomes, 2007)	Para a ocorrência de processo emancipatório é necessária que ocorra engajamento dos indivíduos na argumentação (ação comunicativa).
PB2: <i>The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization</i> (Mossberger e Stoker, 2001)	Para que haja as coalizões sociais temos que considerar a organização informal, estímulos organizacionais na rede informal para aumentar a produção, formulação de agendas cooperativas e estímulo a ações de longo prazo.
PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	Promoção de comunicação entre todos os agentes, buscando o acesso dos agentes a toda informação relevante, com linguagem simplificada para todos compreenderem.
PB4: <i>Planning as the ideology of (neoliberal) space</i> (Gunder, 2010)	Ações colaborativas – em um processo interativo com a comunidade, focado na governança participativa, baseada na justiça social e no consenso comunitário – estão associadas com a busca pela melhoria social.
PB5: O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica (Paulo, 2010)	No processo de planejamento governamental brasileiro, a partir de 2004 observou-se a busca de inserção da participação social na elaboração e gestão do plano governamental.
PB6: Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático (Oliveira, 2010)	A disponibilização de relatórios orçamentários com informações simplificadas, claras e objetivas serve como estímulos a decisões participativas e cooperativas, conseqüentemente mais legítimas.
PB7: Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral (Friedmann, 2007)	A mobilização social é uma primazia para a elaboração das políticas públicas, ou seja, é fundamental que se busque formas de emancipação decisões no âmbito do planejamento governamental.
PB8: Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na America Latina? (Fortis, 2009)	O orçamento representa o consenso possível resultante de desejos virtualmente ilimitados dos múltiplos atores sociais, sendo por excelência o mecanismo de agregação de preferências que, procurando solucionar problemas de ação coletiva, deve almejar traduzir os desejos e aspirações das sociedades.
PB9: Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista (Abreu e Gomes, 2010)	A estratégia e o orçamento público devem se aproximar com o propósito de estimular o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e com ampla participação política.
PB10: Responsabilidade Democrática na América Latina (Mainwaring e Welna, 2003)	A qualidade da democracia brasileira depende em grande medida na melhor mensuração do desempenho das responsabilidades das autoridades públicas brasileiras.

<p>PB11: Democracia e o Espaço Público na América Latina (Avritzer, 2002)</p>	<p>A participação nas deliberações públicas está diretamente associada ao processo de democratização na América Latina. A utilização de técnicas para elaboração de orçamentos de forma participativa no Brasil, em especial em Porto Alegre e Belo Horizonte, possibilitou aproximação do tecnicismo burocrático com a deliberação da sociedade no âmbito do orçamento.</p>
<p>PB12: Poderá o direito ser emancipatório? (Santos, 2003)</p>	<p>Expõe sinais da reconstrução da tensão entre regulação social e emancipação social para a possibilidade de formação de uma democracia representativa.</p>
<p>PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)</p>	<p>Apresenta diversos conceitos sobre orçamento público, em especial traz o conceito do princípio da clareza, em que o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível.</p>
<p>PB14: Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão (Cavalcante, 2008)</p>	<p>Sugere medidas para o aperfeiçoamento da transparência do sistema orçamentário federal brasileiro, após cotejar as informações nele contidas com os requisitos recomendados no Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional (FMI), no manual Melhores Práticas de Transparência Orçamentária, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e na Iniciativa do Orçamento Aberto 2006, do Projeto Internacional de Orçamento (IBP).</p>

#### **Quadro 5: Bibliografias Coletadas Relacionadas com Planejamento Emancipatório**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em especial, para que haja emancipação, é necessário que ocorra engajamento dos indivíduos na argumentação, ou seja, que atuem de forma comunicativa, promovendo a racionalidade dos atos humanos e o poder emancipatório. É nesse contexto que a educação assume papel importante no sentido de eliminar, pelo processo formativo, as distorções na comunicação, permitindo por meio da comunicação que ocorra a emancipação. Assim, a teoria da ação comunicativa é referenciada como significativa para a sociedade, na medida em que pode redirecioná-la para a emancipação das ações humanas, orientadas pela mediação cooperativa e argumentativa para o consenso (GOMES, 2007) .

Com relação à teoria do regime, os regimes urbanos são coalizões baseadas em redes informais, ou seja, além das relações formais, tendo as suas seguintes propriedades básicas: a) os parceiros são provenientes de fontes governamentais e não governamentais, e não se limitam a participação nas empresas; b) necessidade de colaboração com base organizacional, com vistas a promover estímulos sociais para a produção, reunindo recursos para que ocorra a realização das tarefas; c) formulação de agendas políticas que podem ser relacionadas com a composição dos participantes de uma coalizão; e d) formação de um padrão de longo prazo para a

efetivação da cooperação ao invés de realização de coligações temporárias (MOSSBERGER e STOKER, 2001)

Os planejadores são importantes como fontes de reconhecimento de poder no âmbito do processo de planejamento, além de como encarar e usar esse poder, desempenhando um papel na luta contra as relações de poder que regem o acesso e o uso da informação, do conhecimento, da expressão e da comunicação no referido processo. Os planejadores devem usar suas capacidades racionais para melhorar a comunicação entre todos os agentes, desenvolvendo linguagem comum e garantindo o acesso a toda a matéria de informação relevante, com discurso popular e linguagem arquitetônica para garantir a utilização de termos e argumentos que todos compreendam. (MOULAERT e CABARET, 2006)

Um componente ideológico sempre esteve presente no planejamento, refletindo a ideologia dominante da época. Recentemente, ocorreu a reintrodução do planejamento ideologicamente liberal, que pode ser promovida por meio da associação com características comunicativas e colaborativas, em um processo interativo com a comunidade, focado na governança participativa, baseada na justiça social e no consenso comunitário, visando a melhoria dos espaços sociais e na forma conceitual disposta na racionalidade comunicativa. (GUNDER, 2010)

No tocante planejamento governamental brasileiro, verifica-se que o ano de 2000 foi um marco na organização da ação estatal ao estabelecer o programa – com foco em resultados e inspirado no gerenciamento estratégico – como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão. E a partir de 2004 observou-se a iniciativa pela busca de inserção da participação social na elaboração e gestão do plano governamental, que se materializou com a realização de eventos e todos os estados e Distrito Federal no processo de elaboração. (PAULO, 2010)

Relatórios orçamentários com informações simplificadas, claras e objetivas precisam estar disponíveis para os cidadãos, com vistas a atender o princípio da transparência, respeitando a capacidade da sociedade de interpretar os dados orçamentários, de forma a possibilitar a inclusão social no debate orçamentário, estimulando decisões participativas e cooperativas sobre políticas públicas mais legítimas. (OLIVEIRA, 2010)

A aprendizagem social emerge de um processo dialético contínuo, numa forma de superar as contradições entre a teoria e a prática, ou melhor, entre o saber e o agir. Assim, duas principais visões podem ser destacadas, mesmo que a primeira é a ênfase ao aprender pelo fazer e a segunda é que a questão não é só interpretar o mundo, mas sim como mudá-lo. Nesse contexto, a mobilização social é uma primazia para a elaboração das políticas públicas, ou seja, é fundamental que se busque formas de emancipação para decisões no âmbito do planejamento governamental. (FRIEDMANN, 2007)

Para Fortis (2009, p. 136), “a sinergia cidadão-governo representa a aproximação dos universos da *policy* e da *politics*” e “as políticas públicas não são apenas recursos para solucionar problemas, mas mecanismos de exercício da democracia”. Assim, diante de atores sociais que exercem seu poder de influência, autoridade, legitimidade, escolha e decisão, o orçamento público é o instrumento agregador de preferências coletivas e, portanto, devendo procurar resolver os problemas das sociedades.

As decisões estratégicas no orçamento público brasileiro precisam considerar mais os aspectos representativo, participativo e mobilizador. Para tanto, os planejadores devem ser os agentes emancipatórios da formulação de estratégias com características mais equitativas e democráticas, como forma de estimular o processo participativo – ou seja, de construção coletiva – com ampla participação política (ABREU e GOMES, 2010) .

No intuito de ampliar a força democrática brasileira, torna-se condição fundamental a implementação da adequada mensuração do desempenho das autoridades públicas brasileiras, não apenas aumentando a independência para implementação das políticas públicas, mas também adotando um apropriado nível de responsabilização e eficiência, de forma transparente, como exercício próprio requerido pelo seu poder emancipado. (MAINWARING e WELNA, 2003)

Alguns exemplos de orçamentos municipais com perfil participativos no Brasil merecem destaques, como os casos dos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte, uma vez que buscaram aumentar o poder democrático por meio da inserção de decisões envolvendo a sociedade no âmbito do processo de elaboração da proposta orçamentária. Desta forma o preenchimento do espaço público por meio da sociedade permite a consolidação da democracia, com a mobilização em massa

e a ação coletiva com vistas a garantir a operação das instituições políticas. (AVRITZER, 2002)

A reconstrução da tensão entre regulação e emancipação social faz com que o Estado se transforme em uma forma mais vasta de organização política, interagindo com estruturas estatais e não estatais, nacionais e globais. Os exemplos mencionados anteriormente de orçamentos participativos nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte são evidências claras desse processo de reconstrução do Estado, nesses casos promovendo a redistribuição democrática de recursos públicos resultante da democracia participativa ou de um misto de democracia participativa e representativa. (SANTOS, 2003)

Um princípio orçamentário intimamente relacionado com a visão emancipatória é o da clareza, uma vez que diz que o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível não somente aos profissionais de orçamento, mas também a todos interessados, portanto à sociedade. Nesse sentido, não se trata apenas dar publicidade aos dados orçamentários (princípio da publicidade). Registra-se que essa regra (princípio da clareza) é muito difícil de ser atendida, pois o orçamento se reveste de uma linguagem complexa, em geral compreendida apenas pelos especialistas. Dados sintéticos, contendo comentários com informações globais, podem colaborar para o atendimento do citado princípio. (GIACOMONI, 2007)

A adoção de um Orçamento-Cidadão adequado é fundamental para que o processo Orçamento Participativo funcione. Espera-se que um cidadão comum dê maior importância às influências cotidianas do orçamento quando perceber que pode acompanhá-lo sem receio dos tecnicismos. Porém, registra-se que, para Cavalcante (2008, p. 68), pode:

*“existir um Orçamento-Cidadão – um documento que auxilie na compreensão do significado e necessidade das alocações orçamentárias e permita um acompanhamento mais estreito das rubricas aprovadas – mesmo que não haja um processo de participação popular nas decisões alocativas.”*

### **3. Metodologia**

A presente pesquisa aplicada refere-se a estudo de caso sobre o orçamento público brasileiro no tocante a sua perspectiva emancipatória, do tipo qualitativa e descritiva, com características ontológicas construtivistas e epistemológicas interpretacionistas (WORTHEN, SANDERS *et al.*, 2004; CRESWELL, 2007; GIBBS, 2009).

Nesse sentido, visou à identificação de evidências de fatos, crenças, sentimentos (motivos), padrões de ação, comportamento (presente ou passado) e razões consistentes e congruentes, por meio da análise de conteúdo dos dados coletados, utilizando os recursos de pesquisas bibliográficos e documentais, bem como de entrevistas (WORTHEN, SANDERS *et al.*, 2004; CRESWELL, 2007; GIBBS, 2009).

A coleta de dados consistiu em levantamentos bibliográficos e documentais, bem como na realização de entrevistas abertas, baseados nas teorias referenciadas neste trabalho, com a finalidade de, principalmente, identificar evidências das características emancipatórias no processo orçamentário federal relacionadas com os tipos de planejadores (tradicional, democrático, equitativo e incremental), quais sejam vinculadas às suas respectivas características de: teoria política; espécies de planejadores; tipo de processo; objetivos; e conflitos.

Foram realizadas 15 (quinze) entrevistas, dispostas em 5 (cinco) grupos, sendo: 3 (três) com analistas de planejamento e orçamento que atuam na coordenação do processo orçamentário federal na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF); 3 (três) com consultores (assessores) de orçamento no Congresso Nacional (CON); 3 (três) com profissionais que atuam em órgãos setoriais, ministérios ou equivalentes (SET); 3 (três) com acadêmicos com atuação no orçamento público (ACA); e 3 (três) cidadãos que atuam em políticas públicas constantes do orçamento brasileiro (SOC).

As entrevistas foram gravadas em áudio para que fossem consultadas sempre que houvesse necessidade. A partir das entrevistas, foram feitos resumos pelo entrevistador que por sua vez os encaminhou, eletronicamente, para os entrevistados com vistas à sua respectiva aprovação, sendo que os resumos sem retorno após 10 (dez) dias foram considerados como aprovados, garantindo assim a validade da pesquisa. Com finalidade de facilitar as análises posteriores, foram realizados agrupamentos de dados, em clusters, conforme os conteúdos (YIN, 2001).

Em seguida, inicia-se o exame de conteúdo dos dados levantados nas entrevistas – com base nos objetivos propostos no trabalho em questão – com a finalidade de encontrar evidências que se relacionem (confiabilidade), podendo ser agrupadas em clusters, que por sua vez se agrupam em blocos. Cada cluster pode ser registrado como apenas uma ocorrência por entrevistado, sendo que o entrevistado está relacionado com um dos cinco grupos discriminados anteriormente. (GIBBS, 2009; SILVERMAN, 2009)

Assim, cada cluster foi analisado – utilizando recursos informatizados do pacote Microsoft Office – com as suas possíveis associações com as referências bibliográficas e documentais (triangulação), bem como com observações específicas contidas nas próprias entrevistas, resultando assim na tabulação de suas ocorrências ou na identificação dos casos desviantes, além das associações com situações causais (consistências e congruências) da ocorrência de efeitos emancipatórios no âmbito do orçamento público brasileiro, de forma a consolidar a pesquisa, emitindo considerações finais sobre a questão levantada. (SHADISH, COOK *et al.*, 2002; GIBBS, 2009; SILVERMAN, 2009)

Nesse sentido, considerando o referencial teórico apresentado, observa-se que é fundamental buscar respostas para a seguinte questão de pesquisa: como o orçamento público brasileiro atualmente se apresenta (presta) sob a perspectiva emancipatória?

## 4. Coleta de Dados

Para a coleta de dados foram realizadas pesquisas bibliográficas (incorporadas ao referencial teórico) com vistas a contribuir – complementarmente – com os conceitos e suas respectivas interações das teorias apresentadas, bem como pesquisas documentais e entrevistas abertas, cujos seus dados são apresentados a seguir.

### 4.1. Pesquisa Documental

Com a finalidade de buscar subsídios para auxiliar a realização das entrevistas, além de colaborar para a análise dos dados coletados, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental para identificar conhecimentos disponíveis relacionados com o planejamento emancipatório.

Ou seja, iniciativas de emancipação podem ser comprovadas por meio de evidências sobre a inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico, do aprendizado social e do conhecimento emancipatório, baseado principalmente pela capacidade dos agentes para se transformarem autoconscientes de seus papéis na reprodução das práticas sociais e com poderes para transformá-los em ações participativas e cooperativas.

Sobre os documentos provenientes da citada pesquisa, apresenta-se no Quadro 6 suas contribuições de forma resumida, ressaltando características que os remetem a serem tipificados como evidências emancipatórias no âmbito do processo orçamentário.

Documento	Contribuições
PD1: Orçamento Federal ao Alcance de Todos <sup>1</sup>	Visa contribuir para que o Brasil gradualmente vença o desafio de constituir uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos.
PD2: Sofinha e sua turma apresentam: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade <sup>2</sup>	Cartilha sobre orçamento público em linguagem bem simples, de fácil compreensão para todos, inclusive para estudantes da educação básica.

<sup>1</sup> [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc\\_2011/Revista\\_SOF\\_WEB.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2011/Revista_SOF_WEB.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu\\_Fiscal2008/arquivos/CartilhaOrçamentoFinal11.PDF](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/arquivos/CartilhaOrçamentoFinal11.PDF)

PD3: Portal SOF <sup>3</sup>	O Portal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) contém informações sobre o processo orçamentário no âmbito do poder executivo, além de ser referência em disponibilização de dados técnicos orçamentários e de serviços para a sociedade.
PD4: Portal Orçamento <sup>4</sup>	Contém informações sobre o processo orçamentário, da elaboração à execução das leis orçamentárias, inclusive com consultas às emendas parlamentares, além da disponibilização de um banco de dados orçamentários (SIGA Brasil) pelo Senado Federal (SF).
PD5: Manual Técnico Orçamentário (MTO) 2011 <sup>5</sup>	Disponibiliza para toda a sociedade as instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.
PD6: Momento do Orçamento <sup>6</sup>	Visa explicar melhor ao cidadão o que é o orçamento, sua importância e demais aspectos relacionados ao tema.
PD7: Capacitação da Sociedade pela SOF <sup>7</sup>	As duas principais ações de capacitação da sociedade pela SOF são o Curso Básico de Orçamento Público (em plataforma de ensino a distância e em parceria com o SERPRO) e as oficinas realizadas na Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas (presencial e em parceria com a ESAF).
PD8: Seminários de Orçamento <sup>8</sup>	Realização de Seminários Nacional e Internacional de Orçamento Público com o objetivo de debater sobre os processos orçamentários brasileiros.
PD9: Balanço da Gestão da Secretaria de Orçamento Federal <sup>9</sup>	Consideração da perspectiva “Clientes e Sociedade” na definição dos Objetivos Estratégicos da SOF.
PD10: Plano Brasil de Todos <sup>10</sup>	Buscou-se na elaboração do PPA 2004-2007 a participação da sociedade brasileira.
PD11: Participação social no Governo (Programa Eurobrasil) <sup>11</sup>	Proposta de reforma do sistema orçamentário com a referência para a necessidade da participação social na construção de indicadores de resultado.
PD12: A metodologia de gestão estratégica do NAE (Núcleo de Assuntos Estratégicos) <sup>12</sup>	A elaboração dos objetivos estratégicos de uma gestão deve-se considerar a postura empreendedora de toda a população.
PD13: Estado, Instituições e Democracia (vol. 2) <sup>13</sup>	Discute as perspectivas para o desenvolvimento brasileiro sob o foco da democracia, buscando o reconhecimento que a democracia é um elemento catalisador para o desenvolvimento brasileiro.
PD14: Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004 <sup>14</sup>	Atribui à Secretaria Geral da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsabilidades, em conjunto, com relação às diretrizes para a participação da sociedade civil na avaliação dos programas e do Plano Plurianual de 2004-2007 (revogado Decreto 6.601, de 10 de outubro de 2008).

<sup>3</sup> <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

<sup>4</sup> [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado)

<sup>5</sup> [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto\\_5\\_Versao.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/momento\\_do\\_orcamento](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/momento_do_orcamento)

<sup>7</sup> [https://ead.serpro.gov.br/cursos/Curso\\_SOFGuiadoAluno.asp](https://ead.serpro.gov.br/cursos/Curso_SOFGuiadoAluno.asp) e

[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos\\_presenciais/VI\\_semana\\_AOFCP/Home\\_AOFCP.htm](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VI_semana_AOFCP/Home_AOFCP.htm)

<sup>8</sup> <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/links/Seminarios>

<sup>9</sup> <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes>

<sup>10</sup> <http://www.planobrasil.gov.br/biblioteca.asp>

<sup>11</sup> [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro\\_brasil/apresentacao/081016\\_APR\\_RA\\_partSocial.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro_brasil/apresentacao/081016_APR_RA_partSocial.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>

<sup>13</sup> [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5233.htm)

PD15: Decreto de 8 de dezembro de 2010 <sup>15</sup>	Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social - Consocial, com o tema: “A sociedade no acompanhamento da gestão pública”.
PD16: Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional <sup>16</sup>	Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a Comissão Mista Permanente prevista no § 1º do mesmo artigo (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO).
PD17: Resolução 21, de 2001, da Câmara dos Deputados <sup>17</sup>	Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

#### **Quadro 6: Documentos Coletados Relacionados com Planejamento Emancipatório**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entre algumas evidências documentais sobre processos emancipatórios pesquisadas, considera-se relevante destacar a edição em 2010, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da primeira publicação de um “orçamento cidadão” no Brasil, denominada como “Orçamento Federal ao Alcance de Todos”, com a finalidade de os cidadãos terem informações mais acessíveis sobre o orçamento federal, abrangendo as receitas (impostos, taxas e contribuições, entre outras) e as despesas (gastos com educação, saúde, segurança, previdência, investimentos e outros) que constam do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2011 (PLOA 2011), encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2010.

A publicação da “Sofinha e sua turma”, pela SOF, faz parte do programa de educação fiscal (PNEF) sob a supervisão da Escola de Administração Fazendária (ESAF), cujo objetivo é “propiciar a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado”, com vistas a contribuir com a conscientização do cidadão sobre direitos e deveres, relativos aos tributos e à aplicação dos recursos públicos, incentivando o controle social para o efetivo exercício da cidadania.

O Portal SOF tem como objetivo “reunir em um único ambiente uma grande variedade de serviços, informações e documentos sobre o orçamento público e temas correlatos, especialmente no âmbito federal”, e destina-se a atender principalmente a “comunidade orçamentária”, composta por autoridades federais,

<sup>15</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12961.htm)

<sup>16</sup> [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/arquivo/Outros/PrincipaisNormasOrçamentarias/200-Normas%20Processuais/410-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2001-2006%20CN.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/PrincipaisNormasOrçamentarias/200-Normas%20Processuais/410-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2001-2006%20CN.pdf)

<sup>17</sup> <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-21-30-maio-2001-319754-publicacaooriginal-1-pl.html>

estaduais, municipais e distritais, profissionais envolvidos no processo orçamentário, pesquisadores, estudantes, imprensa e a qualquer cidadão interessado. O Portal SOF disponibiliza informações institucionais sobre a Secretaria de Orçamento Federal e ações voltadas para o orçamento público, consultas de atos normativos ligados a área de Orçamento, imagens de eventos relacionados à SOF, consultas públicas (inclusive com a disponibilização e um formulário eletrônico<sup>18</sup> para o serviço de “fale conosco”), manuais e trabalhos técnicos, entre outros serviços para a sociedade.

Com relação ao Portal Orçamento, do SF, podem-se obter dados sobre o orçamento brasileiro desde sua elaboração até a execução. No Portal Orçamento também é possível consultar informações sobre o processo orçamento no âmbito do legislativo, a tramitação dos projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA, bem como de créditos adicionais. O SIGA Brasil – sistema de informações sobre orçamento público – permite acesso amplo e facilitado ao do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), entre outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

A SOF disponibiliza anualmente – sempre no início do processo de elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente – o MTO contendo instruções técnicas e orçamentárias, principalmente as referentes ao processo de elaboração da Proposta Orçamentária da União, especificamente os orçamentos das Esferas Fiscal e da Seguridade Social. Aquela Secretaria mantém uma caixa de correio eletrônico<sup>19</sup> para envio de dúvidas e sugestões sobre o MTO.

Com o intuito de oferecer informação ao ouvinte em uma linguagem simples e direta, a SOF em parceria com a Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) disponibiliza o programa de rádio intitulado “Momento do Orçamento. A seguir apresenta-se os temas de programas do Momento do Orçamento já disponíveis:

- *Transferência de recursos da União para Estados, Municípios*
- *O que é Contingenciamento?*
- *Como o governo financia a Saúde Pública no Brasil?*
- *Você sabia que a população pode participar da elaboração do orçamento?*
- *Como o poder legislativo participa na elaboração do Orçamento Federal?*

---

<sup>18</sup> <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/falePublico>

<sup>19</sup> Correio eletrônico: [mto@planejamento.gov.br](mailto:mto@planejamento.gov.br)

- *O que são as despesas públicas?*
- *Você sabe o que são créditos adicionais?*
- *Você conhece o Orçamento da Seguridade Social?*
- *Você sabe o que são princípios orçamentários?*
- *Você sabe o que são as despesas públicas obrigatórias e discricionárias?*
- *Você sabia que parte dos recursos do orçamento devem ir para Segurança Pública*
- *Você sabia que o orçamento também prevê recursos extras a educação?*
- *A participação da sociedade na elaboração do orçamento da saúde*
- *Você sabia que anualmente parte do orçamento público é reservado à educação?*
- *Como o Governo financia a saúde pública no Brasil?*
- *Você sabe o que são despesas de custeio e investimento no Orçamento Público?*
- *A sociedade pode saber onde será aplicado o dinheiro público?*
- *Para que serve a LOA?*
- *A divisão dos recursos orçamentários.*
- *Como o Orçamento Federal chega aos estados, municípios e União?*
- *A Lei de Responsabilidade Fiscal?*
- *O que é Orçamento Público?*
- *A sociedade deve discutir o Orçamento Público?*
- *Como é elaborado o orçamento da União?*
- *Para que serve o PPA?*
- *Você sabe qual a importância do orçamento federal?*
- *Para que serve a LDO?*

O curso básico de orçamento público – oferecido pela SOF – visa apresentar os conceitos, as técnicas, os princípios, os fundamentos legais do orçamento, além de noções importantes de despesa e receita orçamentária. Já as oficinas da Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas têm a finalidade de atualizar, aperfeiçoar e gerar conhecimentos relativos aos instrumentos de planejamento, orçamento, administração financeira e compras no âmbito da Administração Pública Federal.

Foram realizados dois Seminários Nacionais (2007 e 2010) para debater – com a sociedade – sobre medidas relacionadas ao aperfeiçoamento dos processos e dos sistemas voltados à gestão da despesa pública, além de disseminar conhecimento especializado e divulgar as melhores práticas existentes nas organizações, com vistas a consolidação de uma proposta para a Nova Lei de Finanças Públicas. Foi promovido também um Seminário Internacional sobre

Orçamento Público (2008), no Brasil, para se conhecer e discutir experiências internacionais em técnicas de orçamentação.

Com a publicação do Balanço da Gestão da Secretaria de Orçamento Federal pode-se constatar que fora considerada a perspectiva “Clientes e Sociedade” na definição dos Objetivos Estratégicos da SOF (vide Mapa Estratégico da SOF na Figura 3). Nessa perspectiva, nota-se a existência de um objetivo estratégico com características emancipatórias: “Processo orçamentário transparente e participativo”. Ainda no citado Balanço, foram apresentados os valores da SOF, valendo a pena destacar o da “Transparência”, com o significado de “adotar procedimentos claros e linguagem acessível acerca do processo orçamentário e comunicar as decisões tomadas pela SOF”. Por fim, é fundamental mencionar que a própria missão da SOF – “racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas com foco em resultados para a sociedade” – evidencia a palavra “sociedade” como a principal finalidade a ser atendida.

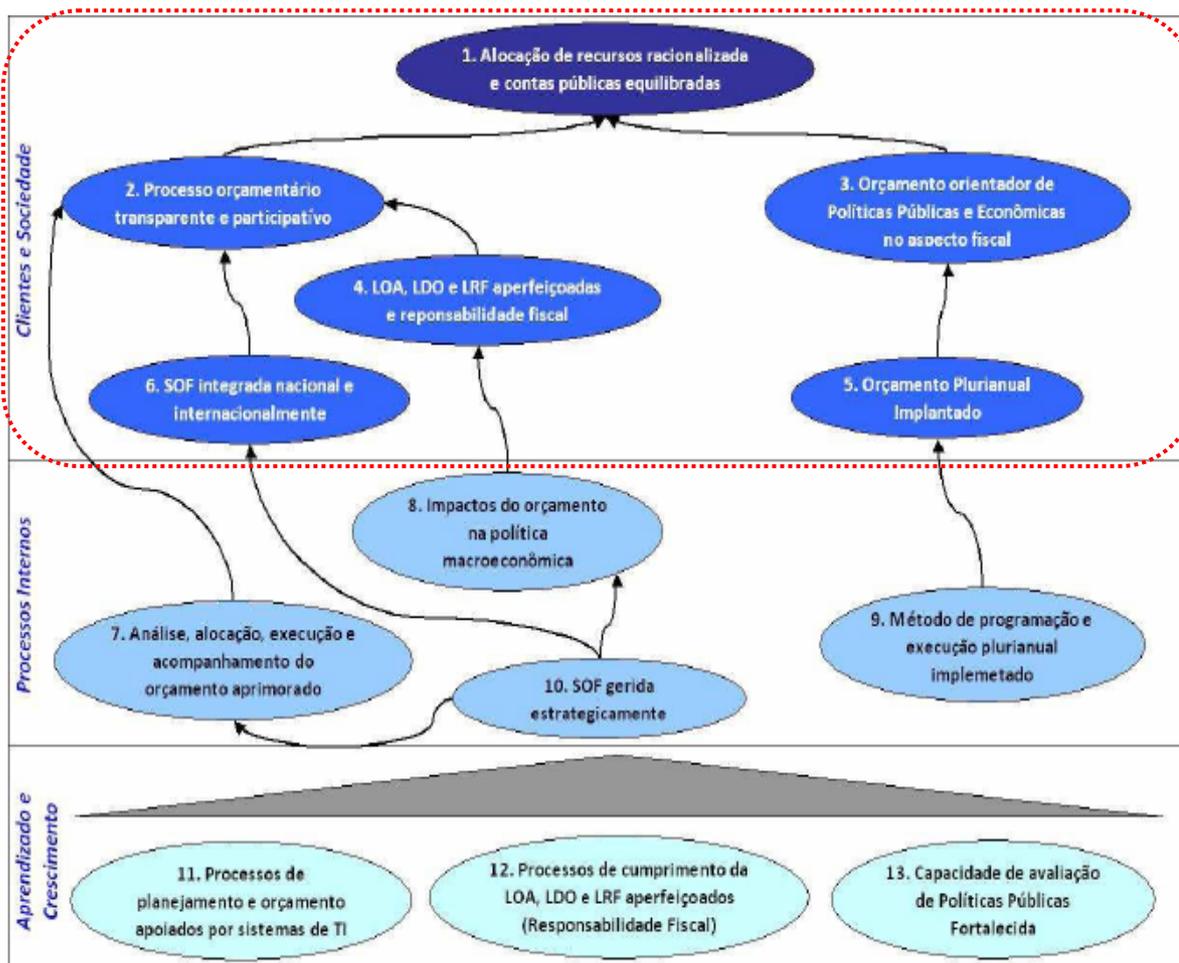


Figura 3: Mapa Estratégico da SOF

Fonte: SOF.

Uma experiência relevante de estímulo à participação da sociedade no processo orçamentário está registrada do sítio eletrônico oficial do Plano Plurianual 2004 – 2007, também chamado como “Brasil para Todos”, mais especificamente em sua dimensão democrática que prevê:

*o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos (políticos, sociais e civis), a transparência do setor público com controle da sociedade, descentralização, planejamento participativo e gestão pública orientada para o cidadão, a segurança pública e a defesa da soberania nacional.*

Para tanto, para a gestão do Plano Plurianual 2004 – 2007 foi criado o “Fórum de Participação Social” que contou com a participação de mais de duas mil entidades de todos os Estados para debater os rumos do desenvolvimento do Brasil, mais justo e com benefícios para todos.

No âmbito do Projeto Euro Brasil 2000 (apoio à modernização do aparelho do estado), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) – a partir do reconhecimento dos avanços conquistados na ampliação e fortalecimento dos espaços de participação social no âmbito da esfera pública federal – registra o seu propósito de desenvolver estratégias e implementar ações com os objetivos de: a) melhorar a qualidade da participação social, por meio da capacitação de atores públicos e privados envolvidos com este processo e do aprimoramento do funcionamento dos espaços de participação existentes, tais como: conselhos, conferências, consultas públicas e outros; e b) estender a participação social para áreas (setores) onde não ainda não existe esta prática, inclusive a participação da sociedade no acompanhamento do ciclo orçamentário federal, a ser modelada em conjunto com a sociedade.

A atual Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE, antiga NAE) da Presidência da República desenvolveu “Metodologia de Gestão Estratégica” com a finalidade de buscar a integração de ações governamentais no intuito de: a) identificar os objetivos político-estratégicos; b) antever os prováveis cenários futuros; c) elaborar as mais adequadas soluções estratégicas; d) monitorar permanentemente o ambiente; e e) coordenar, no nível estratégico, todo o processo gerencial. Nesse sentido, a referida metodologia considera fundamental que a solução estratégica nacional deva ser de conhecimento público, dentro de suas

esferas de atribuições e competências, de forma que as iniciativas tomadas pelo Estado e pelo conjunto da sociedade, mesmo que descentralizadamente, tendem a garantir um movimento na direção da conquista do objetivo estratégico.

Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) disponibilizou coletânea denominada “Estado, Instituições e Democracia”, com um volume (2) dedicado especificamente para apresentar debates sobre “Democracia”, onde o foco da atenção ficou em torno do tema “Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia”, dividido em três questões: a) a relação entre a democracia e desenvolvimento; b) as dimensões e as características da experiência democrática no país; e c) as condições e os entraves para a democratização da democracia no Brasil. Ao colocar a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento, o IPEA abre possibilidades de reconsiderar essas relações e, inclusive, reconhecer na democracia um elemento catalisador do desenvolvimento.

O Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004, que dispõe sobre a “gestão do Plano Plurianual 2004 – 2007 e de seus Programas” atribuía à Secretaria Geral da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsabilidades, em conjunto, com relação às diretrizes para a participação da sociedade civil na avaliação dos programas e do Plano Plurianual (PPA). Porém esse dispositivo foi revogado e não continuado pelo Decreto 6.601, de 10 de outubro de 2008, na gestão do PPA subsequente (2008 – 2011).

Recentemente, o Decreto de 8 de dezembro de 2010 convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social - Consocial, a ser realizada no período de 13 a 15 de outubro de 2011, na cidade de Brasília, com o tema: “A sociedade no acompanhamento da gestão pública” e objetivos de:

- *debater e propor ações de promoção da participação da sociedade civil na gestão pública e de fortalecimento da interação entre sociedade e governo;*
- *promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas idéias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento da gestão pública;*
- *estimular os órgãos públicos a implementar mecanismos de transparência e acesso da sociedade à informação pública;*
- *debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação e acompanhamento da gestão pública;*
- *discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento da gestão pública, que utilizem inclusive ferramentas e tecnologias de informação; e*

- *desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública.*

A Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional (CN), dispõe sobre a tramitação de matérias orçamentárias no âmbito do CN, em especial sobre a organização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) no que tange a sua competência para emitir parecer e deliberar sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal. Ainda pela referida Resolução, a CMO deve atuar de forma articulada com as demais comissões permanentes do Congresso Nacional, ou seja, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal.

Corroborando com a busca pelo estímulo à participação social nas políticas públicas, a Câmara dos Deputados aprovou a Resolução 21, de 2001, que cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa, com a finalidade de apreciar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos; além de receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais. A Comissão Permanente de Legislação Participativa – conforme disposto na Resolução 1, de 2006, do CN – tem poderes para inclusive tratar sobre matérias orçamentárias, bem como participar dos debates orçamentários durante as suas tramitações no CN.

## **4.2. Entrevistas**

Observada a metodologia proposta inicialmente para a pesquisa, foram feitas 15 (quinze) entrevistas abertas, com as pessoas discriminadas no Quadro 7, utilizando como pergunta central a questão de pesquisa: “como o orçamento público brasileiro atualmente se apresenta (presta) sob a perspectiva emancipatória?”

<b>Entrevistados</b>	<b>Atuação</b>	<b>Data</b>	<b>Resumo</b>	<b>Grupo</b>
Eliomar Rios	Secretário Adjunto da SOF responsável da Gestão Corporativa, Ex Superintendente de Administração e Finanças da ANEEL e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	14/12/2010	Aprovado em tempo	SOF
Carlos Eduardo Veiga	Coordenador Geral da Tecnologia e da Informação da SOF, Ex Gerente de Programas Estratégicos e de Gestão do Plano Plurianual da SPI e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	16/12/2010	Aprovado por decurso	
Marcio Oliveira	Coordenador Geral de Assuntos Orçamentários, Inovadores e Federativos da SOF e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	17/12/2010	Aprovado em tempo	
Dalmo Palmeira	Assessor para Orçamentos no SF e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	06/01/2011	Aprovado por decurso	CON
João Pederiva	Consultor de Orçamentos no SF	12/01/2011	Aprovado em tempo	
Hélio Tolini	Consultor de Orçamentos na CD, Ex Secretário de Orçamento Federal e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	19/02/2011	Aprovado em tempo	
José Pagnussat	Coordenador de Formação de Servidores do cargo de Planejamento e Orçamento da ENAP, Professor da UnB e Presidente do CORECON/DF	04/01/2011	Aprovado por decurso	SET
Antonio Bacelar	Coordenador de Orçamento e Finanças do INSS	07/01/2010	Aprovado em tempo	
Eduardo Gomes	Coordenador de Orçamento e Finanças do MS e ocupante do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento	12/01/2011	Aprovado em tempo	
Rita Santos	Professora da ENAP e Consultora de Orçamento do SF	05/01/2011	Aprovado em tempo	ACA
Arthur Oscar Guimarães	Professor da UnB, Consultor de Orçamento da Câmara Legislativa do DF, ex Assessor para Orçamentos do SF, Colaborador para Movimentos Sociais	07/02/2011	Aprovado em tempo	
Guiacomoni	Professor da UnB, Autor de livro sobre orçamento público e Consultor de Orçamentos no SF aposentado	17/02/2011	Aprovado por decurso	
Fernando Resende	Pesquisador da FgV, Consultor sobre Políticas Públicas e Ex Presidente do IPEA	12/01/2011	Aprovado em tempo	SOC
Gilda Cabral	Atuante em movimentos sociais (CFEMEA) e funcionária aposentada do IPEA	14/01/2011	Aprovado em tempo	
Francisco Sadeck	Consultor e estudante sobre Orçamento Público, Movimentos e Participações Sociais e Ex funcionário do INESC	14/02/2011	Aprovado em tempo	

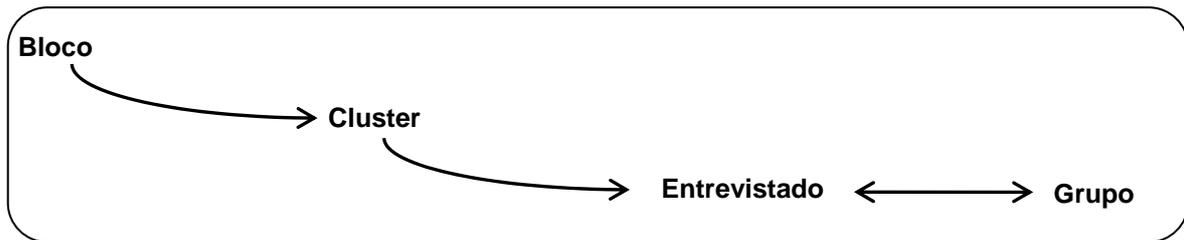
**Quadro 7: Relação dos Entrevistados**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tanto no momento da entrevista quanto no texto da mensagem eletrônica encaminhada para os entrevistados com o resumo para aprovação foram mencionados sobre a necessidade de retorno no prazo máximo de 10 (dez) dias quando identificado a necessidade de realização de ajustes, caso contrário o resumo originalmente encaminhado seria considerado como aprovado. No Quadro 7 consta as identificações de quais os entrevistados fizeram as aprovações – mesmo que após o prazo previamente estipulado quando solicitado a prorrogação de tempo para a realização de ajustes – dos resumos ajustados por meio de retorno do correio eletrônico (aprovado em tempo) e os que decidiram aprovar os resumos por decurso de prazo (sem retornar os mensagens eletrônicas), pressupondo que não houve a não necessidade de realização de ajustes.

Com base nos dados coletados e considerando o foco de respostas dos entrevistados, constatou-se a concentração dos conteúdos das entrevistas em três principais condicionantes provenientes, naturalmente, da questão de pesquisa levantada: 1ª) Se o orçamento brasileiro é emancipatório? 2ª) Se o orçamento brasileiro apresenta evidências emancipatórias? 3ª) Se existem formas de promover oportunidades para a emancipação orçamentária no Brasil? Nesse sentido, a partir destas três condicionantes, o conteúdo das entrevistas foram triados para serem agrupados – respectivamente – em um desses três blocos: a) Orçamento Emancipatório no Brasil; b) Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro; e c) Oportunidades para Emancipação Orçamentária.

Assim, para a realização do enquadramento dos dados coletados nas entrevistas em um dos mencionados blocos, buscou-se definir “clusters” (frases com conteúdos que agregam dados similares) como forma de possibilitar a aglutinação dos dados e, conseqüentemente, a análise do conteúdo. Então, conforme discriminado na Figura 4, os blocos aglutinam clusters, cada cluster pode se relacionar com mais de um entrevistado, sendo que cada entrevistado está representando um considerado grupo social. Vale destacar que alguns entrevistados tem a aptidão para estarem em mais de um grupo social, o que considera-se importante para a maximização da coleta, sendo – nesses casos – o enquadramento deles em um grupo social está vinculada com a intenção original do convite para a participação desta pesquisa.



**Figura 4: Modelo de Categorização (Bloco, Cluster, Entrevistado e Grupo)**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Consta no Quadro 8 a discriminação dos clusters identificados nos resumos das entrevistas e agrupados por bloco, com seus respectivos números de ocorrências. Entende-se que esses dados são fundamentais para a verificação da dimensão da questão de pesquisa.

<b>Bloco A: Orçamento Emancipatório no Brasil</b>						
<b>Clusters</b>	<b>Número de Ocorrências</b>					
	SOF	CON	SET	ACA	SOC	Total
<u>A1</u> : O orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias.	3	3	3	3	3	<b>15</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>15</b>

<b>Bloco B: Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro</b>						
<b>Clusters</b>	<b>Número de Ocorrências</b>					
	SOF	CON	SET	ACA	SOC	Total
<u>B1</u> : Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões.	0	2	0	1	1	<b>4</b>
<u>B2</u> : Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas.	2	0	3	2	1	<b>8</b>
<u>B3</u> : Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	2	0	1	1	<b>4</b>
<u>B4</u> : Colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário.	0	1	0	0	0	<b>1</b>
<u>B5</u> : Atuação das instituições públicas influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	1	0	0	0	<b>1</b>

<u>B6:</u> Atuação de parte da sociedade (com capacidade mobilização) para se beneficiar de políticas públicas de seus interesses, embora as vezes não atuarem de forma cooperativa.	1	0	0	0	1	2
<u>B7:</u> Envolvimento de funcionários de todas as unidades, além de considerar as informações de atendimentos, com vistas a colaborar com o processo orçamentário do INSS, de forma participativa, inclusive buscando mecanismos cooperativos entre os atores envolvidos.	0	0	1	0	0	1
<u>B8:</u> Interação com as unidades do MS para a elaboração do orçamento com características participativas com restrição ao debate com a sociedade a priori.	0	0	1	0	0	1
<u>B9:</u> O atual modelo de planejamento e orçamento governamental (implementado em 2000) já adota referencial metodológico (PES) que considera a participação social como item importante para a formação da capacidade de governo.	1	0	1	0	0	2
<u>B10:</u> A elaboração do PPA 2004 – 2007 foi realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados.	2	0	1	0	0	3
<u>B11:</u> Elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias.	0	0	1	0	0	1
<u>B12:</u> Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011).	2	0	0	0	0	2
<u>B13:</u> Momento do orçamento (Rádio MP)	2	0	0	0	0	2
<u>B14:</u> Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF)	2	0	0	0	0	2
<u>B15:</u> Instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público)	2	0	0	0	0	2
<u>B16:</u> Atuação de acadêmicos influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	1	0	0	0	1
<u>B17:</u> Disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade	0	0	0	2	1	3
<u>B18:</u> O orçamento público contempla regras que são debatidas com a sociedade, na maioria das vezes, antes ou depois do processo de elaboração e de aprovação da lei orçamentária	0	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	14	7	8	7	5	41

**Bloco C: Oportunidades para Emancipação Orçamentária**

Clusters	Número de Ocorrências					
	SOF	CON	SET	ACA	SOC	Total
<u>C1</u> : Valorização das emendas parlamentares, com destaque para as provenientes das comissões.	0	0	0	1	1	2
<u>C2</u> : Valorização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).	0	0	0	1	0	1
<u>C3</u> : Implementação do orçamento impositivo para as despesas sociais.	0	0	0	1	0	1
<u>C4</u> : Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado.	2	2	1	2	2	9
<u>C5</u> : Capacitação de profissionais de planejamento e orçamento em técnicas para a promoção de ações emancipatórias no processo orçamentário.	1	0	0	0	0	1
<u>C6</u> : O aprendizado gerado pela ação emancipatória é mais relevante do que os resultados gerados por própria ação (mais foco nos meios do que nos fins).	1	0	0	1	0	2
<u>C7</u> : Estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público.	1	1	1	0	0	3
<u>C8</u> : Instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário.	1	2	0	0	1	4
<u>C9</u> : Valorização da importância do orçamento como instrumento de implementação de políticas públicas capaz de transformar a realidade social atual.	0	0	0	0	2	2
<u>C10</u> : Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade.	0	0	0	0	3	3
<u>C11</u> : Reforma do atual ciclo orçamentário (planejamento, orçamento, controle e avaliação), com vistas a buscar maior transparência e confiabilidade.	0	0	0	0	1	1
<u>C12</u> : Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e <i>accountability</i> .	3	1	0	0	2	6
<u>C13</u> : Definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.	0	1	0	0	2	3
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>38</b>
<b>Total Geral</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>94</b>

**Quadro 8: Ocorrência dos Clusters por Grupos e Blocos de Conteúdo Levantados nas Entrevistas**

Fonte: Elaborado pelo autor.

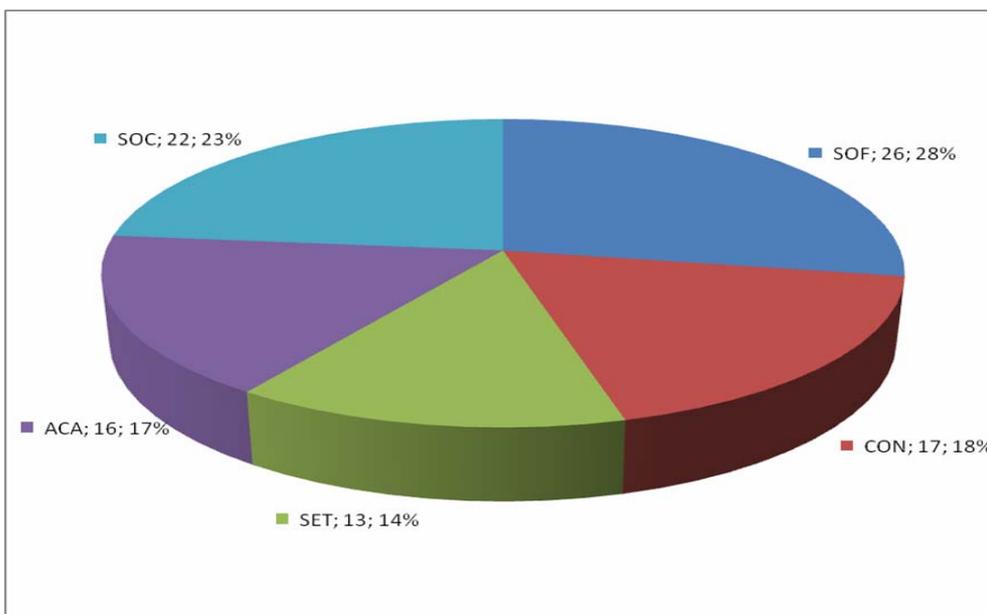
Portanto, com base nos dados coletados nas entrevistas e considerando a estrutura de clusters identificados, observa-se 94 (noventa e quatro) ocorrências em todos entrevistados, sendo 12 (doze), 41 (quarenta e um) e 38 (trinta e oito) agrupados nos blocos Orçamento Emancipatório no Brasil, Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro e Oportunidades para Emancipação Orçamentária, respectivamente.

## 5. Análise dos Dados

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi feita por meio da apreciação dos conteúdos, com a ajuda de recursos informatizados do pacote Microsoft Office, buscando encontrar justificativas das evidências associadas entre as referências bibliográficas e documentais (triangulação), tabulando as suas ocorrências ou identificando os casos desviantes, examinadas as categorizações (blocos, clusters e grupos) relacionadas com situações causais (consistências e congruências) da ocorrência de efeitos emancipatórios no âmbito do orçamento público brasileiro.

### 5.1. Análise dos Clusters Levantados nas Entrevistas

Das 94 (noventa e quatro) ocorrências de clusters entre todos os entrevistados, destaca-se a contribuição dos entrevistados considerados nos grupos da SOF e da SOC com a representação de mais da metade das referidas contribuições (51%), conforme se pode observar na Figura 5.

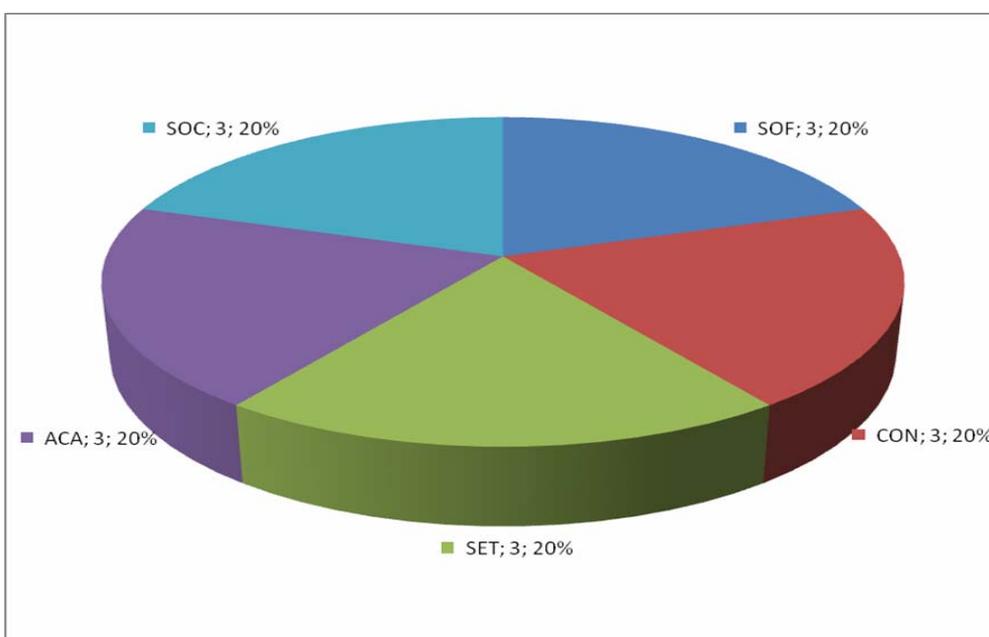


**Figura 5: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação ao primeiro bloco denominado Orçamento Emancipatório no Brasil (A), nota-se que – para as doze ocorrências (um para cada entrevistado, conseqüentemente, três para cada grupo, vide Figura 6) – só foi identificada a existência de apenas um cluster: o orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias (A1). Exemplo dessa evidência pode ser observada na transcrição parcial de entrevista abaixo apresentada.

*Em que pese a participação da sociedade ainda ser pequena no processo orçamentário, existem diversas iniciativas (relatadas anteriormente) nessa direção. Porém há que se considerar que esse é um processo complexo principalmente para o ente federal no tocante à promoção da referida emancipação.*

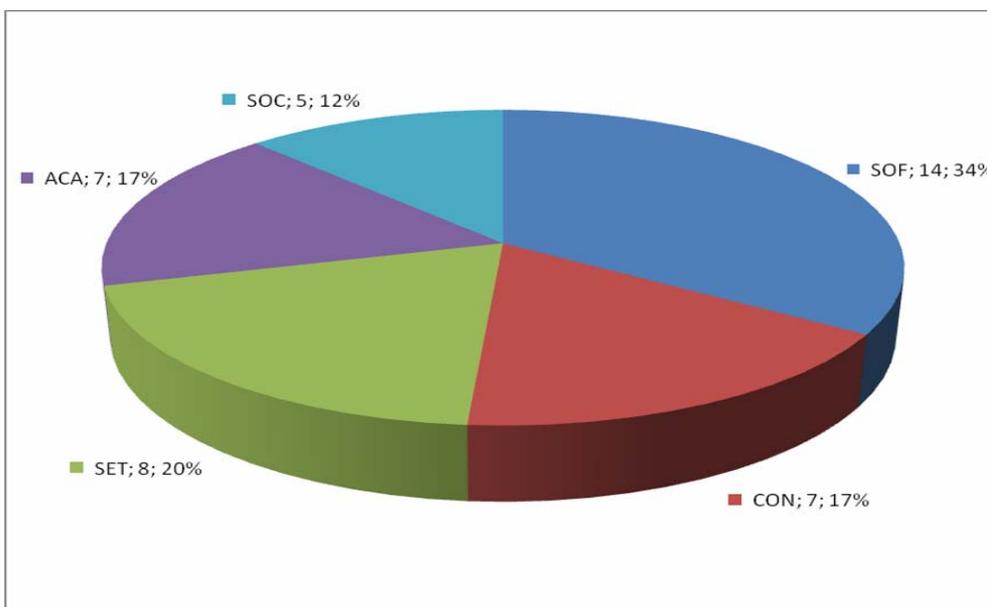


**Figura 6: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco A**

Fonte: Elaborado pelo autor.

No bloco Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro (B), já existe uma predominância de 54% (vide Figura 7) do total de ocorrências provenientes de entrevistados considerados como SOF (34%) e SET (20%), o que pode significar a existência de concentração de conhecimento sobre as informações relativas às atuais evidências emancipatórias, provavelmente porque são os geradores – principalmente a SOF – dessas evidências, podendo inferir a baixa capacidade de

comunicação aos grupos sobre tais evidências ou que os acontecimentos dessas evidências são muito recentes (com pouco tempo para a sua disseminação).



**Figura 7: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco B**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas constatações ficam mais fortes quando observamos que a manifestação somente pelo grupo SOC (com três ocorrências) do cluster Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão (C10), no bloco Oportunidades para Emancipação Orçamentária (C), mesmo quando se observa a evidência do Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011), B12, neste caso exclusivamente ocorrida pelo grupo SOF (2 ocorrências, grupo responsável pela sua edição). Este exemplo pode ser explicado em parte pela necessidade de potencializar a comunicação de evidências para a sociedade ou, mesmo, pelo fato da publicação do orçamento cidadão brasileiro ter ocorrido apenas muito recentemente (2010).

Em seguida, discriminam-se os clusters do mencionado bloco B, com seus respectivos e exemplificativos trechos de evidências:

- B1: Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade.

*É no processo de realização de emendas em que os representantes eleitos pelo povo devem buscar a concretização da vontade da sociedade.*

- B2: Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas.

*O maior espaço de participação da sociedade nas decisões governamentais seja nos conselhos como os da saúde, da educação, da criança, entre outros.*

- B3: Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.

*ONGs – pressupõem que não tem interesses diretos nos recursos públicos uma vez que não visam lucro, atuam representando determinados setores da sociedade com vistas a serem contemplados em políticas públicas que por sua vez serão viabilizadas pela a execução de dotações constantes no orçamento público.*

- B4: Colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário.

*Empresas privadas – com o interesse de atuar em contratos públicos, principalmente as grandes empreiteiras precisam das informações orçamentárias para realizarem os seus planejamentos empresariais com a expectativa de participarem dos processos licitatórios consequentes da própria previsão nos Projetos de Lei Orçamentária Anual - PLOA ou em debates legislativos relativos a emendas parlamentares, sendo que algumas vezes esses debates servindo até mesmo como consultoria empresariais sobre a viabilidade de projetos.*

- B5: Atuação das instituições públicas influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.

*Instituições públicas – na medida que são interessadas diretamente nos recursos apropriados no orçamento público, as suas participações são fundamentais para a efetivação de suas políticas públicas, principalmente com a atuação de seus assessores parlamentares, interagindo com o CN ...*

- B6: Atuação de parte da sociedade (com capacidade mobilização) para se beneficiar de políticas públicas de seus interesses, embora as vezes não atuem de forma cooperativa.

*O jogo que está sendo jogado satisfaz apenas quem participa. Isso está bem claro quando observa-se os beneficiários (representantes) das despesas atualmente consideradas favorecidas como obrigatórias e ressaltadas (não sujeitas a contingenciamento), e os relegados recebedores das políticas relacionadas com os gastos discricionários (sujeitos ao contingenciamento).*

- B7: Envolvimento de funcionários de todas as unidades, além de considerar as informações de atendimentos, com vistas a colaborar com o processo orçamentário do INSS, de forma participativa, inclusive buscando mecanismos cooperativos entre os atores envolvidos.

*Somente com a participação de todas as agências do INSS, que interagem como a sociedade, que é a demandante, o órgão central de orçamento consegue atuar na adequação dos valores orçamentários necessários para o bom atendimento dos usuários da previdência social. A boa relação entre os coordenadores de ação e a CGOFC e esta com as Gerências Executivas e Superintendências Regionais e com foco no funcionamento da APS- Agência da Previdência Social, visam garantir o efeito cooperativo, por meio da colocação da realidade dos dados com a transparência nas decisões alocativas.*

- B8: Interação com as unidades do MS para a elaboração do orçamento com características participativas com restrição ao debate com a sociedade a priori.

*A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) faz a interface entre as unidades finalísticas e o órgão central de orçamento (SOF). Essa interface sempre tem como pressuposto o diálogo aberto. Inicialmente são levantados números preliminares e depois, com a divulgação dos limites pela SOF, são feitos os ajustes aos tetos possíveis para cada unidade.*

- B9: O atual modelo de planejamento e orçamento governamental (implementado em 2000) já adota referencial metodológico (PES) que considera a participação social como item importante para a formação da capacidade de governo.

*Destaque se faz sobre a posterior adoção de reformas do sistema de planejamento no Chile em que o ex-ministro chileno, Carlos Matus, preocupado em fortalecer o papel estratégico da planificação governamental desenvolve a teoria denominada “Planejamento Estratégico Situacional – PES”, que considera fundamental a participação social como item importante para a formação da capacidade de governo, sem contar que os atores sociais precisam ser considerados no âmbito do processo decisório, de forma correlata a atuação de atores em um jogo, em que cada jogada as posições desses atores podem ser revistas, necessitando de ações corretivas de direção no planejamento governamental a todo o momento. A teoria do PES foi amplamente difundida no Brasil principalmente pelo IPEA (CEDEC), inclusive para a reforma orçamentária brasileira adotada a partir de 2000.*

- B10: A elaboração do PPA 2004 – 2007 foi realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados.

*Outro fato importante foi a adoção de modelos que possibilitam uma maior participação de atores na definição das políticas públicas, sendo um destaque a experiência no âmbito do governo federal na elaboração do PPA 2004-2007, com a busca de construção dos grandes objetivos estratégicos, alinhados com a visão de futuro, em torno de temas governamentais considerados prioritários pelos governantes em amplo debate na própria ENAP, que depois foram colocados a discussão com a sociedade (parlamentares, dirigentes nos Estados, representantes de classes, entre outros membros). Considera-se que foi uma grande iniciativa, com um bom nível de debate, em que pese ainda um pouco restrita. Tal iniciativa só foi possível diante do conhecimento produzido a partir de visitas técnicas a países que já tinham realizado alguma experiência desse tipo, sendo o processo de elaboração do PPA o ponto chave para a efetivação desse projeto com fortes características emancipatórias. O entrevistado ressalta que a introdução da metodologia ZOPP poderia colaborar muito com a melhoria do referido processo.*

- B11: Elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias.

*Uma outra iniciativa interessante foi feita pela NAE por meio de um trabalho no sentido de obter uma visão coletiva sobre as prioridades em políticas públicas sob forma de temas. Neste contexto, com a utilização da ferramenta Web Delphi, foram mobilizados 3 grandes grupos de agentes. O primeiro foi os de especialistas nos temas (políticas públicas), depois a sociedade aberta, e por fim servidores em pontos estratégicos, isso tudo para verificar o que se considera como mais prioritários e os momentos que devem ser considerados para o desenvolvimento das políticas de forma integrada.*

- B12: Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011).

*Revista Orçamento ao Alcance de Todos – foi elaborada com o objetivo de apresentar de forma didática e simplificada para que todos os cidadãos minimamente capacitados possam fazer a leitura e obter as principais informações sobre as distribuições de recursos por função de governo,*

*inclusive com detalhes de dados referentes a grupos de despesas e com dados históricos.*

- **B13: Momento do orçamento (Rádio MP).**

*Radio MP, Momento do Orçamento – elaboração de programas de entrevistas com técnicos da SOF com a intenção de produzir conhecimento sobre orçamento para divulgação no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, com a possibilidade de baixá-los e reproduzi-los em rádios de todo o país, passando as informações para milhares de brasileiros. Já foram produzidos até agora em torno de 30 programas sobre diversos temas, a exemplo de: princípios orçamentários, financiamento da saúde e FUNDEB. Registra-se que já foram realizadas mais de 9 mil downloads de programas.*

- **B14: Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF).**

*Cartilha Sofinha e sua Turma – no âmbito do programa nacional de educação fiscal da Escola de Administração Fazendária (ESAF) com representantes estaduais, elaborada com o auxílio do Ministério da Educação (MEC), visa contribuir com a formação de educadores que por sua vez serão multiplicadores para os seus alunos do ensino fundamental principalmente nas escolas públicas no sentido de obterem senso crítico e conhecimento sobre os temas fiscais. Já foram distribuídas mais de 100 mil exemplares e, atualmente, a Sofinha está servindo como referência para outros países de língua espanhola e inglesa (já traduzidas).*

- **B15: Instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público).**

*Escola Virtual – Foram elaborados 2 cursos a distância (um básico para leigos e outro específico para técnicos) no intuito de capacitar tanto a sociedade em geral quanto os profissionais que atuam na área orçamentária, sendo já registrado mais de 2 mil capacitações.*

*Semana Orçamentária e cursos presenciais de orçamento – Fomento e disponibilização de instrutores para participação de programa de instrutoria na ESAF e na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.*

*Participação em eventos sobre orçamento – visitas de alunos de graduação na SOF e representação da SOF em eventos nas universidades para participar de debates com os alunos, além da sociedade em geral, com vistas a explicar os processos orçamentários e escutar sugestões/contribuições para a melhoria dos referidos processos. Visita de analistas de orçamento em eventos sociais, inclusive promovidos por parlamentares, para discussão da alocação orçamentária.*

- B16: Atuação de acadêmicos influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.

*Acadêmicos – observa-se um grande aumento de interesse da comunidade acadêmica sobre os temas orçamentários, mesmo que ainda considere tímida a quantidade de pessoas que procuram o CN em busca de informações sobre o orçamento público.*

- B17: Disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade.

*Quando realiza-se seminários, divulgação de dados (como na internet), o processo emancipatório está acontecendo ...*

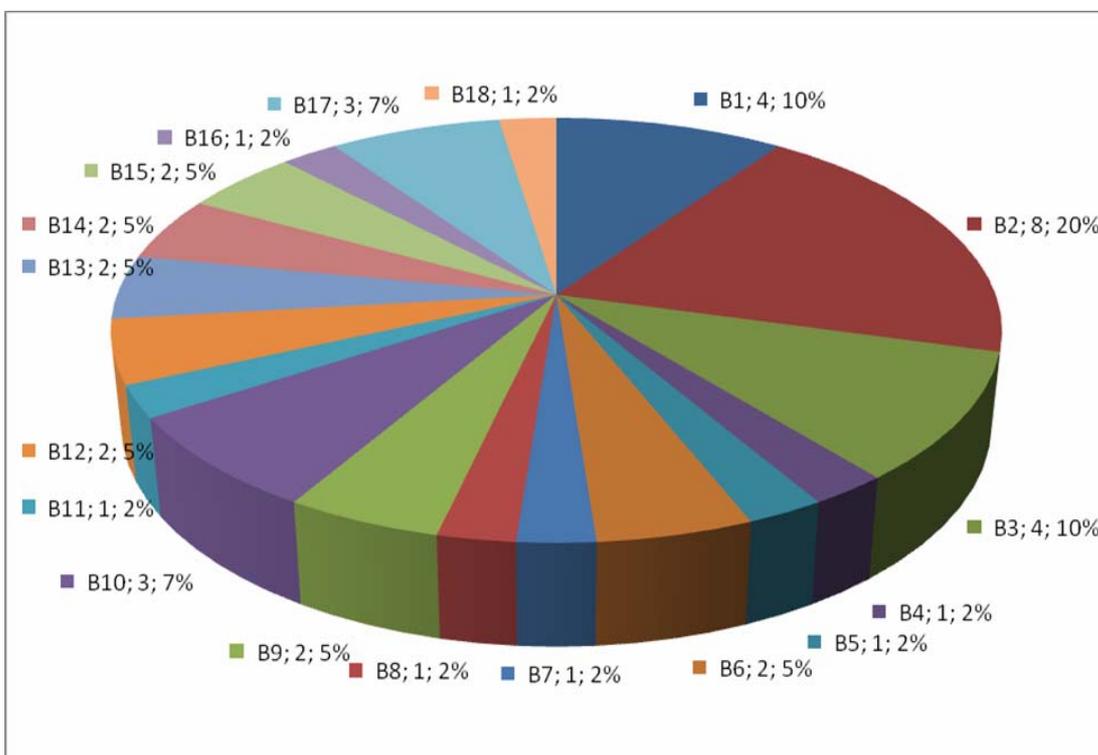
- B18: O orçamento público contempla regras que são debatidas com a sociedade, na maioria das vezes, antes ou depois do processo de elaboração e de aprovação da lei orçamentária.

*Emancipação em vários casos pode ocorrer antes ou depois do próprio processo de elaboração e aprovação do orçamento público, o que pouco se percebe essa preocupação. Mas como as decisões orçamentárias são de perfis históricos, nos tempos em que elas são decididas, a sociedade pode – e de fato acontecem – participar nas decisões que impactam no processo orçamentário.*

Sobre o cluster Colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário (B4), em que pese várias empresas dependerem substancialmente de recursos públicos, o que promove nessa relação entre governo e empresas as vezes há situações de conflito de interesses, vale transcrever parte de entrevista que relata sobre a possibilidade de obter ganhos com uma relação cooperativa entre empresas e governo: “mantida boas relações entre as partes, podem gerar ganhos de eficiência com a viabilização de empreendimentos públicos inclusive com valores mais econômicos”. A participação de empresas em debates no legislativo pode ser explicado – pelo menos em parte – por meio da própria omissão do executivo em discutir sobre os seus projetos no parlamento.

No âmbito do bloco B, conforme consta na Figura 8, a participação do número de ocorrências por clusters nos permite inferir que os clusters B1 (Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões, 10%), B2 (Audiências, Comitês,

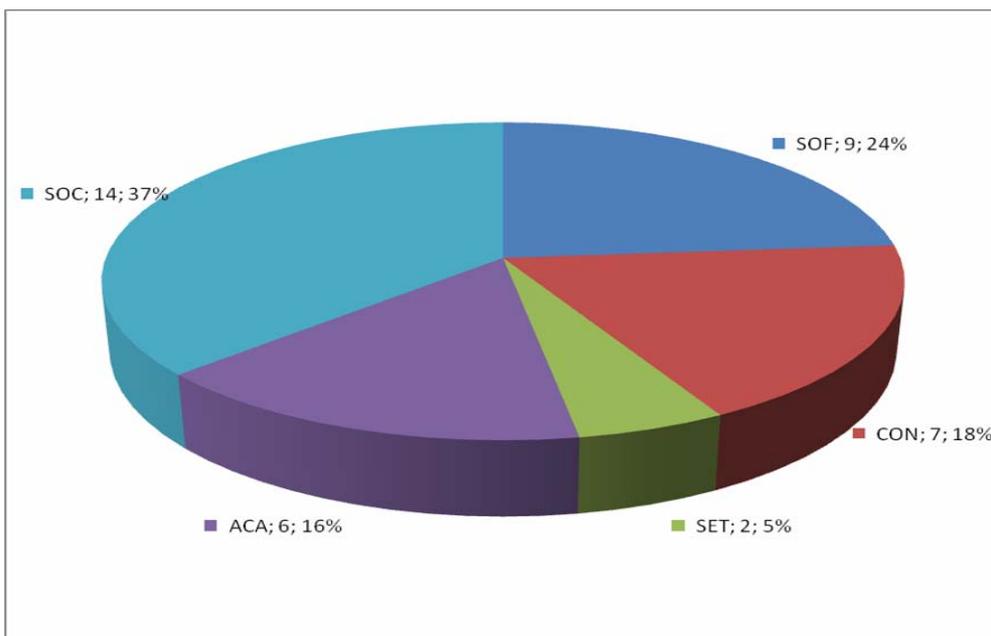
Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas, 20%) e B3 (Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias, 10%) representam 40% de todas as ocorrências, sendo que a representação do cluster B2 equivale a soma das outras duas (B1 e B3).



**Figura 8: Participação de Ocorrências por Clusters no Grupo B**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre o bloco Oportunidades para Emancipação Orçamentária (C), vide Figura 9, observa-se que tem como maioria o conjunto de ocorrências de clusters nos grupos SOC (37%) e ACA (16%) com 53%, com a relevante contribuição de 14 ocorrências de clusters do grupo SOC, provavelmente motivado com a vontade de participar nas decisões orçamentárias no sentido de contribuir para que o processo emancipatório seja potencializado pelo próprio interesse direto desse grupo. Há de se destacar que, mesmo assim, o grupo SOF (24%) foi o segundo mais participativo, o que pode significar o desejo desse grupo em contribuir para a promoção de evidências emancipatórias.



**Figura 9: Participação de Ocorrências de Clusters por Grupo no Bloco C**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os clusters do bloco C, com seus respectivos e exemplificativos trechos das entrevistas, propondo oportunidades para emancipação orçamentária brasileira são:

- C1: Valorização das emendas parlamentares, com destaque para as provenientes das comissões.

*Emendas: As emendas parlamentares são fundamentais para o processo de consolidação democrática, ou seja, considerá-las impróprias ou simplesmente correlacioná-las diretamente com os exemplos de corrupção no País é um grande risco para a democracia brasileira. É no processo de realização de emendas em que os representantes eleitos pelo povo devem buscar a concretização da vontade da sociedade. Desta forma, elas possuem importância inegável, devendo ser garantidas no novo processo orçamentário aqui proposto;*

- C2: Valorização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

*CMO: O papel da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional é parte das garantias para a consolidação democrática do orçamento público brasileiro e precisa ser reforçado. A proposta de extinção da CMO em tempos de corrupção soa como uma resposta inadequada para a solução dos problemas existentes. Parece um grande equívoco e precisa ser refutado, pois possibilita a efetivação de um retrocesso democrático na tramitação do Orçamento Público;*

- C3: Implementação do orçamento impositivo para as despesas sociais.  
*Orçamento obrigatório: Na eventualidade de mudança na execução orçamentária, as despesas das áreas sociais deveriam ser as únicas a serem consideradas como impositivas (obrigatórias) na sua execução. A imposição de execução para as despesas sociais possibilitaria a realização das políticas públicas de interesse direto da própria sociedade, assim promovendo a emancipação da sociedade na discussão de que políticas são interessantes e deveriam ser mantidas, com a confiança de que tais manifestações em defesa de determinadas políticas (programas) serão respeitadas pela sua "obrigatoriedade" e importância na execução.*
- C4: Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado.  
*No caso brasileiro, com um país emergente, poucas pessoas estão interessadas pelo tema orçamentário, o que dificulta para que se tenha um orçamento com características emancipatórias. Importante é que os agentes dentro do processo orçamentário estejam comprometidos para o desenvolvimento de um trabalho que possa apresentar características emancipatórias, possibilitando que a sociedade participe direta ou indiretamente nas decisões, de forma aberta e ampla.*
- C5: Capacitação de profissionais de planejamento e orçamento em técnicas para a promoção de ações emancipatórias no processo orçamentário.  
*Para a promoção de ações realmente emancipatória, deve-se ter além de um corpo técnico compatível e adequado para esse debate, tanto em formação para conduzir esse processo quanto em quantitativo suficiente para ser mais ampla e sem buscar muitos detalhes.*
- C6: O aprendizado gerado pela ação emancipatória é mais relevante do que os resultados gerados por própria ação (mais foco nos meios do que nos fins).  
*Registra-se que em um processo emancipatório o fundamental é o aprendizado promovido pela participação, esse aprendizado é apropriado tanto pelo governo com a coleta de dados sob uma diferente perspectiva (da sociedade, ou melhor, do público alvo) quanto pela sociedade que se encontra mais apta ("empoderada") para influenciar as tomadas de decisões governamentais. Assim, a ação pedagógica tem mais destaque do que o próprio resultado esperado por ela.*

- C7: Estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público.

*A participação de agentes no processo orçamentário, principalmente aqui se referindo ao processo legislativo, visam promover a busca pela melhoria do debate de políticas públicas, gerando conhecimento mais adequado para a tomada de decisão. Porém, para que o país seja efetivo na emancipação orçamentária é melhor trabalhar nas representações da sociedade neste debate, ou seja, fazer com que os agentes citados acima tenham representantes os mais diversos possíveis.*

- C8: Instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário.

*A grande dificuldade de se ter uma participação mais efetiva da sociedade está no fato de ela não ter conhecimento sobre as regras e a técnica orçamentária, principalmente pelo motivo de a linguagem orçamentária ser complexa, o que dificulta o bom entendimento do tema.*

*Daí a importância de se promover a educação orçamentária para toda a sociedade, como ocorreu recentemente com a educação ambiental. Cidadãos com conhecimento sobre um determinado tema fica mais consciente da importância de se debater aquele assunto, conseqüentemente mais apto a influenciar decisões sobre as políticas públicas que o governo deve adotar para solucionar os problemas que a sociedade vive.*

- C9: Valorização da importância do orçamento como instrumento de implementação de políticas públicas capaz de transformar a realidade social atual.

*É preciso que a sociedade veja no orçamento um importante instrumento de transformação, com potencial para alterar a realidade socioeconômica do país.*

- C10: Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade.

*Partindo do pressuposto tese de que o orçamento emancipatório requer algumas características que envolvam a sociedade no processo orçamentário: ... 2) que a sociedade compreenda o orçamento; e 3) que o orçamento traga uma linguagem fácil.*

- C11: Reforma do atual ciclo orçamentário (planejamento, orçamento, controle e avaliação), com vistas a buscar maior transparência e confiabilidade.

*É fundamental que o Brasil promova uma reforma orçamentária que comece pela reconstrução do ciclo orçamentário, que compreende: a) planejamento; b) orçamento; c) controle; e d) avaliação, para que o orçamento adquira condições de ser um instrumento também importante para a transformação social.*

- C12: Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e *accountability*.

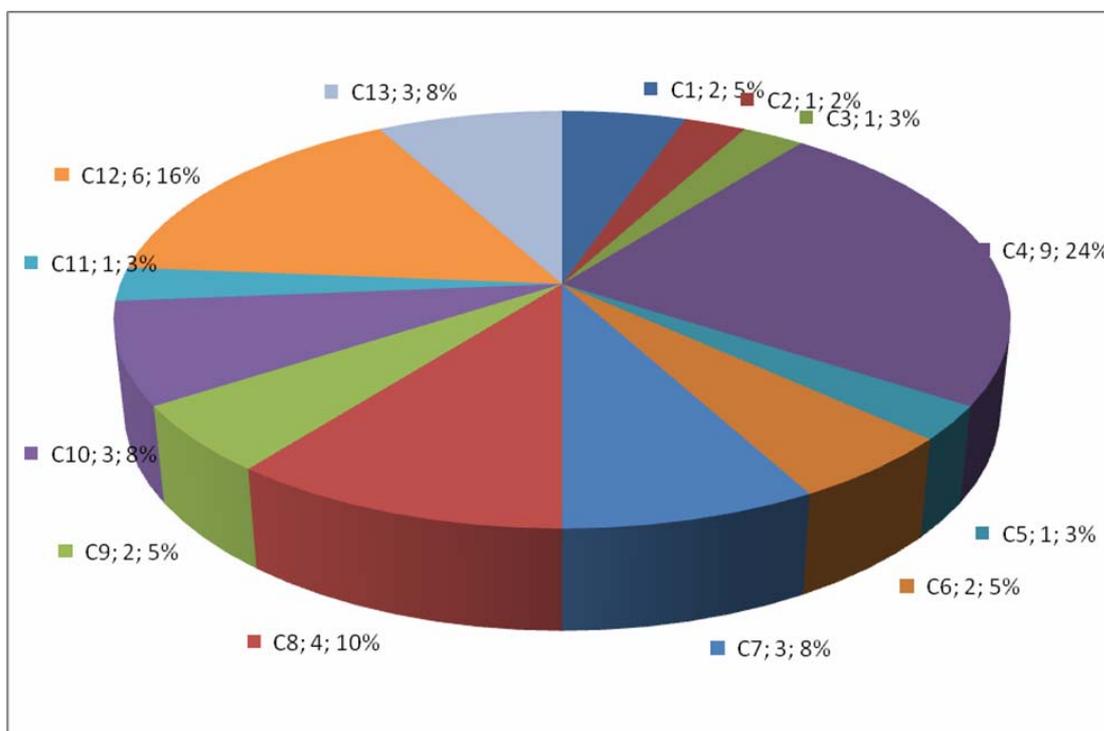
*“Como desafios, pode-se registrar a busca pela elaboração de relatórios que podem fornecer de forma dinâmica dados sobre o orçamento para qualquer cidadão com o mínimo de conhecimento em orçamento público, inclusive com conteúdos interpretativos que facilitem o entendimento dos dados apresentados, ou seja, simplificados.”*

- C13: Definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.

*Assim, dada a obtenção de maiores convergências dos padrões de Elaborado pelo autoridade sociais e governamentais, com melhores resultados e avaliações da governança, a oferta e o avanço dos repertórios democráticos, depende das práticas e demandas democráticas, por deliberação e participação, disseminadas, cultivadas e arraigadas na sociedade.*

Com relação ao bloco C (Figura 10), a participação do número de ocorrências por clusters nos permite inferir que os clusters C4 (Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado, 24%), C8 (Instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário, 10%) e C12 (Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e *accountability*,

16%) representam 50% de todas as ocorrências, observando que tratam de ações complementares relacionadas ao conhecimento emancipatório, destacando a necessidade de se utilizar técnicas orçamentárias apropriadas para a efetivação do que preconiza a teoria do planejamento emancipatório.



**Figura 10: Participação de Ocorrências por Clusters no Grupo C**

Fonte: Elaborado pelo autor.

A respeito do cluster C1 (Valorização das emendas parlamentares, com destaque para as provenientes das comissões), cabe mencionar a diferenciação das emendas em três grupos: individuais, de bancadas e de comissões. Segundo um dos entrevistados, as emendas individuais são – por concepção – realizadas sob a perspectiva individual, ou seja, longe da ótica emancipatória. Já as emendas de bancadas, até que apresentam uma ideologia que privilegia a coletividade, mas – na prática – o que acontece hoje é o loteamento de valores entre os parlamentares para o atendimento de seus interesses privados. Diferentemente são as emendas de comissões, exemplos mais próximos do que preconiza o planejamento emancipatório, com uma lógica que prioriza o interesse público, tendo caráter institucional e com interesse nacional.

O mesmo entrevistado menciona, ainda, que:

o regimento interno do Congresso Nacional até prevê uma participação maior das comissões no processo legislativo, mas na prática isso não acontece. Infelizmente, a emenda de comissão não é prioridade no Legislativo, pois o que se vê é o grande interesse pelas emendas individuais que – como já foi dito – estão longe dos interesses coletivos.

Percebe-se que alguns clusters de oportunidades do bloco C são naturalmente complementares aos de evidências atuais constantes no B, a exemplo dos clusters C10: Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade e B12: Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011). Essa constatação pode ser explicada pelo desconhecimento de diversos atores sobre a evidência mencionada no cluster B12, ou mesmo pela necessidade de prover meios para estimular novas formas de, mais plenamente, atender à oportunidade referenciada no cluster C10.

## 5.2. Análise das Situações Causais entre os Dados das Entrevistas e os das Pesquisas Bibliográfica e Documental (Triangulação)

A partir dos clusters formados de dados coletados nas entrevistas, buscou-se a associação com as referências bibliográficas e documentais pesquisadas com vistas a realizar a triangulação de evidências sobre planejamento emancipatório. Registra-se que foram observadas referências relacionadas com mais de um cluster. Consta no Quadro 9 a relação dos clusters em que foram possíveis encontrar as mencionadas associações bibliográficas e documentais.

<b>Bloco B: Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro</b>		
<b>Clusters</b>	<b>Ocorrência de Evidências</b>	
	<b>Bibliográfica</b>	<b>Documental</b>
<b>B1:</b> Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões.		PD4: Portal Orçamento PD16: Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional
<b>B2:</b> Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas.		PD16: Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional PD17: Resolução 21, de 2001, da Câmara dos Deputados

B3: Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.		PD17: Resolução 21, de 2001, da Câmara dos Deputados
B10: A elaboração do PPA 2004 – 2007 foi realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados.	PB5: O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica (Paulo, 2010)	PD10: Plano Brasil de Todos PD14: Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004
B11: Elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias.		PD12: A metodologia de gestão estratégica do NAE
B12: Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011).	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	PD1: Orçamento Federal ao Alcance de Todos
	PB6: Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático (Oliveira, 2010)	
	PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)	
	PB14: Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão (Cavalcante, 2008)	
B13: Momento do orçamento (Rádio MP)	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	PD6: Momento do Orçamento
	PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)	
B14: Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF)	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	PD2: Sofinha e sua turma apresentam: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade
	PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)	
B15: Instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público)	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	PD7: Capacitação da Sociedade pela SOF
B17: Disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	PD3: Portal SOF
		PD4: Portal Orçamento
		PD5: Manual Técnico Orçamentário (MTO) 2011
		PD9: Balanço da Gestão da Secretaria de Orçamento Federal
B18: O orçamento público contempla regras que são debatidas com a sociedade, na maioria das vezes, antes ou depois do processo de elaboração e de aprovação da lei orçamentária	PB4: <i>Planning as the ideology of (neoliberal) space</i> (Gunder, 2010)	PD8: Seminários de Orçamento

## Bloco C: Oportunidades para Emancipação Orçamentária

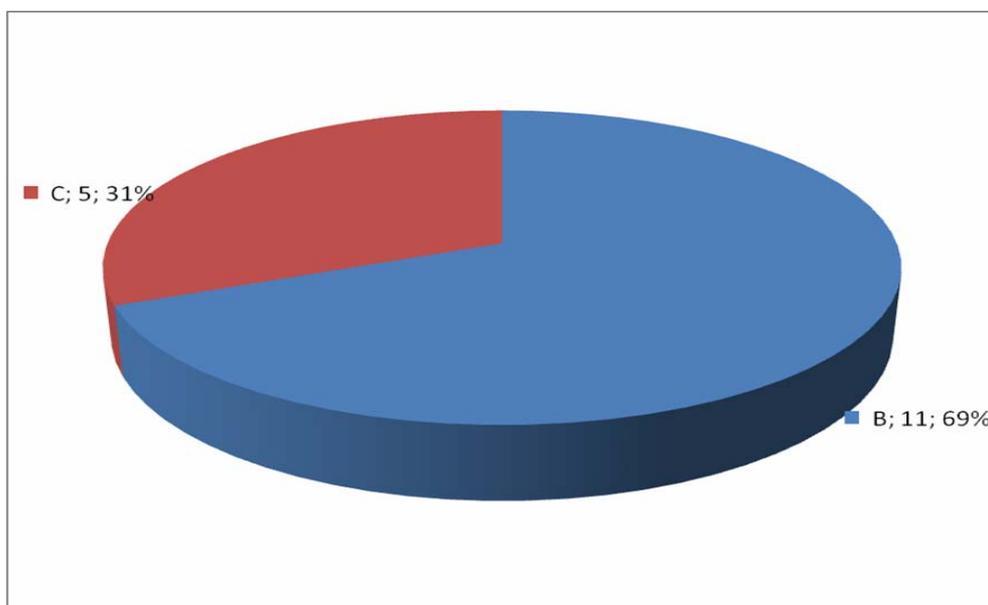
Clusters	Ocorrência de Evidências	
	Bibliográfica	Documental
<p><b>C4:</b> Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado.</p>	PB1: Educação, Consenso e Emancipação na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (Gomes, 2007)	PD11: Participação social no Governo (Programa Eurobrasil)
	PB2: <i>The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization</i> (Mossberger e Stoker, 2001)	
	PB4: <i>Planning as the ideology of (neoliberal) space</i> (Gunder, 2010)	PD12: A metodologia de gestão estratégica do NAE
	PB7: Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral (Friedmann, 2007)	
	PB8: Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? (Fortis, 2009)	
	PB9: Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista (Abreu e Gomes, 2010)	PD13: Estado, Instituições e Democracia (vol. 2)
	PB10: Responsabilidade Democrática na América Latina (Mainwaring e Welna, 2003)	
	PB11: Democracia e o Espaço Público na América Latina (Avritzer, 2002)	PD15: Decreto de 8 de dezembro de 2010
PB14: Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão (Cavalcante, 2008)		
<p><b>C7:</b> Estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público.</p>		PD15: Decreto de 8 de dezembro de 2010
<p><b>C10:</b> Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade.</p>	PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)	
	PB6: Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático (Oliveira, 2010)	
	PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)	

<p><b>C12:</b> Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e <i>accountability</i>.</p>	<p>PB3: <i>Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible?</i> (Moulaert e Cabaret, 2006)</p>	<p>PD15: Decreto de 8 de dezembro de 2010</p>
	<p>PB6: Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático (Oliveira, 2010)</p>	
	<p>PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)</p>	
	<p>PB14: Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão (Cavalcante, 2008)</p>	
<p><b>C13:</b> Definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.</p>	<p>PB12: Poderá o direito ser emancipatório? (Santos, 2003)</p>	

**Quadro 9: Identificação de Evidências Bibliográficas e Documentais Coletadas Relacionadas com os Clusters Provenientes Gerados das Entrevistas**

Fonte: Elaborado pelo autor.

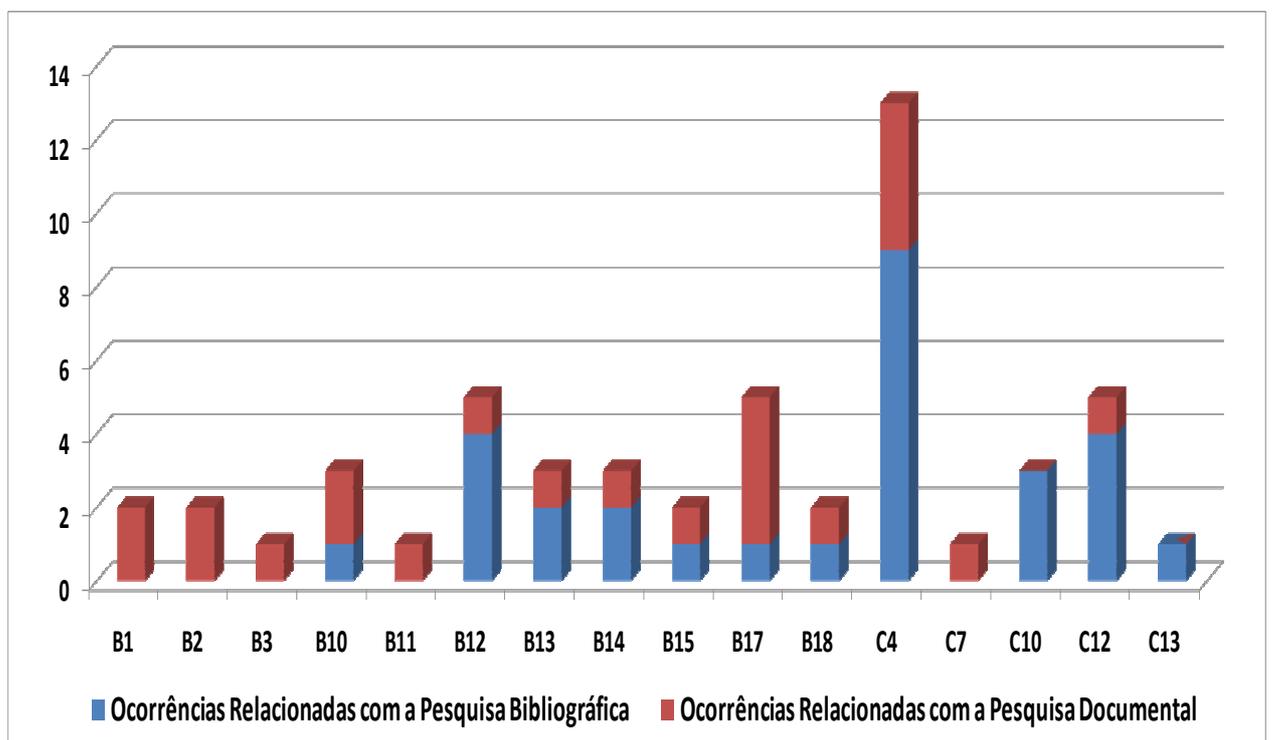
Nota-se que (vide Figura 11) 69% (11) dos clustes com associações possíveis são do bloco B (Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro), enquanto que apenas 31% (5) são do bloco C (Oportunidades para Emancipação Orçamentária).



**Figura 11: Participação de Ocorrências de Clusters com associações de Referências Bibliográficas e Documentais por Bloco**

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir discrimina-se – na Figura 12 – o número de ocorrências de associações por clusters, discriminando as associações com referências bibliográficas e com documentais, podendo destacar a existência de 4 (quatro) clusters do bloco B apenas associados com referências documentais (mais registros de evidências) e, por outro lado, 2 (dois) clusters do bloco C associados somente com referências bibliográficas (mais registros de oportunidades). Na oportunidade, ressalta-se a alta concentração (13) de associações bibliográficas e documentais com o cluster C4 (Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado), fato também coincidente com a observação da maior quantidade de ocorrências (9; 24%), entre todos os clusters provenientes das entrevistas no seu respectivo bloco (C).



**Figura 12: Número de Ocorrências de Associações por Clusters, Discriminando as Associações com Referências Bibliográficas e Documentais**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Partindo do pressuposto de que ações emancipatórias promovem a inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico e do aprendizado social – representando assim um estímulo às estratégias orçamentárias desenvolvimentistas –, para as evidências emancipatórias brasileiras encontradas na presente pesquisa isso não é diferente, apesar do processo orçamentário brasileiro ainda esteja muito distante de ser considerado como plenamente do tipo participativo cooperativo, ou seja, emancipatório democrático.

## 6. Considerações Finais

A realização deste estudo buscou contribuir para uma diferente perspectiva da teoria do planejamento, sob a ótica emancipatória, possibilitando pesquisar o orçamento público federal sobre essa nova visão e – em especial – relacionando-a com a gestão estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro. Nesse sentido, foi fundamental verificar – de forma inovadora – se o orçamento brasileiro pode ser considerado como emancipatório, se o orçamento brasileiro apresenta evidências que o classificariam como emancipatório e se existem formas de promover oportunidades para a emancipação orçamentária no Brasil.

Para tanto, esta pesquisa foi pioneira na coleta dados de 14 (quatorze) referenciais bibliográficos, 17(dezessete) documentos e 15 (quinze) entrevistas abertas com vistas a buscar evidências emancipatórias no processo orçamentário brasileiro, tendo como base as teorias de Gestão Estratégica, Orçamento Público, Planejamento Emancipatório e Desenvolvimentismo. Essas teorias, também, deram suporte para a análise dos dados coletados, considerando que contribuem para:

- Entender que o conjunto de regras de tomada de decisão orientar o comportamento de uma organização, inclusive para o desenvolvimento, apresentando o esquema da formulação de estratégia;
- Explicar que os pressupostos das decisões orçamentárias ocorrem sob uma limitada possibilidade de levantamento de alternativas e no âmbito de um processo estocástico, discriminando as atuais regras sobre o processo orçamentário brasileiro;
- Definir que, para a teoria emancipatória, um processo orçamentário democrático é classificado como do tipo participativo; explicando quais são as características por tipos de planejadores sob a ótica emancipatória; e
- Expor que estratégias só são efetivas se houver envolvimento de toda a sociedade (emancipação/participação), esclarecendo que as decisões alocativas precisam estar associadas às estratégias.

Este estudo sobre o orçamento público brasileiro a respeito da perspectiva emancipatória utilizou recursos de análise de conteúdo em dados coletados por meio de entrevistas abertas, além de pesquisas bibliográficas e documentais, buscando as evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com a emancipação orçamentária (vide Quadro 10). Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Coleta de Dados (Evidências)	Causas	Análise dos Dados (Conteúdos)	Efeitos nos Tipos de Planejadores
Fatos Crenças Sentimentos/Motivos Padrões de ação Comportamentos Razões	Teoria política Espécies de planejadores Tipos de processos Objetivos Conflitos	Consistências e Congruências	Tradicional Democrático Equitativo Incremental

**Quadro 10: Síntese Metodológica da Pesquisa**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, diante da análise dos dados coletados, pode-se concluir que o orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias. As evidências emancipatórias no Orçamento Brasileiro identificadas foram o(a):

- realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões;
- existência de Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas;
- atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias;
- colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário;

- atuação das instituições públicas influenciando as tomadas de decisões orçamentárias;
- atuação de parte da sociedade (com capacidade mobilização) para se beneficiar de políticas públicas de seus interesses, embora as vezes não atuem de forma cooperativa;
- envolvimento de funcionários de todas as unidades, além de considerar as informações de atendimentos, com vistas a colaborar com o processo orçamentário do INSS, de forma participativa, inclusive buscando mecanismos cooperativos entre os atores envolvidos;
- interação com as unidades do MS para a elaboração do orçamento com características participativas com restrição ao debate com a sociedade a priori;
- atual modelo de planejamento e orçamento governamental (implementado em 2000) já adota referencial metodológico (PES) que considera a participação social como item importante para a formação da capacidade de governo;
- elaboração do PPA 2004 – 2007 realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados;
- elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias;
- orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011);
- Momento do orçamento (Rádio MP);
- Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF);
- instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público);
- atuação de acadêmicos influenciando as tomadas de decisões orçamentárias;
- disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade; e

- orçamento público contemplando regras que são debatidas com a sociedade, na maioria das vezes, antes ou depois do processo de elaboração e de aprovação da lei orçamentária.

Foram também constatadas as seguintes oportunidades para a promoção da emancipação orçamentária no Brasil:

- valorização das emendas parlamentares, com destaque para as provenientes das comissões;
- valorização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO);
- implementação do orçamento impositivo para as despesas sociais;
- promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado;
- capacitação de profissionais de planejamento e orçamento em técnicas para a promoção de ações emancipatórias no processo orçamentário;
- aprendizado gerado pela ação emancipatória é mais relevante do que os resultados gerados por própria ação (mais foco nos meios do que nos fins);
- estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público;
- instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário;
- valorização da importância do orçamento como instrumento de implementação de políticas públicas capaz de transformar a realidade social atual;
- simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade;
- reforma do atual ciclo orçamentário (planejamento, orçamento, controle e avaliação), com vistas a buscar maior transparência e confiabilidade;
- aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a

potencializar as ações de controle social, transparência e accountability; e

- definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.

Em relação às supracitadas evidências e oportunidades emancipatórias, algumas – discriminadas no Quadro 11 – tiveram destaque uma vez que estão relacionadas com referências bibliográficas e documentais encontradas após pesquisa para coleta de dados.

Blocos	Clusters
Evidências Emancipatórias	Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões.
	Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas.
	Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.
	A elaboração do PPA 2004 – 2007 foi realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados.
	Elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias.
	Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos – PLOA/2011).
	Momento do orçamento (Rádio MP).
	Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF).
	Instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público)
	Disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade.
Oportunidades Emancipatórias	Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado.
	Estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público.
	Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade.
	Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e <i>accountability</i> .
	Definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.

**Quadro 11: Evidências e Oportunidades Emancipatórias**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em seguida, apresenta-se (no Quadro 12) a partir das evidências no orçamento brasileiro sob a perspectiva emancipatória suas relações com relação ao poder, ao conhecimento, à subjetividade e ao espaço no âmbito da teoria do planejamento emancipatório.

	<b>Planejamento Emancipatório</b>	<b>Evidências no Orçamento Brasileiro sob a Perspectiva Emancipatória</b>
<b>Poder</b>	Poder de rede de relacionamentos	Capacidade de influenciar as políticas públicas presentes no orçamento público por meio da atuação de movimentos sociais, de instituições públicas, de parlamentares representantes da sociedade, de acadêmicos.
<b>Conhecimento</b>	Conhecimento emancipatório	Disponibilização de dados por meio de relatórios informatizados, bem como disponibilização de conhecimentos sobre orçamento público para a sociedade, a exemplo do orçamento cidadão, do momento do orçamento, de capacitações da sociedade.
<b>Subjetividade</b>	Empoderamento, aplicar subjetivamente, respeito das diferenças	Envolvimento da sociedade e de servidores públicos para a elaboração do orçamento, como o descrito no processo de elaboração do PPA 2004 – 2007, realização de trabalhos e eventos governamentais para estimular a participação social na gestão governamental brasileira, consideração de regras estabelecidas pela sociedade para a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento público.
<b>Espaço</b>	Espaços de solidariedade, promoção de justiça	Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas, além da ocorrência de debates públicos prévios e posteriores ao momento de elaboração e aprovação do orçamento.

**Quadro 12: Poder, Conhecimento, Subjetividade e Espaços no Orçamento Brasileiro**

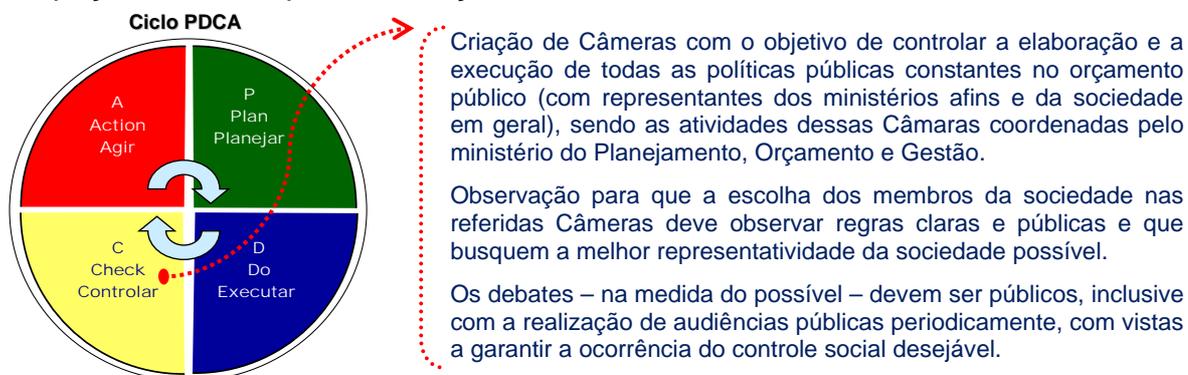
Fonte: Irazábal (2009, p. 129) – tradução livre – e Elaborado pelo autor.

Portanto, ao se concluir que “orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias”, pode-se inferir que os agentes apresentam capacidades relativas – com diversas oportunidades de melhorias identificadas – de transformar as consciências individuais sobre suas opiniões na reprodução de práticas sociais capazes de se efetivarem, buscando a promoção da solidariedade e da justiça social, com a existência de redes de relacionamentos capazes de refletir sobre as preferências individuais para a promoção das convergências em decisões em que avançam no sentido das oportunidades coletivas (baseadas no controle social) e ocorrendo práticas capazes de produzir compartilhamento de iniciativas de solidariedades e harmonizar interesses e responsabilidades entre os indivíduos, visando o desenvolvimento social no Brasil.

No tocante às sugestões para novas pesquisas, considera-se que todas as evidências e oportunidades de emancipação brasileiras são itens importantes para serem explorados, uma vez que tratam – em grande parte – de assuntos novos e pouco explorados. Porém há que se destacar a grande concentração de ocorrências de manifestações entre os entrevistados para a evidência emancipatória no orçamento brasileiro de “Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas” e para a oportunidade de emancipação orçamentária de “Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado”.

Também foram registradas muitas vinculações com referências bibliográficas e documentais encontradas e a supracitada oportunidade de emancipação – “Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se aproprie efetivamente do conhecimento gerado” –, o que representa um importante sinal para a priorização da referida oportunidade, uma vez que – conforme observado nas interações entre as teorias referenciadas neste trabalho – essa oportunidade provavelmente seja, grande, promotora de inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico, do aprendizado social com vistas a estimular as estratégias orçamentárias desenvolvimentistas.

Nesse sentido e no intuito de colaborar com a implementação da citada oportunidade, apresenta-se a seguir (Figura 13) proposta aperfeiçoamento de modelo de gestão orçamentária, baseada no “Ciclo PDCA”<sup>20</sup>, que fomenta a participação social no processo orçamentário brasileiro.



**Figura 13: Proposta de Modelo de Gestão Orçamentária que Potencialize a Participação Social**

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>20</sup> [http://www.qualidadebrasil.com.br/pagina/ciclo\\_pdca/88](http://www.qualidadebrasil.com.br/pagina/ciclo_pdca/88)

Considerando a amplitude utilizada para a realização da coleta de dados, é importante registrar que podem existir observações sobre a valoração das evidências empíricas levantadas, uma vez que se observam argumentos sobre a o quanto às evidências podem ser emancipatórias. Um bom exemplo são as emendas parlamentares, tendo em vista que um entrevistado faz diferenciações sobre tipos de emendas, algumas apresentam características menos ou não emancipatórias (individuais e de bancadas) e outras mais ou pouco emancipatórias (comissões). Assim, é fundamental que pesquisas posteriores – assim como o desenvolvimento de oportunidades – sobre cada evidência levantada observem tais possíveis valorações, com vistas a buscar novos conhecimentos, além da promoção mais efetiva da emancipação orçamentária brasileira.

Por fim, mesmo observando a limitação do tempo para a execução da pesquisa, a dimensão utilizada para a coleta de dados nas entrevistas foi a mais ampla possível, buscando o levantamento da maior quantidade (maximização) de dados possíveis, inclusive por meio da utilização de método que segrega a seleção de entrevistados em grupos (5) de três, além da procura por entrevistados com aptidão para estarem em mais de um grupo. Portanto, mesmo que haja evidências e oportunidades emancipatórias brasileiras não identificadas neste relatório, há de se considerar que a presente pesquisa fora uma iniciativa pioneira no Brasil para a produção de conhecimentos sobre a recente teoria do “planejamento emancipatório” e, assim, espera-se que outros trabalhos venham a complementar a lacuna de conhecimentos sobre o tema em comento.

## 7. Referências Bibliográficas

ABREU, W. M. D. e R. C. Gomes. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Revista do Serviço Público, v.61 (3), Jul-Set, p.269-286. 2010.

ABRUCIO, F. L. e V. M. F. Costa. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Pesquisas, v.12, p.1 - 187. 1998.

ANSOFF, H. I. Implantando a administração estratégica. São Paulo: Atlas. 1993

ANSOFF, H. I., R. P. Declerck, *et al.* Do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo: Atlas. 1990.

AVRITZER, L. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton: Princeton University Press. 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v.47, janeiro - abril. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e Y. Nakano. Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade. Revista de Economia e Política, v.22, julho - setembro, p.146 - 180. 2002.

CAVALCANTE, R. J. Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília. 2008.

CORE, F. G. Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España: CLAD 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma Gerencial dos Processos de planejamento e Orçamento. In: J. Giacomoni e J. L. Pagnussat (Ed.). Planejamento e Orçamento Governamental, v.2, 2007. Reforma Gerencial dos Processos de planejamento e Orçamento, p.219 - 261.

- CRESWELL, J. W. Projeto de Pesquisa : Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Brookman. 2007.
- FORTIS, M. F. D. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? Revista do Serviço Público, v.60 (2), Abr-Jun, p.125-140. 2009.
- FRIEDMANN, J. Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral. In: J. Giacomoni e J. L. Pagnussat (Ed.). Planejamento e Orçamento Governamental, v.1, 2007. Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral, p.69 - 112.
- GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão IPEA n. 726, maio. 2000.
- GENTIL, D. L. e R. Michel. Estratégia de Desenvolvimento e Intervenção Fiscal do Estado. In: J. Sicsú e A. Castelar (Ed.). Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. Estratégia de Desenvolvimento e Intervenção Fiscal do Estado, p.131 - 142.
- GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo: Atlas. 2007.
- GIBBS, G. Análise de Dados Qualitativos. Porto Alegre: Brookman. 2009.
- GOMES, L. R. Educação, Consenso e Emancipação na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes, v.15 (2), p.53 - 63. 2007.
- GRUBER, J. Finanças públicas e política pública. Rio de Janeiro: LTC. 2009.
- GUNDER, M. Planning as the ideology of (neoliberal) space. Planning Theory, v.9 (4), p.298 - 314. 2010.
- HARDIN, G. The Tragedy of the commons. Science, v.163, p.1243 - 1948. 1968.
- IRAZÁBAL, C. Realizing Planning's Emancipatory Promise: Learning From regime Theory to Strengthen communicative Action. Planning Theory, v.8, p.115 -139. 2009.
- KAPLAN, R. S. e D. P. Norton. Mapas Estratégicos : Convertendo Ativos Intangíveis em Resultados Tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

MAINWARING, S. e C. Welna. Democratic Accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press. 2003.

MARCH, J. G. A Primer on Decision Making. New York: The Free Press. 1994.

\_\_\_\_\_. Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões. São Paulo: Leopardo. 2009.

MINTZBERG, H. Safari de Estratégia. Porto Alegre: Bookman. 2000.

\_\_\_\_\_. Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Porto Alegre: Bookman. 2004.

\_\_\_\_\_. Criando Organizações Eficazes (Estruturas em Cinco Configurações). São Paulo: Atlas. 2008.

MOSSBERGER, K. e G. Stoker. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review, v.36(6), p.810–835. 2001.

MOULAERT, F. e K. Cabaret. Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible? Planning Theory, v.5(1), p.51–70. 2006.

NORTH, D., J. Wallis, *et al.* Violence and Social Orders. Cambridge: Cambridge University Press. 2009.

OLIVEIRA, M. L. D. A. Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático. Brasília. 2010.

OLIVIERI, C. Como Construir uma Estratégia de Desenvolvimento? Resenha 1 do texto "Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica" de Ha-Joon Chang. RAE Eletrônica. São Paulo: Unesp. 4 2005.

PADGETT, J. Bounded Rationality in Budgetary Research. American Political Science Review, v.74, p.354 - 372. 1980.

PAULO, L. F. A. O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica. Revista do Serviço Público, v.61(2), p.171 - 187. 2010.

RAMOS, A. G. A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1981.

\_\_\_\_\_. Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1983.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. In: J. Giacomoni e J. L. Pagnussat (Ed.). Planejamento e Orçamento Governamental, v.2, 2007. O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988, p.187 - 217.

SANTOS, B. D. S. Poderá o direito ser emancipatório? Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Maio, p.3 - 76. 2003.

SHADISH, W. R., T. D. Cook, *et al.* Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference. New York: Houghton Mifflin Company. 2002.

SHEPSLE, K. e M. Bonchek. Analyzing Politics. New York: WW Norton, Cap. 10. 1996.

SICSÚ, J. Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas. Texto para Discussão, v.1346, agosto. 2008.

\_\_\_\_\_. A Construção de Uma Estratégia de Desenvolvimento. In: J. Sicsú e A. Castelar (Ed.). Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. A Construção de Uma Estratégia de Desenvolvimento, p.19 - 28.

SILVERMAN, D. Interpretação de Dados Qualitativos: Métodos para Análise de Entrevistas, Textos e Interações. Porto Alegre: Artmed. 2009.

WILDAVSKY, A., M. Dempster, *et al.* A Theory of the Budgetary Process. American Political Science Review, v.LX, n. 8, Setembro, p.529 - 547. 1966.

WORTHEN, B. R., J. R. Sanders, *et al.* Avaliação de Programas: Concepções e Práticas. São Paulo: Gente. 2004.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman. 2001.