

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**WELICE CÍCERA RIBEIRO**

**Resistências no orçamento participativo em municípios brasileiros**

**Uberlândia - MG**

**2025**

**WELICE CÍCERA RIBEIRO**

**Resistências no orçamento participativo em municípios brasileiros**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

**Uberlândia - MG**

**2025**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Contábeis

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG,  
CEP 38400-902

Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br



## **ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO**

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Contábeis				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 149 - PPGCC				
Data:	21 de fevereiro de 2025	Hora de início:	09:00 h	Hora de encerramento:	10:30
Matrícula do Discente:	12312CCT009				
Nome do Discente:	Welice Cícera Ribeiro				
Título do Trabalho:	Resistências no orçamento participativo em municípios brasileiros				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Contabilidade Financeira				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	PPGCC01 - Contabilidade e Gestão Aplicada ao Setor Público				

Reuniu-se virtualmente, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores(as) Doutores(as) Rafael Borges Ribeiro (UFU), José Alexandre Magrini Pigatto (UFESM), e Ricardo Rocha de Azevedo, orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Ricardo Rocha de Azevedo, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

### **APROVADA**

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Borges Ribeiro, Professor(a) do Magistério Superior**, em 21/02/2025, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Alexandre Magrini Pigatto, Usuário Externo**, em 22/02/2025, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Rocha de Azevedo, Usuário Externo**, em 24/02/2025, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6002907** e o código CRC **A4A92CAD**.

**Referência:** Processo nº 23117.000624/2025-81

SEI nº 6002907

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

R484  
2025 Ribeiro, Welice Cícera, 1968-  
Resistências no orçamento participativo em municípios  
brasileiros [recurso eletrônico] / Welice Cícera  
Ribeiro. - 2025.

Orientador: Ricardo Rocha de Azevedo..  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de  
Uberlândia, Pós-graduação em Ciências Contábeis.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.205>  
Inclui bibliografia.

1. Contabilidade. I. Azevedo., Ricardo Rocha de,  
1975-, (Orient.). II. Universidade Federal de  
Uberlândia. Pós-graduação em Ciências Contábeis. III.  
Título.

CDU: 657

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

## **WELICE CÍCERA RIBEIRO**

### **Resistências no orçamento participativo em municípios brasileiros**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo.

Uberlândia, 21 de fevereiro de 2025.

#### Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo (Orientador)  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

---

Prof. Dr. José Alexandre Magrini Pigatto  
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

---

Prof. Dr. Rafael Borges Ribeiro  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por me sustentar nessa jornada tão difícil! Sem a fé que tenho em Deus e a intercessão de Nossa Senhora, mãe de Jesus, eu não teria conseguido finalizar este mestrado!

Às minhas filhas, Karen e Karoline, que são minha razão de tudo, por me apoiarem na minha trajetória de estudos desde a primeira graduação e por serem minha força em todas as lutas! Nunca desisti a cada viagem que fazia para Uberlândia, nas noites que passava estudando e nas muitas dificuldades enfrentadas, porque eu queria que vocês tivessem orgulho de sua mãe. Obrigada por sempre estarem ao meu lado. Nós três terminamos o mestrado! Amo vocês demais e dedico este mestrado a vocês!

Ao meu netinho Bento, tão pequenino e tão guerreiro! Que tem lutado de forma espetacular por sua vida em um hospital! Você é um exemplo de superação! Vovó te ama!

Aos meus genros, Maurício e Luís, obrigada pelo apoio e carinho!

À minha irmã Wilma e ao meu sobrinho Pedro Lucas, pelo apoio e por entenderem minha ausência, e a minha mãe Maria Joana por rezar sempre por mim e acreditar tanto nas minhas vitórias.

Aos amigos queridos Letícia Martins, Lourença Rodrigues, Mirlene Campos, a Camylla Magalhães por seu suporte na pesquisa e a outros queridos por me encorajarem a finalizar mais esse sonho e entenderem minha ausência!

Aos amigos de mestrado Elessandra Pereira da Silva, Alexandre Veras e Bethânia Arantes pelo carinho, amizade e apoio!

Aos companheiros do mestrado e novos amigos, Sabrina, Elayne, Marcos, Samito, Tamira, Bruno, Clariovaldo, Kátia, Fábio, Letícia e Rafael, obrigada pelo carinho, pela caminhada juntos e por dividir conhecimentos e experiências!

Ao nosso grupo de orientação Brenda, Gabriela, Daniela, Letícia Koussa e Letícia Carrara, cujas conversas e apoio fizeram toda a diferença!

Aos professores da banca de qualificação e defesa, Prof. Dr. José Alexandre Magrini Pigatto, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e Prof. Dr. Rafael Borges Ribeiro, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), cujas contribuições foram muito relevantes para a composição desta dissertação.

A FACIC e ao PPGCC da UFU e seus integrantes, pela dedicação em oferecer o que há de melhor à comunidade!

Aos respondentes desta pesquisa, que dedicaram um tempo para responder ao questionário, agradeço imensamente a todos por contribuírem com esta dissertação. Suas respostas foram preciosas!

Existem orientadores muito competentes e existe o Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo, que, nesta jornada, foi muito além de um orientador. Foi incentivador, apoiador nos momentos mais difíceis, amigo e um verdadeiro companheiro de caminhada. Como sempre falamos, a educação transforma e me fez chegar até aqui. Obrigada por ser meu orientador. Minha eterna gratidão!

À minha mãe, Maria Joana, ao meu pai, Miguel de Souza (*in memoriam*), e ao meu irmão, Watson José (*in memoriam*), prometi que dedicaria todos os meus diplomas a vocês, e hoje, com imensa alegria e gratidão, dedico a vocês este diploma de mestrado!



## RESUMO

A participação dos cidadãos nos processos de orçamento público permite que eles influenciem diretamente na alocação do dinheiro público pelos órgãos governamentais. No entanto, essas decisões podem gerar conflitos e resistência por parte dos funcionários públicos envolvidos nesse processo. Para avaliar a resistência à participação popular, é necessário descrever de forma clara os efeitos dessa resistência. Esta pesquisa tem como objetivo investigar as resistências percebidas pelos responsáveis das prefeituras municipais na organização dos espaços de participação destinados à implementação do orçamento participativo. Fundamentada na teoria das lógicas institucionais, a pesquisa teve como público-alvo os gestores das prefeituras municipais responsáveis pela organização dos espaços de participação destinados à implementação do orçamento participativo. Os dados foram coletados por meio de um questionário eletrônico e tratados por análise quantitativa para a abordagem do problema e descritiva para os objetivos, e por análise qualitativa para as questões abertas. Os aspectos investigados como informações gerais incluem o uso do orçamento participativo; abandono do orçamento participativo; nunca utilizou orçamento participativo; processo de participação; resistências à participação; relação entre as equipes do governo e cidadãos, além de características gerais do respondente. Concluiu-se que as resistências estão associadas a fatores institucionais, culturais e políticos, como a percepção de aumento da carga de trabalho, falta de confiança na capacidade técnica dos cidadãos e o receio de perda de controle sobre o processo decisório. O estudo contribui para a literatura sobre orçamento participativo e governança pública ao identificar as razões para o declínio de sua eficácia e implementação. Essa análise pode ajudar a delinear estratégias para revitalizar e fortalecer a participação cidadã no processo orçamentário. Além disso, ao abordar as resistências dos funcionários públicos, esta pesquisa elucida desafios institucionais que dificultam a plena adoção desse instrumento.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo; participação popular; prefeituras municipais; resistências; processo orçamentário.

## ABSTRACT

Citizen participation in public budget processes allows individuals to directly influence the allocation of public funds by government agencies. However, these decisions can generate conflicts and resistance from public officials involved in the process. To assess resistance to popular participation, it is necessary to clearly describe the effects of such resistance. This research aims to investigate the perceived resistance by municipal government officials responsible for organizing participatory spaces for the implementation of participatory budgeting. Grounded in institutional logics theory, the study targeted municipal government managers responsible for organizing participatory spaces for the implementation of participatory budgeting. Data were collected through an electronic questionnaire and analyzed using quantitative analysis to address the problem and descriptive analysis for the objectives, as well as qualitative analysis for open-ended questions. The investigated aspects included general information on the use of participatory budgeting; abandonment of participatory budgeting; never having used participatory budgeting; the participation process; resistance to participation; the relationship between government teams and citizens; and general characteristics of the respondents. The study concluded that resistance is associated with institutional, cultural, and political factors, such as the perception of increased workload, lack of trust in citizens' technical capacity, and fear of losing control over the decision-making process. This study contributes to the literature on participatory budgeting and public governance by identifying the reasons for the decline in its effectiveness and implementation. This analysis may help outline strategies to revitalize and strengthen citizen participation in the budgetary process. Moreover, by addressing public officials' resistance, this research highlights institutional challenges that hinder the full adoption of this instrument.

**Keywords:** participatory budgeting; citizen participation; municipal governments; resistance; budgetary process.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descritivas dos respondentes e caracterização dos municípios.....	53
Tabela 2 - Abandono do orçamento participativo .....	55
Tabela 3 - Prefeituras Municipais que nunca utilizaram o orçamento participativo .....	58
Tabela 4 - Elementos de participação.....	61
Tabela 5 - Processos de participação.....	64
Tabela 6 - Proporção de recursos orçamentários.....	67
Tabela 7 - Tipos de decisão no orçamento participativo .....	70
Tabela 8 - Resistências à participação .....	73
Tabela 9 - Participação dos cidadãos.....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - <i>Stakeholders</i> resistentes e barreiras / resistências ao orçamento participativo .....	32
Quadro 2 - Barreiras / resistências ao orçamento participativo.....	33
Quadro 3 - Resumo do instrumento de pesquisa .....	50

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

OP – Orçamento Participativo

PPA – Plano Plurianual

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RPA – Regiões Político Administrativas

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República

SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>6</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>7</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 Contextualização e lacuna de pesquisa.....	12
1.2 Problema de pesquisa.....	19
1.3 Objetivos.....	19
1.4 Delimitações do estudo .....	20
1.5 Justificativa e contribuições do estudo .....	20
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>23</b>
2.1 Orçamento participativo – participação dos cidadãos.....	23
<i>Definição geral e características da participação</i> .....	23
<i>Fatores impulsionadores</i> .....	26
<i>Visão crítica da literatura</i> .....	27
<i>Barreiras e fragilidades encontradas</i> .....	30
<i>Modelos de orçamento participativo no contexto nacional e internacional</i> .....	37
<i>Panorama geral da participação</i> .....	42
2.2 Teoria Institucional – lógicas institucionais .....	43
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>49</b>
<i>Características gerais dos respondentes</i> .....	52
<b>4 RESULTADOS</b> .....	<b>55</b>
<i>Abandono do orçamento participativo</i> .....	55
<i>Entidades que nunca utilizaram o orçamento participativo</i> .....	57
<i>Processos de participação</i> .....	60
<i>Resistências à participação</i> .....	72
<i>Relação entre equipes do Governo e cidadãos</i> .....	78
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>87</b>
<b>APÊNDICE 1 – DOCUMENTO DE COLETA DE DADOS - QUESTIONÁRIO</b> .....	<b>96</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta seção apresenta a contextualização do tema, o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa. Além disso, é exposto também a delimitação da pesquisa, a justificativa e as contribuições do estudo.

### 1.1 Contextualização e lacuna de pesquisa

A participação dos cidadãos nos processos de orçamento público permite que eles decidam como devem ser gastos o dinheiro público pelos órgãos governamentais. Essas decisões podem gerar conflitos e resistência por parte dos servidores públicos envolvidos nesse processo (Guo; Neshkova, 2013). Contudo, para avaliar a resistência à participação popular, é necessário descrever de forma clara os efeitos dessa resistência.

O processo de orçamento participativo, embora seja uma importante ferramenta política que visa envolver as comunidades na participação popular para o aprimoramento dos serviços públicos locais, pode enfrentar resistência por parte de alguns membros da sociedade. Problemas como baixos índices de participação, falta de engajamento dos cidadãos e a ausência de envolvimento de indivíduos que já são politicamente ativos, têm sido observados em determinados casos (Wilkinson *et al.*, 2019).

Os servidores públicos podem apresentar resistência às mudanças introduzidas por outros cidadãos e tentar opor-se a elas (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019). Diversas razões podem determinar essa resistência, que pode ou não ser justificada, como frustração, falta de presteza ou intenção nas ações. A resistência pode surgir diante de mudanças ou reformas que introduzem valores não compartilhados ou divergentes dos valores já existentes, ou ainda que agradem a alguns cidadãos, mas desagradem a outros, gerando efeitos relacionados à resistência (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

O processo de adoção do orçamento participativo frequentemente se torna uma área de intensos conflitos devido às diferentes expectativas e interesses em jogo. Os participantes, ou seja, os cidadãos e representantes de movimentos sociais, podem ter diferentes visões sobre como os recursos devem ser alocados e quais prioridades devem ser atendidas. Já o governo precisa equilibrar essas demandas com as limitações orçamentárias e outras considerações administrativas (Azevedo *et.al.*, 2022b). Ao identificar esses conflitos, é possível determinar quais são os principais impactos da resistência dos servidores públicos à participação e como elas afetam o sucesso do processo participativo.

O orçamento participativo pode ser considerado um processo de democratização da política orçamentária, no qual os cidadãos têm a oportunidade de participar ativamente na definição das prioridades orçamentárias em suas comunidades ou municípios. Os cidadãos se reúnem em assembleias públicas para avaliar a gestão municipal, para redigir propostas para suas demandas e podem até deliberar sobre a forma de como utilizar os recursos públicos (Gugliano, 2004).

O orçamento participativo teve início no Brasil em meados da década de 1970, durante o processo de redemocratização que o país atravessava, o que levou ao aumento dos espaços políticos nos quais se inserem as iniciativas de orçamento participativo (Silva; Carvalho, 2006). Naquele momento, havia uma grande preocupação por parte dos novos partidos políticos e da oposição civil para que a política fosse, de fato, democrática e para que houvesse inovações na forma de direcionar a administração pública (Silva; Carvalho, 2006).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que representou um marco para a participação dos cidadãos no Brasil, estabeleceu-se a criação de espaços participativos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que são instrumentos de participação popular previstos na Constituição (Peres; Mattos, 2017). Esses espaços participativos aumentaram a representação popular, determinando formas para que os cidadãos exercessem a democracia de modo mais constante perante o Estado e seus sistemas e organizações formais.

Começam então a surgir novas iniciativas com o objetivo de incluir a participação da sociedade nas decisões do governo, contribuindo para a definição de políticas públicas e para decisões abrangendo a gestão local, a exemplo dos conselhos gestores, das conferências de políticas, outros fóruns e orçamentos participativos (Novaes; Santos, 2014).

O orçamento participativo era considerado uma inovação organizacional, um novo modo de realizar a política fiscal, tanto no campo democrático como na área fiscal. Nele, os cidadãos, bem como as organizações civis, tinham o direito de participação e elaboração das ações das prefeituras municipais para ajustar e monitorar os gastos municipais. Nas deliberações, podiam opinar sobre como e onde seriam obtidos os recursos, bem como deliberar a forma como seriam empregados esses recursos (Marquetti, 2007).

O orçamento participativo foi difundido mundialmente, sendo desenvolvido em cidades ao redor do mundo. Inicialmente, foi adotado por cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores nos anos 1990, espalhando-se por todo o Brasil antes de se tornar popular em toda a América. Centenas de orçamentos participativos municipais foram implementados na Argentina, Chile, Uruguai, Peru, Equador, Venezuela, Guatemala, República Dominicana e em outros países da região (Baiocchi; Ganuza, 2014).



No entanto, a literatura aponta algumas falhas em relação ao orçamento participativo, como a falta de empenho por parte da administração municipal em fortalecer o mecanismo participativo, o que pode representar um obstáculo na tentativa de envolver líderes dos movimentos comunitários (Novaes; Santos, 2014). Uma falha observada na cidade de Recife foi a incapacidade do seu desenho institucional em adaptar os elementos deliberativos às próprias comunidades ou associações, associada ao reduzido nível de execução orçamentária das obras aprovadas pelo orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).

Além das falhas já mencionadas, a resistência dos atores da Administração Pública pode ser um fator preponderante. Os novos processos estão sujeitos à resistência dos atores, que surge quando novas práticas entram em conflito com as motivações ou com a forma como os indivíduos compreendem, operam e agem nas organizações nas quais suas práticas serão alteradas (Lino *et al.*, 2019a). Os atores podem ser resistentes às mudanças introduzidas por outros, e existem diversas razões para que essa resistência ocorra, como frustração, falta de prontidão ou outras atitudes que podem contribuir para a resistência. A resistência pode se manifestar quando uma mudança introduz novos valores que entram em conflito com os valores já estabelecidos na organização (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

A resistência à participação cidadã no orçamento participativo é manifestada por *stakeholders*, como os servidores públicos, que percebem a falta de conhecimento técnico dos cidadãos. Ou seja, eles veem os cidadãos como desinteressados ou preocupados apenas com seus próprios interesses, além de temerem que o aumento da participação cidadã possa sobrecarregar seu trabalho (Azevedo *et al.*, 2022a). Por sua vez, o Legislativo resiste à participação cidadã, pois percebe essas iniciativas como uma ameaça ao seu modelo representativo e ao seu poder de influência (Azevedo *et al.*, 2022a).

No processo participativo, várias características são estabelecidas ou influenciadas por *stakeholders* resistentes, como os servidores públicos responsáveis pelo gerenciamento do processo, incluindo a quantidade de reuniões e o tempo de duração das deliberações. No entanto, esses servidores públicos parecem estar menos propensos a interagir com os cidadãos (Migchelbrink; Van de Walle, 2019). Tanto os gestores quanto os cidadãos consideram o orçamento público como um processo complexo e que a tarefa administrativa é difícil, acreditando que esses processos devem ser conduzidos por especialistas que possuam conhecimento específico, habilidades técnicas e anos de experiência (Guo; Neshkova, 2013), denotando, assim, uma forma de resistência de ambas as partes.

Na experiência em Recife, durante a gestão de 1997-2000, com a nova implantação do orçamento participativo, houve resistência por parte dos *stakeholders* da Câmara dos

Vereadores, que aprovaram uma indicação para a sua extinção. Essa resistência gerou uma crise política na gestão municipal, a qual foi solucionada quando foi permitido que os vereadores incluíssem seus projetos no orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).

Ciconello (2008) afirmou que, apesar do progresso alcançado no Brasil em relação à participação popular, essa ainda enfrenta diversos desafios, como o boicote promovido por *stakeholders* resistentes, especialmente a administração pública em geral, refletindo a resistência de muitos setores do poder público em compartilhar o poder de forma concreta com organizações da sociedade. Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) corroboram com Ciconello (2008) ao afirmarem que, embora os orçamentos participativos estejam se tornando mais comuns em todo o mundo, essa prática enfrenta muitos desafios devido a fatores políticos, econômicos, sociais e administrativos, especialmente em um contexto global cada vez mais complexo. A participação popular no orçamento público, por meio do orçamento participativo, pode causar resistências por parte dos burocratas, tornando necessário investigar essas resistências em relação à participação popular, utilizando as lógicas institucionais para esse estudo, visando um melhor entendimento de toda a situação que envolve a resistência e seus efeitos.

O orçamento participativo é considerado uma instituição que permite aos cidadãos influenciar diretamente a alocação de recursos públicos em seus municípios, promovendo um processo orçamentário mais aberto e transparente, com participação ativa na definição de prioridades locais (Wampler, 2008). Também é visto como inovador, pois suas regras promovem justiça social, garantindo que áreas mais pobres recebam mais recursos. Além disso, ele incentiva a participação cidadã, alocando recursos de acordo com a mobilização das comunidades locais (Wampler, 2008).

A teoria institucional, na vertente da sociologia, busca descrever a estrutura e o funcionamento das instituições como uma realidade socialmente institucionalizada. Muitas estruturas organizacionais planejadas e formais surgem como ponderações sobre as regras institucionais. A elaboração dessas regras nos Estados e nas sociedades ocorre, em parte, devido à ampliação e complexidade dessas estruturas organizacionais (Meyer; Rowan, 1977).

O orçamento participativo é uma realidade em diferentes regiões do país e do mundo, envolvendo as populações locais na definição de como o orçamento público deve ser gasto. Sua efetivação varia de acordo com os métodos e estratégias de execução, com o objetivo de captar as percepções e necessidades específicas de cada contexto. As lógicas institucionais podem ser definidas como um conjunto abrangente de princípios para a interpretação da realidade organizacional, constituindo o comportamento adequado para alcançar o sucesso (Thornton;

Ocasio, 2008). Elas buscam descrever as práticas e crenças contraditórias inerentes às instituições das sociedades ocidentais modernas, ou seja, os fenômenos nos quais as ações, normas ou valores adotados por uma sociedade contradizem ou entram em conflito entre si, como o capitalismo, a burocracia estatal e a democracia política (Thornton; Ocasio, 2008).

A análise foi desenvolvida com base na Teoria Institucional, especificamente utilizando a perspectiva das lógicas institucionais. A realidade social é compreendida como envolvida por diferentes lógicas, que podem ser conflitantes ou não. Ou seja, existem diversas formas de pensar, agir e se organizar, que podem entrar em conflito entre si ou, em certos aspectos, apresentar coerência entre os atores (Friedland; Alford, 1991).

Diante disso, o argumento a ser utilizado é que a lógica burocrática pressupõe que os servidores públicos possuam treinamento especializado e absoluta competência em suas funções (Weber, 1987). Nos ambientes organizados sob a lógica burocrática, existe uma cultura organizacional própria, moldada pelas características dessa estrutura. Isso significa que normas, valores e comportamentos predominantes refletem aspectos típicos da burocracia, como formalidade, padronização, hierarquia rígida e foco em regras e procedimentos (Saraiva, 2002). Essa cultura tende a influenciar tanto a forma como as decisões são tomadas quanto as interações entre os membros da organização, criando um ambiente distinto que se alinha aos princípios e objetivos da burocracia (Saraiva, 2002). Assim, o funcionário público, acostumado com a rotina de trabalho, tende a repelir e rejeitar alterações que interfiram em sua rotina já estabelecida (Araujo *et al.*, 2019).

O modelo resultante do processo de orçamento participativo integra diversos espaços nos quais os cidadãos podem participar ativamente e nos quais ocorrem representações políticas. Esse modelo cria uma estrutura institucional complexa e abrangente, que possibilita a discussão e a tomada de decisões políticas sobre como uma parte dos recursos públicos municipais deve ser utilizada. Assim, o orçamento participativo facilita a participação direta dos cidadãos e a representação de seus interesses, garantindo que as decisões sobre o uso de recursos públicos reflitam as necessidades e prioridades da comunidade (Lüchmann, 2014).

Ao iniciar o processo de participação popular no orçamento participativo, os cidadãos passam a ter o direito de opinar sobre o orçamento público e nas deliberações. Diante disso, surge a lógica da participação popular. A participação ativa fortalece a legitimidade das políticas, amplia a transparência e estimula o engajamento cívico, tornando a democracia mais responsiva às demandas da sociedade. Quanto mais oportunidades os cidadãos tiverem para se envolver na discussão e formulação de políticas públicas, mais sólida e inclusiva será a democracia. Isso vai além da representação formal, exigindo espaços de deliberação nos quais

diferentes vozes possam influenciar as decisões (Lüchmann; Bogo, 2023). Ao participarem das decisões do orçamento participativo, os cidadãos começam a gerar tensões entre a atuação das equipes técnicas e sua própria participação, originando resistências que podem afetar o processo de deliberação no orçamento participativo.

O orçamento participativo se baseia em diversos procedimentos, sendo necessária uma definição metodológica para que os casos possam ser comparados de forma lógica, assim como os tipos de orçamento realizados, a fim de entender a variedade de experiências concretizadas (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008). Diante da afirmação dos autores citados, e considerando que existem estudos sobre o orçamento participativo e as formas de participação, é necessário realizar investigações sobre como essas iniciativas acontecem. Migchelbrink e Van de Walle (2019) afirmam que são praticamente inexistentes estudos que determinam as atitudes dos servidores públicos em relação à participação, exceto em alguns estudos, como os de Liao e Schachter (2018) e Yang e Callahan (2007).

No que se refere à participação da comunidade, os governos locais brasileiros estão envolvidos em processos que variam desde a criação de conselhos comunitários até a participação direta, como o orçamento participativo (Souza, 2001). Os conselhos envolvem um número limitado de cidadãos e atores estatais, nos quais cada um desempenha uma função como membro do conselho por um período determinado (Lino *et al.*, 2019b). Isso significa que o envolvimento dos cidadãos na definição das prioridades orçamentárias pode ajudar os governos a atender melhor às preferências de seu eleitorado (Guo; Neshkova, 2013).

No desenvolvimento desta dissertação, foram encontrados diversos estudos sobre temas relacionados ao orçamento participativo. Entre eles, destaca-se o estudo de Acheron (2019), que analisa o impacto das reformas no poder cidadão, explicando por que um programa de reforma que abriu espaço para o orçamento participativo não conseguiu gerar mudanças significativas no poder pró-cidadão para transformar a governança. Também se destaca o estudo de Afonso (2019), que apresenta um caso de sucesso em Greensboro, Carolina do Norte, onde um esforço liderado por cidadãos resultou na implementação bem-sucedida do orçamento participativo. Por fim, o estudo de Azevedo *et al.*, (2022a) descreve a descontinuidade do orçamento participativo no Brasil e analisa os fatores associados à interrupção desse mecanismo em municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes entre 2000 e 2016.

Azevedo *et al.* (2022b) também estudam a dinâmica do orçamento participativo no setor público, discutindo a participação dos cidadãos na alocação de recursos e no controle orçamentário, além de abordar os desafios e limitações para sua implementação nas finanças públicas. Já Baiocchi e Ganuza (2014) fazem uma crítica à expansão global do orçamento

participativo, refletindo sobre a necessidade de fortalecer as dimensões de empoderamento e emancipação, frequentemente negligenciadas na expansão global do modelo, e propondo reformas para restaurar esses elementos.

Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) apontaram os fatores que influenciam a adoção do orçamento participativo no Brasil e analisaram variáveis como ideologia, localização geográfica, desenvolvimento social e tamanho da cidade, concluindo que fatores estruturais e conjunturais dificultam a expansão e a relevância do orçamento participativo na democratização.

Lüchmann (2014) escreveu sobre o surgimento, sustentação e declínio do orçamento participativo, examinando o desenvolvimento do orçamento participativo em Porto Alegre e explorando definições, debates e abordagens teóricas que explicam sua trajetória e a diversidade de casos. Lüchmann e Bogo (2023) também discutiram a redução do orçamento participativo no Brasil e em Portugal, analisando a diminuição significativa desse processo em municípios de ambos os países entre 2016 e 2019, associada a mudanças políticas e preferências por formas de participação menos exigentes.

Renzio, Spada e Wampler (2020) redigiram sobre a crise do orçamento participativo em Porto Alegre e no Brasil, explorando os fatores políticos, fiscais e institucionais que levaram ao seu declínio, como a forte associação ao Partido dos Trabalhadores (PT) e a redução de recursos municipais. Spada (2017) também abordou o censo do orçamento participativo brasileiro, ao descrever o conjunto de dados iniciado por Paolo Spada em 2008, que mapeia as cidades brasileiras que implementaram o orçamento participativo entre 1989 e 2012, com uma metodologia de pesquisa online e comunicados. Wampler (2008) investigou a adoção do orçamento participativo por governos de partidos diferentes ao PT e analisou as razões pelas quais municípios brasileiros, especialmente de partidos não vinculados ao PT, adotaram o orçamento participativo, utilizando análise de regressão logística para avaliar critérios eleitorais, econômicos, regionais e de políticas públicas.

Diante das pesquisas realizadas, verificou-se a existência de uma lacuna nos estudos anteriormente realizados, uma vez que não foram identificados estudos que analisem as resistências da equipe técnica responsável por acompanhar o orçamento participativo nas Prefeituras Municipais no Brasil.

## 1.2 Problema de pesquisa

O orçamento participativo vem sendo amplamente discutido e celebrado, estando implementado em mais de 1.500 jurisdições globalmente. Suas características principais incluem reuniões abertas ao público, um ciclo anual de participação e a combinação de deliberação direta com representação comunitária, tornando-o uma ferramenta amplamente reconhecida (Baiocchi; Ganuza, 2014).

O orçamento participativo foi desenvolvido com o objetivo de fortalecer a conexão entre as práticas democráticas e a formulação gradual de políticas públicas. Seus idealizadores almejavam não apenas promover uma deliberação democrática mais eficaz, onde os cidadãos participam diretamente das decisões, mas também garantir que os recursos e serviços do Estado fossem redirecionados para comunidades que, historicamente, receberam menos atenção e recursos (Wampler; Touchton, 2017).

A adoção de orçamentos participativos pelos governos pode ser vista como uma estratégia para incentivar a participação da população nas decisões políticas, permitindo que os cidadãos influenciem diretamente a alocação de recursos públicos (Souza; Silva, 2017). No entanto, frequentemente observa-se uma baixa participação ou falta de engajamento dos cidadãos nas sessões de orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014). Isso pode ocorrer devido à falta de apoio dos servidores públicos, que estão menos dispostos a interagir com os cidadãos ou que entendem que o processo de orçamento participativo aumenta a carga de trabalho (Migchelbrink; Van De Walle, 2019).

Neste contexto, para direcionar esta pesquisa, tem-se a seguinte pergunta problema: **Quais são as resistências dos responsáveis dos municípios brasileiros no que se refere à participação popular no orçamento participativo?**

## 1.3 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa foi investigar as resistências percebidas pelos responsáveis das Prefeituras Municipais na organização dos espaços de participação destinados à implementação do orçamento participativo. A identificação de aspectos relacionados ao orçamento participativo visou elucidar as resistências dos representantes municipais com relação à participação popular presente nesse processo.

Para alcançar o objetivo geral deste trabalho, é necessário cumprir com os seguintes objetivos secundários:

(i) Identificar as resistências percebidas pela ótica dos responsáveis que atuam com o processo orçamentário nas Prefeituras Municipais;

(ii) Examinar os processos de participação e respectivos tipos de decisões mais utilizados pelas Prefeituras Municipais;

(iii) Analisar as resistências percebidas em relação aos processos de participação organizados pelas Prefeituras Municipais.

#### **1.4 Delimitações do estudo**

Na delimitação do estudo, é fundamental considerar o tempo e o espaço nos quais a pesquisa será realizada (Silva; Chacon, 2004). Este estudo, em sua delimitação teórica, tem como foco a identificação das resistências dos representantes dos municípios brasileiros responsáveis pela organização dos espaços de participação, e como essas resistências influenciam a forma como a deliberação ocorre nesses espaços.

Para a análise das resistências percebidas pelos responsáveis municipais, serão utilizadas estatísticas descritivas com uma abordagem quantitativa. A pesquisa adota uma abordagem dedutiva e utiliza uma *survey* realizada por meio de um questionário eletrônico. Este questionário foi fundamentado na literatura sobre orçamento participativo e foi enviado por e-mail aos servidores públicos, com o objetivo de coletar dados de respondentes das Prefeituras Municipais. As respostas obtidas por meio da *survey* permitiram uma análise *cross-sectional* das informações.

A delimitação conceitual deste estudo é estabelecida por meio das definições de orçamento participativo, participação popular, resistência, efeitos e, por fim, a teoria institucional com ênfase nas lógicas institucionais.

A delimitação da população abrange os 5.568 municípios brasileiros, distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2023).

#### **1.5 Justificativa e contribuições do estudo**

A alocação de recursos no orçamento tem sido tradicionalmente conduzida pela administração pública, seguindo uma lógica de estado-centrismo, na qual os governos estabelecem as prioridades em nome dos cidadãos, por meio de intensas negociações com diversos setores internos (Mesquita; Azevedo, 2022). Nesse modelo, a participação dos

cidadãos é frequentemente limitada e indireta (He, 2011; Zepic; Dapp; Kremer, 2017). Esse cenário reforça a importância de mecanismos de participação direta, como o orçamento participativo, que desempenha um papel central na democratização do processo orçamentário, ao permitir que os cidadãos influenciem diretamente na definição das prioridades de alocação de recursos públicos (He, 2011).

Contudo, o orçamento participativo tem experimentado um declínio, especialmente no Brasil (Bezerra; Junqueira, 2022). Compreender as razões que explicam esse declínio é relevante, pois oferece contribuições tanto para a literatura sobre orçamento participativo quanto para as práticas de governança pública. A identificação dos fatores que têm levado à diminuição da eficácia e da implementação desse instrumento de participação pode auxiliar na formulação de estratégias para revitalizar e fortalecer a participação cidadã no processo orçamentário.

Além disso, ao abordar as resistências enfrentadas pelos servidores públicos na organização dos espaços de participação, esta pesquisa contribui para o entendimento dos desafios institucionais que impedem a plena adoção do orçamento participativo. A investigação das resistências internas, como a percepção de custos elevados, a falta de apoio político e a politização do processo, pode esclarecer de que maneira essas barreiras afetam a participação popular e a efetividade do orçamento participativo.

Por fim, ao analisar os resultados desta pesquisa e divulgar as descobertas para a sociedade, espera-se não apenas mitigar os efeitos negativos das resistências, mas também fomentar uma maior conscientização e engajamento em torno do orçamento participativo. Esta pesquisa pretende fornecer um estudo detalhado sobre os fatores que influenciam a implementação do orçamento participativo, oferecendo recomendações práticas que possam contribuir para a superação dos desafios enfrentados pelos governos municipais.

Esta pesquisa aborda o tema no que tange à resistência ao processo de mudança, pois a resistência é uma atitude de negação a essa mudança. No entanto, se essa resistência for habilmente utilizada, seu efeito pode ser uma contribuição positiva ao procedimento de mudança. Se, por outro lado, for empregada de forma aleatória e sem responsabilidade, seus efeitos podem gerar um estresse insuportável e um mal-estar considerável (O'Connor, 1993).

No próximo capítulo, será detalhada a literatura referente ao tema, abordando os seguintes aspectos: as definições gerais do orçamento participativo, bem como a visão crítica da literatura sobre o assunto; as barreiras e fragilidades encontradas na implementação do orçamento participativo; as metodologias adotadas pelas pesquisas acadêmicas relacionadas ao



tema; e, por fim, a teoria institucional e suas lógicas institucionais, que fundamentam a presente dissertação.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta a fundamentação teórica da pesquisa com o intuito de sustentar os resultados obtidos.

Inicialmente, é apresentada a literatura prévia sobre o tema, com foco nos seguintes aspectos: (i) definições gerais; (ii) fatores impulsionadores; (iii) visão crítica da literatura; (iv) barreiras e fragilidades encontradas; e (v) metodologias adotadas pelas pesquisas acadêmicas. Por fim, é abordado o referencial teórico, com ênfase na teoria institucional e nas lógicas institucionais, escolhidas como ferramenta para auxiliar na compreensão e análise do fenômeno em questão.

### 2.1 Orçamento participativo – participação dos cidadãos

#### *Definição geral e características da participação*

O orçamento participativo é um mecanismo democrático que permite a participação cidadã na alocação de recursos públicos, mas, para ser legítimo e comparável internacionalmente, deve atender a critérios específicos. O orçamento participativo deve tratar diretamente de questões orçamentárias, envolver municípios ou distritos com representação eleita, ser um processo contínuo e recorrente, contar com espaços específicos de deliberação pública e garantir transparência por meio da prestação de contas. Dessa forma o orçamento participativo vai além de simples consultas públicas, fortalecendo a participação cidadã e permitindo comparações entre diferentes experiências ao redor do mundo (Lüchmann; Bogo, 2023). A análise desta pesquisa focou no orçamento participativo nas Prefeituras Municipais do Brasil, diferenciando-o das categorizações genéricas de autores estrangeiros.

O orçamento participativo pode ser descrito como um modelo de gestão que adota um conjunto de estratégias para criar oportunidades de participação da população nos processos de discussão e alocação dos recursos orçamentários governamentais. Trata-se de uma forma de gestão baseada no princípio de envolver a população não apenas na consulta sobre as demandas de investimento do poder público, mas também na capacitação para decidir sobre as prioridades. Esse modelo incentiva a participação ativa da sociedade na definição, execução e controle de partes do orçamento público (Lüchmann; Bogo, 2023).

O envolvimento do público no processo orçamentário de forma eficaz e por meio de uma discussão construtiva não é apenas um ideal democrático, mas também uma necessidade

política (Franklin; Ho; Ebdon, 2009). A participação do cidadão consiste em um processo no qual membros da sociedade que não ocupam cargos políticos ou administrativos no governo têm o poder de influenciar as decisões relacionadas às atividades comunitárias (Franklin; Ho; Ebdon, 2009).

A participação dos cidadãos reflete a expectativa de que eles tenham voz nas escolhas políticas. No entanto, essas escolhas são frequentemente complexas, pois envolvem o governo e a sociedade, com diferentes mecanismos e tipos de resultados que são gerados e implementados (Ríos; Benito; Bastida, 2017). As formas de participação variam desde reuniões comunitárias para aconselhamento aos cidadãos até a atuação em comitês que tratam de leis e orçamentos com a participação popular (Ríos; Benito; Bastida, 2017). A colaboração direta dos cidadãos na tomada de decisões e na política tornou-se um dos tópicos centrais em conferências e *workshops* em estudos acadêmicos (Krenjova; Raudla, 2013).

A expressão “participação” tornou-se um termo comum no vocabulário político devido às insatisfações e reivindicações de diversos segmentos sociais, referindo-se a uma diversidade de situações, circunstâncias e realidades sociais (Novaes; Santos, 2014). Algumas abordagens consideram o termo participação como tendo um papel limitado em um cenário político mais amplo (Novaes; Santos, 2014).

A participação parte do princípio de que os cidadãos possuem conhecimento local e uma compreensão mais precisa das reais necessidades sociais. Dessa forma, eles podem fornecer subsídios aos tomadores de decisão administrativos com informações relevantes, propondo soluções inovadoras que expressem uma combinação de fatores políticos, econômicos e culturais em suas comunidades (Guo; Neshkova, 2013).

Para que a participação seja eficaz, é necessário que alguns fatores estejam presentes, como a contribuição ativa dos cidadãos, que deve ser acompanhada por um retorno dessa ação por parte da equipe técnica ou dos líderes locais. Além disso, a participação não precisa ser imparcial ou neutra, pois as partes interessadas geralmente possuem visões consistentes e divergentes. Não é incomum que servidores do governo local manifestem insatisfação com cidadãos que participam de maneira esporádica para representar questões ou grupos de interesse específicos (Berner; Amos; Morse, 2011).

Outro ponto relevante sobre o orçamento participativo é que nem toda forma de participação popular pode ser considerada uma iniciativa de orçamento participativo. Para que uma iniciativa se enquadre nessa definição, é necessário que sejam adotados alguns critérios específicos. No aspecto orçamentário e/ou financeiro, a participação deve ser examinada publicamente devido à escassez de recursos. Em termos de envolvimento social, o processo

deve englobar toda a cidade e não se limitar a um único bairro. O orçamento participativo requer a definição de regras claras e critérios de participação para a escolha de prioridades orçamentárias, aplicados de forma consistente nas instâncias decisórias, evitando decisões financeiras isoladas. A interação entre cidadãos e administradores/políticos deve ocorrer por meio de deliberações públicas em encontros ou fóruns. Além disso, é essencial garantir a prestação de contas referente às decisões adotadas (Sintomer *et al.*, 2013).

No Brasil, cada município ou estado desenvolve o orçamento participativo de maneiras variadas, mas com um núcleo comum: a discussão pública do orçamento antes de sua apreciação pelo Poder Legislativo. O processo é aberto a todos os cidadãos interessados, seguindo regras claras e regulares, com as decisões sendo tramitadas desde reuniões plenárias locais até uma instância superior — o Conselho do Orçamento Participativo — que organiza as demandas e lhes dá a forma final para encaminhamento ao Executivo. Em todos os casos, o Poder Legislativo é excluído do processo, e não há articulações formais com os instrumentos orçamentários previstos pela Constituição de 1988 (Silva; Carvalho, 2006).

A audiência pública é utilizada para realizar consultas, promovendo um diálogo entre os cidadãos e o órgão público, permitindo que os cidadãos compartilhem informações, opiniões e sugestões com os servidores públicos (Guo; Neshkova, 2013). Já as consultas públicas são mecanismos de consulta popular que podem ser utilizados pela Administração Pública com o objetivo de obter informações, opiniões e críticas dos cidadãos sobre determinado tema, contribuindo para a definição de políticas e decisões administrativas (Afonso, 2017).

Os fóruns de participação são criados para a realização de consultas ou tomadas de decisão específicas, podendo ocorrer também em fóruns abertos com discussões mais amplas, que podem ou não ser consideradas pelos órgãos públicos (Sampaio, 2010). Destacam-se, ainda, os fóruns de participação digital, que apresentam uma perspectiva diferenciada ao utilizar ferramentas digitais, incluindo recursos de informática, a serviço da cidadania e da democratização da ação pública (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009).

Nas assembleias regionais, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, as quais são discutidas para, em conjunto, definir critérios gerais para a distribuição dos recursos, além de poderem opinar sobre a destinação dos recursos (Novaes; Santos, 2014). As reuniões das associações comunitárias são utilizadas para aconselhamento ao cidadão em comitês ou em questões relacionadas às leis sobre participação pública (Rios; Benito; Bastida, 2017). Da mesma forma, nas reuniões públicas, ocorrem discussões de ideias e das contribuições de cada cidadão em relação às propostas apresentadas, sendo cada proposta

devidamente justificada em um parecer da prefeitura, seja ele favorável ou não (Silva; Carvalho, 2006).

Uma outra forma de participação é a utilização de linhas diretas de telefone, um mecanismo que intensifica a participação social, especialmente em comunidades com baixo acesso à internet (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009). A internet também oferece uma variedade de oportunidades para os cidadãos intervirem e atuarem na vida política por meio do desenvolvimento de formas de participação online, conhecidas como e-participação. A e-participação possibilita o engajamento cívico e político, permitindo que os cidadãos se envolvam em questões que afetam suas comunidades e a sociedade de maneira mais dinâmica e inclusiva (Araújo, Barp, Nummer; 2015).

Nesse contexto, é essencial que os governos, com o auxílio dos cidadãos, busquem as melhores soluções para as demandas comunitárias, especialmente em relação à alocação de fundos públicos (Ríos; Benito; Bastida, 2017). No Brasil, a participação da comunidade em processos decisórios ocorre de maneira variada, desde a criação de conselhos comunitários até a implementação de formas diretas de participação, como o orçamento participativo. Esses conselhos comunitários integram um conjunto mais amplo de instituições voltadas para a deliberação e participação pública (Souza, 2001).

### ***Fatores impulsionadores***

O orçamento participativo é considerado um modelo de gestão pública que busca envolver todos os cidadãos, permitindo-lhes o acesso à participação de forma democrática, para tomar decisões coletivas sobre políticas públicas por meio do processo orçamentário. O orçamento participativo visa contrariar a percepção de que os cidadãos não têm capacidade para administrar suas economias e busca, inclusive, desenvolver comunidades mais igualitárias e impulsionar a democracia, quando a vontade popular é integrada à governança (Afonso, 2017).

O orçamento participativo surgiu em governos municipais e com a participação da sociedade, que estavam motivados a criar procedimentos orçamentários nos quais a participação popular ocorresse de maneira aberta e transparente. Assim, os cidadãos obtêm a permissão para se envolver diretamente na escolha das políticas públicas (Wampler, 2008).

Considerado um programa inovador, com regras que garantem a destinação de recursos para áreas mais carentes, o orçamento participativo, promove a justiça social por meio da participação popular. Esse processo possibilita a distribuição de recursos entre as localidades do município e, a partir da colaboração dos membros dessas comunidades, surgem novos

projetos alinhados ao orçamento participativo. Além de fomentar o desenvolvimento local, o programa contribui para identificar e eliminar métodos pouco compreendidos ou inviáveis no planejamento orçamentário, fortalecendo a transparência e a eficiência na gestão pública (Wampler, 2008).

O orçamento participativo tem representação na democracia e no desenvolvimento, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de se envolverem em processos de deliberação e tomada de decisão relacionados aos destinos das verbas públicas (Costa, 2010). É considerado uma das alternativas capazes de transformar os investimentos públicos, minimizando o desequilíbrio do poder decisório (Souza, 2001). Permite ainda expandir a democracia e confirmar o controle da população na administração pública, ao privilegiar o tratamento dos gastos públicos em uma entidade governamental, no âmbito local, onde o cidadão pode monitorar e controlar esses gastos (Silva, 2001).

Um dos principais objetivos do orçamento participativo é delegar as decisões sobre a distribuição de parte do orçamento municipal, visando melhorias básicas como pavimentação de ruas, investimentos em drenagem e esgoto, construção de escolas, entre outras (Abers, 1998). O orçamento participativo tornou-se um elemento central nos debates sobre democracia e desenvolvimento local, funcionando como um campo de inovação para os cidadãos (Cabannes, 2004).

Alguns pontos são determinantes para explicar o sucesso dessas experiências, como a vontade política e a cooperação entre os colaboradores da prefeitura e os cidadãos; continuidade administrativa e maturidade no orçamento participativo; participação popular nas assembleias; e uma combinação entre planejamento, técnica administração e orçamento participativo. É fundamental que o orçamento participativo tenha credibilidade junto à população (Costa, 2010). Ressalta-se também que a compreensão da população sobre a importância e a capacidade do orçamento participativo para atingir seus objetivos é determinante para sua continuidade e para o sucesso do processo econômico da região (Costa, 2010).

### ***Visão crítica da literatura***

A participação dos cidadãos é frequentemente vista com dúvidas e até mesmo com cautela. No entanto, a democracia representativa, ou a participação indireta dos cidadãos, oferece vantagens, como a proteção das pessoas de envolvimento direto no processo decisório e da influência de opiniões desinformadas da maioria, além de atuar como um mecanismo de verificação contra a corrupção. Muitas vezes, os cidadãos não dispõem de tempo ou não têm

interesse em deliberar com o objetivo de desenvolver informações para um julgamento público (Afonso, 2017).

Os experimentos de orçamento participativo, mesmo antes da conhecida experiência de Porto Alegre, foram formados com base em três princípios básicos. Esses espaços eram essencialmente co-decisionais, ou seja, envolviam a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões. Foram moldados para atrair indivíduos e foram estruturados em ciclos, permitindo que as pessoas refletissem, digestassem informações, elaborassem propostas e pensassem antes de expressar suas posições. Esses princípios proporcionaram uma maior percepção sobre a mudança no modelo de participação popular, que estava ocorrendo entre as culturas cívica e política (Allegretti; Copello, 2018).

O orçamento participativo passou por transformações em termos de métodos, procedimentos e normas, com algumas mudanças sendo expressivas, como sua institucionalização como política pública em alguns países, a criação de redes nacionais e internacionais, e sua inserção como parte de um movimento social e político em defesa da democracia participativa (Dias; Júlio, 2018).

No entanto, em seu processo, é importante ressaltar alguns pontos cruciais sobre como a participação impacta toda a comunidade, visto que o processo é aberto a um grande número de participantes, que revelam suas verdadeiras preferências. Existe uma comunicação entre cidadãos e servidores do governo, e a colaboração do cidadão ocorre desde o início da fase do orçamento, sendo fundamental que essa participação seja examinada de forma genuína, e não apenas simbólica (Afonso, 2017).

O processo de orçamento participativo apresenta ainda um aspecto político, conhecido como "politização", ou seja, a conscientização dos direitos e deveres políticos. O apoio político, por um lado, pode fortalecer o compromisso e garantir os recursos necessários para o processo. No entanto, por outro lado, esse apoio também pode gerar fraquezas, pois as críticas podem prejudicar a continuidade do orçamento participativo a longo prazo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

A literatura crítica sobre inclusão e representação destaca desafios significativos na implementação do orçamento participativo em diferentes contextos. Em Milão, por exemplo, o orçamento participativo tem sido criticado por não engajar uma seção representativa da população. Os participantes tendem a ser mais velhos, mais ricos, com melhor educação e mais politicamente ativos do que o residente médio, o que compromete a inclusão e o potencial democrático do orçamento participativo (Cellini; Antonucci, 2022).

De maneira semelhante, no Japão, a participação direta dos cidadãos no orçamento participativo tem sido limitada e desafiadora. Associações locais e vereadores frequentemente atuam como lobistas, influenciando o orçamento de forma menos pública, o que levanta preocupações sobre a transparência e a inclusão do processo (Uddin; Mori; Adhikari, 2019).

A literatura crítica sobre democratização e distribuição de poder no contexto do orçamento participativo aponta limitações importantes, como no caso de Vallejo, Califórnia, que destaca que, embora o orçamento participativo possa inicialmente aumentar a participação e a transparência, sua capacidade de distribuir o poder político de maneira mais equitativa pode diminuir ao longo do tempo. Sem um engajamento contínuo dos cidadãos, coalizões políticas estabelecidas podem reassumir o controle, retornando aos padrões de gastos anteriores ao orçamento participativo (Davidson, 2023).

Ressalta-se que, até mesmo o engajamento dos servidores públicos no trabalho gera um ciclo positivo, no qual a percepção de alta produtividade e a realização de projetos relevantes fortalecem a motivação para continuar contribuindo. Isso ocorre porque o significado atribuído ao trabalho e os resultados alcançados em programas, políticas ou projetos reforçam seu comprometimento em servir ao público (Camões *et al.*, 2023).

Na Europa, a transferência do orçamento participativo do Brasil apresentou resultados variados. Enquanto alguns modelos fortaleceram a governança participativa, outros tiveram dificuldade em alcançar o mesmo nível de democratização e justiça social, indicando que o sucesso do orçamento participativo depende fortemente do contexto (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008).

A literatura crítica sobre a eficácia e os desafios práticos do orçamento participativo identifica questões centrais para sua implementação. A revisão sistemática da literatura sobre o orçamento participativo aponta diversos desafios práticos, incluindo a necessidade de uma definição metodológica clara e o papel dos atores políticos e gerenciais. A revisão sugere que ferramentas tecnológicas podem ajudar a mobilizar a participação, mas também destaca a complexidade de projetar e implementar mecanismos de orçamento participativo eficazes (Bartocci *et al.*, 2023).

No Reino Unido, as iniciativas de orçamento participativo ainda estão em desenvolvimento e, embora mostrem potencial para melhorar a responsabilidade democrática e a transparência, o financiamento do governo local permanece notoriamente opaco, representando um desafio significativo para a eficácia do orçamento participativo (Brun-Martos; Lapsley, 2017).



Sobre as interações de projetos e o bem-estar social no contexto do orçamento participativo, a literatura crítica destaca que os sistemas existentes de orçamento participativo frequentemente não consideram as interações entre projetos, como os efeitos de substituição e complementaridade. Essa omissão pode resultar em decisões de financiamento subótimas, que não maximizam a utilidade dos eleitores. Abordar essas interações é crucial para melhorar a eficácia do orçamento participativo (Jain; Sornat; Talmon, 2020).

O orçamento participativo em nível distrital também pode gerar resultados insatisfatórios para o bem-estar social, pois pode não financiar projetos apoiados por múltiplos distritos. Garantir justiça enquanto se maximiza o bem-estar social continua sendo um desafio complexo (Hershkowitz, 2021).

### ***Barreiras e fragilidades encontradas***

O orçamento participativo incentiva a participação ativa dos cidadãos ao permitir que eles proponham e decidam sobre projetos e políticas que considerem prioritários para suas comunidades. No entanto, o orçamento participativo pode gerar conflitos entre os participantes e os atores políticos tradicionais, como políticos eleitos e burocratas municipais, especialmente quando há discordância sobre as prioridades definidas pelos cidadãos e as prioridades do governo local (Souza, 2011).

As desigualdades socioeconômicas tendem a impedir que a participação de certos grupos seja eficaz, o que está relacionado ao fato de que, mesmo em fóruns abertos, todos os participantes têm o mesmo direito de tomar decisões. Entretanto, em alguns municípios, as pautas são decididas pelos representantes do governo, não sendo deliberada essa decisão para todos os cidadãos. Ressalta-se que delegados selecionados e líderes de organizações da sociedade civil têm o direito de votar na definição de prioridades (Marquetti, 2007).

Existem empecilhos relacionados à participação, como o risco de os cidadãos se sentirem frustrados diante de compromissos de participação que, posteriormente, se revelam como práticas clientelistas ou manipulativas. Há também o questionamento de que o estímulo participativo observado no início do século XXI possa ser mais um modismo, ou se realmente existem condições favoráveis para solidificar a participação popular no contexto histórico latino-americano (Novaes; Santos, 2014).

Um dos efeitos irregulares decorrentes do comportamento dos atores que conseguem atingir seus objetivos é que acabam perdendo o interesse no processo, o que pode resultar em resistência à mudança (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019). Dessa forma, a mudança, a

estabilidade e a resistência são características normais na vida organizacional, sendo que a falta de entendimento e a motivação compartilhada podem ser elementos que alimentam a resistência ao orçamento de desempenho (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

O processo do orçamento participativo enfrenta algumas barreiras, especialmente no que diz respeito à percepção e à experiência de participação de alguns cidadãos. Muitos consideram que os processos orçamentários são fechados e que as decisões são controladas e dominadas pelas elites (Rossmann; Shanahan, 2012).

Para garantir a implementação bem-sucedida do orçamento participativo, dois critérios são essenciais: a divisão do município para melhor organizar a participação dos cidadãos e a alocação de recursos entre essas divisões. É crucial que os critérios de alocação sejam claros e compreensíveis para a sociedade, respeitando as prioridades definidas (Braga; Braga, 2012).

Uma falha recorrente é que, após atender às suas demandas, as comunidades tendem a parar de participar, o que compromete a continuidade do processo (Souza, 2001). Além disso, a falta de compromisso partidário e as diversas falhas na execução do orçamento participativo, como a definição inadequada das prioridades, custos e o tempo necessário para a execução das ações, também podem prejudicar sua eficácia. Outro ponto importante é a capacidade de fiscalizar a implementação das decisões, uma vez que frequentemente há evidências de negligência em relação a algumas demandas aprovadas, o que enfraquece a confiança no processo (Novaes; Santos, 2014).

A literatura aponta alguns pontos negativos no processo de orçamento participativo que precisam ser analisados e ajustados conforme a realidade de cada município. Um exemplo disso é o caso da cidade de Recife, que é dividida em Regiões Político Administrativas (RPAs), cada uma com desequilíbrios territoriais e econômicos. Esses contrastes dificultam a implementação do orçamento participativo, pois os interesses específicos de cada microrregião acabam interferindo no processo, gerando desafios na conciliação de demandas e prioridades (Braga; Braga, 2012).

Além disso, a incerteza percebida na participação popular em alguns processos do orçamento participativo gera preocupações, como a falta de clareza no processo de licitação ou na forma de eleição dos representantes. Se esses procedimentos fossem mais transparentes e consistentes, poderiam aumentar a confiança dos cidadãos no processo. Pelo menos, uma maior transparência ajudaria a criar uma desconfiança saudável, onde os cidadãos poderiam questionar as decisões de forma construtiva (Wilkinson *et al.*, 2019).

A administração pública, de maneira geral, também vê o processo como oneroso, complexo e demorado, com algumas frustrações decorrentes de experiências anteriores, o que

gera um ceticismo sobre a efetividade e os resultados tangíveis do orçamento participativo. Acrescenta-se, ainda, a visão politizada da participação, que leva alguns a acreditar que o orçamento participativo pode ser usado de forma cerimonial, ou seja, como um processo implementado de forma superficial ou simbólica, sem um compromisso genuíno em envolver os cidadãos nas decisões que impactam diretamente o orçamento municipal.

O Quadro 1 apresenta os *stakeholders* resistentes ao orçamento participativo, destacando as principais barreiras e preocupações desses stakeholders. Entre os principais grupos resistentes, encontram-se administradores profissionais e servidores públicos, que expressam preocupações relacionadas à perda de controle, à sobrecarga de trabalho e à falta de apoio político. Além disso, há uma percepção de que os cidadãos não possuem o conhecimento técnico necessário para contribuir de forma eficaz nas discussões e decisões do orçamento.

Quadro 1 - *Stakeholders* resistentes e barreiras / resistências ao orçamento participativo

<b>Stakeholder resistente</b>	<b>Barreiras / Resistências</b>
Administradores profissionais	Perda de controle sobre as decisões orçamentárias (Marquetti, 2007).
Servidores públicos	Falta de apoio político pode desmotivar os servidores a apoiar o orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).
Administração pública em geral	O orçamento participativo pode ser visto como uma tarefa dispendiosa (cara), complexa e demorada, que pode trazer uma sobrecarga de trabalho aos servidores públicos (Walters; Aydelotte; Miller, 2000).
Servidores públicos	Os servidores podem não acreditar que o orçamento participativo pode melhorar a gestão pública e resolver os problemas da comunidade (Walters; Aydelotte; Miller, 2000).
Servidores públicos	Os servidores têm a percepção que os cidadãos não têm conhecimento técnico para contribuir com o processo orçamentário (Guo; Neshkova, 2013).
Administração pública em geral	Boicote à participação (Guo; Neshkova, 2013).
Administração pública em geral	Frustrações de experiências anteriores podem criar a percepção que a participação popular não resulta em melhorias tangíveis (Uittenbroek <i>et al.</i> , 2019).
Servidores públicos	Visão politizada da participação - percepção dos servidores que o orçamento participativo é de alinhado com os interesses políticos (Carlos, 2007).
Servidores públicos	A abertura das decisões orçamentárias para os cidadãos pode aumentar o risco de conflitos e divergências (Ebdon; Franklin, 2006).
Servidores públicos	A falta de informação sobre o processo do orçamento participativo leva a resistência dos servidores públicos (Guo; Neshkova, 2013).
Servidores públicos	Percepção de que mecanismos de participação são cerimoniais, apenas para atendimento à legislação (Carlos, 2007).
Legislativo	Captura do orçamento participativo pelo legislativo (Zepic, Dapp e Krcmar 2017)
Servidores públicos	Baixa participação popular no processo do orçamento participativo (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).
Servidores públicos Políticos.	A percepção que no orçamento participativo falta recursos para implementação dos projetos (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

Servidores públicos	Gerenciamento do processo (Carlos, 2007).
---------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O Quadro 2 apresenta os estudos de autores sobre as barreiras e resistências relacionadas à participação popular no orçamento participativo, permitindo uma análise estruturada de como essas barreiras se manifestam no processo de participação. Ele destaca os conflitos e as dificuldades que surgem quando os cidadãos estão envolvidos nas decisões relacionadas ao orçamento participativo, ao mesmo tempo que oferece o embasamento teórico proveniente das literaturas que abordam essas questões.

Quadro 2 - Barreiras / resistências ao orçamento participativo

Item	Barreiras / resistências	Literatura
1	Perda de controle sobre as decisões orçamentárias	*O controle, a qual se associa, de um lado, com a capacidade de implementação das decisões tomadas pelos participantes e, de outro, com o poder político que o orçamento participativo e suas estruturas possuem sobre o processo orçamentário (Marquetti, 2007). *Os administradores profissionais podem ter preocupações sobre a partilha da tomada de decisões complexas com o público (Ebdon; Franklin, 2006).
2	Falta de apoio político pode desmotivar os servidores a apoiar o orçamento participativo	*Os orçamentos são documentos políticos e técnicos, razão pela qual o apoio político dos governos e das organizações comunitárias é tão importante para o sucesso do orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).
3	O orçamento participativo pode ser visto como uma tarefa dispendiosa (cara), complexa e demorada, que pode trazer uma sobrecarga de trabalho aos servidores públicos	*Além disso, a participação pública é dispendiosa e demorada, o que constitui outro argumento para limitar o envolvimento público nas decisões de alocação (Guo; Neshkova, 2013). *As autoridades opõem-se à participação dos cidadãos porque é mais demorado, caro, complicado e emocionalmente desgastante (Walters; Aydelotte; Miller, 2000).
4	Os servidores podem não acreditar que o orçamento participativo pode melhorar a gestão pública e resolver os problemas da comunidade	*As autoridades consideram o público desinteressado ou como perseguindo seu próprio interesse em vez do interesse público (Walters; Aydelotte; Miller, 2000).
5	Os servidores têm a percepção que os cidadãos não têm conhecimento técnico para contribuir com o processo orçamentário	*Tanto os gestores encaram frequentemente a orçamentação pública como uma tarefa administrativa complicada e espinhosa que deve ser realizada por especialistas que possuam conhecimentos especializados, competências técnicas e anos de experiência (Guo; Neshkova, 2013). *Os participantes podem não ser representativos e podem ter pouco conhecimento do orçamento como um todo (Ebdon; Franklin, 2006).

6	Frustrações de experiências anteriores podem criar a percepção que a participação popular não resulta em melhorias tangíveis	<p>*Decisões fragmentadas e demandas de curto prazo podem comprometer o planejamento urbano e os projetos de longo prazo (Souza, 2001).</p> <p>*As limitações financeiras e os recursos para o orçamento participativo ainda são escassos, limitando o âmbito dos programas (Souza, 2001).</p> <p>*Os municípios precisam estar cientes, de possíveis <i>feedback</i> político. Práticas políticas ou de participação anteriores tem efeitos sobre as próximas práticas de participação e alimentam ciclos virtuosos de confiança ou ciclos de desconfiança (Uittenbroek <i>et al.</i>, 2019).</p>
7	Visão politizada da participação - percepção dos servidores que o orçamento participativo é de alinhado com os interesses políticos	<p>*Desde 1993, o orçamento participativo em Vitória torna-se cada vez mais informal e experimental e as decisões mais significativas sobre o processo passaram a ser tomadas pela equipe do governo local, tendo o executivo como ator protagonista e centralizador, ocorrendo a participação popular apenas em caráter consultivo, o que fragilizou a autonomia da sociedade civil e a credibilidade no processo como um todo (Carlos, 2007).</p> <p>*A “politização” do orçamento participativo tem aspectos tanto negativos como positivos. Ter um forte apoio político pode reforçar o compromisso e garantir recursos adequados, mas também cria vulnerabilidades críticas que podem afetar a sustentabilidade a longo prazo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).</p>
8	A abertura das decisões orçamentárias para os cidadãos pode aumentar o risco de conflitos e divergências	*Os administradores e servidores eleitos podem sentir que os cidadãos já têm acesso suficiente ou que o aumento da contribuição torna seus empregos ainda mais difícil (Ebdon; Franklin, 2006).
9	A falta de informação sobre o processo do orçamento participativo leva a resistência dos servidores públicos	*Uma participação mais ampla na orçamentação tem sido limitada devido à falta de conhecimento do público sobre o processo (Guo; Neshkova, 2013).
10	Percepção de que mecanismos de participação são cerimoniais, apenas para atendimento à legislação	*Nas três gestões seguintes do PSDB (1993 a 2004), com poucas variações, ao assumir a democracia representativa como forma de governo possível, exige-se uma participação apenas complementar, de conteúdo mais consultivo e legitimador, ao invés de deliberativo (Carlos, 2007).
11	Baixa participação popular no processo do orçamento participativo	*No entanto, houve problemas documentados com o orçamento participativo. Isto inclui baixos níveis de participação (Zepic, Dapp e Krcmar 2017) e a incapacidade de envolver mais do que os “suspeitos do costume” – ou seja, cidadãos que já são politicamente ativos e mobilizados (Wilkinson <i>et al.</i> ; 2019).
12	A percepção que no orçamento participativo falta recursos para implementação dos projetos	<p>*A influência política nas decisões e a escassez de recursos pioram a satisfação com o orçamento participativo entre atores (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).</p> <p>*Os governos locais precisam ter acesso a recursos "adicionais" flexíveis para financiar projetos de orçamento participativo, caso contrário, o processo de orçamento participativo pode perder significância e impacto, ou subtrair recursos de outras áreas prioritárias (Renzio; Spada; Wampler, 2019).</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O orçamento participativo caracteriza-se pela participação direta da população em todas as fases do processo orçamentário, fundamentando-se em princípios de inclusão, combinação entre democracia direta e representativa, mediação constante, descentralização decisória e uso de métodos objetivos para a definição de prioridades. Esses princípios asseguram que o orçamento participativo não apenas amplie a participação cidadã, mas também torne as decisões

orçamentárias mais transparentes, responsáveis e alinhadas às necessidades reais da comunidade (Avritzer, 2009; Santos, 2009).

A resistência à mudança é uma reação natural que pode surgir por diversas razões, como frustração, falta de prontidão, suspeitas sobre as intenções subjacentes às mudanças e conflitos de valores. Compreender essas razões é fundamental para abordar e mitigar a resistência de maneira eficaz (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

Os primeiros adotantes do orçamento participativo, em cidades como Porto Alegre e Ipatinga, conseguiram desenvolver políticas bem-sucedidas em grande parte devido aos recursos dedicados pelo governo e ao apoio dos servidores públicos na criação de novos processos para a elaboração de políticas. Isso significa que o sucesso dessas iniciativas foi amplamente facilitado pela disponibilidade de recursos financeiros e humanos, os quais permitiram o desenvolvimento e a implementação desses novos processos (Wampler, 2010).

No entanto, o orçamento participativo tem enfrentado barreiras em sua implementação, como a necessidade dos governos municipais de acessar recursos complementares para custear os projetos. Caso isso não ocorra, o orçamento participativo pode perder relevância ou correr o risco de desviar recursos de outras áreas essenciais (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

A falta de recursos públicos aumenta a fragilidade do orçamento participativo, pois compromete a seleção das prioridades a serem votadas, o que pode gerar insatisfação entre a população que participa de todo o processo (Braga, Braga, 2012). Além disso, o alcance reduzido do orçamento participativo na classe média, um fenômeno identificado desde os primeiros processos participativos, compromete tanto a credibilidade quanto a eficiência do processo de participação popular (Braga; Braga, 2012).

A manutenção da participação ativa da população em assuntos e circunstâncias de relevância política e social é essencial para a continuidade e o sucesso das iniciativas de orçamento participativo (Azevedo *et al.*, 2022). Diversos fatores podem influenciar o processo de participação, sendo que algumas pesquisas indicam tanto confiança quanto desconfiança por parte dos participantes. Muitos desenvolvem sentimento de rejeição em relação ao processo, frequentemente devido à falta de confiança, gerada por rumores e desinformação sobre o orçamento participativo, frequentemente com base nas experiências negativas de outros participantes, como exclusões ou atendimentos insatisfatórios durante os processos de participação (Wilkinson *et al.*, 2019).

A literatura recente indica um declínio na utilização do orçamento participativo por municípios, especialmente no Brasil, mas frequentemente não são investigados os fatores associados a esse fenômeno (Azevedo *et al.*, 2022a).

Os orçamentos são documentos tanto políticos quanto técnicos, sendo, por isso, o apoio político dos governos e das associações comunitárias essencial para o sucesso do orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019). O sucesso ou fracasso do orçamento participativo está diretamente relacionado ao apoio político recebido e à capacidade das organizações da sociedade civil (OSC) de desempenharem um papel ativo e influente no processo participativo. Quando esses dois fatores são sólidos, o orçamento participativo tende a ser mais eficaz na promoção da participação cidadã e na obtenção de resultados significativos para a comunidade (Azevedo *et al.*, 2022a).

Algumas mudanças no comportamento das instituições, ou seja, nos mecanismos e estruturas que permitem aos cidadãos participar ativamente no processo político fora do contexto das eleições regulares, bem como na comunidade, poderiam resultar em uma destinação mais eficiente dos recursos públicos. Dessa forma, uma maior transparência na administração e nos gastos públicos poderia contribuir significativamente para a redução da corrupção e, conseqüentemente, para o fortalecimento da consciência política dos cidadãos (Silva; Carvalho, 2006).

A “politização” do orçamento participativo apresenta tanto aspectos positivos quanto negativos. O apoio político pode ser um fator determinante para o sucesso ou fracasso do orçamento participativo, além de fortalecer o compromisso com o processo e garantir que os recursos necessários sejam alocados para sua execução (Renzio; Spada; Wampler, 2019). No entanto, diante desses fatores positivos e negativos, é necessário estabelecer um equilíbrio entre eles para que a “politização” se torne um fator de sucesso no processo do orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

O orçamento participativo visa criar mecanismos para acompanhar e avaliar a implementação das políticas decididas coletivamente, aumentando a transparência, a responsabilidade e a eficácia governamental, enquanto fortalece a participação cívica, buscando aprimorar a democracia ao tornar o processo de tomada de decisão mais inclusivo e responsável (Santos, 2009).

Quando o cidadão é convocado a participar de discussões sobre ações diretas do governo, por meio da concretização de projetos apresentados e selecionados pela própria população, ele assume um papel mais ativo. No entanto, se os governos não dispõem dos recursos financeiros necessários, o orçamento participativo pode se transformar em um processo consultivo, onde os cidadãos participam sem ter poder de decisão efetivo. Isso compromete um dos principais objetivos do processo: a participação real e significativa dos cidadãos na tomada de decisões (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

### *Modelos de orçamento participativo no contexto nacional e internacional*

A literatura aponta diferentes tipos de orçamento participativo, entre os quais destaca-se o orçamento participativo consultivo, no qual as propostas dos cidadãos são reunidas, mas a decisão final fica a cargo do Executivo (Silva; Carvalho, 2006). A sociedade civil participa no processo de deliberação sobre parte dos recursos destinados a investimentos, além de fiscalizar a aplicação desses recursos públicos (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009). O restante das decisões, no entanto, é tomado pelo Executivo, embora o Legislativo tenha a possibilidade de apresentar emendas (Silva; Carvalho, 2006).

A experiência de orçamento participativo mais conhecida no Brasil foi implementada no município de Porto Alegre (RS), com início em 1989, e serviu de modelo para diversos outros municípios, tanto no Brasil quanto no exterior (Peres; Mattos, 2017). Essa experiência foi reconhecida pela aplicação democrática do orçamento participativo e pela vivência de um modelo de gestão governamental democrática, com ênfase no uso transparente e participativo dos recursos financeiros (Marquetti, 2007).

No orçamento participativo de Porto Alegre, o Conselho era formado exclusivamente por representantes das plenárias, que tinham o poder de decidir sobre o orçamento municipal. No entanto, na prática, esses representantes tomavam decisões apenas sobre a quantia disponível para investimentos (Silva; Carvalho, 2006).

Apesar da experiência de Porto Alegre e do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, o sucesso do processo de participação no orçamento participativo ainda depende significativamente da vontade dos representantes políticos, do nível de organização e participação da sociedade, das características socioculturais do município, da situação financeira, da capacidade técnica da administração e da consonância entre os objetivos do órgão público e os dos representantes da sociedade civil (Costa, 2010).

O orçamento participativo de Belo Horizonte, durante o governo municipal, envolveu a sociedade civil na deliberação e fiscalização de parte dos investimentos públicos destinados a obras (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009). A cidade de Belo Horizonte é outra experiência notável de orçamento participativo, amplamente pesquisada por autores como Boaventura Santos (2009a, 2009b), Avritzer (2002, 2009a, 2009b), Navarro (2003), Fedozzi (1997), Genro e Souza (1997), Marquetti (2007), Wampler (2003), entre outros (Novaes; Santos, 2014).

O orçamento participativo de Belo Horizonte é uma política de governo iniciada em 1993, que permite a participação voluntária da sociedade civil no processo de deliberação e



fiscalização de parte dos investimentos públicos destinados a obras. O orçamento participativo dessa cidade se distingue, pois, além de garantir a participação da sociedade civil na deliberação e fiscalização de parte dos recursos públicos, estabelece um canal direto entre cidadãos e governo no que tange à alocação de recursos (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009). Em 2006, foi implementada uma nova modalidade de orçamento participativo em Belo Horizonte, o orçamento participativo Digital, que utiliza a participação virtual. Essa modalidade representa uma alternativa aos processos anteriores, realizados exclusivamente por meio de votações presenciais (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009).

O orçamento participativo de Vitória da Conquista se destaca pelo seu pioneirismo na Bahia e no Nordeste brasileiro, além de se desenvolver de forma contínua ao longo de 16 anos (de 1997 a 2012), mantendo-se sob o mesmo projeto político em sucessivas gestões municipais. Essas características tornam essa experiência única em comparação com outras observadas no Brasil, despertando o interesse de pesquisadores e gestores públicos. Elas permitem analisar o aprofundamento de práticas participativas locais e a consolidação de suas metodologias (Nabuco; Macedo; Ferreira, 2009).

A cidade de Santo André apresenta um orçamento participativo mais abrangente, no qual o Conselho do Orçamento é formado por representantes do orçamento participativo e da Prefeitura, com poderes para apresentar questões sobre todo o orçamento municipal. Contudo, na prática, esse conselho decide apenas sobre os investimentos (Silva; Carvalho, 2006).

O orçamento participativo tem sido amplamente estudado em pesquisas acadêmicas, que utilizam diferentes metodologias, como pesquisa documental, entrevistas, observação direta e questionários. Por exemplo, no IX Congresso do Orçamento Participativo de Vitória da Conquista (2011), foram aplicados questionários a delegados para analisar o aprofundamento das experiências participativas locais e a consolidação de algumas das práticas de participação do orçamento participativo em Vitória da Conquista (BA) (Novaes; Santos, 2014).

Além disso, a observação direta e entrevistas semiestruturadas foram empregadas para verificar a confiança dos cidadãos no governo local, com o resultado de que nenhum dos participantes expressou uma confiança ou desconfiança genuína em relação às atividades do orçamento participativo (Wilkinson *et al.*, 2019). Também foram realizadas pesquisas qualitativas, com o uso de questionários para investigar quais fatores socioeconômicos, institucionais e políticos promovem o envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento do orçamento do governo (Rios; Benito; Bastida, 2017).

Pesquisas com questionários eletrônicos (online), como a realizada por Migchelbrink e Van de Walle (2019) com 890 servidores do governo de Vinheta, entre 1º e 21 de fevereiro de

2018, foram utilizadas para analisar a estrutura do orçamento participativo e verificar a disposição dos servidores em aceitar regras e decisões que consideram estabelecidas por procedimentos justos e honestos. Também ocorreram pesquisas quantitativas que utilizaram questionários online para coletar informações sobre o processo orçamentário e as estratégias empregadas para gerar informações de cidadãos sobre o orçamento (Guo; Neshkova, 2013).

Um limitador do orçamento participativo é a sua falta de integração com a organização dos sistemas de planejamento do governo. Isso ocorre porque o orçamento participativo envolve apenas uma parte dos recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA), estando distante das políticas e metas previstas na Lei do Plano Plurianual (PPA). Consequentemente, o orçamento participativo pode levar a decisões fragmentadas sobre a destinação dos recursos públicos (Peres; Mattos, 2017).

Azevedo *et al.*, (2022b) corroboram a afirmação desses autores, argumentando que, antes da mudança constitucional de 1988, as "informações anteriores" eram praticamente inexistentes no processo orçamentário, o que resultava em um ciclo contínuo de reinício. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não eram utilizados no processo orçamentário naquela época, tornando compreensível que a participação se concentrasse principalmente na fase de alocação de despesas.

O orçamento participativo foi concebido para permitir que os cidadãos participassem ativamente na decisão sobre como os recursos públicos seriam alocados em suas comunidades. No entanto, ao longo do tempo, tornou-se evidente que a participação dos cidadãos na alocação de recursos nem sempre resultava na implementação efetiva das decisões tomadas, o que gerou uma experiência frustrante. Os participantes perceberam que suas contribuições não levavam a mudanças reais no processo de alocação de recursos, o que resultou numa diminuição gradual da vontade e do interesse em participar ativamente do orçamento participativo (Azevedo *et al.*, 2022b).

Outros problemas surgem em relação à participação popular, como a demora nos procedimentos, o que limita o tempo disponível para a participação de muitas pessoas. Além disso, os princípios do sistema político que definem o funcionamento das atividades por meio de uma estrutura de decisão com influência formal e a ausência de uma disseminação democrática de autoridade e responsabilidade para a população local geram divergências nos níveis político e local (Boonstra; Boelens, 2011). Outra experiência que não obteve sucesso ocorreu na cidade de Salvador, durante a gestão de 1993 a 1996, onde o interesse político estava em manter o processo decisório centralizado. Isso resultou em dificuldades de articulação entre

o planejamento e o orçamento, além de recursos limitados para investimentos (Novaes; Santos, 2014).

A cidade de São Paulo, na gestão de 1989 a 1992, obteve pouco sucesso na implantação do orçamento participativo. Contudo, no período de 2001 a 2004, as políticas participativas foram transferidas para lideranças minoritárias à esquerda da coalizão governante, o que resultou na pouca efetividade das decisões tomadas pelos mecanismos participativos, incluindo o orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014). Nesse período, apesar da implantação do orçamento participativo, houve limitações no processo, pois a busca por apoio junto a outros partidos políticos, por meio da concessão de subprefeituras em troca de sustentação na Câmara de Vereadores, enfraqueceu os mecanismos participativos, principalmente o orçamento participativo, que não contava com o apoio de muitas subprefeituras (Novaes; Santos, 2014).

Os exemplos citados de cidades que não obtiveram sucesso na implantação do orçamento participativo, devido a fatores ligados à própria região, mostram a complexidade do processo. No entanto, desde o início do orçamento participativo no Brasil, ele foi percebido como uma criação do PT. Em 2002, o partido mudou seu foco para instrumentos políticos mais poderosos, voltados para lidar com questões relacionadas à pobreza e desigualdade social, além de promover meios de participação em nível nacional (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

Destaca-se que os processos de orçamento participativo enfrentaram relevantes limitações, as quais causaram o declínio desse processo. Entre essas limitações, destacam-se as questões técnicas e institucionais, pois o orçamento participativo tende a funcionar de maneira mais eficaz nos primeiros anos, quando a escala do processo ainda é limitada e os cidadãos permanecem motivados a participar dessa nova abordagem de participação popular (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

A longo prazo, as expectativas dos participantes podem exceder o que o orçamento participativo é capaz de proporcionar, o que pode levar ao cansaço e à diminuição da participação. Nos processos que ainda obtêm algum sucesso, os cidadãos tendem a se engajar mais, propondo mais ideias. No entanto, essas propostas exigem mais recursos, e quando não conseguem ser atendidas, a participação começa a diminuir. Com isso, aumenta-se o número de propostas que não são executadas, interrompendo o retorno positivo observado nos primeiros anos do orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

Outro fator que contribuiu para o declínio do orçamento participativo foi que, durante os anos 90, os municípios brasileiros tiveram acesso a um financiamento mais flexível, o que possibilitou a utilização desses recursos para financiar projetos de orçamento participativo. No entanto, a partir dos anos 2000, a política fiscal passou a ser centralizada novamente, com as

transferências de verbas para os municípios tornando-se gradualmente mais rígidas, limitando a flexibilidade de alocação dos recursos para os projetos de orçamento participativo (Renzio; Spada; Wampler, 2019).

A resistência pode ocorrer devido à incapacidade dos membros da organização em executar um novo projeto ou quando há divergências entre os valores subentendidos na mudança proposta e as instituições existentes (Lino, *et al.*, 2019). Além disso, a resistência pode ser provocada por uma reestruturação que introduz valores contraditórios aos valores pré-existentes, ou até mesmo por aqueles que discordam desses valores. Esses valores podem agradar ou desagradar diferentes atores envolvidos no processo (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

Na China, os incentivos para a implementação do orçamento participativo incluem a contenção da corrupção, o aprimoramento da governança, a promoção da abertura e transparência, e a oferta de serviços sociais à população local. Dessa forma, os resultados do orçamento participativo são usados como uma estratégia para enfrentar a resistência legítima (He, 2011).

Em Portugal, desde o início dos programas de orçamento participativo em 2002 até 2019, mais de 40% dos municípios – ou seja, 130 dos 308 municípios, incluindo o continente e os arquipélagos dos Açores e da Madeira – realizaram pelo menos um ciclo de orçamento participativo em âmbito municipal. Além disso, alguns municípios adotaram processos setoriais, como o orçamento participativo para jovens e escolas, bem como programas em níveis sublocais da administração pública, denominados freguesias. Com essas iniciativas, Portugal se tornou o único país do mundo a implementar o orçamento participativo em todos os níveis de administração (nacional, regional e distrital), sem a necessidade de uma legislação obrigatória para sua realização (Lüchmann; Bogo, 2023).

Em Vitória da Conquista, na gestão de 1997 a 2000, quando o orçamento participativo foi implantado, houve resistência por parte da Câmara dos Vereadores, que chegou a aprovar uma indicação para a extinção do orçamento participativo, resultando em uma crise política durante aquele período (Novaes; Santos, 2014). Um problema recorrente observado na literatura, nas primeiras experiências de iniciativas de orçamento participativo, foi a oposição dos vereadores, que frequentemente se sentiam marginalizados pelo processo (Baiocchi; Ganuza, 2014).

Ainda existe uma grande divergência quanto à eficácia do orçamento participativo na aplicação dos recursos financeiros municipais. Algumas opiniões defendem que o orçamento participativo é inconstitucional, pois enfraquece a democracia representativa ao adotar

processos informais, nos quais os cidadãos tomam decisões sobre a alocação de recursos em seus bairros, o que poderia comprometer o papel dos representantes eleitos (Aceron, 2019).

O principal desafio do orçamento participativo é criar instrumentos legais que evitem que o processo se torne uma mera rotina. Para isso, é fundamental um monitoramento contínuo, além de um estímulo à criatividade e uma transformação na capacidade produtiva das iniciativas de orçamento participativo (Dias; Júlio, 2018).

### ***Panorama geral da participação***

A nova legislação urbana no Brasil destaca a participação popular e a inclusão social no planejamento urbano. No entanto, as desigualdades socioespaciais persistem, gerando cidades com problemas complexos e impactando negativamente a qualidade de vida dos grupos menos privilegiados (Nadalin; De Avelino, 2023).

O estudo de Nadalin e De Avelino (2023) analisou os efeitos da participação popular na formulação e eficácia das políticas urbanas no Brasil nas últimas décadas, destacando o papel dos movimentos sociais na criação de um novo arcabouço legal e de mecanismos de participação. Também foi examinado o sucesso de instituições como o Conselho e a Conferência das Cidades, além da importância do conhecimento local e da participação comunitária, evidenciada pela tentativa de implementar o urbanismo social no Rio de Janeiro.

Os resultados indicaram uma associação positiva entre a presença de conselhos municipais de habitação, a realização de conferências de habitação e a existência de programas habitacionais. Embora não tenham sido observadas correlações significativas com a redução de habitações localizadas em áreas caracterizadas por ocupações irregulares, falta de infraestrutura urbana adequada e condições precárias de moradia, foram observadas correlações importantes com melhorias no esgotamento sanitário em municípios com participação social (Nadalin; De Avelino, 2023).

A participação popular é um elemento fundamental na construção de políticas públicas que atendam efetivamente às necessidades e expectativas da sociedade. Por meio da contribuição direta dos cidadãos, é possível estabelecer um diálogo mais aberto e democrático entre o governo e a população, garantindo que as decisões governamentais reflitam de maneira mais fiel os interesses coletivos (Brasil Participativo, 2024).

A participação popular no Brasil ainda é um tema que exige aprofundamento, mas está avançando e expandindo para além do nível municipal. Nesse contexto, a plataforma digital Brasil Participativo surge como uma ferramenta essencial para ampliar essa participação,

permitindo que qualquer cidadão proponha ideias, sugira melhorias e priorize programas que influenciarão diretamente o rumo das políticas públicas no país (Brasil Participativo, 2024).

O Brasil Participativo é a nova plataforma digital lançada pelo governo federal, destinada a criar um espaço no qual a população possa contribuir ativamente para a criação e o aprimoramento das políticas públicas. Essa iniciativa inovadora visa fortalecer a democracia participativa, permitindo que os cidadãos apresentem suas propostas e prioridades para o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Entre 11 de maio e 16 de julho de 2023, a sociedade teve a oportunidade de influenciar diretamente o planejamento governamental, enviando sugestões por meio da plataforma (Brasil Participativo, 2024).

Desenvolvido em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com o apoio da Dataprev e da comunidade Decidim-Brasil, o PPA Participativo foi conduzido pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Essa iniciativa representa um avanço na construção de um governo mais inclusivo e receptivo às necessidades de sua população (Brasil Participativo, 2024).

## **2.2 Teoria Institucional – lógicas institucionais**

As lógicas institucionais referem-se aos padrões históricos e socialmente construídos de práticas, valores, crenças e regras que orientam o comportamento dos indivíduos dentro de uma sociedade (Thornton; Ocasio, 2008). Esses padrões determinam como as pessoas produzem e reproduzem sua subsistência material, organizam seu tempo e espaço, e atribuem significado às suas vidas. Em outras palavras, as lógicas institucionais moldam a realidade social, influenciando como as pessoas agem, pensam e interagem dentro de suas comunidades e instituições (Friedland; Alford, 1991; Reay; Hinnings, 2009; Zilber, 2013).

As lógicas institucionais podem ser definidas como práticas e sistemas simbólicos que dão significado à experiência da relação espaço-tempo que organiza a realidade, uma vez que as diversas experiências vividas na sociedade são formadas por um sistema interinstitucional, no qual diferentes lógicas se entrelaçam (Lansbury, 2007). Ou seja, as lógicas institucionais orientam a realidade organizacional por meio de regras, práticas e entendimentos compartilhados entre os membros da organização. O estudo desses elementos contribui para compreender as lógicas predominantes em uma organização, setor, profissão e/ou grupo de atores sociais (Lawrence; Phillips, 2004).

As lógicas podem ser entendidas como um conjunto de instituições. As instituições, como a democracia, o mercado capitalista, o Estado burocrático, a família e o cristianismo, estão presentes na sociedade capitalista ocidental há muitos anos. Apesar de suas contradições internas, essas instituições geram lógicas que orientam a vida social (Friedland; Alford, 1991).

As instituições sociais surgem como mediadoras dessa relação entre os níveis individual, organizacional e social, estabelecendo uma ligação fundamental, pois representam padrões de atividade que transcendem as organizações. Através desses padrões, os seres humanos organizam sua vida material no tempo e no espaço, categorizando suas ações e atribuindo-lhes significado. Além disso, sendo um sistema múltiplo, com diversas ordens institucionais coexistindo, cada ordem representa lógicas institucionais distintas (Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2020).

As lógicas institucionais definem as regras do jogo e oferecem um discurso que propaga um conjunto de afirmações, podendo ser interpretadas em práticas e ideias. Elas influenciam a forma como os atores interpretam a realidade, instituindo os parâmetros para determinar o que constitui um comportamento social legítimo (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

Assim, as lógicas institucionais são elementos de práticas materiais e construções simbólicas que constituem os preceitos organizacionais de uma ordem institucional, condicionando a construção de sentido, as razões para a ação, a organização do tempo e do espaço e o reconhecimento dos atores sociais (Thornton; Ocasio, 2008). Para tanto, deve-se estudar os atores em suas rotinas cotidianas, pois as instituições e suas lógicas subjacentes são sustentadas, modificadas e, por vezes, extintas pela ação das pessoas em situações reais (Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2020).

As lógicas operam em diversos níveis. No nível da sociedade ocidental, as lógicas são formadas por uma lógica de mercado capitalista, a lógica do estado burocrático, a lógica da democracia, a lógica da família e a lógica da religião, sendo amplamente aceitas sem questionamento, e interpretadas como certas pelos atores que operam dentro delas (Friedland; Alford, 1991).

A lógica do mercado capitalista está associada à ideia de acumulação de capital, ou seja, ao aumento da riqueza e ao uso de recursos humanos em atividades econômicas (Friedland; Alford, 1991).

A lógica do estado burocrático se refere à organização e gestão das atividades sociais e administrativas com base na racionalização e na regulamentação (Friedland; Alford, 1991).

A lógica da democracia está relacionada à forma de governança em que os cidadãos têm a oportunidade de participar diretamente, ou por meio de representantes, nas decisões que afetam suas vidas (Friedland; Alford, 1991).

A lógica da família se manifesta quando a motivação das atividades humanas está centrada na lealdade e no cuidado aos seus membros e às suas necessidades. Já a lógica da religião está intrinsecamente ligada à concepção de verdade sobre a realidade na qual todas as atividades humanas ocorrem; ou seja, há um sistema de crenças e valores que define o que é considerado verdadeiro e significativo para os seguidores dessa fé (Friedland; Alford, 1991).

No nível organizacional, as lógicas institucionais fornecem um quadro de referência que orienta o comportamento dos indivíduos dentro da organização (Friedland; Alford, 1991). Na vida organizacional, a complexidade surge porque os atores se deparam com múltiplas lógicas enquanto negociam situações sociais. Alguns desses encontros se institucionalizam, ou seja, se tornam práticas e normas estabelecidas dentro da organização. Isso faz com que a coexistência simultânea de várias lógicas se torne uma parte comum da vida organizacional (Bertels; Lawrence, 2016).

As lógicas institucionais não operam de forma isolada, mas sim em conjunto com outras instituições e contextos sociais. Elas criam uma conexão entre as organizações e as instituições em si, moldando o comportamento dos atores envolvidos em um determinado campo organizacional (Thornton; Ocasio, 2008). Sob uma perspectiva normativa, estrutural e simbólica, as lógicas institucionais são construídas de acordo com as normas da sociedade, influenciando os padrões de valores, crenças e práticas materiais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

A perspectiva das lógicas institucionais representa um avanço significativo na teorização em estudos organizacionais. O reconhecimento de que as organizações enfrentam pressões decorrentes de demandas ambientais conflitantes tem aumentado. No entanto, apesar desse progresso, ainda existem lacunas no conhecimento sobre como as lógicas coexistem, muitas vezes de forma conflitante (Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2020).

Lógicas conflitantes surgem quando os atores operam sob tensões geradas por múltiplas esferas institucionais, ou seja, essas lógicas são frequentemente conflitantes porque possuem objetivos e valores distintos. A tensão entre essas lógicas pode criar desafios significativos para os participantes, que precisam navegar entre as expectativas e demandas divergentes dessas esferas institucionais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

A abordagem das lógicas institucionais tem contribuído para a compreensão da complexidade institucional e dos fenômenos organizacionais, destacando a importância das



estruturas sociais e das práticas simbólicas na orientação do comportamento individual e organizacional (Lansbury, 2007).

Embora o significado de lógicas institucionais não estivesse claro e fosse presente nas obras de alguns autores de distintas áreas das ciências sociais, o conceito se sobressaiu nos estudos organizacionais a partir do texto de Friedland e Alford (1991). O conceito de lógicas institucionais proposto por esses autores surge como uma alternativa à orientação predominante da época, que delimitava os objetivos às pressões institucionais e ao comportamento isomórfico resultante. Ou seja, refere-se à ideia de que as organizações e instituições são influenciadas por diferentes lógicas ou racionalidades que orientam seu funcionamento e comportamento (Costa; Guarido Filho; Gonçalves, 2013).

Indivíduos e organizações criam suas realidades a partir dessas lógicas para determinar suas finalidades e objetivos, uma vez que são construídas simbolicamente, estruturalmente organizadas, defendidas politicamente, tecnicamente e materialmente limitadas e, portanto, com limites históricos (Friedland; Alford, 1991).

A referência ao ponto de vista das lógicas institucionais expande a compreensão da complexidade institucional, permitindo um entendimento mais profundo e abrangente do funcionamento das organizações. Esse conceito é fundamental para compreender fenômenos organizacionais, como mudanças na cultura organizacional, processos decisórios e estratégias de adaptação (Kraatz; Block, 2008). Não é possível entender o comportamento individual ou organizacional sem localizá-los no contexto da sociedade, pois a sociedade é compreendida como um sistema dinâmico, interinstitucional, potencial e contraditório (Friedland; Alford, 1991).

A abordagem de lógicas institucionais direciona a atenção dos pesquisadores para as estruturas da sociedade, ricas em recursos e significados. Essas perspectivas estão ligadas às lógicas predominantes e implícitas nas ações e comportamentos de uma coletividade específica. Nesse contexto, a abordagem das lógicas institucionais pode ser empregada para o estudo de diversos tipos e processos organizacionais (Lansbury, 2007).

As instituições determinam as "regras do jogo", sendo que uma organização que se encontra em um ambiente de pluralismo institucional, entendido como a coexistência de múltiplas lógicas predominantes, pode gerar disputas entre grupos que, apesar de terem semelhanças, são leais a diferentes lógicas institucionais (Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2020). Esse cenário pode ser comparado a uma organização que participa de diversos jogos, com diferentes regras. Diante disso, a organização e seus indivíduos começam a lidar com o pluralismo ao considerar seus objetivos, ações e práticas (Kraatz; Block, 2008).

Os estudos sobre lógicas institucionais têm destacado a diversidade do campo institucional, especialmente no que se refere ao comportamento e às ações dos indivíduos e dos atores organizacionais em ambientes pluralísticos (Lansbury, 2007).

As lógicas institucionais fornecem o contexto para as disputas que ocorrem no nível organizacional, pois operam simultaneamente em múltiplos ambientes institucionais, submetendo os indivíduos a diferentes lógicas. Isso ocorre quando as pessoas, dentro de uma organização ou sociedade, são influenciadas por distintos conjuntos de normas, valores e expectativas que podem, em determinados momentos, entrar em conflito entre si (Friedland; Alford, 1991). As contradições institucionais são o fundamento dos conflitos políticos mais importantes da sociedade, sendo por meio dessas tensões que ocorre a transformação da estrutura institucional (Friedland; Alford, 1991).

Sem os conflitos, as mudanças se manifestariam apenas de forma complementar, limitadas pela durabilidade das instituições e pelas pressões exercidas por atores interessados em manter o estado atual (Romanelli; Tushman, 1994). As organizações tendem a permanecer em períodos relativamente longos de estabilidade em seus modelos básicos de atividade, até que sejam impulsionadas por gatilhos de mudança fundamental, resultando em períodos de transformação relativamente curtos (Romanelli; Tushman, 1994). É provável que as organizações cedam às pressões externas quando estas forem compatíveis com seus objetivos internos. Assim, a resistência às pressões tende a aumentar caso a concordância implique em perda de autonomia (Oliver, 1991).

As contradições institucionais são fundamentais para os conflitos políticos na sociedade, impulsionando a transformação da estrutura institucional (Friedland; Alford, 1991). No entanto, as organizações tendem a resistir às mudanças, cedendo apenas quando as pressões externas se alinham com seus objetivos internos (Oliver, 1991). O pluralismo institucional, caracterizado pela coexistência de múltiplas lógicas predominantes, pode gerar disputas entre grupos leais a diferentes lógicas (Gonçalves; Fregonesi; Moreira, 2020).

Assim, a perspectiva das lógicas institucionais constitui uma abordagem teórica abrangente para o estudo das relações complexas entre instituições, indivíduos e organizações dentro de sistemas sociais. Esse quadro teórico permite que os pesquisadores investiguem como os atores individuais e organizacionais são influenciados por suas posições em diversas esferas sociais (Thornton; Ocasio; Lounsbury, 2012).

Como afirmam Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012), as lógicas institucionais permitem aos pesquisadores estudar as relações entre as organizações e os atores individuais. A literatura tem indicado, ao longo dos anos, diversos estudos sobre as lógicas institucionais,

como o de Greenwood (2011), que adota uma abordagem da perspectiva da lógica institucional em rápido crescimento. Essa abordagem enfoca a maneira como as organizações lidam com a complexidade institucional, que surge quando enfrentam uma variedade de pressões provenientes de diferentes lógicas institucionais. A literatura existente tem se concentrado em como as mudanças ou a coexistência de diferentes lógicas afetam as organizações em um determinado campo.

O estudo de Gonçalves, Fregonesi e Moreira (2020) discute a evolução das respostas organizacionais ao longo do tempo, destacando a transição da aquiescência para o *decoupling* e a diluição. Inicialmente, a participação nos lucros e resultados (PLR) era pouco conhecida, sendo implementada com o objetivo de aumentar a produtividade. Com o tempo, a PLR passou a ser vista como um instrumento de proteção social ao trabalhador. Apesar do fortalecimento dessa lógica institucional, sua implementação interna foi adiada devido a fatores externos e a estratégias de influência do grupo dominante. A pesquisa sugere que a imposição da visão do grupo dominante ocorre mesmo quando há apenas uma representação interna das lógicas conflitantes, destacando a dinâmica do processo e sua suscetibilidade a interferências externas e internas.

Já o estudo de Graça e Ryngelblum (2024) examina a determinação dos gastos na saúde privada, uma questão competitiva que envolve múltiplas lógicas. Operadoras de saúde privada no Brasil relatam aumento das despesas médicas na última década, o que afeta os beneficiários, que enfrentam reajustes nos valores. A pesquisa investiga como os atores do campo privado de saúde influenciam esses gastos e identifica um modelo de lógicas institucionais que melhor expressa essas dinâmicas. Os resultados revelam uma competição entre lógicas, na qual cada ator atribui o aumento das despesas aos outros e evita a transparência para proteger a competição de mercado. Embora uma coalizão de poder possa manipular os reajustes das mensalidades, isso não resolve o problema crescente das despesas insustentáveis no setor.

No próximo capítulo, serão detalhados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, abordando, inicialmente, a seleção da amostra, seguida pela descrição do instrumento de coleta de dados, do instrumento de pesquisa e, por fim, uma breve explicação das técnicas de análise quantitativa aplicadas aos dados.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa baseada em dados qualitativos, utilizada para investigar as resistências percebidas pelos responsáveis nas prefeituras municipais em organizar os espaços de participação para a realização do orçamento participativo. A pesquisa foi previamente submetida ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Uberlândia – UFU (CAAE 81225724.3.0000.5152).

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um questionário eletrônico, elaborado com base na literatura sobre orçamento participativo, incluindo as publicações de Azevedo *et al.* (2022a e 2022b); Novaes e Santos (2014); Guo e Neshkova (2013); Souza (2001); Peres e Mattos (2017); Sampaio, Maia e Marques (2010); Sintomer, Herzberg e Rocke (2008); Sampaio (2016); Baiocchi e Ganuza (2014); Wilkinson *et al.* (2019); Ríos, Benito e Bastida (2017); Renzio, Spada e Wampler (2019); entre outros.

A população utilizada na pesquisa foi composta pelos 5.568 municípios brasileiros, distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal. Esses municípios foram selecionados para a pesquisa com o objetivo de obter amostras de três tipos de respondentes: prefeituras municipais que já utilizaram técnicas de orçamento participativo, mas as abandonaram; prefeituras municipais que nunca utilizaram o orçamento participativo; e prefeituras municipais que utilizam alguma técnica de orçamento participativo. Dessa forma, foi possível captar as percepções de acordo com a experiência de participação popular adotada, garantindo a representatividade dos dados.

O questionário foi enviado por e-mail aos respondentes das prefeituras municipais. A coleta de dados foi realizada entre outubro e dezembro de 2024. O questionário eletrônico foi enviado para os responsáveis pelo planejamento orçamentário das prefeituras municipais, que foram abordados e convidados por meio de um convite eletrônico encaminhado ao e-mail institucional dos profissionais do departamento de contabilidade das entidades municipais.

Os respondentes receberam o convite para participar da pesquisa por e-mail, no qual foram explicados o objetivo da pesquisa e as condições de participação, incluindo a apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Os participantes tiveram total liberdade para decidir se desejavam participar, a partir das informações fornecidas no e-mail.

As questões abordaram do questionário sete dimensões: (i) informações gerais sobre uso do orçamento participativo; (ii) abandono do orçamento participativo; (iii) nunca utilizou orçamento participativo; (iv) processo de participação; (v) resistências à participação; (vi)

relação entre equipes do Governo e cidadãos e (vii) características gerais do respondente. O Quadro 3 apresenta um resumo do instrumento utilizado para a coleta de dados da pesquisa.

Quadro 3 - Resumo do instrumento de pesquisa

Aspectos Investigados	Objetivo	Quesito
<b>Informações gerais sobre o orçamento participativo</b>	Captar informações gerais sobre o orçamento participativo no município.	1
<b>Abandono do orçamento participativo</b>	Entender porque ocorre o abandono do orçamento participativo, pela ótica dos servidores municipais que acompanharam a descontinuidade.	2
<b>Nunca utilizou orçamento participativo</b>	Entender as razões porque não foi utilizado o orçamento participativo no município, pela ótica dos servidores municipais de Prefeituras que nunca utilizaram.	3
<b>Processo de participação</b>	Investigar com relação ao ambiente local, quais são os itens regulatórios sobre participação.	4
	Investigar quais processos de participação têm sido utilizados nas Prefeituras Municipais.	5
	Investigar qual a proporção de recursos orçamentários destinado a deliberações nas instâncias de orçamento participativo.	6
	Investigar quais tipos de decisões são levadas às instâncias de orçamento participativo.	7
<b>Resistências à participação</b>	Captar na percepção dos servidores públicos os fatores que podem levar a resistências no uso de mecanismos de participação nas Prefeituras Municipais.	8
<b>Relação entre equipes do Governo e cidadãos</b>	Captar a percepção dos servidores públicos sobre as instâncias participativas de discussão do orçamento público.	9
<b>Características gerais do respondente</b>	Identificar o perfil dos respondentes e suas características como seu cargo, local de trabalho, escolaridade, tempo de atuação pública.	10 a 15

Fonte: Elaborado pela autora.

O instrumento continha campos opcionais para comentários livres, permitindo que os participantes expressassem suas opiniões sobre as questões fechadas. Os comentários recebidos foram analisados em conjunto com as respostas quantitativas.

Antes da aplicação do questionário, foi realizado um pré-teste com 10 respondentes, com o objetivo de aperfeiçoar o instrumento e aumentar sua confiabilidade e validade para a coleta de dados. Esse processo permitiu identificar possíveis falhas, inconsistências, linguagem inacessível, complexidade de entendimento, entre outros problemas. A partir dessa análise, foi possível revisar a redação e reformular o questionário (Martins; Theóphilo, 2016).

Nos últimos anos, houve um progresso significativo no desenvolvimento de perguntas para pesquisas e questionários. A principal melhoria foi na forma como os pesquisadores avaliam essas perguntas. Atualmente, antes de utilizar as perguntas, os pesquisadores verificam se elas são bem compreendidas pelos respondentes e se as respostas obtidas refletem com precisão o que se pretende medir. Esse cuidado contribui para garantir que os dados coletados

sejam mais precisos e relevantes, aumentando a qualidade dos resultados das pesquisas (Fowler Jr, 2013).

Realizar um pré-teste é essencial para identificar problemas e dúvidas que podem surgir durante a aplicação de um questionário — problemas que, muitas vezes, não são previstos na fase de planejamento. Sem o pré-teste, existe o risco de identificar erros graves apenas durante a aplicação real, o que pode resultar em perda significativa de tempo, recursos financeiros e credibilidade (Chagas, 2000). Caso problemas sejam detectados nessa fase, uma eventual reformulação do questionário poderia invalidar todas as respostas já coletadas, comprometendo o estudo ou pesquisa (Chagas, 2000).

Os respondentes do pré-teste atuam como servidores públicos (6 respondentes), professores universitários/contadores (1 respondente), profissionais de controle interno de Prefeitura Municipal (1 respondente), analistas contábeis (1 respondente) e pesquisadores (1 respondente). O grupo de respondentes é bem qualificado, com a maioria tendo formação em Ciências Contábeis, incluindo doutorado em curso, mestrado e pós-graduação. Profissionalmente, a maioria atua no setor público em diversas funções, como servidores públicos e professores universitários, além de cargos especializados, como analista contábil, *controller* e pesquisador. Os anos de experiência variam significativamente, desde profissionais em início de carreira (2 anos) até aqueles com décadas de experiência (33 anos), refletindo um grande nível de conhecimento e perspectivas no campo contábil e na administração pública. Um respondente indicou que a pergunta sobre anos de experiência "não se aplica", por estar em uma função de pesquisa sem vínculo direto com o mercado profissional. Após a aplicação da fase de validação do pré-teste, ajustes foram realizados no instrumento no ambiente *web*, utilizando a plataforma *Survey Monkey*, que permite a criação, distribuição e análise de pesquisas e formulários.

Adicionalmente, foram utilizados dados públicos das prefeituras disponíveis nas bases de dados do IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2023) e no site do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS, 2024), onde consta o e-mail de contato do departamento de contabilidade das entidades municipais.

As respostas da *survey* permitiram uma análise *cross-sectional* das informações. A análise foi realizada por meio de estatísticas descritivas, frequências e testes de diferença de médias, que auxiliaram na investigação das resistências percebidas pelos responsáveis nas Prefeituras Municipais para organizar os espaços de participação no orçamento participativo. Os dados foram analisados utilizando estatísticas descritivas para as variáveis que caracterizam os respondentes, como grau de escolaridade, tipo de órgão ao qual estão vinculados, tipo de

vínculo com o órgão e formação, que foram coletadas previamente por meio do questionário eletrônico.

Para a análise dos dados, foram empregadas técnicas estatísticas compatíveis com o problema de pesquisa. Inicialmente, foram utilizadas estatísticas descritivas para organizar e descrever os dados da amostra de maneira estruturada, incluindo informações como o município, estado, tipo de órgão municipal ao qual os respondentes estão vinculados, área de formação, anos de atuação e vínculo com a prefeitura. O objetivo foi identificar fatores que possam ser relevantes para a análise.

### ***Características gerais dos respondentes***

O questionário eletrônico foi aplicado aos responsáveis pela organização dos espaços de participação das Prefeituras Municipais. Foram recebidas 112 respostas completas e 118 respostas parciais, além de 15 respostas nas quais os participantes indicaram não saber responder ao questionário (Tabela 1). As respostas incompletas foram descartadas e não utilizadas nas análises. A maior parte dos respondentes é originária das regiões Sul e Sudeste (82 respostas), enquanto a região Norte apresentou o menor número de respostas (4 respostas).

Quanto ao tipo de órgão ao qual os respondentes estão vinculados, a maioria (101 respondentes) declarou estar vinculada à Prefeitura Municipal, indicando que a maioria dos participantes é composta por servidores públicos com conhecimento sobre o ambiente em que ocorre a participação popular. A maioria dos respondentes é concursada nas Prefeituras Municipais (102 respondentes). Dentre os concursados, a formação predominante é em contabilidade (70 respondentes). A atuação como comissionado vem em segundo lugar (25 respondentes). Vale ressaltar que o total de respondentes para a área de formação não coincide exatamente com o número total de respondentes, pois os 112 participantes indicaram mais de uma formação ou possuem formação em graduação, especialização e mestrado/doutorado em áreas distintas.

Os respondentes demonstram experiência significativa no setor público, com uma média de aproximadamente 17,5 anos de atuação. A variação nos anos de experiência é ampla, variando de apenas 2 anos até 48 anos, refletindo uma grande diversidade no perfil dos participantes em termos de tempo de atuação. Isso indica que a amostra inclui tanto profissionais iniciantes no setor público quanto servidores veteranos com décadas de experiência.

Tabela 1 - Descritivas dos respondentes e caracterização dos municípios

PAINEL A					
Características dos municípios:	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro-Oeste	Região Sul	Região Sudeste
Unidade Federativa	4	17	9	39	43
Características dos municípios:	Prefeitura Municipal	Câmara Municipal	Autarquia / Fundação	Não sou servidor público	Outra entidade
Vínculo/ Órgãos	101	4	3	2	2
Sobre o processo:	Frequência	(%)			
Atualmente utilizamos	42	37,5			
Já utilizamos - foi abandonado	21	18,8			
Nunca utilizamos	49	43,7			
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>100</b>			

  

PAINEL B					
Características dos respondentes:	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Anos de atuação no setor público	112	17,5	2	48	11,2
Tempo de Atuação Profissional	Comissionado	Concursado	Funcionário - empresa contratada		Outro
Média	17	17	19,7		19,9
Mínimo	2	2	4		5
Máximo	38	48	45		41
Desvio Padrão	9,9	9,3	11,1		9,7
Mediana	15,5	15	18		17

  

PAINEL C				
Formação	Comissionado	Concursado	Funcionário - empresa contratada	Outro
Formação em contabilidade	14	70	9	8
Formação em administração	6	16	2	3
Formação em direito	3	7	-	1
Formação em economia	1	3	1	1
Formação outras	1	6	-	2
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>102</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

Notas. (1) Pergunta utilizada no instrumento Painel A: “Características dos municípios: unidade federativa; Vínculo/ órgãos”; (2) Pergunta utilizada no instrumento Painel A: “Em relação às iniciativas de orçamento participativo na prefeitura em que atuo, marque a opção mais adequada”; (3) Pergunta utilizada no instrumento Painel B: “Características dos respondentes: Anos de atuação no setor público; Tempo de atuação profissional”; (4) Pergunta utilizada no instrumento Painel C: “Características dos respondentes: Formação profissional”. O número de respostas na formação é maior do que o número de respondentes, pois esses poderiam informar mais de uma formação; (4) No painel A, em "Características dos municípios", os estados mencionados pelos respondentes foram organizados por região. Essa divisão foi feita para facilitar a visualização e oferecer um panorama geral mais claro.

Com relação às informações gerais sobre o orçamento participativo nas prefeituras em que os respondentes atuam (112 respondentes), 42 indicaram que utilizam alguma técnica de orçamento participativo em sua Prefeitura Municipal. Outros 21 informaram que já utilizaram algumas técnicas de orçamento participativo, mas que essas técnicas foram abandonadas. No caso da opção "nunca utilizou técnicas de orçamento participativo", 49 respondentes se



enquadraram. Além disso, 15 respondentes não souberam responder às questões relacionadas ao orçamento participativo e 3 indicaram que não concordaram em participar da pesquisa.

No próximo capítulo, são apresentadas as análises das respostas obtidas na *survey*, organizadas conforme os seguintes tópicos: entidades que declararam ter abandonado o orçamento participativo; entidades que declararam nunca ter utilizado o orçamento participativo; informações gerais sobre o processo de participação; questões associadas às resistências à participação; e uma análise sobre a relação entre as equipes do governo e os cidadãos.

## 4 RESULTADOS

As análises foram divididas em cinco tópicos principais: (i) entidades que declararam ter abandonado o orçamento participativo; (ii) entidades que declararam nunca ter utilizado o orçamento participativo; (iii) informações gerais sobre o processo de participação; (iv) questões associadas às resistências à participação; e, por fim, (v) análises sobre a relação entre as equipes do Governo e os cidadãos.

### *Abandono do orçamento participativo*

As pesquisas têm indicado que a descontinuidade de instrumentos de participação ocorre com frequência. Azevedo *et al.* (2022a) demonstraram que as Prefeituras Municipais no Brasil têm descontinuado o uso do orçamento participativo de forma recorrente, e esse efeito parece ser persistente. Esses resultados destacam o impacto do ambiente político, especialmente as mudanças partidárias causadas por eleições, na continuidade dessas iniciativas (Lüchmann; Bogo, 2023).

A Tabela 2 apresenta os fatores que levaram ao abandono do orçamento participativo, conforme a percepção dos respondentes. A baixa participação da população nas sessões do orçamento participativo foi o maior fator apontado como explicativo para o abandono dessa iniciativa (média de 8,2), o que corrobora com a literatura existente. O orçamento participativo tinha como objetivo incluir os cidadãos nas decisões sobre recursos públicos, mas a falta de implementação efetiva dessas decisões tem gerado frustração, reduzindo progressivamente o interesse pela participação (Azevedo *et al.*, 2022a).

Tabela 2 - Abandono do orçamento participativo

<b>Fatores para o abandono</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Percepção de baixa participação da população	21	8,2	1	10	3
Perda de interesse por parte da administração municipal	21	6,6	0	10	3
Falta de recursos humanos ou técnicos	21	6,6	0	10	3
Percepção sobre falta de resultados concretos	21	6,4	0	10	4
Falta de apoio do Legislativo Municipal	21	6,2	0	10	3
Baixa proporção de execução orçamentária	21	6	0	10	3
Alternância política	21	5,9	0	10	3
Baixo apoio dos servidores públicos – resistência às interações	21	5,5	0	10	3
Restrições orçamentárias	21	5,4	0	10	3
Baixo apoio dos servidores públicos – aumenta o trabalho	21	5,4	0	10	3

Notas. (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Na sua percepção, quais são os fatores que levaram ao abandono do orçamento participativo em sua prefeitura? “; (2) Os fatores estão ordenados pela média de forma decrescente.

O abandono do orçamento participativo nas prefeituras reflete uma combinação de fatores interligados, que envolvem questões de engajamento popular, o não cumprimento das expectativas dos cidadãos e a ausência de resultados concretos e visíveis para a comunidade (Azevedo *et al.*, 2022a).

A baixa participação nas sessões representa uma barreira crítica. Essa falta de engajamento pode ser atribuída a diversos fatores, como desinteresse da população, diminuição na eficácia do processo ou dificuldades de acesso às reuniões (seja por questões logísticas, de divulgação ou formato inadequado). A percepção do respondente 01 (03 anos de experiência) corrobora essa análise, ao afirmar que *“há pouca ou nenhuma publicidade para população auxiliar na elaboração do orçamento participativo”*, o que pode ser uma evidência da falta de interesse da administração pública em aumentar o engajamento dos cidadãos.

Souza, Palassi e Silva (2015) reforçam a relevância da participação ao afirmarem que a participação ativa dos cidadãos em diferentes formas de decisão e controle é fundamental para a democracia, pois impede que políticos oportunistas usem seus cargos para defender interesses próprios ou de grupos específicos. Quando os cidadãos não se mobilizam, deixam de fiscalizar e cobrar seus representantes, permitindo que esses desviem suas ações de interesse público e priorizem agendas correspondentes às necessidades da maioria que os elegeu. Na percepção do respondente 02 (20 anos de experiência), *“O gestor procura pautar seu orçamento na sua proposta de governo e nos seus interesses em detrimento a novas demandas”*, afirmativa que corrobora com o que foi descrito pelos autores citados.

Conforme relato do respondente 3 (23 anos de experiência) *“O abandono do orçamento participativo no município ocorreu em decorrência da rotulação da técnica pelo fato de ter sido inicialmente empregada por determinada agremiação política”*. Na percepção do respondente, o abandono do orçamento participativo ocorreu porque ele foi associado, de forma negativa, a um grupo político específico que o implementou inicialmente. Essa “rotulação” fez com que a técnica fosse vista como uma ação partidária, em vez de uma prática democrática e aberta à participação cidadã. Quando outro grupo político assumiu o poder, a técnica foi descartada por ser considerada uma herança do governo anterior, sem considerar seus benefícios potenciais para a população. Assim, o orçamento participativo foi rejeitado, pois se tornou politicamente marcado e não mais uma ferramenta de gestão pública. Renzio, Spada e Wampler (2019) reforçam esse relato ao afirmarem que um forte apoio político pode fortalecer o comprometimento e garantir recursos adequados, mas também cria vulnerabilidades críticas que podem afetar a sustentabilidade a longo prazo, como a vinculação partidária.

Os fatores que apresentaram a menor média foram a falta de apoio dos servidores públicos, que estão menos dispostos a interagir com os cidadãos (5,5), as restrições orçamentárias, que levaram à descontinuidade do orçamento participativo para priorizar outros tipos de despesas (5,4), e a falta de apoio dos servidores públicos por entenderem que o processo aumenta a quantidade de trabalho (5,4) (Tabela 2). Essas alternativas, na percepção dos respondentes, demonstram que, embora presentes, não foram os motivos mais relevantes para o abandono do orçamento participativo. Esses achados sugerem que tais fatores têm um impacto limitado em comparação com outros, como a baixa participação da população nas sessões do orçamento participativo, a perda de interesse por parte da administração municipal e a falta de recursos humanos ou técnicos, ou seja, a insuficiência de equipe qualificada para gerenciar e operacionalizar as ações do orçamento participativo. Esses resultados reforçam a necessidade de investigar questões mais estruturais ou estratégicas, que possam ter maior influência sobre a descontinuidade do processo.

Em resumo, o abandono do orçamento participativo nas prefeituras, conforme a percepção dos respondentes, é causado, principalmente, pela baixa participação popular, motivada pela frustração com a falta de implementação das decisões e pela ausência de esforços da administração para engajar os cidadãos. Outros fatores incluem a associação política do processo e a falta de recursos humanos qualificados, enquanto as restrições orçamentárias e o apoio limitado dos servidores têm um impacto menor. Esses desafios estruturais ressaltam a necessidade de estratégias mais eficazes para garantir a continuidade e o sucesso dessa prática.

O abandono do orçamento participativo reflete o conflito entre a lógica burocrática, que é baseada em regras e padronização, e a lógica da participação popular, que exige flexibilidade e inclusão. A resistência dos servidores às mudanças nas rotinas, associada à baixa participação cidadã e às frustrações com decisões pouco inovadoras, agrava os desafios de implementação. Além de questões práticas, como a falta de recursos, o abandono resulta de uma incompatibilidade estrutural entre a fraqueza burocrática e a dinâmica democrática do orçamento participativo.

### ***Entidades que nunca utilizaram o orçamento participativo***

Alguns respondentes (49) indicaram que suas Prefeituras Municipais nunca haviam utilizado o orçamento participativo. Considerando que esse cenário foi previsto anteriormente, o protocolo de coleta incluiu questões que permitem investigar os motivos que levaram a essa situação. Embora não existam dados atualizados e amplos sobre a utilização do orçamento

participativo nas Prefeituras Municipais do Brasil (como os fornecidos pelo IBGE ou IPEA, por exemplo), as publicações que analisam sua adoção indicam que seu uso é proporcionalmente baixo em relação ao total de municípios no país (Lüchmann, 2014).

A ausência de orçamento participativo em determinados contextos destaca a importância de analisar como os governos locais lidam com a implementação dessa prática, seja incentivando-a ou dificultando-a. Tal análise é fundamental para compreender o impacto do orçamento participativo no governo local, incluindo sua implementação e os resultados gerados (Costa, 2010).

A Tabela 3 apresenta os fatores que contribuíram para a compreensão das razões da não utilização do orçamento participativo, sob a ótica dos servidores municipais.

Tabela 3 - Prefeituras Municipais que nunca utilizaram o orçamento participativo

Não utilização do orçamento participativo	N	Média	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
Falta de empenho da administração municipal em fortalecer mecanismos participativos em meu município	49	8,2	0	10	2,6
A percepção comum na minha Prefeitura - baixo engajamento da população em ações de participação	49	7,9	0	10	2,6
Baixa pressão social por mecanismos de participação como o orçamento participativo	49	7,2	0	10	3,1
Falta de compromisso político real de transferência de parte do poder decisório aos cidadãos	49	6,9	0	10	2,8
Baixa pressão do Tribunal de Contas por mecanismos de participação como o orçamento participativo	49	6,6	0	10	3,1
O orçamento participativo é um processo complexo	49	6,5	0	10	3,3
A participação do público torna o processo muito demorado	49	5,3	0	10	3,1
Não é uma prática comum nos municípios que espelhamos	49	5	0	10	3,1
A percepção que a participação do público é dispendiosa	49	4,8	0	10	3,8
Falta de apoio do Legislativo Municipal	49	4,4	0	10	3,6
Problemas na implementação de orçamento participativo no passado, resultando na não realização de nova tentativa	49	1	0	10	2

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Em relação à não utilização do orçamento participativo em seu município”; (2) Os motivos da não utilização estão ordenados pela média de forma decrescente.

A análise da Tabela 3 revela os fatores mais significativos na percepção dos respondentes sobre a não utilização do orçamento participativo, com base nas médias obtidas. Os itens com maior média indicam que as causas mais relevantes foram a percepção de falta de comprometimento da administração municipal (8,2), baixo engajamento da população (7,9) e baixa pressão social (7,2). A respeito desse tema, Novaes e Santos (2014) exemplificam o caso da cidade de Recife, nas gestões municipais de 1993-1996 e 1997-2000, em que o orçamento participativo foi uma tentativa que não obteve sucesso. As principais razões foram a falta de compromisso da administração em fortalecer o mecanismo participativo e a tentativa da

sociedade política de integrar as lideranças do movimento comunitário, o que enfraqueceu sua autonomia e efetividade.

O baixo engajamento da população (7,9) e a fragilidade da pressão social (7,2) indicam que os cidadãos desempenham um papel secundário na cobrança por iniciativas participativas, o que pode desmotivar a administração na implementação do orçamento participativo. Além disso, a dificuldade em atrair um número expressivo de cidadãos para as discussões e decisões, aliada à falha no envolvimento da população nas ações de participação, também contribui para esse cenário (Wilkinson *et al.*, 2019). A falta de pressão social por mecanismos participativos, como o orçamento participativo, também reflete a atuação limitada de associações de bairro, observatórios, movimentos sociais e universidades (Azevedo *et al.*, 2022; Wampler, 2003).

A literatura corrobora a percepção do respondente 4, que destaca a necessidade de engajamento dos cidadãos nas causas em defesa das necessidades da sociedade:

Para alguns municípios do Brasil entendemos que o orçamento participativo é uma utopia, enquanto não houver compromisso dos entes públicos e a sociedade em prol de sua implementação, isso não funcionará. Apesar de que alguns municípios têm feito funcionar, deveria ser mais divulgado para que outros tomassem como exemplo. (Respondente 4, 12 anos de atuação)

A declaração do respondente 5 reforça ainda mais essa percepção e demonstra também a persistência do mesmo em lutar pela implementação do orçamento participativo no município que atua: *“Eu há 28 anos tento implementar o orçamento participativo aqui, mas a visão dos políticos aqui é curta e a participação do povo é péssima. A população não sabe o poder que tem, pois, o artigo 48 da LRF prevê e exige a participação popular, mas seguimos na luta”* (Respondente 5, 28 anos de atuação).

Com uma média mais baixa, a percepção dos respondentes, o orçamento participativo é considerado um processo complexo, demorado e oneroso. Sua complexidade decorre do fato de que sua consolidação exige a combinação de vários fatores, como a vontade política dos líderes, o engajamento social, a adequação às características socioculturais do município, a disponibilidade de recursos financeiros e uma gestão pública eficiente (Costa, 2010).

Walters, Aydelotte e Miller (2015) acrescentam que o orçamento participativo é um processo oneroso, pois pode demandar recursos adicionais, como a organização de eventos, divulgação e suporte técnico. Além disso, é considerado complexo devido à necessidade de gerenciar uma diversidade de opiniões e interesses. Lidar com críticas, conflitos e pressões populares também pode ser emocionalmente desgastante, o que frequentemente desmotiva os gestores a promover a participação popular.

O desvio padrão elevado em alguns fatores, como os processos demorados (5,3), a percepção de custos (5,0) e a falta de apoio do Legislativo (4,4), demonstra que as percepções variam entre os respondentes. Isso indica que o contexto específico de cada município influencia a relevância desses fatores, evidenciando a necessidade de abordagens locais para superar as barreiras identificadas.

Em resumo, a ausência de utilização do orçamento participativo nas prefeituras, de acordo com a percepção dos respondentes, decorre principalmente da falta de comprometimento da gestão municipal, do baixo engajamento popular e da fraca pressão social. Além disso, a complexidade do processo, os custos elevados e o tempo necessário para sua consolidação também são barreiras significativas. Apesar disso, exemplos bem-sucedidos poderiam ser mais amplamente divulgados para inspirar outros municípios, reforçando a importância da colaboração entre governo e sociedade para viabilizar essa ferramenta de gestão democrática.

A ausência do orçamento participativo nas Prefeituras Municipais reflete o conflito entre a lógica burocrática, que se baseia na padronização e no controle, e a lógica da participação popular, que exige flexibilidade e interação com os cidadãos. Os entrevistados apontaram como principais motivos para a não adoção do orçamento participativo a falta de comprometimento da administração, o baixo engajamento popular e a fragilidade da pressão social, destacando como a resistência à mudança dificulta sua implementação.

### ***Processos de participação***

A Tabela 4 apresenta a análise dos itens regulatórios existentes nos municípios relacionados ao orçamento participativo, de acordo com a percepção dos respondentes, destacando a presença ou ausência de mecanismos formais que regulamentem ou organizem esse processo.

A presença de elementos regulatórios que promovam a participação cidadã é fundamental para fortalecer os processos democráticos no âmbito local. A análise fornece um panorama sobre a estruturação do orçamento participativo, evidenciando aspectos como a designação de servidores específicos, a existência de leis municipais, secretarias, regimentos internos e conselhos formais, além de casos em que nenhum desses elementos está presente.

Os respondentes foram questionados sobre quais elementos específicos estão presentes em suas localidades, permitindo múltiplas marcações para identificar a diversidade de práticas adotadas.

Tabela 4 - Elementos de participação

<b>Elementos utilizados</b>	<b>Frequência</b>	<b>(%)</b>
Servidores específicos para acompanhamento da atividade	29	30,2
Nenhuma das alternativas	19	19,8
Lei municipal específica que regula o orçamento participativo	16	16,7
Secretaria Municipal de orçamento participativo (ou equivalente)	12	12,5
Órgão/ departamento do orçamento participativo (exceto Secretaria Municipal)	7	7,3
Regimento Interno do orçamento participativo	6	6,2
Conselho municipal do orçamento participativo formalmente instituído	6	6,3
Outro (especifique)	1	1
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

Nota: (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Em relação ao ambiente local, quais elementos de participação a seguir seu município possui: [marcar quantos elementos julgar conveniente]”; (2) Os elementos de participação estão ordenados pela frequência de forma decrescente; (3) As colunas de elementos de participação não coincidem com o total de respondentes, porque os mesmos podem ter mais de um desses elementos de participação no município.

A análise da Tabela 4 revela uma significativa dispersão nos elementos utilizados para operacionalizar o orçamento participativo nas prefeituras analisadas. A presença de servidores específicos para o acompanhamento da atividade é o elemento mais frequentemente adotado (30,2%), indicando que, em alguns casos, há um esforço mínimo de alocação de pessoal para apoiar as iniciativas. Contudo, a elevada frequência de prefeituras que não utilizam nenhum dos elementos listados (19,8%) reflete um cenário preocupante de ausência de estrutura mínima para viabilizar o orçamento participativo.

A existência de leis municipais específicas (16,7%) e secretarias municipais dedicadas ao orçamento participativo ou equivalentes (12,5%) indica esforços normativos e institucionais em algumas prefeituras, embora essas iniciativas ainda sejam limitadas em número. Elementos mais formais, como regimentos internos (6,2%) e conselhos municipais formalmente instituídos (6,3%), apresentam uma frequência muito baixa, sugerindo que mecanismos estruturantes e participativos estão sendo pouco utilizados.

De acordo com a percepção do respondente 6 (20 anos de experiência), o orçamento público tradicional é elaborado principalmente por setores técnicos e guiado pelo plano de governo, com participação popular restrita às audiências públicas obrigatórias pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por outro lado, o orçamento participativo oferece um modelo mais inclusivo e descentralizado, buscando envolver diretamente a população em audiências realizadas nos bairros, o que permite uma maior identificação e priorização das demandas locais. Essa distinção reflete diferentes níveis de engajamento e influência da sociedade no processo de planejamento orçamentário municipal:



Geralmente o orçamento é elaborado por departamento específico e/ou de contabilidade. Leva em conta o plano de governo do gestor eleito e alguns anseios elencados pela gestão. A participação popular, no caso em tela, entraria nas audiências públicas exigidas pela LRF (diferente do orçamento participativo que realiza audiências em diversos bairros para identificar as necessidades/prioridades). (Respondente 6, 20 anos de atuação)

No item regulatório que menciona as secretarias municipais dedicadas ao orçamento participativo ou equivalentes, as respostas de dois respondentes confirmam a utilização dessas secretarias, evidenciando que, em muitos casos, o orçamento participativo não conta com uma secretaria ou departamento específico dedicado exclusivamente ao processo. O respondente 7 destacou que, no caso do orçamento participativo online, sua instituição ocorre por meio de decreto, mas a coordenação é atribuída à Secretaria Municipal de Planejamento:

Decreto XX.XXX de 05/08/2022 Art. 1º Fica instituído o Orçamento Participativo ON-LINE como processo que visa garantir a participação direta da comunidade na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Município. Parágrafo único. A coordenação do processo a que trata o caput deste artigo ficará a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento. (Respondente 7, 7 anos de atuação)

O respondente 8 corrobora a percepção do respondente anterior ao afirmar que, no município em que atua, o orçamento participativo utiliza a mesma estrutura da Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento para seu planejamento e execução:

No O.P. utilizamos a mesma estrutura da Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento para seu planejamento e execução. São técnicos (2 administradores e 1 economista) que atuam na coordenação juntamente com o núcleo de planejamento de cada secretaria municipal. Não há portaria ou outra legislação normatizando a atividade. (Respondente 8, 32 anos de atuação)

Destaca-se a resposta do respondente 9 (34 anos de atuação), que observa que “*a adesão da comunidade ainda é pequena, por falta de conhecimento da matéria*” e a resposta do respondente 10 (20 anos de atuação), que afirma que “*A população local não tem uma cultura de participar das audiências realizadas*”. Ambos ressaltam a falta de participação dos cidadãos, que continua sendo um empecilho significativo para o sucesso do orçamento participativo.

Por fim, a categoria "Outro" apresentou apenas um caso (1%), sugerindo a falta de inovação ou alternativas significativas além das opções convencionais. De maneira geral, os resultados da tabela indicam a necessidade de uma maior institucionalização e fortalecimento

do orçamento participativo nos municípios, com ênfase em regulamentação, infraestrutura organizacional e o desenvolvimento de mecanismos participativos mais robustos.

O orçamento participativo nos municípios é caracterizado por práticas diversas, mas com falta de estrutura em muitas prefeituras. Embora algumas prefeituras utilizem servidores específicos e leis municipais, a ausência de regulamentação adequada e a baixa participação popular continuam a ser desafios recorrentes. Em geral, o processo opera dentro das estruturas já existentes, com poucas iniciativas inovadoras ou amplamente adotadas. Bezerra e Junqueira (2022) explicam que o orçamento participativo no Brasil não segue um modelo único, uma vez que não há regulamentação nacional ou estadual que defina suas diretrizes. Embora a participação cidadã seja um princípio constitucional, sua implementação ocorre de formas variadas, que vão desde assembleias de bairro até plataformas digitais, dependendo do contexto e das escolhas de cada governo local.

A lógica burocrática, que prioriza a eficiência e a previsibilidade, entra em conflito com a flexibilidade exigida pela participação popular, que demanda interação direta e descentralizada com a comunidade. As respostas dos entrevistados também destacam a falta de adesão popular e o baixo engajamento da população como obstáculos significativos. Embora algumas prefeituras adotem mecanismos para integrar a população ao processo orçamentário, como decretos e secretarias específicas, essas iniciativas ainda são escassas e pouco inovadoras. O orçamento participativo, portanto, carece de maior institucionalização e de um apoio mais robusto para garantir sua efetividade e continuidade.

A análise da Tabela 5 apresenta os processos de participação nos quais ocorrem as decisões do orçamento participativo nas Prefeituras Municipais, revelando o uso de diferentes mecanismos de participação popular. A tabela evidencia variações significativas na frequência e intensidade de uso desses processos, conforme os respondentes da pesquisa. A Tabela 5 destaca que as audiências públicas são os processos mais adotados, enquanto o modelo de delegação é o menos utilizado nas Prefeituras Municipais. Em uma visão ideal, o orçamento participativo deveria ir além de simplesmente permitir o acesso ao orçamento público. Trata-se de um processo mais abrangente, no qual os cidadãos não apenas acompanham as decisões sobre o orçamento, mas se tornam agentes ativos na política local (Costa, 2010), estabelecendo uma conexão institucionalizada entre a população e o governo. Isso implica na criação de mecanismos formais e permanentes que permitam a participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas.

Tabela 5 - Processos de participação

<b>Processos utilizados</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Audiências públicas	63	8,5	0	10	2,7
Consultas públicas	63	6,1	0	10	3,8
Reuniões públicas	63	4,3	0	10	4,2
Reuniões com associações comunitárias	63	3,7	0	10	3,9
Participação por meio do uso de métodos mistos	63	2,2	0	10	3,4
Assembleias regionais	63	2,1	0	10	3,4
Fóruns de participação	63	2	0	10	3,5
Fóruns ou mecanismos tecnológicos de participação digital	63	1,9	0	10	3,2
Plenárias sub-regionais, regionais e temáticas	63	1,8	0	10	3,2
Participação por meio de linhas diretas de telefone	63	1,4	0	10	3,1
Modelo de delegação	63	1,4	0	10	2,9

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: "Dentre os processos de participação listados a seguir, quais processos listados a seguir têm sido utilizados em sua Prefeitura Municipal? (ou foram utilizados, caso tenham sido abandonados)"; (2) Os processos estão ordenados pela média de forma decrescente; (3) O total de respondentes é referente a soma dos municípios que utilizam o orçamento participativo (42 respondentes) com os municípios que utilizaram, porém ocorreu o abandono (21 respondentes).

Diferentemente dos processos tradicionais, o orçamento participativo utiliza métodos alternativos na elaboração de propostas, nos quais essas são avaliadas em ambientes não coercitivos e igualitários (Baiocchi; Ganuza, 2014). Zhang e Liao (2011) afirmam que os mecanismos de orçamento participativo incluem audiências públicas, pesquisas, conselhos consultivos e fóruns ou workshops abertos à participação dos cidadãos. Além disso, contemplam iniciativas que estimulam o diálogo contínuo sobre o orçamento, como reuniões regulares e a divulgação de materiais orçamentários na internet.

De acordo com as respostas obtidas, as audiências públicas apresentam a maior média (8,5) e o menor desvio padrão (2,7), sendo o processo mais amplamente utilizado e consistente entre os municípios analisados. Isso sugere que as audiências públicas são vistas como o formato mais acessível e econômico para fomentar a participação cidadã. Sua alta média e baixa variabilidade indicam que muitos municípios priorizam e padronizam as audiências públicas dentro do orçamento participativo. Mesquita (2022) destaca que as audiências públicas são ferramentas importantes para garantir a transparência e a participação da sociedade nas decisões sobre o uso dos recursos públicos. Contudo, Mesquita (2024) aponta que, embora as audiências públicas orçamentárias sejam obrigatórias por lei, não existem regras claras sobre como devem ser conduzidas ou sobre os temas específicos a serem discutidos. Isso resulta em grande variação na qualidade dessas audiências, que podem tanto constituir espaços reais de participação democrática quanto se limitar a eventos meramente formais para cumprir exigências legais.

Guo e Neshkova (2013) destacam exemplos relevantes de como envolver os cidadãos no início do processo orçamentário por meio de audiências públicas, ilustrando como os comissários do condado de Hillsborough realizaram audiências públicas tanto para os orçamentos operacionais quanto para os de capital durante a fase de desenvolvimento do orçamento.

A consulta pública ocorre quando as informações são transmitidas do público ao governo em um fluxo unidirecional, ou seja, sem necessariamente haver interação ou troca de informações (Zhang; Liao, 2011). As consultas públicas apresentaram uma média de 6,1, posicionando-se como o segundo processo de participação mais utilizado, ficando atrás apenas das audiências públicas (média de 8,5). O desvio padrão de 3,8 indica uma variação significativa no uso desse mecanismo entre os municípios pesquisados. Enquanto alguns municípios utilizam-no de forma intensiva, alcançando o valor máximo de 10, outros fazem uso limitado ou sequer o adotam (valor mínimo de 0). Essa diversidade reflete a flexibilidade das consultas públicas como ferramenta participativa, permitindo sua adaptação às especificidades locais. Apesar de sua ampla utilização, a média inferior à das audiências públicas sugere que, embora as consultas públicas sejam importantes, elas ainda não possuem o mesmo nível de consolidação ou prioridade como mecanismo participativo nos municípios analisados.

As reuniões públicas apresentam uma média de utilização de 4,3, indicando uma frequência moderada, mas com uma alta variação (desvio padrão de 4,2). Por sua vez, as reuniões com associações comunitárias possuem uma média de 3,7, refletindo um esforço de diálogo com a sociedade, porém com uma variação significativa (desvio padrão de 3,9). Isso confirma as diferenças na frequência e intensidade de utilização desse mecanismo.

Esses dados indicam que, embora as reuniões públicas e as associações comunitárias sejam processos importantes, sua implementação depende do contexto e das prioridades locais. A discrepância nos valores mínimos e máximos sugere que muitos municípios ainda não adotam esses mecanismos de forma consistente. O respondente 11 (33 anos de experiência) descreve como ocorrem as reuniões públicas na prefeitura em que atua: *“A população do local onde estão sendo realizadas as reuniões públicas levam as propostas para serem avaliadas a viabilidade de alocação no orçamento”*.

As reuniões públicas apresentam uma média de utilização de 4,3, o que indica que são realizadas com alguma frequência (desvio padrão de 4,2). Já as reuniões com associações comunitárias possuem uma média de 3,7, um pouco menor, mas ainda representativa. O esforço de dialogar diretamente com organizações da sociedade, refletido no desvio padrão de 3,9, também demonstra uma variação significativa no uso desse mecanismo. Isso sugere que as

reuniões com associações comunitárias podem ser mais comuns em locais com maior organização comunitária e engajamento cívico, enquanto em outros contextos sua utilização é mais limitada.

Esses dados indicam que, embora as reuniões públicas e as associações comunitárias sejam processos importantes, sua implementação depende do contexto e das prioridades locais. A discrepância nos valores mínimos e máximos sugere que muitos municípios enfrentam desafios na institucionalização dessas práticas, resultando em níveis variados de engajamento e transparência, possivelmente influenciados por fatores como capacidade administrativa, vontade política e envolvimento social.

Os fóruns e mecanismos tecnológicos de participação digital revelam que esse processo é utilizado de maneira relativamente limitada nas prefeituras municipais pesquisadas, com uma média de 1,9. Isso indica que, na maior parte dos casos, as prefeituras não têm implementado ou mantido de forma consistente a utilização de mecanismos digitais de participação. O valor mínimo registrado é 0, ou seja, há prefeituras que não utilizam nenhum mecanismo digital, enquanto o valor máximo é 10, indicando que algumas prefeituras adotaram essas tecnologias de forma mais eficaz. Sampaio, Maia e Marques (2010) exemplificam os fóruns digitais como espaços utilizados para promover discussões entre cidadãos cadastrados e gerar propostas mais fundamentadas sobre possíveis melhorias na cidade. Uma das principais preocupações desses fóruns é servir como um ambiente onde os cidadãos possam debater amplamente. O respondente 12 (7 anos de experiência) explicou a forma como é realizada a votação online:

A votação online no site do orçamento participativo, onde a base para o voto é o CEP da residência do Município. Dividimos a Cidade em 7 regiões e, ainda foi criada uma oitava região para pessoas não residentes no município. Esta oitava região foi criada pensando nos servidores públicos ou ainda pessoas que residem em outro município e queira participar. (Respondente 12, 7 anos de experiência)

O respondente 13 (32 anos de experiência) relata que seu município possui um link no site da prefeitura para a coleta de demandas da população, facilitando a participação cidadã por meio de recursos digitais e ampliando o acesso para aqueles que não podem comparecer às reuniões presenciais: *“No site da Prefeitura Municipal tem um link para a coleta de demandas da população”*.

Esses dados sugerem que, apesar do desenvolvimento tecnológico, pode haver falta de infraestrutura digital, bem como resistência organizacional ou dificuldade em integrar ferramentas digitais aos processos participativos presenciais. Touchton, Wampler e Spada (2019) argumentam que as autoridades governamentais têm interesses políticos específicos que

melhor explicam a adoção da participação eletrônica. De maneira geral, acreditam que os prefeitos brasileiros que implementam o orçamento participativo eletrônico (e-OP) estão interessados em alcançar os setores da classe média e da juventude, dois grupos que tradicionalmente não se envolvem no orçamento participativo de forma presencial.

A participação por meio de métodos mistos, que combina fases online e presenciais por meio de fóruns digitais e presenciais, apresenta uma média proposta maior (2,2). O desvio padrão de 3,4 também evidencia uma dispersão significativa no uso desse modelo, reforçando que, embora promissoras, essas práticas ainda não são amplamente consolidadas.

Sampaio (2016) sugere que métodos mistos, que combinam fases online e presenciais, tendem a resultar em programas mais eficazes, aproveitando os benefícios de ambos os formatos e reduzindo a exclusão digital. Corroborando com Sampaio (2016), o respondente 14 (32 anos de experiência) comenta sobre o município em que atua: *“Realizamos anualmente uma audiência pública, e em paralelo ocorre a disponibilização de formulário on-line, no site da Prefeitura para participação da população”*.

Ambos os métodos indicam que a incorporação de tecnologias digitais e híbridas nos processos participativos ainda enfrenta desafios em termos de implementação e facilidade de utilização pelos municípios, apesar de seu potencial em ampliar o alcance e o engajamento da população.

Os processos de participação utilizados nas Prefeituras Municipais refletem a interação entre a lógica burocrática, que prioriza a padronização, a hierarquia e as regras, e a lógica da participação popular, que exige flexibilidade e interação direta com os cidadãos. O orçamento participativo vai além do simples acesso ao orçamento público, transformando os cidadãos em agentes ativos na política local e conectando governo e sociedade por meio de métodos como audiências públicas, consultas, reuniões comunitárias e fóruns digitais.

A Tabela 6 apresenta dados relacionados à proporção de recursos orçamentários destinados às deliberações realizadas nas instâncias de orçamento participativo nas Prefeituras Municipais, identificando se há uma parcela específica do orçamento alocada para decisões tomadas no âmbito participativo, conforme declarado pelos respondentes.

Tabela 6 - Proporção de recursos orçamentários

<b>Proporção de recursos orçamentários</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Proporção de recursos (%)	2,9	0	70	4,8

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: "Qual é a proporção de recursos orçamentários destinado a deliberações nas instâncias de orçamento participativo? (em percentual estimado do orçamento total. Se não houver uma proporção destinada, informe zero).

A média de 2,9% indica que, em geral, uma pequena parcela do orçamento municipal é deliberada diretamente pela população. O valor mínimo de 0% sugere que alguns municípios não destinam recursos ao orçamento participativo (OP), enquanto o máximo de 70% demonstra que, em casos excepcionais, uma parcela significativa do orçamento pode ser alocada para decisões participativas. No entanto, esse valor máximo provavelmente reflete uma resposta equivocada do respondente, pois é altamente improvável que um município destine uma proporção tão elevada de seu orçamento para decisões populares, considerando as restrições legais e operacionais da administração pública.

Novaes e Santos (2014) explicam que a insuficiência de recursos no orçamento participativo de Vitória da Conquista comprometeu sua eficácia e credibilidade, pois muitas propostas aprovadas não foram implementadas ou sofreram atrasos, gerando frustração. A limitação financeira reduziu a confiança da população no processo e dificultou a mobilização, tornando o orçamento participativo um mecanismo visto como simbólico, com pouco impacto real na melhoria dos serviços públicos e infraestrutura.

O desvio padrão de 4,8 aponta para uma grande variação entre os municípios, indicando que não há um padrão consolidado para a destinação de recursos ao orçamento participativo (OP). Essa disparidade pode refletir diferentes níveis de comprometimento das gestões municipais com a participação cidadã, variações nas receitas municipais ou até diferenças na estruturação do processo de OP em cada localidade. O respondente 15 (32 anos de experiência) relatou que, em seu município, não existe um percentual de recursos orçamentários destinado ao orçamento participativo. Segundo ele, *“Zero. Normalmente as demandas centralizam nas áreas da saúde, educação e trânsito, dentre outras demandas menores. Então cada secretaria faz gestão para buscar recursos federais, estaduais e no próprio município para atender às solicitações”*.

A baixa média de recursos destinados sugere desafios na consolidação do orçamento participativo (OP) como um mecanismo de influência real sobre o orçamento municipal. Se os valores deliberados pela população são muito reduzidos, o impacto do OP pode ser limitado, o que comprometeria sua credibilidade e o engajamento popular no processo. Além disso, a inconsistência na alocação de recursos evidencia a necessidade de regulamentações mais claras e do fortalecimento institucional do OP para garantir sua efetividade como instrumento de participação democrática.

O respondente 16 (38 anos de experiência) explicou que a administração municipal apresenta uma lista de projetos previamente definidos, e a população participa elegendo aqueles

que considera prioritários, o que demonstra que a Prefeitura Municipal onde atua mantém algum grau de controle técnico sobre as propostas, enquanto permite a participação cidadã na definição das ações a serem executadas: *“São apresentados projetos pré-determinados pela administração, e a população elege as prioritárias”*. Já o respondente 17 (2 anos de experiência) relatou que, no município onde atua, há ausência de um valor estabelecido para o orçamento participativo: *“Até esse ano, não tínhamos teto estabelecido”*.

O respondente 18 (9 anos de experiência) destacou a falta de previsão de recursos para o orçamento participativo: *“Não há hoje previsão no orçamento decorrente de orçamento participativo”*. O respondente 19 (7 anos de experiência) explicou que não existe um orçamento participativo formal em sua Prefeitura Municipal, mas sim um orçamento específico de cada secretaria, cujas decisões sobre alocação de recursos são tomadas pelos conselhos: *“Não há um orçamento participativo. O que existe é o orçamento da secretária que é deliberado pelos conselhos”*. Por fim, o respondente 20 (20 anos de experiência) ao declarar que *“Não há a necessidade de custos para este fim, a população não participa, não tem o hábito de participar. Mesmo fazendo em vários horários”* e o respondente 21 (20 anos de experiência) ao declarar também: *“Como não há participação popular não há destinação de recursos”* reforçam, de acordo com os resultados da Tabela 6, a falta de engajamento da população no processo de orçamento participativo.

Os tipos de decisões no orçamento participativo refletem a interação entre a lógica burocrática, que prioriza padronização e controle, e a lógica da participação popular, que valoriza flexibilidade e interação cidadã. A lógica burocrática, centrada na formalidade e na competência técnica, cria dificuldades para a integração de processos participativos, como o orçamento participativo, que desafiam as rotinas administrativas estabelecidas. A média de 2,9% de recursos destinados ao orçamento participativo, juntamente com a grande variação nas alocações, indica resistência à participação cidadã nas decisões orçamentárias. A centralização das decisões pela administração e a falta de um valor fixo para o orçamento participativo enfraquecem seu impacto, evidenciando que o poder técnico ainda prevalece sobre a participação popular. A ausência de regulamentação clara e de recursos definidos compromete a credibilidade do orçamento participativo, revelando os desafios estruturais na sua implementação como um mecanismo eficaz de democratização orçamentária.

A Tabela 7 apresenta os tipos de decisões que são levadas às instâncias de orçamento participativo nas Prefeituras Municipais, conforme a percepção dos respondentes captada por meio das respostas encontradas no questionário aplicado.



Os cidadãos, por conhecerem melhor as necessidades de suas comunidades, podem fornecer informações valiosas e propor soluções criativas adaptadas à realidade local. Incorporar suas preferências no processo orçamentário torna a alocação de recursos mais eficiente e as políticas públicas mais alinhadas às demandas específicas de cada região (Guo; Neshkova, 2013).

Tabela 7 - Tipos de decisão no orçamento participativo

<b>Tipos de decisão no orçamento participativo</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Definição de políticas públicas	63	5,1	0	10	3,9
Priorização ou escolha entre projetos / ações	63	5	0	10	4
Sugestões e recomendações para o próximo ciclo orçamentário	63	4,7	0	10	3,7
Votações em ações previamente definidas pelo Governo	63	3,8	0	10	3,7
Ocorre a decisão sobre as regras gerais sobre a participação	63	3,7	0	10	3,7
Deliberação apenas para investimentos	63	3,6	0	10	3,9
Alocação de fundos públicos	63	3,5	0	10	3,4
Metas não financeiras - questões sociais, metas ambientais, outras	63	3	0	10	3,3

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Quais tipos de decisões são levadas às instâncias de orçamento participativo? Instâncias do orçamento participativo”; (2) Os tipos de decisão estão ordenados pela média de forma decrescente; (3) O total de respondentes é referente a soma dos municípios que utilizam o orçamento participativo (42 respondentes) com os municípios que utilizaram, porém ocorreu o abandono (21 respondentes).

Os tipos de decisões levadas às instâncias de orçamento participativo refletem diferentes níveis de envolvimento dos cidadãos, com destaque para a definição de políticas públicas e a priorização de projetos ou ações, que apresentam as maiores médias, indicando maior frequência de utilização desses processos participativos.

A definição de políticas públicas (média de 5,1) é o tipo de decisão mais destacado, sugerindo que o orçamento participativo é frequentemente utilizado como uma ferramenta para envolver os cidadãos na formulação de diretrizes estratégicas para o município. A participação cidadã contribui para a eficácia das políticas públicas ao incorporar diversas perspectivas, sendo particularmente relevante nas etapas de compartilhamento e avaliação de informações. Nesses estágios, o conhecimento local desempenha um papel fundamental na identificação de prioridades, validação de dados e ajustes de estratégias, impactando diretamente decisões como a definição de metas e a alocação de recursos. Uma participação efetiva nessas fases melhora a precisão e a legitimidade do processo orçamentário (Guo; Neshkova, 2013).

A priorização ou escolha entre projetos e ações (média de 5,0) também se destaca, reforçando o papel direto dos participantes na seleção de iniciativas que terão impacto prático e imediato nas comunidades. Essa ênfase sugere que os gestores públicos veem o orçamento

participativo como uma ferramenta para alinhar as demandas locais com as prioridades administrativas, conferindo maior legitimidade às decisões tomadas.

O respondente 22 (32 anos de experiência) relata que, em seu município, “*normalmente as demandas centralizam nas áreas da saúde, educação e trânsito, dentre outras demandas menores. Então cada secretaria faz gestão para buscar recursos federais, estaduais e no próprio município para atender às solicitações*”. Esse relato denota, de certa forma, um esforço das secretarias municipais para atender às demandas da população.

Destacam-se também as sugestões para o próximo ciclo orçamentário (média de 4,7), indicando uma preocupação com a continuidade e o planejamento do orçamento participativo. Guo e Neshkova (2013) esclarecem que o orçamento é um processo cíclico, no qual a participação cidadã no início influencia a alocação de recursos no ciclo atual, enquanto, na etapa de avaliação, contribui para a melhoria dos ciclos futuros, por meio de feedbacks e recomendações. Isso torna a contribuição dos cidadãos essencial tanto para decisões imediatas quanto para o aperfeiçoamento contínuo do processo orçamentário.

O respondente 23 (7 anos de experiência), em consonância com os autores citados, explica detalhadamente a forma como são feitas as sugestões para o próximo ciclo orçamentário:

Quanto às sugestões futuras, em nossas consultas online, existe um campo chamado SUGESTÃO onde o participante deixa sua sugestão. Estas sugestões ao final da votação serão filtradas e encaminhadas as Secretarias fins para conhecimento e possível absolvição no próximo ciclo orçamentário. (Respondente 23, 7 anos de experiência)

As votações em ações previamente definidas pelo Governo (média de 3,8) e as decisões sobre regras gerais de participação (média de 3,7) indicam um nível intermediário de relevância, sendo aspectos importantes, mas menos priorizados. Sampaio, Maia e Marques (2010) exemplificam como ocorreu a votação no orçamento participativo de Belo Horizonte em 2008, que passou de um formato regionalizado para uma única votação centralizada para toda a cidade, onde os eleitores escolheram entre cinco obras pré-selecionadas. Essa mudança pode ter facilitado o processo e focado em prioridades gerais, mas, ao mesmo tempo, reduziu a representatividade regional e a atenção a demandas específicas.

As decisões sobre regras gerais de participação (média de 3,7) têm relevância moderada, enquanto as deliberações para investimentos (média de 3,6), alocação de fundos públicos (média de 3,5) e metas não financeiras (média de 3,0) mostram menor engajamento dos cidadãos. Isso pode refletir limitações no empoderamento dos participantes ou maior controle

técnico pelos gestores, sugerindo que o orçamento participativo foca mais em decisões específicas, reduzindo seu potencial transformador e integrador.

Nos comentários dos respondentes, a falta de engajamento dos cidadãos é uma constante. O respondente 24 (9 anos de experiência) aponta que “*não há no momento orçamento participativo. A alegação principal é a ausência de pessoas nas audiências públicas*”. O respondente 25 (20 anos de experiência) explica que, apesar do esforço do município, ainda não há participação efetiva: “*Fizemos as audiências públicas e não há participações, mesmo ela sendo ao vivo e depois gravada via YouTube*”. O respondente 26 (32 anos de experiência) reforça a afirmação dos anteriores: “*Já houve, atualmente não percebo a população participando, com entusiasmo, da elaboração do orçamento participativo*”.

Os tipos de decisões no orçamento participativo refletem a interação entre a lógica burocrática, focada em padronização e controle, e a lógica da participação popular, que prioriza flexibilidade e interação cidadã. As decisões mais destacadas, como a definição de políticas públicas e a priorização de projetos, demonstram um alinhamento entre as demandas locais e as prioridades administrativas, evidenciando o impacto positivo da participação cidadã. No entanto, limitações, como a menor relevância de decisões sobre regras e alocação de fundos, indicam resistência das equipes técnicas em conceder mais autonomia aos cidadãos. Além disso, a falta de engajamento popular nas audiências públicas reflete desafios culturais e estruturais, como a baixa participação da população, mesmo com os esforços municipais, evidenciando barreiras institucionais que ainda limitam a efetividade do orçamento participativo.

### ***Resistências à participação***

A mudança, estabilidade e resistência são características intrínsecas ao processo de aprimoramento do orçamento participativo. A coexistência dessas dimensões reflete as consequências negativas de tentar inovar sem comprometer a base organizacional. Compreender como se dá a mudança institucional é essencial para as abordagens institucionalistas, pois permite explicar como normas, regras e práticas evoluem ou são substituídas, impactando os comportamentos organizacionais (Greenwood; Hinings, 1996). He (2011) exemplifica que, na China, o orçamento participativo é utilizado estrategicamente para conter a corrupção, aprimorar a governança, aumentar a transparência, fornecer serviços sociais e lidar com resistências legítimas. Ao envolver a população na alocação de recursos, o orçamento participativo reduz as oportunidades de corrupção, tornando a gestão mais eficiente

e alinhada às necessidades locais. Além disso, promove uma imagem de abertura do governo e atua como um mecanismo de controle social, permitindo canalizar as insatisfações populares sem comprometer o poder central.

A Tabela 8 apresenta a percepção dos respondentes sobre os fatores que podem gerar resistências ao uso dos mecanismos do orçamento participativo nas Prefeituras Municipais. A análise dos dados, conforme a percepção dos respondentes, revela as principais barreiras identificadas na pesquisa.

Tabela 8 - Resistências à participação

<b>Fatores para a resistência</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Baixa participação da população nas sessões do OP	63	8	0	10	3,1
Falta de interesse por parte da administração municipal	63	6,4	0	10	3,6
Restrições orçamentárias dificultam alocação de recursos para o OP, priorizando outros tipos de despesas	63	6,3	0	10	3,4
Falta de recursos humanos/ técnicos: insuficiência de equipe qualificada para gerenciar e operacionalizar as ações do OP	63	5,9	0	10	3,4
A politização da participação do cidadão	63	5,5	0	10	3,7
Alternância política na prefeitura que afeta mecanismos de participação como o OP	63	5,3	0	10	3,8
Falta de resultados concretos: o OP não resulta em melhorias visíveis ou benefícios para a comunidade	63	5	0	10	3,3
Falta de apoio do Legislativo Municipal	63	4,9	0	10	3,6
Baixa proporção de execução orçamentária de projetos decorrentes de iniciativas anteriores do OP	63	4,8	0	10	3,4
Os servidores públicos entendem que a participação torna o trabalho mais complexo	63	4,8	0	10	3,3
Os servidores públicos entendem que a participação aumenta a quantidade de trabalho	63	4,8	0	10	3,5
As desigualdades socioeconômicas tendem a inibir a eficácia da participação de certos grupos de pessoas	63	4,2	0	10	3,3

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Na sua percepção, quais são os fatores que podem levar a resistências no uso de mecanismos de participação como o orçamento participativo em prefeituras?”; (2) Os fatores da desistência estão ordenados pela média de forma decrescente; (3) O total de respondentes é referente à soma dos municípios que utilizam o orçamento participativo (42 respondentes) com os municípios que utilizaram, porém ocorreu o abandono (21 respondentes).

Essa resistência pode estar relacionada a diversos fatores, como o grau de conscientização e mobilização popular, além da eficácia das estratégias de divulgação e organização das sessões. Municípios que possuem uma presença limitada de campanhas educativas ou iniciativas voltadas para o engajamento da comunidade podem enfrentar maiores dificuldades para atrair cidadãos para o processo participativo, reforçando a necessidade de políticas públicas direcionadas à inclusão e ao incentivo à participação popular. O orçamento participativo enfrenta, assim, desafios práticos, como a baixa adesão da população em geral e a predominância da participação de grupos já politicamente engajados e mobilizados — ou seja, os participantes que já estão envolvidos. Isso implica que o processo, muitas vezes, não

consegue atrair pessoas menos politizadas ou com menos envolvimento cívico, limitando sua representatividade (Zepic; Dapp; Krmar, 2017; Wilkinson *et al.*, 2019).

A baixa participação pode estar diretamente relacionada à falta de resultados concretos. Caso a população perceba que o orçamento participativo não gera melhorias visíveis ou benefícios tangíveis para a comunidade, que há uma demora na implementação dos projetos ou que a qualidade dos resultados é baixa, isso pode desmotivar a participação, tanto em ambientes presenciais quanto *online*. Para Müller e Fedozzi (2024), a participação dos cidadãos e a geração de resultados concretos dependem do contexto histórico em que o processo ocorre. Esse contexto influencia as mudanças nas relações entre a instituição participativa, como o orçamento participativo, e os diversos atores envolvidos. Esses atores podem interagir de maneira mais democrática, promovendo inclusão e representatividade, ou de forma menos democrática, restringindo a participação e a concepção de ações.

A análise da Tabela 8, focada nos fatores como a falta de interesse por parte da administração municipal, as restrições orçamentárias que dificultam a alocação de recursos para o OP (priorizando outras despesas), a alternância política na prefeitura que afeta os mecanismos de participação, a falta de apoio do Legislativo Municipal e a baixa proporção de execução orçamentária de projetos decorrentes de iniciativas anteriores do orçamento participativo, revela aspectos distintos, mas inter-relacionados, da dinâmica política e administrativa que afeta os mecanismos de participação.

A falta de interesse da administração municipal surge como um dos principais fatores de resistência, com uma média relativamente alta (6,4). Isso sugere que, na percepção dos respondentes, muitos gestores municipais não consideram o orçamento participativo uma prioridade ou o encaram como uma iniciativa secundária. Essa resistência pode se manifestar na escassez de recursos e apoio logístico, na descontinuidade das ações participativas e na ausência de incentivo para engajar a população. Além disso, o desvio padrão (3,6) indica uma variação significativa entre os municípios, possivelmente refletindo diferenças nas visões políticas e no nível de comprometimento dos gestores.

A alternância política, embora com uma média menor (5,3), apresenta o maior desvio padrão (3,8), o que sugere uma percepção divergente entre os respondentes. Esse fenômeno pode indicar que, em alguns contextos, as mudanças de gestão impactam diretamente o orçamento participativo, enquanto em outros o impacto é menos significativo. Governos sucessores podem descontinuar ou deixar de priorizar iniciativas participativas implementadas por gestões anteriores, comprometendo a continuidade e a credibilidade do orçamento participativo.

A falta de apoio do Legislativo Municipal, com uma média relativamente baixa (4,9), indica que, embora menos destacado em relação aos outros fatores, o Legislativo ainda desempenha um papel relevante. A ausência de apoio dos vereadores pode limitar a aprovação de políticas ou a alocação de recursos necessários para o orçamento participativo. Além disso, o Legislativo é um canal importante para legitimar e ampliar o alcance das iniciativas participativas. Azevedo *et al.* (2022b) confirmam que a resistência do Legislativo aos processos participativos, como o orçamento participativo, decorre da percepção de que os cidadãos competem com as iniciativas legislativas, ameaçando a influência local dos vereadores e marginalizando-os, uma vez que esses processos são frequentemente liderados pelo Poder Executivo. O respondente 27 (2 anos de experiência) corrobora com os autores ao destacar a relevância do apoio dos vereadores no orçamento participativo, apontando que essa falta de apoio ocorre em locais onde o OP não recebe a devida atenção, já que ele mobiliza muitas pessoas e é de interesse dos vereadores eleitos: *“A falta de apoio do Legislativo Municipal acontece em locais que não dão o verdadeiro foco ao OP, uma vez que move muitas pessoas e é de interesse do vereador eleito”*.

Ao analisar as restrições orçamentárias que dificultam a alocação de recursos para o orçamento participativo, quando se priorizam outras despesas, e a baixa proporção de execução orçamentária de projetos decorrentes de iniciativas anteriores do orçamento participativo, revela-se um conjunto de desafios financeiros significativos para a implementação e continuidade desse processo. Esses aspectos destacam tanto a dificuldade de priorizar o orçamento participativo no planejamento municipal quanto a incapacidade de concretizar projetos previamente aprovados.

As restrições orçamentárias (média de 6,3) foram percebidas como uma barreira significativa, indicando que as limitações financeiras e a priorização de despesas obrigatórias frequentemente reduzem os recursos destinados ao orçamento participativo, refletindo uma falta de planejamento municipal eficiente. Isso compromete a credibilidade do processo. A baixa proporção de execução orçamentária de projetos do orçamento participativo (média de 4,8), por sua vez, evidencia as dificuldades em implementar as demandas aprovadas, gerando desconfiança e desmotivação nos cidadãos. Além disso, isso compromete a legitimidade do processo participativo e reforça a percepção de ineficiência do orçamento participativo.

A análise conjunta desses fatores evidencia que o sucesso do orçamento participativo está diretamente relacionado à capacidade de planejamento financeiro e ao compromisso político com sua execução. Para superar essas barreiras, é fundamental que os gestores adotem estratégias para integrar o orçamento participativo às prioridades orçamentárias do município,

assegurando recursos suficientes e garantindo a implementação dos projetos aprovados. Isso contribuiria para restaurar a confiança no orçamento participativo e reforçar seu papel como ferramenta de participação democrática.

O respondente 28 (28 anos de experiência) destaca uma contradição importante ao afirmar que os municípios são pressionados a implementar o orçamento participativo de maneira eficiente, sem receber o apoio financeiro ou institucional adequado dos níveis federal e estadual, que possuem maior capacidade de arrecadação e gestão de recursos. Ele declara: “*O Orçamento participativo tem que vir de cima para baixo. (Federal, Estadual e Municipal), mas só cobra do municipal que não tem recursos; os recursos são só para manter a máquina pública*”.

Os autores Novaes e Santos (2014) exemplificam que, durante a gestão de Salvador (1993-1996), o orçamento participativo enfrentou desafios que levaram ao seu insucesso. Entre os principais fatores estavam a falta de interesse político em descentralizar decisões, mantendo o poder centralizado; problemas na articulação entre planejamento e orçamento, que dificultaram a execução das propostas; e a limitação de recursos financeiros, que inviabilizou a implementação das demandas aprovadas. Esses problemas evidenciam como a ausência de compromisso político, dificuldades de gestão e restrições orçamentárias podem comprometer processos participativos e frustrar o engajamento da população.

De acordo com a análise da Tabela 8, fatores como a falta de recursos humanos/técnicos, politização da participação cidadã, percepção dos servidores públicos sobre a complexidade do trabalho, aumento da carga de trabalho e as desigualdades socioeconômicas impactam negativamente a efetividade do orçamento participativo, conforme apontado pelos respondentes. A falta de recursos humanos/técnicos, ou seja, a insuficiência de uma equipe qualificada para gerenciar e operacionalizar as ações do orçamento participativo (média: 5,9), é uma barreira significativa que compromete a eficiência do processo. Essa limitação exige um maior investimento em capacitação, além da necessidade de uma estruturação mais robusta para viabilizar a implementação eficaz das ações do orçamento participativo.

Já a politização da participação (média 5,5), que se refere à situação em que a participação cidadã é realizada com fins políticos, gera o receio de que o orçamento participativo seja manipulado por interesses específicos. Esse fenômeno mina a confiança e gera conflitos entre os grupos envolvidos. Aliabadi e Mashayekhi (2019) apontam que o orçamento não é apenas uma ferramenta técnica de alocação de recursos, mas também um espaço de embates políticos, onde as decisões são moldadas pelas relações de poder e pela capacidade de negociação entre os envolvidos. Para o respondente 29 (7 anos de experiência),

o envolvimento da população nos processos participativos, como o orçamento participativo, é limitado em termos de número de participantes. Além disso, quando ocorre, muitas vezes é influenciado por interesses políticos. Ou seja, a participação tende a ser direcionada para atender objetivos partidários ou de grupos específicos, em vez de refletir as demandas gerais da comunidade: *“A participação da população é pequena e quando acontece tem viés político”*.

Ainda de acordo com a Tabela 8, a percepção dos servidores públicos indica que a participação cidadã torna o trabalho mais complexo e aumenta a carga de trabalho, o que pode gerar resistência, especialmente na ausência de apoio e treinamento adequados. O orçamento público é frequentemente visto como um processo técnico e complexo, destinado a especialistas, o que dificulta a inclusão efetiva da participação cidadã. Além disso, o envolvimento do público é considerado oneroso e demorado, o que justifica, em muitos casos, a limitação da participação popular na alocação de recursos (Guo; Neshkova, 2013).

As desigualdades socioeconômicas (média 4,2) podem, de fato, limitar a eficácia do orçamento participativo, ao dificultar a participação de grupos mais vulneráveis, que enfrentam barreiras como falta de tempo, transporte inadequado ou dificuldade de acesso à informação. Esse cenário resulta em um processo que nem sempre reflete as reais necessidades de toda a população, perpetuando a exclusão social. O respondente 30 (2 anos de experiência) destaca que as desigualdades socioeconômicas, que geralmente dificultam a participação de certos grupos nos processos participativos, podem ser mitigadas por meio da regionalização, que descentraliza o processo, dividindo-o em níveis locais ou regionais, facilitando o acesso das comunidades mais distantes. A vontade política de garantir a participação de todos também desempenha um papel fundamental, incluindo ações como o transporte gratuito para populações de áreas menos favorecidas: *“Desigualdades socioeconômicas são minimizadas pela regionalização e a vontade política de participação, dando ferramentas como o transporte”*.

As resistências ao orçamento participativo não devem ser encaradas unicamente como barreiras intencionais, mas como componentes inerentes a um processo organizacional natural. Elas refletem a interação complexa entre forças que buscam preservar a estabilidade e aquelas que impulsionam a mudança. Superar essas resistências exige a adoção de estratégias que favoreçam o entendimento mútuo, promovam a motivação compartilhada e adotem uma abordagem mais inclusiva, ajustada à realidade de cada organização (Mauro; Cinquini; Sinervo, 2019).

Os fatores que geram resistências ao uso de mecanismos de orçamento participativo nas Prefeituras Municipais estão intimamente relacionados à tensão entre a lógica burocrática e a lógica da participação popular. A lógica burocrática estabelece uma estrutura organizacional



pautada na padronização de processos, no cumprimento rigoroso de normas e procedimentos e na competência técnica dos servidores públicos. Essa abordagem visa garantir estabilidade e previsibilidade na administração pública, mas, ao se confrontar com práticas como o orçamento participativo, entra em conflito com a lógica de participação popular, que exige flexibilidade, abertura e interação direta com os cidadãos.

A introdução de mecanismos participativos desafia as estruturas tradicionais, criando um campo de tensão entre a busca por mudança e a necessidade de estabilidade. Enquanto a lógica burocrática prioriza o controle e a classificação, a lógica participativa valoriza a inclusão, o diálogo e a adaptação às demandas sociais. Nesse contexto, a resistência não deve ser vista apenas como uma barreira intencional, mas como uma consequência natural da interação entre essas duas lógicas organizacionais.

### ***Relação entre equipes do Governo e cidadãos***

A participação popular não implica, por si só, uma transformação profunda na cultura política de uma sociedade. Incluir os cidadãos nos processos de decisão política não é suficiente para mudar práticas enraizadas, como o autoritarismo e a desigualdade. Para que o processo seja realmente de participação popular, ele deve garantir a inclusão de todos, especialmente dos grupos mais vulneráveis, e resultar em mudanças concretas no poder e na forma de tomar decisões. Caso contrário, a participação pode ser apenas simbólica e não gerar transformações reais (Peres; Mattos, 2017).

A Tabela 9 apresenta a percepção dos respondentes sobre os impactos da participação cidadã no orçamento participativo, destacando melhorias na transparência, fortalecimento democrático e confiabilidade orçamentária como os efeitos mais reconhecidos. Apesar disso, a redução da corrupção aparece como o impacto menos valorizado, o que aponta para desafios na efetividade do processo em áreas que envolvem mudanças estruturais e profundas no poder político local.

Tabela 9 - Participação dos cidadãos

<b>Participação no orçamento participativo</b>	<b>N</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Aumenta a transparência no uso do dinheiro público	63	8,5	0	10	2
Cria um ambiente propício para promoção da democracia	63	8,3	0	10	2,6
Gera maior confiabilidade na informação orçamentária	63	7,3	0	10	2,7
Melhora a precisão da estimativa do orçamento público	63	6,3	0	10	3,2
Reduz a corrupção	63	6,2	0	10	3,3

Nota. (1) Pergunta utilizada no instrumento: “Em relação à participação dos cidadãos em iniciativas de orçamento participativo na minha prefeitura.”; (2) Os fatores da participação do orçamento participativo estão ordenados pela

---

média de forma decrescente; (3) o total de respondentes é referente a soma dos municípios que utilizam o orçamento participativo (42 respondentes) com os municípios que utilizaram, porém ocorreu o abandono (21 respondentes).

A Tabela 9 analisa as percepções de 63 respondentes sobre os benefícios da participação cidadã no orçamento participativo em suas prefeituras. A transparência no uso do dinheiro público é o impacto mais valorizado, com a maior média (8,5) e o menor desvio padrão (2,0), indicando um consenso significativo entre os participantes.

Conforme Guo e Neshkova (2013), a expansão do envolvimento público no orçamento traz benefícios como o aumento da transparência ao compartilhar informações importantes. Isso contribui para educar a população sobre a complexidade do orçamento, permitindo que os cidadãos participem de decisões mais representativas e fortaleçam a confiança no governo, promovendo um processo mais participativo, inclusivo e adaptado às necessidades reais da sociedade.

Na percepção do respondente 31 (32 anos de experiência), a execução orçamentária nos municípios tem se tornado mais madura, sendo favorecida por fatores como a disseminação de portais de transparência, que possibilitam o acesso público às informações financeiras, o controle exercido pelos Tribunais de Contas do Estado, que fiscalizam a legalidade e eficiência dos gastos públicos, e a fiscalização pela Câmara Municipal, que acompanha a aplicação dos recursos. O respondente afirma: *“Com a discriminação de portais de transparência, o controle pelos Tribunais de Contas do Estado e a fiscalização pela Câmara Municipal, a execução orçamentária já se encontra mais amadurecida”*.

A criação de um ambiente favorável ao crescimento democrático também obteve uma média elevada (8,3), destacando a importância do orçamento participativo na consolidação de práticas democráticas. Ao envolver o público em processos participativos, amplia-se a oportunidade para que um maior número de cidadãos expresse suas opiniões, contribua com ideias e influencie decisões que afetam diretamente suas vidas. Isso fortalece a democracia, tornando os processos de decisão mais representativos e inclusivos, conforme argumentado por Uittenbroek *et al.* (2019).

A afirmação de que a participação do cidadão cria um ambiente propício para o crescimento e desenvolvimento da democracia obteve uma média de 8,3, ligeiramente abaixo da primeira, mas ainda alta. O desvio padrão de 2,6 indica que, embora haja uma forte concordância quanto ao papel do orçamento participativo no fortalecimento democrático, as opiniões são um pouco mais variadas, o que pode refletir diferenças nas experiências de implementação ou nos contextos locais.

Para Uittenbroek *et al.* (2019), ao envolver o público geral em processos participativos, mais pessoas podem expressar suas opiniões, contribuir com ideias e influenciar decisões que impactam suas vidas. Isso fortalece a democracia ao tornar os processos de decisão mais representativos e inclusivos. Embora os autores citados acreditem que a participação pública fortalece a democracia, a percepção do respondente 32 (32 anos de experiência) é de que a participação dos cidadãos geralmente ocorre por meio de interesses políticos específicos: “*A participação dos cidadãos, via de regra, é por interesses políticos, visto a existência dos Conselhos já instituídos, Conselho de Educação, Saúde, etc.*”. Já o respondente 33 (29 anos de experiência) observa que a participação popular se concentra em demandas pontuais e locais, mas também destaca a dificuldade em ampliar essa visão para um planejamento mais abrangente e estratégico para a cidade como um todo:

Infelizmente a grande maioria do cidadão não tem a visão que a discussão do orçamento público não se limita a "EU", mas que precisam ser pensadas para a coletividade. Esta visão traz frustração a muitos participantes devido a demanda dele não poder em muitos casos ser atendida até por conflitar com os princípios da administração pública. (Respondente 33, 29 anos de experiência)

O respondente 34 (32 anos de experiência) aponta que, em sua percepção, a população prioriza demandas locais, mesmo quando já existe uma unidade ou serviço que atende à necessidade em um bairro próximo. Nesse caso, a reclamação pode não ser motivada pela carência real do serviço, mas pela percepção de que o benefício precisa estar mais próximo ou no próprio bairro, refletindo um senso de pertencimento e competitividade: “*Constata-se o bairrismo, pois pode haver uma unidade que já atenda as demandas, mas, a população pede porque é no bairro vizinho*”.

Na afirmação de que a participação dos cidadãos gera maior confiabilidade na informação orçamentária, obteve uma média de 7,3, indicando que, embora os respondentes reconheçam um impacto positivo na confiabilidade das informações orçamentárias, esse efeito é visto de maneira um pouco mais cautelosa, o que pode refletir a percepção de que a informação ainda pode ser limitada ou manipulada, dependendo da efetividade do processo participativo local. O desvio padrão de 2,7 sugere que essa percepção também é mais divergente.

Geobey, Campbell e Kearney (2023) afirmam que o orçamento participativo oferece benefícios como maior engajamento comunitário, educação cívica, fortalecimento da confiança no governo, eficácia dos serviços públicos e promoção da justiça social. No entanto, o seu

sucesso depende de uma implementação assertiva. Quando mal executado, pode gerar cinismo e desengajamento, frustrando expectativas e minando a confiança no governo.

Já as questões relacionadas à precisão do orçamento público e à redução da corrupção apresentam médias mais baixas. A questão da participação do cidadão que melhora a precisão da estimativa do orçamento público obteve uma média de 6,3 e o maior desvio padrão (3,2), indicando que, apesar do potencial do orçamento participativo, muitos respondentes não veem uma relação direta entre a participação cidadã e a melhoria da precisão orçamentária. Isso sugere uma percepção de que os processos participativos, embora positivos, não necessariamente alteram a qualidade técnica das estimativas orçamentárias ou o controle orçamentário.

A questão de a participação dos cidadãos reduzir a corrupção obteve a menor média (6,2), com o maior desvio padrão (3,3). Esse resultado sugere que, embora alguns respondentes acreditem que a participação popular pode ajudar a diminuir a corrupção, a maioria vê a relação entre participação e redução da corrupção de forma mais incerta. O alto desvio padrão revela uma grande variação nas opiniões, possivelmente devido à complexidade do tema corrupção, que não é facilmente combatido apenas por mecanismos participativos.

O orçamento participativo, quando bem planejado e aplicado com seriedade, traz benefícios significativos, como o aumento da transparência no uso dos recursos públicos e a redução da corrupção. Ele permite que os cidadãos acompanhem e influenciem diretamente as decisões orçamentárias, promovendo maior visibilidade sobre receitas e despesas, além de minimizar desvios. Além disso, a participação ativa da população atua como uma forma de fiscalização, dificultando práticas corruptas e fortalecendo a responsabilização dos gestores públicos. Assim, o orçamento participativo funciona como uma ferramenta para ampliar o controle social, fortalecer a confiança no governo e garantir práticas mais éticas (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2012).

A resistência à mudança, conforme a lógica burocrática, é visível nas tensões entre as equipes técnicas e a participação popular no orçamento participativo. A burocracia, com sua ênfase em formalidade e padronização, tende a repelir processos participativos que alterem a rotina de trabalho. Esse conflito é refletido nas percepções dos respondentes, que reconhecem benefícios como maior transparência, mas também apontam dificuldades em transitar para um planejamento mais coletivo e estratégico. A participação popular, muitas vezes motivada por interesses específicos, reforça a tensão entre as lógicas burocrática e participativa. Embora o orçamento participativo traga melhorias, sua efetividade depende de uma implementação

cuidadosa e adaptada às realidades locais, para evitar resistência e garantir transformações concretas.

## 5 CONCLUSÕES

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar as resistências percebidas pelos representantes municipais em relação à participação popular no orçamento participativo, buscando compreender como esses fatores influenciam a organização e a efetividade dos espaços de deliberação nos municípios brasileiros. Os resultados obtidos permitiram identificar que as resistências estão associadas a fatores institucionais, culturais e políticos, como a percepção do aumento da carga de trabalho, a falta de confiança na capacidade técnica dos cidadãos e o receio de perda de controle sobre o processo decisório.

O abandono do orçamento participativo reflete uma combinação de fatores interligados, destacando-se a baixa participação popular como o fator crítico mais relevante. Essa falta de engajamento é atribuída à frustração com a ineficácia na implementação das decisões e à ausência de esforços por parte da administração para engajar os cidadãos. Além disso, o impacto do ambiente político, especialmente das mudanças partidárias, contribui para a descontinuidade dessas iniciativas, reforçando a percepção de que o orçamento participativo é vulnerável a disputas políticas.

No caso das prefeituras que nunca utilizaram o orçamento participativo, a análise revela que a ausência dessa prática está diretamente relacionada à falta de comprometimento da gestão municipal, ao baixo engajamento da população e à fraca pressão social. Esses fatores refletem um contexto em que a participação cidadã não é priorizada e onde falta uma cultura política que valorize a inclusão da sociedade civil nas decisões orçamentárias. Além disso, a complexidade percebida do processo, o custo operacional e o tempo necessário para sua implementação também são barreiras significativas.

A análise dos elementos regulatórios presentes nos municípios destacou a fragilidade na institucionalização do orçamento participativo. Embora haja esforços pontuais, como a designação de servidores específicos e a existência de leis municipais, muitos municípios carecem de uma estrutura normativa robusta. A ausência de conselhos formais e regimentos internos reflete uma lacuna significativa, limitando a continuidade e a efetividade dessas práticas. Os processos participativos, embora diversos, ainda estão concentrados em audiências públicas tradicionais, com pouca exploração de métodos digitais e híbridos, o que demonstra a necessidade de modernização e maior inclusão digital.

A baixa destinação de recursos ao orçamento participativo e a centralização das decisões demonstram resistência à participação cidadã, enfraquecendo seu impacto. A falta de

regulamentação e de recursos fixos compromete sua credibilidade, evidenciando desafios estruturais na democratização orçamentária.

As decisões sobre políticas públicas e projetos mostram alinhamento entre as demandas locais e as prioridades administrativas, destacando o impacto positivo da participação cidadã. No entanto, a resistência das equipes técnicas em implementar e ampliar a autonomia dos cidadãos, bem como a consequente baixa participação popular nas audiências públicas, revelam desafios que ainda limitam a efetividade da participação nos mecanismos de orçamento participativo.

A resistência interna das administrações municipais também desempenha um papel relevante, refletida tanto na falta de interesse político em relação às restrições orçamentárias quanto no apoio limitado recebido pelo Legislativo. A alternância política e a politização da participação, por sua vez, demonstram que o orçamento participativo ainda está sujeito a dinâmicas de poder locais que podem fragilizar sua continuidade e agravar a instabilidade do processo. A percepção dos servidores públicos sobre o aumento da complexidade do trabalho e o impacto das desigualdades socioeconômicas reforçam a necessidade de uma abordagem mais integrada e inclusiva, que promova a capacitação técnica, o engajamento contínuo da população e a superação das barreiras estruturais à participação.

A análise das percepções sobre os benefícios da participação cidadã no orçamento participativo mostra que o processo é valorizado principalmente pela transparência no uso dos recursos públicos, o que fortalece a confiança na gestão governamental. No entanto, há desafios na aplicação prática, como a tendência de a participação se concentrar em interesses políticos e demandas localistas, limitando a visão estratégica do orçamento. Além disso, a participação ainda não é vista como uma solução significativa para melhorar a precisão orçamentária ou reduzir a corrupção, o que diminui a percepção de que a efetividade do processo depende de uma implementação mais eficaz e assertiva.

A pesquisa aponta que o conflito entre a lógica burocrática e a lógica da participação popular é um obstáculo para o orçamento participativo nos municípios. A lógica burocrática prioriza o controle e a eficiência, enquanto a lógica participativa busca a inclusão e a transparência. Esse conflito se reflete nas resistências dos servidores, que enfrentam aumento da carga de trabalho e percebem a perda de controle. Para superar essas barreiras, é necessário valorizar a participação cidadã e adotar práticas administrativas que equilibrem o controle estatal e a inclusão social, garantindo a efetividade do orçamento participativo.

As conclusões gerais indicam que essas resistências não são homogêneas, variando de acordo com o contexto institucional de cada prefeitura. Identificou-se que municípios com

histórico de gestão participativa tendem a apresentar menores níveis de resistência, enquanto em localidades onde a participação cidadã ainda é incipiente, há maior dificuldade em consolidar esses espaços. Além disso, constatou-se que a resistência pode ser tanto um obstáculo quanto um potencial catalisador para aprimorar os processos participativos, quando adequadamente gerida.

As Prefeituras Municipais podem adotar diversas estratégias para promover a participação popular no orçamento participativo, como a regulamentação do processo por meio de uma lei municipal, a exemplo das cidades de Belo Horizonte, Porto Alegre e Araraquara, garantindo sua continuidade e segurança institucional. Outra ação importante é a capacitação dos servidores públicos envolvidos no orçamento participativo, por meio de treinamentos que reforcem a importância da transparência e do engajamento comunitário, o que pode mitigar a resistência desses servidores.

No que diz respeito à comunicação e ao engajamento da população, as campanhas de mobilização são fundamentais para divulgar o orçamento participativo e convocar a população. A utilização de rádio, TV e redes sociais pode ampliar o alcance das informações. Além disso, a criação de plataformas digitais pode facilitar a participação, permitindo o envio de sugestões e o acompanhamento das decisões de forma acessível e transparente.

A publicação de relatórios sobre o desenvolvimento das decisões do orçamento participativo contribui para demonstrar o impacto da participação popular. Além disso, a divulgação antecipada da agenda pública das reuniões pode garantir previsibilidade e incentivar a presença da população nos encontros. A inserção de ferramentas de monitoramento cidadão, como aplicativos e sites específicos do orçamento participativo, pode permitir que a população acompanhe a execução dos projetos escolhidos, além de fiscalizar as ações da Prefeitura.

O incentivo à participação de diferentes formas pode contribuir para aumentar o engajamento popular, como a criação de selos de maior participação para cidadãos, estimulando a adesão ao orçamento participativo. Investir em programas de educação nas escolas municipais, envolvendo crianças e adolescentes, como ocorre na Prefeitura Municipal de Patos – PB, com o projeto Orçamentinho, pode ajudar a fomentar a cultura da participação desde cedo, estimulando as gerações futuras a exercerem a participação popular. Essas estratégias podem contribuir para reduzir as resistências institucionais e reforçar o compromisso da Prefeitura com a participação democrática no planejamento orçamentário.

As implicações e contribuições deste estudo são relevantes para o campo da gestão pública e da democracia participativa. O entendimento das resistências contribui para o desenvolvimento de estratégias que promovam uma cultura organizacional mais aberta à



participação cidadã. Além disso, o estudo oferece subsídios para a formulação de políticas públicas que considerem as especificidades locais e os desafios enfrentados pelos gestores públicos. Contribui para a literatura sobre orçamento participativo e governança pública ao identificar as razões do declínio de sua eficácia e da implementação desse instrumento de participação, podendo ajudar a delinear estratégias para revitalizar e fortalecer a participação cidadã no processo orçamentário.

A pesquisa apresenta algumas limitações. A coleta de dados, restrita a um período específico e dependente da disponibilidade dos respondentes, pode não captar integralmente a dinâmica das resistências ao longo do tempo. Além disso, um limitador importante foi a quantidade de respondentes. Apesar da quantidade de contatos realizados com representantes das Prefeituras Municipais, o número de respondentes foi limitado quando comparado ao total de municípios brasileiros, não refletindo, assim, a visão de todos os municípios.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que acompanhem a evolução das resistências institucionais em diferentes contextos. Também seria pertinente investigar, por meio de análises qualitativas, as percepções de outros atores envolvidos, como conselheiros municipais e representantes da sociedade civil, ampliando a compreensão sobre o tema. Investigar como experiências de orçamento participativo bem-sucedidas poderiam minimizar resistências à participação popular. Por fim, investigações comparativas entre municípios de diferentes regiões poderiam revelar padrões e especificidades que enriquecessem ainda mais o debate sobre o orçamento participativo no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo Perspect**, p. 40-47, 1996.
- ACERON, J. Pitfalls of Aiming to Empower the Bottom from the Top: The Case of Philippine Participatory Budgeting. Accountability Working Paper 4, April 2019, Washington DC, USA: **Accountability Research Center**, 2019.
- AFONSO, W. B. Citizens engaging government: Participatory budgeting in Greensboro, North Carolina. **Public Administration Quarterly**, p. 7-42, 2017.  
<https://doi.org/10.1177/0734914917041001>
- ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened?. **Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide**, p. 34-53, 2018.
- ALIABADI, F. J.; MASHAYEKHI, B.; GAL, G. Budget preparers' perceptions and performance-based budgeting implementation: The case of Iranian public universities and research institutes. **Management**, v. 31, n. 1, p. 137-156, 2019.  
<https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2018-0037>
- ARAÚJO, M.; BARP, W.J.; NUMMER, F.V. Evidências das disfunções na burocracia: um estudo sobre a implementação do módulo BAPM. **O Público e o Privado**, v. 17, n. 33, p. 243-268, 2019.
- AZEVEDO, R. R. de; CARDOSO, R. L.; CUNHA, A. S. M. da; WAMPLER, B. Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo nos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 3, pág. 349-372, 2022a. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210368>
- AZEVEDO, R. R. de; CARDOSO, R. L.; CUNHA, A. S. M., WAMPLER, B. O orçamento participativo e a dinâmica orçamentária no setor público. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 16, p. e193141-e193141, 2022b. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022b.193141>
- AZEVEDO, R.R. de; LINO, A. F. O distanciamento entre as normas de auditoria e as práticas nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 9-27, 2018.  
[https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v13i2.13665](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13665)
- AVRITZER, L. Democracia e espaço público na América Latina. **Imprensa da Universidade de Princeton**, 2009. <https://doi.org/10.1515/9781400825011>
- BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. Participatory budgeting as if emancipation mattered. **Politics & Society**, v. 42, n. 1, p. 29-50, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329213512978>

BARTOCCI, L.; GROSSI, G.; MAURO, S.; EBDON, C. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. **International Review of Administrative Sciences**, v. 89, n. 3, p. 757-774, 2023. <https://doi.org/10.1177/00208523221078938>.

BERNER, M. M.; AMOS, J. M.; MORSE, R. S. What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. **Public Administration Quarterly**, p. 128-163, 2011.

BERTELS, S.; LAWRENCE, T. B. Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. **Strategic Organization**, 2016, 14.4: 336-372. <https://doi.org/10.1177/1476127016641726>

BEZERRA, C. de P.; JUNQUEIRA, M. de O. Why has participatory budgeting declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 2, p. e0002, 2022. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>

BOONSTRA, B.; BOELENS, L. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. **Urban Research & Practice**, v. 4, n. 2, p. 99-122, 2011. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.579767>

BRAGA, M. C. A.; BRAGA, S. H. F. Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise. **Revista Hum@nae**, v. 3, n. 1, 2009.

BRASIL. IBGE. **Estimativas Demográficas**, 2021. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 16 jan. 2024

BRASIL. **Brasil Participativo**. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/programas/f/82/>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRUN-MARTOS, M. I.; LAPSLEY, I. Democracy, governmentality and transparency: participatory budgeting in action. **Public Budgeting in Search for an Identity**. Routledge, 2017. v.19, p.1006 - 1021. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243814>.

CABANNES, Y. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>

CAMÕES, M. R. D. S.; GOMES, A. D. O.; RIZARDI, B.; LEMOS, J. Os ciclos de engajamento no trabalho de servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 4, p. e2023-0061, 2023. <https://doi.org/10.1590/0034-761220230061>

CARLOS, E. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 131-154, 2006. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.26>

CHAGAS, A. T. R. O questionário na pesquisa científica. **Administração On Line**, v. 1, n. 1, p. 25, 2000

CICONELLO, A. Social participation as a democracy-consolidating process in Brazil. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. **Oxfam International**, p. 207-217, 2008.

CELLINI, M., ANTONUCCI, M. For the few and under specific conditions. Participatory budgeting in Milan: evidence from an online survey on PB participants in Italy's second largest city. **Contemporary Italian Politics**, v 14, p. 352 – 369, 2022. <https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2043426>.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, 2010. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3190>

COSTA, M. C.; GUARIDO FILHO, E. R.; GONÇALVES, S. A. Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 4, 2013. <https://doi.org/10.22277/rgo.v6i4.1109>

DAVIDSON, M. Participatory budgeting as democratization? The post-bankruptcy democratization of Vallejo, California. **City**, v. 27, n. 5-6, p. 942-961, 2023. <https://doi.org/10.1080/13604813.2023.2209450>.

DIAS, N.; JÚLIO, S. The next thirty years of participatory budgeting in the world start today. In: DIAS, N. **HOPE FOR DEMOCRACY 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Coedição 2018. Epopeia Records| Oficina coordination, 2018. P. 15-32

EBDON, C.; FRANKLIN, A. L. Citizen participation in budgeting theory. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 437-447, 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x>

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>

FOWLER JR, F. J. Survey research methods. **Sage Publications**, 2013.

FRANKLIN, A. L.; HO, A. T.; EBDON, C. Participatory budgeting in Midwestern states: Democratic connection or citizen disconnection? **Public Budgeting & Finance**, v. 29, n. 3, p. 52-73, 2009. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00936.x>

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

GEOBEY, S.; CAMPBELL, S.; KEARNEY, N. Testing participatory budgeting voting design: Two cases from the city of Kitchener. **Local Development & Society**, p. 1-20, 2023. <https://doi.org/10.1080/26883597.2023.2227359>

GERHARDT, T.; SILVEIRA, D. T. Estrutura do projeto de pesquisa. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: **Editora da UFRGS**, 2009. p. 67-90, 2009.

GONÇALVES, R. C. de M. G.; FREGONESI, M. S. F. do A.; MOREIRA, V. B. Respostas a lógicas institucionais conflitantes: um estudo da participação nos lucros e resultados. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 92, p. 70-94, 2020. <https://doi.org/10.1590/1984-9270924>

GRAÇA, L. da; RYNGELBLUM, A. L. A influência dos atores na definição de lógicas institucionais: Um exame dos gastos dos planos de saúde privados. **Revista de Administração de Empresas**, v. 64, p. e2022-0211, 2024. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020240105x>

GREENWOOD, R.; HININGS C. R. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**, v. 21, n. 4, p. 1022-1054, 1996. Doi: <http://doi.org/10.2307/259163>.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E.R; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. **Academy of Management Annals**, v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011. <https://doi.org/10.5465/19416520.2011.590299>

GUGLIANO, A. A. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 46, p. 51-69, 2004.

GUO, H.; NESHKOVA, M. I. Citizen input in the budget process: When does it matter most? **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 3, p. 331-346, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074012443588>

HE, B. Civic engagement through participatory budgeting in China: Three different logics at work. **Public Administration and Development**, v. 31, n. 2, p. 122-133, 2011. <https://doi.org/10.1002/pad.598>

HERSHKOWITZ, D.; KAHNG, A.; PETERS, D.; PROCACCIA, A. D. District-Fair Participatory Budgeting. **ArXiv**, 2021. [abs/2102.06115](https://arxiv.org/abs/2102.06115). <https://doi.org/10.1609/aaai.v35i6.16688>.

JAIN, P.; SORNAT, K.; TALMON, N. Participatory Budgeting with Project Interactions. **IJCAI**. 2020. p. 386-392. <https://doi.org/10.24963/ijcai.2020/54>.

KRAATZ, M. S.; BLOCK, E. S.; Organizational implications of institutional pluralism. **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**, v. 840, p. 243-275, 2008.

KRENJOVA, J.; RAUDLA, R. Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. **Halduskultuur**, v. 14, n. 1, 2013.

LANSBURY, M. A Tale of two cities: competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. **Academy of Management Journal**, v. 50, p. 289-307, 2007.

LAWRENCE, T. B.; PHILLIPS, N. From Moby Dick to Free Willy: macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields. **Organization**, v. 11, n. 5, p. 689-711, 2004.

LINO, A. F.; AQUINO A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de; BRUMATTI, L. M. From rules to collaborative practice: When regulatory mechanisms drive collective co-production. **Public Money & Management**, v. 39, n. 4, p. 280-289, 2019a. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592909>

LINO, A. F.; CARVALHO, L. B. de.; AQUINO, A. C. B. de.; AZEVEDO, R. R. de. A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 2019b, 53.2: 375-391. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170404>.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>

LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. S. Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, n.28, p. 716-749, 2023. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>

LÜCHMANN, L.; MARTELLI, C.G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). **Estudos de Sociologia**, v. 26, n. 50, 2021. <https://doi.org/10.52780/res.14726>

LÜCHMANN, L. H. H. Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 50, 2022. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2022.e86440>

MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. **A Inovação Democrática no Brasil**, v. 1, p. 129-156, 2003.

MARTINS, J. C. L.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MAURO, S. G.; CINQUINI, L.; SINERVO, L. M. Actors' dynamics toward performance-based budgeting: a mix of change and stability? **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-0068>

MAZZON, J. A. Using the methodological association matrix in marketing studies. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 17, n. 5, p. 747-770, 2018. <https://doi.org/10.5585/bjm.v17i5.4175>

MESQUITA, T. S.; AZEVEDO, R. R. de. Fóruns de accountability síncrona: a dinâmica interna das audiências públicas orçamentárias. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 799-822, 2023. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220122>

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**. V. 83, nº 2, p. 340-363, 1977.

MIGCHELBRINK, K.; VAN DE WALLE, S. When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials' Willingness to Use Public Participation. **Public Administration Review**, 2019. <https://doi.org/10.1111/puar.13138>

MÜLLER, I. D.; FEDOZZI, L. Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo. **Opinião Pública**, v. 30, p. e30113, 2024. <https://doi.org/10.1590/1807-0191202430113>

NABUCO, A.L.; MACEDO, A.L.; FERREIRA, R.N. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. **Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 139-155, 2009.

NADALIN, V.G.; AVELINO, D.P. de. O papel da participação popular na política urbana brasileira. Texto para Discussão, n. 2942, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2023. <https://doi.org/10.38116/td2942-port>.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 797-820, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121668>

O'CONNOR, C. A. Resistance: The repercussions of change. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 14, 6, ABI/INFORM Global p. 30, 1993.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional pressures. **Academy of Management Review**, v.16, n.1, p.145-179, 1991. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>

PERES, U. D.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 73, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v22n73.70274>.

REAY, T.; HININGS, C. R. Managing the rivalry of competing institutional logics. **Organization Studies**, v.30, n.6, p.629-652, 2009. <https://doi.org/10.1177/0170840609104803>

RENZIO, P.; SPADA, P.; WAMPLER, B. Paradise Lost? The Crisis of Participatory Budgeting is its Own Birthplace. **Internacional Budget**, 25 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/>>. Acesso em: 02 abr. de 2024

RÍOS, A. M.; BENITO, B.; BASTIDA, F. Factors explaining public participation in the central government budget process. **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 1, p. 48-64, 2017. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12197>

ROMANELLI, E.; TUSHMAN, M. L. Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test. **Academy of Management journal**, v. 37, n. 5, p. 1141-1166, 1994. <https://doi.org/10.5465/256669>

ROSSMANN, D.; SHANAHAN, E. Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. **Public Administration Review**, v. 72, n. 1, p. 56-66, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02480.x>

SAMPAIO, R.C. e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 937-958, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612152210>

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200007>

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, p. 187-207, 2002. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552002000100011>

SILVA, G. P. da; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos e avaliação do Orçamento Participativo. **Nova Economia. Belo Horizonte**, v. 16, n.3, p.423 - 451, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512006000300003>.

SILVA, M. F. G. da. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo: **Senac**, 2001.

SILVA, M. C. D.; CHACON, M. J. M.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; LOPES, J. E. D. G. Procedimentos metodológicos para a elaboração de projetos de pesquisa relacionados a dissertações de mestrado em Ciências Contábeis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 15, p. 97-104, 2004. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772004000300006>

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, p. 70-116, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE A. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. **International journal of urban and regional research**, v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008. <https://doi.org/10.1111/J.1468-2427.2008.00777.X>.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE G; ALVES M. L. Participatory budgeting worldwide. **Dialog Global**, n. 25, p. 1-93, 2013.

SIOPS. Dados Cadastrais - Contatos, 2020. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/consconselho.php> > Acesso em: 30 jun 2024

SPADA, P. **Conjunto de dados sobre orçamento participativo brasileiro: 1989 a 2012**. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/EDSNJS>. 2017.

SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. **Environment and Urbanization**, v. 13, n. 1, p. 159-184, 2001. <https://doi.org/10.1177/095624780101300112>



SOUZA, F. J. B. de; SILVA, S. A. M. Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? **Organizações & Sociedade**, v. 24, p. 195-215, 2017. <https://doi.org/10.1590/1984-9230811>

SOUZA, L. A. M. de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 245-285, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>

SOUZA, L. V. S.; PALASSI, M. P.; DA SILVA, A. R. L. Consciência política e participação no Orçamento Participativo em Cachoeiro de Itapemirim (ES, 2009-2012). **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 2, p. 161-172, 2015.

THORNTON, P. H.; OCÁSIO, W.; LOUNSBURY, M. **The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure**. OUP Oxford, 2012.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. **The Sage Handbook of Organizational Institutionalism**, v. 840, p. 99-128, 2008.

TOUCHTON, M., WAMPLER, B., SPADA, P. (2019). The digital revolution and governance in Brazil: Evidence from participatory budgeting. **Journal of Information Technology and Politics**, 16(2), 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>

UDDIN, S.; MORI, Y.; ADHIKARI, P. Participatory budgeting in a local government in a vertical society: A Japanese story. **International Review of Administrative Sciences**, 85, 490 – 505, 2019. <https://doi.org/10.1177/0020852317721335>.

UITTENBROEK, C. J.; MEES, H. L., HEGGER, D. L.; DRIESSEN, P. P. The design of public participation: who participates, when and how? Insights in climate adaptation planning from the Netherlands. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 62, n. 14, p. 2529-2547, 2019. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1569503>

WALTERS, L.C.; AYDELOTTE, J.; MILLER, J. Putting more public in policy analysis. In: *The Age of Direct Citizen Participation*. **Routledge**, 2015. p. 458-472.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>

WAMPLER, B. Participatory budgeting: Core principles and key impacts. **Journal of Public Deliberation**, 2012.

WAMPLER, B. The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should—Best Practices be Promoted. **International Budget Partnership**. <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/AdoptingParticipatoryDemocracy.pdf> (Accessed April 1, 2016), 2010.

WAMPLER, B.; TOUCHTON, M. Orçamento participativo: adoção e transformação. **Making All Voices Count Research Briefing**. 2017.

WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo, Pioneira, 5a. ed., 1987

WILKINSON, C.; BRIGGS, J.; SALT, K., VINES, J., FLYNN, E. In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in) accessibility in participatory governance. **Local Government Studies**, p. 1-20, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606798>

ZEPIC, R.; DAPP, M.; KRCCMAR, H. Participatory budgeting without participants: Identifying barriers on accessibility and usage of German participatory budgeting. In: **2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)**. IEEE, 2017. p. 26-35. doi:10.1109/cedem.2017.24

ZHANG, Y.; LIAO, Y. Participatory budgeting in local government: Evidence from New Jersey municipalities. **Public Performance & Management Review**, v. 35, n. 2, p. 281-302, 2011.

ZILBER, T. B. Institutional logics and institutional work: should they be agreed?. In: Institutional logics in action, Part A. **Emerald Group Publishing Limited**, 2013. p. 77-96. [https://doi.org/10.1108/S0733-558X\(2013\)0039AB007](https://doi.org/10.1108/S0733-558X(2013)0039AB007)

## APÊNDICE 1 – Documento de coleta de dados - questionário

### Questionário – Orçamento participativo

**Objetivo do questionário:** A pesquisa tem como objetivo primário investigar as resistências percebidas dos responsáveis nas Prefeituras Municipais em organizar os espaços de participação para que ocorra o orçamento participativo.

**Respondentes:** A coleta de dados será realizada por meio de questionário eletrônico para servidores públicos municipais que atuem com a contabilidade ou orçamento público em Prefeituras Municipais.

## DOCUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO

Prezado (a) respondente

Sou aluna do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia e esta pesquisa tem como objetivo aprofundar no entendimento sobre as iniciativas de orçamento participativo que as Prefeituras Municipais têm utilizado nos últimos anos.

As questões a seguir levarão no máximo 10 minutos. Caso tenha alguma dúvida sobre alguma questão ou deseje complementar as informações, existem campos específicos a cada questão.

Pode-se desistir ou interromper a participação nesta pesquisa a qualquer momento. As respostas serão tratadas de forma conjunta garantindo o sigilo e a confidencialidade. Você não será identificado.

Não há qualquer recompensa ou custo monetário por participação neste estudo. Os benefícios e vantagens em participar são indiretos, pois os resultados poderão contribuir para a ampliação de discussões sobre possíveis adoções de políticas públicas.

Para saber mais detalhes da pesquisa, clique no [link](#) abaixo para acessar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

.....

Agradeço antecipadamente a sua participação.

Welice Cícera Ribeiro

E-mail: [welice@ufu.br](mailto:welice@ufu.br)

## Página 1 – Informações gerais sobre uso do orçamento participativo

Essa página tem como objetivo captar informações gerais sobre o orçamento participativo em seu município.

1. Em relação às iniciativas de orçamento participativo em minha prefeitura, marque a opção mais adequada:

Atualmente, **utilizamos** em nossa Prefeitura Municipal alguma técnica de orçamento participativo

*(vai para página 4 – Processo de participação)*

Já utilizamos técnicas de orçamento participativo em nossa Prefeitura Municipal, mas esse **foi abandonado**.

*(vai para página 2 – Razão para o abandono do Orçamento Participativo)*

Nossa prefeitura **nunca utilizou** técnicas de orçamento participativo.

*(vai para página 3 – Nunca utilizou orçamento participativo)*

**Não sei responder** questões sobre essa temática.

*(Encerra o questionário)*

## Página 2 – Abandono do orçamento participativo

Essa página tem como objetivo entender porque ocorre o **abandono do orçamento participativo**, pela ótica dos servidores municipais que acompanharam a descontinuidade.

2. Na sua percepção, quais são os fatores que levaram ao abandono do orçamento participativo em sua prefeitura?

*Fatores de abandono. Escala: [entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância]*

<b>Fatores para o abandono:</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
<b>Perda de interesse</b> por parte da administração municipal (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Baixa proporção de execução orçamentária</b> de projetos decorrentes de iniciativas anteriores do orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Restrições orçamentárias</b> levaram à descontinuidade do orçamento participativo, para priorizar outros tipos de despesas (Novaes; Santos, 2014).	
Vinha ocorrendo uma <b>baixa participação da população</b> nas sessões do orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Falta de apoio dos funcionários públicos</b> que estão menos dispostos a interagir com os cidadãos (Migchelbrink; Van De Walle, 2019).	
<b>Falta de apoio dos funcionários públicos</b> por entenderem que o processo aumenta a quantidade de trabalho (Migchelbrink; Van De Walle, 2019).	

<b>Alternância política</b> na prefeitura que afetou o orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Falta de apoio do</b> Legislativo Municipal (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Falta de recursos humanos ou técnicos:</b> Insuficiência de equipe qualificada para gerenciar e operacionalizar as ações do orçamento participativo (Souza; Silva, 2017; Guo; Neshkova, 2013).	
<b>Falta de resultados concretos:</b> A percepção de que o orçamento participativo não resulta em melhorias visíveis ou benefícios para a comunidade (Uittenbroek <i>et al.</i> , 2019; Souza, 2001).	

Comente se desejar

[*questão optativa*]

**Lógica: vai para página 6 – relação entre equipes de governo e cidadãos.**

Página 3 – Nunca utilizou orçamento participativo

Essa página tem como objetivo entender as razões pela **não utilização do orçamento participativo** no município, pela ótica dos servidores municipais de Prefeituras que nunca utilizaram.

3. Em relação à **não utilização do orçamento participativo** em seu município, indique o grau de concordância para as afirmações a seguir.

*Afirmações .Escala: [entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância]*

<b>Afirmações:</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
O orçamento participativo é visto como um <b>processo complexo</b> em minha Prefeitura Municipal (Costa, 2010).	
Eu entendo que existe uma <b>falta de empenho por parte da administração municipal</b> em fortalecer mecanismos participativos em meu município (Novaes; Santos, 2014).	
A percepção comum na minha Prefeitura Municipal é que em nosso município existe <b>baixo engajamento</b> da população em ações de participação (Wilkinson <i>et al.</i> 2019).	
Falta de um <b>compromisso político real</b> de transferência de parte do poder decisório aos cidadãos (Peres; Mattos, 2017).	
A percepção que a participação do público é <b>dispendiosa</b> (Guo; Neshkova, 2013; Walters; Aydelotte; Miller, 2000).	
Eu entendo que a participação do público torna o processo muito <b>demorado</b> (Guo; Neshkova, 2013; Walters; Aydelotte; Miller, 2000).	
Tivemos <b>problemas na implementação</b> de orçamento participativo no passado, que levou à decisão de não realização de nova tentativa (Souza, 2001).	
<b>Falta de apoio do</b> Legislativo Municipal (Novaes; Santos, 2014).	

Não utilizamos porque <b>não tem sido uma prática comum</b> entre os municípios que geralmente nos espelhamos (Dimaggio e Powell, 1983).	
Não adotamos porque existe <b>baixa pressão pelo Tribunal de Contas</b> por mecanismos de participação como o orçamento participativo (Souza, 2001).	
Não adotamos porque existe baixa pressão social por mecanismos de participação como o orçamento participativo, como por exemplo, associações de bairros, observatórios movimentos sociais, universidades (Azevedo <i>et al.</i> , 2022; Wampler; 2003).	

Comente se desejar

*[questão optativa]*

**Lógica: vai para página 7 - características gerais do respondente.**

Página 4 – Processo de participação

Essa página tem como objetivo investigar como é o processo de participação em seu município.

4. Em relação ao **ambiente local**, quais **itens regulatórios sobre participação** a seguir seu município possui:

*[marcar quantos elementos julgar conveniente]*

- Lei municipal específica que regula o orçamento participativo.
- Regimento Interno do orçamento participativo.
- Conselho municipal do orçamento participativo formalmente instituído.
- Servidores específicos para acompanhamento da atividade.
- Secretaria Municipal de orçamento participativo (ou equivalente)
- Órgão/ departamento específico do orçamento participativo (exceto Secretaria Municipal).
- Outro (especifique)

Comente se desejar *[questão optativa]*

5. Dentre os **processos de participação** listados a seguir, quais processos listados a seguir têm sido utilizados em sua Prefeitura Municipal?

*Processos de participação. Escala: [entre 0 e 10, sendo 0 <não utilizado> e 10 <muito utilizado>]*

<b>Processos:</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
Audiências Públicas (Guo; Neshkova, 2013).	
Consultas Públicas (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2008) (Sampaio, 2016).	

Fóruns de participação (Dryzek, 2017) (Baiocchi; Ganuza, 2014).	
Fóruns ou mecanismos tecnológicos de participação digital, como votação em projetos pré-determinados (Sampaio; Maia; Marques, 2010).	
Assembleias regionais (Novaes; Santos, 2014).	
Plenárias sub-regionais, plenárias regionais e plenárias temáticas (Silva; Carvalho, 2006).	
Reuniões com associações comunitárias para decisões e para aconselhamento ao cidadão (Ríos; Benito; Bastida, 2017; Souza, 2001).	
Reuniões públicas (Baiocchi; Ganuza, 2014).	
Participação por meio de linhas diretas de telefone destinadas a contatos pelos cidadãos, como votação em projetos (Guo; Neshkova, 2013).	
Participação por meio do uso de métodos mistos, ou seja, processos com fases online e presencial realizado por meio de Fóruns de participação presencial e digital (e-participação) (Sampaio, 2016).	
Modelo de delegação – em geral os cidadãos podem participar fazendo propostas em um primeiro estágio, enquanto delegados participam de reuniões locais e deliberam em um segundo estágio (Sintomer; Herzberg; Rocke, 2008).	

Comente se desejar

[questão optativa]

6. Qual é a **proporção de recursos orçamentários** destinado a deliberações nas instâncias de orçamento participativo? [ ]

(em percentual estimado do orçamento total. Se não houver uma proporção destinada, informe zero. Comente, por favor)

7. Quais **tipos de decisões** são levadas às instâncias de orçamento participativo?

Instâncias do orçamento participativo. Escala: [entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância]

<b>Decisões do orçamento participativo</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
Ocorre a <b>decisão sobre as regras gerais</b> sobre como se dará a participação, ou seja, a definição geral de como o processo do orçamento participativo será realizado é construída em conjunto com a sociedade.	
Ocorre a <b>priorização ou escolha entre projetos / ações</b> , como por exemplo construir uma creche ou reformar uma unidade de saúde (Ríos; Benito; Bastida, 2017; Wilkinson <i>et al.</i> , 2019).	
Ocorre uma discussão sobre <b>definição de políticas públicas</b> , desde educação e saúde até segurança pública, meio ambiente, economia e assistência social (Guo; Neshkova, 2013).	
Há um estabelecimento de <b>metas não financeiras</b> que são relacionadas a questões sociais, metas ambientais, entre outras (Guo; Neshkova, 2013).	
Em nosso município há <b>deliberação e tomada de decisão</b> sobre a alocação de <b>fundos públicos</b> (Wilkinson <i>et al.</i> , 2019).	
Nosso município fornece <b>sugestões e recomendações</b> para o próximo ciclo orçamentário (Guo; Neshkova, 2013).	

Deliberação apenas sobre <b>parte dos recursos com foco exclusivo para investimentos</b> (Silva; Carvalho, 2006).	
<b>Votações</b> em ações <b>previamente definidas</b> pelo Governo (Sampaio; Maia; Marques, 2010).	

Comente se desejar

[*questão optativa*]

#### Página 5 – Resistências à participação

Objetivo: captar, na percepção dos respondentes, quais variáveis afetam a resistência na adoção de mecanismos de participação na Prefeitura Municipal em que atua.

8. Na sua percepção, **quais são os fatores que podem levar a resistências** no uso de mecanismos de participação como o orçamento participativo em prefeituras?

*Escala: [entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância]*

<b>Fatores para a resistência:</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
<b>Falta de interesse</b> por parte da administração municipal (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Baixa proporção de execução orçamentária</b> de projetos decorrentes de iniciativas anteriores do orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Restrições orçamentárias</b> dificultam alocação de recursos para o orçamento participativo, para priorizar outros tipos de despesas (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Baixa participação da população</b> nas sessões do orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Os servidores públicos</b> entendem que a participação <b>umenta a quantidade de trabalho</b> (Migchelbrink; Van De Walle, 2019).	
<b>Os servidores públicos</b> entendem que a participação torna o trabalho mais complexo (Migchelbrink; Van De Walle, 2019).	
<b>Alternância política</b> na prefeitura que afeta mecanismos de participação como o orçamento participativo (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Falta de apoio</b> do Legislativo Municipal (Novaes; Santos, 2014).	
<b>Falta de recursos humanos ou técnicos:</b> Insuficiência de equipe qualificada para gerenciar e operacionalizar as ações do orçamento participativo (Souza; Silva, 2017).	
<b>Falta de resultados concretos:</b> A percepção de que o orçamento participativo não resulta em melhorias visíveis ou benefícios para a comunidade	
A participação do cidadão é realizada com <b>finalidade política</b> (Souza, 2001).	
Em nosso município as <b>desigualdades socioeconômicas</b> tendem a inibir a eficácia da participação de certos grupos de pessoas (Souza, 2001).	

Comente se desejar

[*questão optativa*]



Página 6 – Relação entre equipes do Governo e cidadãos

Essa página tem como objetivo captar a percepção dos **servidores públicos** sobre as instâncias participativas de discussão do orçamento público.

9. Em **relação à participação dos cidadãos** em iniciativas de orçamento participativo na minha prefeitura, informe seu grau de concordância às afirmações a seguir.

*Participação do orçamento participativo. Escala: [entre 0 e 10, sendo 10 a maior concordância]*

<b>Afirmações:</b>	<b>Concordância (entre 0 e 10)</b>
A participação dos cidadãos gera <b>maior confiabilidade</b> na informação orçamentária (Wilkinson <i>et al.</i> , 2019).	
A participação dos cidadãos <b>aumenta a transparência</b> no uso do dinheiro público (Sintomer; Herzberg; Roche, 2008).	
A participação dos cidadãos <b>reduz a corrupção</b> (Sintomer; Herzberg; Roche, 2008).	
A participação do cidadão <b>melhora a precisão</b> da estimação do orçamento público (Silva; Carvalho, 2006; Guo; Neshkova, 2013).	
A participação do cidadão cria um <b>ambiente propício</b> para crescimento e desenvolvimento da democracia (Silva; Carvalho, 2006).	

Comente se desejar

*[questão optativa]*

Página 7 – Características gerais do respondente

Esse bloco tem como objetivo identificar o **perfil dos respondentes**.

10. Qual seu município?

11. Unidade da federação?

12. Qual o tipo de órgão você está vinculado (a) no município?

- Prefeitura Municipal
- Câmara Municipal
- Empresa Pública
- Autarquia / Fundação
- Sociedade de Economia Mista
- Não sou servidor público
- Outra entidade (especifique)

13. Para cada área a seguir, especifique sua formação:

*(Caso necessário, selecione mais de uma opção)*

<b>Formação</b>	<b>Técnico</b>	<b>Superior</b>	<b>Especialização</b>	<b>Mestrado/doutorado</b>
Administração				
Contabilidade				
Direito				
Economia				
Outra formação				

14. Sobre sua carreira e função, indique: Anos de atuação no setor público [*independente da função*]: [ ]

15. Seu vínculo em relação à Prefeitura é:

*(indique a opção)*

- concursado
- comissionado
- funcionário de uma empresa contratada
- emprestado de outro órgão
- comissionado
- Outro: \_\_\_\_\_