

IV PROGRAMA LATINO-AMERICANO EM GOVERNABILIDADE, GERÊNCIA
POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA – CAF / FGV

**TRANSPARÊNCIA, GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E EFICIÊNCIA
NO SETOR PÚBLICO**

Grupo: Amanda Soares de Brito, Layna Aparecida Bueno Ghirardello
Tambucci, Natasha Shessarenko Fraife Barreto, Thaissa Moraes Grossmann e Vera
Regina Martins De Oliveira

São Paulo, 24 novembro 2020

Sumário

Sumário Executivo	2
1. Definição do problema	2
2. Objetivos do trabalho	3
3. Contexto: transparência pública	4
3.1 Eficiência, transparência orçamentária e participação política	5
3.2 Orçamento participativo - desafios no Brasil	8
3.3 Orçamento participativo - exemplos de utilização em países estrangeiros	8
4. Forças impulsionadoras e restritivas na Transparência Orçamentária	9
4.1 Forças impulsionadoras	9
4.2 Forças restritivas	11
5. Stakeholders	11
5.1 Modo de análise de stakeholders	12
6. Visão de Futuro	14
7. Proposta de estratégia	16
7.1 Quem é nosso usuário	17
7.2 Fases do Projeto / Calendário de Execução	18
8. Custos do Projeto	19
9. Conclusão	20
Referências e Bibliografia	21

Sumário Executivo

O objetivo do presente trabalho é propor um instrumento que permita uma maior transparência do orçamento público para cidadãos e gestores públicos, como boas práticas a serem seguidas e compartilhadas em diversos grupos. Isso será feito por meio de uma pesquisa sobre ferramentas de apoio para compreensão do orçamento público como forma a torná-lo mais transparente para jovens de 19-35 anos, de comunidades do Estado do Rio de Janeiro. Como solução encontrada para o problema mencionado, o grupo propõe a criação de uma cartilha explicativa, trazendo informações de fácil acesso, adequada à linguagem e contexto de distintos grupos de cidadãos, permitindo ambientes (virtuais) de interação e debate. Para uma melhor compreensão das necessidades do público-alvo, o grupo sugere fazer imersão com o mesmo, com o intuito de entender qual linguagem mais conectada com a sua realidade. Além disto, o projeto visa parceria com ONGs locais para se comunicar com público-alvo e ajudar a Organização à disseminar informações relevantes para a mesma em diferentes grupos. Esse trabalho é um passo para estimular essa maior transparência por parte do governo, e para fortalecer as escolhas do cidadão via a disponibilização de ferramentas.

Palavras-chave: transparência; orçamento público; participação social; eficiência.

1. Definição do problema

A participação social é essencial para se alcançar uma democracia representativa, e para que ela ocorra de uma maneira acessível à diversos grupos da sociedade, é necessário que sejam criados instrumentos institucionalizados que permitam uma maior interação e acompanhamento por parte do cidadão na gestão pública. Há uma demanda para que se ocorra a capacitação de agentes públicos e da população em relação às ferramentas disponibilizadas, para que possamos alcançar um manuseio eficaz das mesmas e uma maior integração no modo de utilização destas ferramentas como um meio de expressão e participação do cidadão na política.

Vale ressaltar que a publicidade está prevista como princípio que rege a Administração Pública no Brasil, no caput do Art. 37 da Constituição Federal, que prevê, ainda, no parágrafo único do Art. 70, o dever de prestação de contas nos seguintes termos:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A transparência também teve outros marcos infralegais, tais como a Lei Complementar 131, também conhecida como Lei da Transparência, sancionada em 2009 pelo ex-presidente Lula, a qual obriga os municípios, estados e a união a divulgarem seus gastos em tempo real. Estes dados incluem receitas, despesas, fornecedores, programas, ações e projetos com a intenção de permitir acesso e análise de possíveis desperdícios ou gastos indevidos. Por outro lado, as ações governamentais voltadas para o combate ao COVID 19 evidenciam uma dificuldade não só na construção de ações gestionárias, que se apresentam pouco articuladas, mas principalmente na comunicação das informações e ações realizadas para com a população.

Por esse motivo, consideramos dentro do grupo, os seguintes desafios em relação às informações orçamentárias:

- A publicação do orçamento público de forma ininteligível à população em geral;
- A publicação de orçamentos públicos com uma linguagem estritamente técnica, que acaba por inviabilizar a concretização da transparência dos números apresentados, visto que por conta da maneira como as informações são apresentadas os diferentes stakeholders envolvidos enfrentam dificuldades em entender as informações dispostas, o que acaba por inviabilizar o acompanhamento do mesmo por estes stakeholders;
- Encontrar exemplos de boas práticas orçamentárias nos diferentes estados brasileiros e análises e avaliações da efetividade dessas boas práticas na visão de diferentes stakeholders.

Nosso projeto visa, a partir da análise do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, propor ferramentas que permitam maior transparência e acompanhamento mais acurado de gastos e receitas governamentais por parte de jovens de comunidades no Estado do Rio.

2. Objetivos do trabalho

O objetivo do presente trabalho é propor instrumentos que permitam uma maior transparência do orçamento público para cidadãos e gestores públicos, como boas práticas a serem seguidas e compartilhadas em diversos grupos. Isso será feito por meio de uma pesquisa propositiva sobre ferramentas de apoio para uma maior compreensão do orçamento público como forma a torná-lo mais transparente aos diversos stakeholders existentes, por meio da análise do orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

Entre os principais objetivos do trabalho se encontram:

- Elaborar ferramenta de transparência orçamentária de fácil acesso e compreensão pela sociedade;
- Criar uma cartilha que traduza termos de orçamento para o público geral, com um olhar para previsão orçamentária, linhas de orçamento e gastos efetivos por período.
- Demonstração de resultado do governo, tendo como exemplo o Estado do Rio de Janeiro.

A escolha da cartilha como instrumento principal decorre da acessibilidade ao público alvo, considerando as condições socioeconômicas que podem impactar na qualidade de acesso à internet.

O tema geral do trabalho tem foco na transparência orçamentária e tradução de termos técnicos como meio para promover a accountability do governo, assim como via pesos e contrapesos garantir a maior eficiência nos gastos públicos e acompanhamento de investimento em política social. Nesse sentido, exploraremos ferramentas de transparência governamental com foco em alocações orçamentárias no Estado do Rio de Janeiro

3. Contexto: transparência pública

A Constituição de 1988 obriga os municípios a utilizar na elaboração das leis orgânicas o princípio da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII) e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), em seu artigo 44, determina que a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O Estatuto da Cidade ainda especifica que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas.

O orçamento participativo é um instrumento utilizado pela esfera pública de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais para assuntos locais, através de processos de participação da comunidade.

A demanda por transparência na gestão pública adquiriu maior visibilidade a partir das manifestações contra o aumento do valor do transporte público no Brasil, em 2013. Estas, assim como os movimentos subsequentes, revelaram demandas da população para com o governo e as políticas desenvolvidas no país por uma participação social mais ativa, por maior clareza nas prestações de contas públicas e ações do governo, e por mais eficiência na gestão pública. Entretanto, estes mesmos atos, demonstraram por parte da população uma defasagem no entendimento do cenário político, das competências das diferentes esferas de governo, e da construção e importância das políticas públicas brasileiras.

Recentemente, no contexto da Covid-19, temos visto denúncias de compras superfaturadas e mau uso do dinheiro público, denúncias que se tornam possíveis devido à transparência exigida nas compras governamentais, o que permite verificar os valores pagos e apontar irregularidades.

Adicionalmente, a pandemia e seus efeitos econômicos contribuem para uma crise de arrecadação de impostos, o que traz à tona questionamentos sobre o que deve ser priorizado por gestores públicos em um contexto de crise sanitária, fiscal e social profundas. Como podem os diferentes entes federativos salvaguardar a população, destinar orçamento corretamente e manter as finanças sob controle?

Essas são decisões complexas, cujas repercussões serão sentidas de modo profundo pela população ao longo dos próximos meses e, talvez, anos. O quanto a população será informada ou conscientizada sobre as decisões tomadas, ou participará dessas decisões, é discutível.

Existem vias de representação de interesses, via partidos, associações civis, e demais atores que atuam na agenda de políticas públicas; há diferentes instrumentos de acompanhamento, organizados por associações empresariais e terceiro setor, dentre outros, que permitem às partes interessadas acompanhar pautas específicas. Há, porém, um grande desafio no Brasil em transparência e entendimento de orçamentos públicos.

Parte desse problema se refere à própria complexidade da gestão pública, com as peculiaridades da federação e consequente interação entre alçadas federal, estadual e municipal, suas diferentes competências, fontes de renda, e linhas de despesa. Adicionalmente, a quantidade de informação, as diferentes leis e regulamentos, diferentes níveis de decisão são desafios para gestores e cidadãos, criando por parte de gestores decisões que se mostram ineficientes ou mesmo impróprias (como no caso de alocação incorreta de verba) e por parte dos cidadãos desconhecimento e desconfiança em relação à gestão pública.

Esse cenário abre oportunidade para o desenvolvimento de um trabalho que aumente o entendimento da sociedade civil sobre a elaboração e apresentação do orçamento público do Estado do Rio de Janeiro. Para que se tenha um aproveitamento completo destas ferramentas, além de disponibilizadas de forma acessível, as mesmas necessitam de um material de apoio que capacite os diferentes grupos em relação ao seu manuseio e acompanhamento dos dados públicos disponibilizados nestes meios.

Desse modo, se possibilitaria não apenas uma compreensão dos dados fornecidos, mas também uma compreensão holística da atual conjuntura política, social e econômica aos quais os dados pertencem, capacitando uma análise crítica destes dados por parte da população.

Assim, no tocante à matéria orçamentária, sem que ocorram publicações de orçamentos públicos de forma transparente, objetiva, compreensível e que permitam uma análise da conjuntura do cenário em que estes orçamentos estão inseridos, não será possível uma maior compreensão por parte da sociedade civil de como acompanhar os gastos públicos como forma a incentivar práticas mais eficientes e transparentes.

3.1 Eficiência, transparência orçamentária e participação política

Um dos grandes desafios em gestão pública é garantir a eficiência na alocação de recursos, sem diminuir a eficácia e efetividade dos projetos executados. São conceitos que devem ser complementares, e não competirem entre si.

De acordo com Meijer (2013), a Transparência , quanto ao ambiente público, significa disponibilizar informações para agentes externos interessados no assunto tratado, com o intuito de melhorar a compreensão das ações tomadas pelos governantes. E, conforme Abreu, Gomes e Alfinito (2015), complementam, essas informações precisam ser dispostas de uma maneira direta e com respaldo legal, para que seja assegurado sua aplicabilidade imparcial, igualitária e contínua.

Já o termo Eficiência, de acordo com Machado Júnior (2008) , diz respeito a ação de proporcionar bens e serviços de alta qualidade por meio de custos benéficos, onde o principal propósito da ação é o estímulo ao aprimoramento de instrumentos e técnicas que auxiliem a avaliação e formulação de Políticas Públicas. Para Santos (2004, p. 6), “maior abertura e compartilhamento de informação torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a accountability dos governos e reduz o âmbito da corrupção”. O que pode ser traduzido como: quanto mais oportunidades os cidadãos poderem tiverem de analisar os seus governantes, mais estes estão agindo em prol a sociedade como um todo, e maior será a accountability desse governo.

Em relação ao termo accountability , de acordo com Matias-Pereira (2012), este termo é a definição de uma série de ferramentas e processos que levam os governantes de um Estado à prestar contas dos resultados e desdobramentos de suas ações perante à sociedade, garantindo assim o compartilhamento das políticas públicas que estão sendo implementadas e o nível de transparência gerado.

A administração pública moderna foi desenvolvida para promover a separação entre interesses individuais e comunitários, e garantir a isonomia no trato público. Nesse sistema, se torna essencial garantir que o gestor público atue de modo ilibado, prezando pelo interesse público (do modo como ele seja definido pela administração na qual está inserido). Assim, são criados regras e controles para assegurar o funcionamento da máquina pública, e órgãos de controle para fiscalização. Além de

ajudar a melhorar a governança, têm impacto no desenvolvimento econômico de uma localidade por focar o bem-estar de camadas mais pobres da população.

Porém, nessa organização surgem problemas: engessamento de decisões, ineficiências por conta do modelo de compras, embates entre diferentes partes do governo e o desafio em mostrar resultados. O cidadão, beneficiário do governo e seu financiador, por meio do pagamento de impostos, se torna mais um objeto da política pública do que seu sujeito principal e instigador. Um exemplo desse distanciamento é o censo realizado pelo IBGE no Município do Rio de Janeiro em 2019, no qual se tinha uma população estimada de 6.718.903, ocupando o segundo lugar de município mais populoso do Brasil. Ainda assim, de acordo com o Portal da Transparência do Rio, em 2017, apenas 769 demandas de pedidos de informação pública foram feitos, sendo 712 via 1746 e 57 via ouvidoria (processos físicos). De acordo com o levantamento de temas apresentado no relatório anual de 2017, os temas mais solicitados foram: Conselhos Municipais e das empresas municipais com 14%, mobilidade urbana com 12%, contratos com 9% e licitações com 8% dos pedidos. O orçamento aparece como oitavo tema mais solicitado com 4% dos pedidos. Os solicitantes foram identificados como 406 homens, 280 mulheres, 57 não informados e 26 pessoas jurídicas. Com base nestes números podemos notar pouco engajamento da população por buscar informações públicas seja por pouco incentivo a esta cultura política seja por dificuldade de acesso e compreensão dos dados e informações disponíveis.

Essa situação gera um espaço de não entendimento entre a atuação do Estado e a percepção do cidadão. A disposição e disponibilização da prestação de contas por parte do ente público, ou seja, a escolha do formato, nomenclaturas e plataformas pelas quais o Estado disponibiliza as informações de gastos públicos aos diferentes grupos da sociedade civil, faz com que o Estado se torne mais autorreferenciado, aprofundando o problema.

Adicionalmente, há o desafio de publicar as informações com regularidade. Ao acessar o site da prefeitura do Rio de Janeiro para ter informações dos relatórios de transparência fiscal, que permite uma visão analítica das receitas e despesas de cada período constituindo ferramenta de transparência das contas públicas municipais, o último relatório que consta no site refere-se ao 3o quadrimestre de 2013.

Isso se constitui um problema maior na relação cidadão - Estado à medida em que um número grande de escândalos de corrupção vêm sendo revelados pela mídia e por meio de ações anticorrupção, desde a Lava-Jato até os mais recentes nas compras de testes da Covid-19. Esses casos, além de diminuir a confiança do cidadão na administração pública, evidenciam de forma clara, para toda a população, as falhas que vêm ocorrendo por parte do Estado em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

Hoje, de acordo com o Portal da Transparência, o Brasil possui um total de 1.131.820 servidores públicos ativos trabalhando para a movimentação e funcionamento do Estado. Em uma pesquisa rápida, podemos verificar que há pelo menos 50.000 acusações judiciais e extrajudiciais no Ministério Público Federal (MPF) contra servidores públicos por má gestão e falta de transparência de informações e dados

orçamentários - mais de vinte mil são ações judiciais. Ou seja, ao menos 4% dos servidores públicos estão sendo acusados e investigados por não serem claros quanto a gastos públicos e por ações de gestão ineficientes. A esses problemas se soma o custo econômico: um estudo publicado em 2019 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estima que o Brasil perde por ano U\$ 68 bilhões devido a gastos públicos ineficientes.

O problema se mostra complexo, tanto em termos de eficiência de gestão quanto em questões de transparência orçamentária dos gastos realizados. O conceito de accountability da gestão pública, ao exigir que o governo preste contas e se torne responsável perante a população, fornece meios de favorecer o monitoramento das ações, promovendo assim um canal de comunicação entre sociedade e gestão.

Um outro conceito que contribui para a aproximação entre Estado e cidadão é o da gestão participativa. No exemplo de orçamentos, há exemplos interessantes de orçamento participativo, em municípios brasileiros e em outros países, que serão detalhados a seguir.

3.2 Orçamento participativo - desafios no Brasil

De acordo com pesquisas realizadas por diversos autores na área, a criação da prática do Orçamento Participativo (OP) se deu na década de 1960 no Brasil, em Pelotas (RS). A partir desta iniciativa, inúmeras cidades passaram a implementar projetos similares. Um dos exemplos pioneiros mais notórios no Brasil, por conta da eficiência na implementação do projeto para aumento da participação social, foi em 1989 em Porto Alegre, por meio do Partido dos Trabalhadores.

A prática do orçamento participativo se tornou uma prática utilizada não apenas no Brasil, mas também no cenário internacional. Atualmente o Orçamento Participativo é utilizado em mais de 2.500 cidades ao redor do mundo. Este processo é complexo e requer articulações entre diversos stakeholders.

Um exemplo interessante de orçamento participativo ocorre no município de Bauru, no estado de São Paulo. Nesse modelo, são realizadas reuniões nos diversos bairros da cidade a partir das quais são criadas sugestões de gastos públicos que são depois levadas ao poder executivo. No orçamento participativo no modelo proposto por Bauru, os munícipes acompanham se as sugestões realizadas foram efetivamente cumpridas por meio de uma tabela que mostra à população o que havia sido solicitado, o que o governo municipal realizou, e o que não foi realizado.

Importante ressaltar que embora a transparência fiscal não garanta um orçamento participativo, ela é condição indispensável para que o engajamento social na elaboração do orçamento:

“Nota-se, portanto, que o aperfeiçoamento da transparência é essencial para o desenvolvimento do controle social no ambiente público. Pois, somente dessa forma, a sociedade civil organizada e

o cidadão terão meios adequados para o exercício de uma participação cidadã na gestão pública.”

Temos também o exemplo do Município do Cabo de Santo Agostinho, no estado de Pernambuco, que desenvolveu o Programa de Orçamento Participativo. Ele foi pensado pela gestão municipal da época como um movimento em direção à uma ruptura com o patrimonialismo, e difundiu uma gestão descentralizada, principalmente pelo investimento da gestão em produzir informações básicas sobre a formulação da peça orçamentária garantindo possibilidade de participação efetiva da comunidade.

3.3 Orçamento participativo - exemplos de utilização em países estrangeiros

Atualmente no cenário internacional, o Orçamento Participativo é utilizado e implementado em países como França, Espanha, Suécia, Noruega, Polônia, entre outros.

O interesse inicial pela aplicação da prática se deu não apenas pelo fato de que seria possível realizar distribuições de receitas com a participação da própria população em si, mas também devido ao fato de que esta prática permite uma experiência democrática direta inédita até então.

4. Forças impulsionadoras e restritivas na Transparência Orçamentária

Para entender como os principais atores envolvidos na elaboração e na implementação dos orçamentos públicos são direcionados e pressionados a tomarem certas decisões durante o seu processo de elaboração, é necessário entender quais são os fatores existentes no ambiente externo à tomada de decisão que impulsionam ou restringem os atores a optarem por orçamentos mais diretos e transparentes. De acordo com Kurt Lewin, em seu livro "Teoria de Campo em Ciência Social" (1965), existe um campo dinâmico, o qual interconecta os seres humanos à toda a sequência de fatores que estão ocorrendo a sua volta, ou seja, é possível explicar a motivação do comportamento de atores diversos em uma situação, baseando-se nos fatores que impulsionam e restringem a tomada de decisão dos mesmos. Lewin aponta que, por meio da Teoria de Campo, é possível entender que o ser humano não depende somente do passado, ou do futuro, mas sim, de um campo dinâmico no momento atual. Essa teoria se baseia em duas principais fundamentações:

1. O comportamento humano é derivado da totalidade de fatos coexistentes; e
2. Esses fatos coexistentes têm o caráter de um campo dinâmico, no qual cada parte do campo depende de uma inter-relação com as demais outras partes.

Esses fatos e eventos apresentam um campo dinâmico de forças, nos quais estes têm uma inter-relação com os demais, influenciando e sendo influenciado por eles. Nesta

linha de pensamento, podemos definir duas principais categorias que instigam a tomada de decisão por parte dos diferentes atores: 1. Forças impulsionadoras - acontecimentos externos que impulsionam positivamente para a execução das estratégias definidas durante uma tomada de decisão; e 2. Forças restritivas - acontecimentos que podem inibir ou restringir a execução das estratégias definidas em uma tomada de decisão.

Para o presente trabalho, optamos por fazer uma análise das forças impulsionadoras e restritivas referentes a execução de orçamentos públicos transparentes pelo Estado do Rio de Janeiro, visto que os últimos governantes deste Estado desde o período de redemocratização foram acusados por estarem envolvidos em esquemas de corrupção, ligados a má execução e corrupção nos orçamentos e verbas públicas. Atualmente o Estado do Rio está passando por conflitos desde éticos, à insegurança e calamidade na área da saúde.

4.1 Forças impulsionadoras

Ao se propor um projeto de transparência orçamentária, que requer investimento financeiro e de recursos humanos, é importante entendermos os fatores que nos levam a entender esse tema como prioritário.

Desse modo, os fatores externos ao governo que servem de apoio para a execução desse tema seguem listados abaixo:

- Críticas à falta de transparência nos gastos relacionados à Olimpíadas 2016 no Estado do Rio de Janeiro;
- Propiciar dados para debates em priorização de gastos públicos, como um exemplo, a falta de merenda nas escolas públicas do Rio de Janeiro;
- Atual valorização da transparência na governança;
- O interesse do público nas ações governamentais;
- Os “escândalos” que deixaram a população mais atenta;
- Os aplicativos, que facilitam a discussão dos temas
- Afastamento do governador do Rio de Janeiro, Witzel, devido a escândalos de corrupção envolvendo compras de equipamentos, materiais, insumos, EPI's, entre outros, para combate ao novo coronavírus;
- Histórico de governadores do Estado do Rio de Janeiro sendo investigados por corrupção pela Polícia Federal desde a redemocratização;
- Falta de transparência nas decisões orçamentárias relacionadas à saúde pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio de Janeiro;
- Início de Reformas Tributárias.

Fatores internos aos governos que favorecem a implementação do projeto:

- Prestação de contas do governo em relação ao debate dos gastos durante a pandemia gerada pelo COVID-19 - como um exemplo podemos citar a compra dos materiais e medicações utilizados em hospitais públicos;
- Está de acordo com o Objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU:

- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
 - 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;
 - 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
 - 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;
 - 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global;
 - 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

4.2 Forças restritivas

O maior desafio e objeção que podemos considerar em relação ao tema deste trabalho, é a possibilidade da adoção da ferramenta pela esfera governamental selecionada (Estado do Rio de Janeiro) e o acesso aos dados necessários de modo rápido, que permitam um acompanhamento dinâmico da evolução de gastos públicos dentro do ano fiscal brasileiro (janeiro - dezembro 2020).

No contexto da pandemia da Covid-19, apesar da questão de tipos e valores gastos pelo governo adquirirem uma maior visibilidade, a agenda pública está centrada em minimizar os danos causados pela pandemia, motivo pelo qual outros temas podem ser secundários em termos de investimento

Além disso, não podemos afirmar que a implementação de uma cartilha que traduza a linguagem do orçamento público do Estado do Rio de Janeiro irá garantir um maior acompanhamento por parte da população em como o dinheiro está sendo gasto ou mesmo a maior eficiência nos gastos pelo governo. Sendo assim, consideramos os fatores abaixo:

1. Dificuldade de acesso às informações atuais referentes a execução orçamentária;
2. Falta de transparência nas informações relacionadas à execução orçamentária dos gastos públicos nas diferentes áreas;
3. Terminologia técnica;
4. A pressão exercida pelos stakeholders contrários a implementação de uma cartilha explicativa, relacionada a como o recurso público está sendo alocado e executado nas diferentes áreas demonstradas;
5. Situações emergentes como a crise econômica gerada pela Pandemia do novo coronavírus e uma maior necessidade pelos stakeholders existentes de apoio financeiro pelo Estado (como por exemplos incentivos aos pequenos comércios, disponibilização de materiais em hospitais e postos de saúde, entre outros).

6. Conversão deste tópico como parte da Agenda Política do atual governo, como uma política de Estado e não de governo;
7. Ano eleitoral - A evidência de possíveis falhas na execução do orçamento pode levar o poder executivo a ser avesso a medidas de transparência.
8. Baixa adesão da população a utilização da cartilha por falta de credibilidade das ações governamentais

5. Stakeholders

Analisando a proposta do projeto de transparência e acompanhamento de execução orçamentária para o Estado do Rio de Janeiro a partir de 2020, analisamos as principais partes interessadas presentes no estado.

Um dos desafios do tema do orçamento público é ser um tema altamente técnico e especializado, porém com um papel-chave na governabilidade e o desenrolar de políticas públicas em diferentes áreas.

Esses e outros motivos fazem com que a transparência orçamentária seja um tema de interesse de inúmeros atores dentro e fora do governo. Analisaremos ao longo deste trabalho como alguns desses stakeholders podem apoiar ou não iniciativas de maior transparência orçamentária, e o quão influentes eles podem ser para a execução do presente projeto.

5.1 Modo de análise de stakeholders

Nossa análise separa os stakeholders considerando diferentes esferas de atuação:

- Governo:

Poder executivo - estadual, federal, municipal

Poder Legislativo: Câmara dos Deputados

Funcionalismo público - alta gestão e burocratas de nível de rua

Órgãos de Controle - Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público

- Terceiro Setor

Organizações não-governamentais

Organizações sem fins lucrativos

Fundações e Associações

- Setor Privado

Empresas da área de tecnologia da informação

Mídia - televisão, jornais, mídia social

Federação das Indústrias

Federação do Comércio

Associações da Sociedade Organizada

- Outros

Autarquias

Instituições classistas – CRM; CRECI; COREN; OAB
Sindicatos

A partir dessa divisão das partes interessadas, analisamos então o grau de influência do stakeholder no tema (de 1 a 5, sendo 5 o mais forte), o grau de interesse (1 a 5), e ações a serem tomadas pelos integrantes do grupo em relação a cada stakeholder - se há necessidade de engajamento, e quando.

É importante notar que a tabela apresentada não inclui os beneficiários desse projeto, o público-alvo, que se constitui em jovens de comunidades do Estado do Rio de Janeiro. Eles são analisados de modo separado, com uma estratégia de engajamento própria, desde o início do projeto, para garantir que o produto se mostre relevante para eles e que possamos incorporar seu feedback ao desenvolvimento da ideia.

Em relação à tabela, a depender da fase do projeto, o grau de interesse e engajamento necessário com os stakeholders se altera. Exemplo: no início do projeto, engajamento com a mídia não seria prioritário, dado que o foco seria conseguir o apoio do governo de modo a implementar o projeto (seja com recursos diretos, ou com facilitação no acesso aos dados). Porém, a partir do momento que o projeto esteja no ar, será essencial ter o apoio de mídia para poder divulgar e conseguir um maior interesse da população.

A Secretaria da Fazenda é um dos principais stakeholders elencados. A Secretaria elabora o orçamento com base nas leis orçamentárias anuais e discussão com sociedade civil nos casos dos orçamentos participativos, e os dados de previsão orçamentária, assim como o acompanhamento de alocação orçamentária e pautas sociais, em saúde e educação, são aspectos-chave do projeto.

A tabela abaixo resume algumas dessas interações. A tabela de stakeholders foi construída a partir de uma análise dos diferentes atores e partes interessadas do projeto, que se propõe para o Estado do Rio de Janeiro.

Os stakeholders são classificados de acordo com seu interesse no tema, que pode variar de 1 a 5, no qual:

- 1- não há interesse no tema;
- 2- está ciente do tema como questão em política, mas possui baixo interesse;
- 3- tem interesse no tema, porém não trabalha diretamente com o tema;
- 4- possui interesse no tema, e entende sua relevância para sua área porém com interesse médio; e
- 5 - possui um alto nível de interesse e trabalha com o tema diretamente.

Outro importante fator é o nível de influência que os stakeholders possuem no tema, classificados também de 1 a 5:

- 1- não possui influência no assunto / poder de decisão;
- 2- possui um baixo nível de influência no tema, mais ligado à opinião pública;
- 3- possui um nível médio de influência, mais ligado à pressão por prestação de contas;
- 4- possui um nível alto de influência no assunto; e

5- possui um nível bastante alto de influência, sendo um stakeholder-chave para engajamento.

Tabela de Stakeholders

Instituição	Tipo	Grau de Influência no tema	Grau de Interesse no tema	Ação
Secretaria da Fazenda do Rio de Janeiro	governo	5	4	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário do projeto
Ministério Público Estadual - Rio de Janeiro	governo	2	3	pode ser um aliado do tema, porém engajamento inicial não necessário
Tribunal de Contas do Estado do RJ	governo	3	4	pode ser um aliado do tema, porém engajamento inicial não necessário
Secretaria de Educação do Estado do RJ	governo	1	3	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário do projeto
Secretaria de Saúde do Estado do RJ	governo	1	3	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário do projeto
Organizações Não-Governamentais	terceiro setor	1	4	potenciais aliadas e beneficiárias / parceiras do projeto
Gabinete do governador do Rio de Janeiro	governo	5	3	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário do projeto
Secretaria de Comunicação do Estado RJ	governo	1	2	acesso a dados e divulgação dos resultados
Secretaria-Executiva do Estado do RJ	governo	3	2	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário do projeto
Câmara dos Deputados do RJ	governo	2	4	acesso a dados
OAB	outros	1	3	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
FIRJAN	outros	1	2	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
FEBRABAN	outros	1	2	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
Mídia - jornais e canais de TV- Globo	privado	1	3	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
Canais da Internet	privado	1	3	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
Influenciadores e celebridades	outros	1	2	potencial usuário da ferramenta e divulgação da iniciativa
Representantes de Conselhos consultivos e deliberativos	outros	1	4	potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
Instituições classistas - Conselhos profissionais	outros	1	3	potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
Sindicatos	outros	1	3	potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
Associações da Sociedade Organizada	terceiro setor	1	4	engajamento na fase de implementação - potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
CDL Rio	privado	1	3	potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
Associação Comercial do Rio de Janeiro	outros	1	2	potencial usuário/ beneficiário da ferramenta
Secretaria de Planejamento e Gestão	governo	5	5	engajamento necessário - acesso a dados e potencial beneficiário da ferramenta

A partir da tabela, e considerando as diferentes notas, vemos que os stakeholders-chave são: Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria da Fazenda, Tribunal de Contas, Gabinete do governador, dentre outros.

6. Visão de Futuro

Por meio do desenvolvimento de uma cartilha explicativa sobre o orçamento para o Estado do Rio de Janeiro, buscamos incentivar o uso de ferramentas que propiciam uma maior transparência aos diferentes grupos da sociedade civil em relação a alocação e execução dos gastos públicos, como um exemplo de boas práticas a ser seguido para se alcançar uma maior eficiência na gestão pública relacionada à gastos orçamentários e acompanhamento/avaliação do mesmo por parte da sociedade civil.

O sistema é pensado de modo a endereçar preocupações e interesses de jovens do Estado do Rio de Janeiro. A cartilha trará informações de fácil acesso, adequada à linguagem e contexto de distintos grupos de cidadãos, permitindo ambientes (virtuais) de interação e debate.



Mapa da Empatia

E

O público-alvo são jovens que estão insatisfeitos com a administração pública, que não entendem a estrutura, mas querem adquirir esse conhecimento para poder fazer demandas e conseguir melhorias no serviço público. Por isso a importância deles terem acesso a informações que sejam claras, informativas, atualizadas e que demonstrem prioridades do governo. Esse jovem poderá ter os dados necessários para buscar as soluções que considera importantes e estruturantes para poder ser um agente transformador dentro da realidade em que está inserido.

A escolha do público-alvo nesta faixa etária se deu porque por serem mais politicamente ativos do que adolescentes, por exemplo, tem autonomia de participar

de associações, ONGs, fazer parte, inclusive da diretoria de organizações não governamentais, atuar na captação de recursos etc... Situações que adolescentes, por serem, menores de 18 anos não poderiam atuar dessa forma.

A escolha no jovens pertencentes de comunidades urbanas periféricas do RJ ocorreu devido ao fato de serem um público que frequentemente com a negativa de direitos, principalmente no que diz respeito ao direitos sociais, mas ao contrário de outros grupos, possui uma maior possibilidade de engajamento.

Em 2025 esse jovem terá já um hábito de acessar os dados, ou um conhecimento maior sobre a máquina pública, e assim será capaz de tomar decisões informadas em política. Essa cartilha é um modo de facilitar o processo crescente de aproximação entre o cidadão e a gestão pública, e a intenção é que nos próximos cinco anos uma sequência de inovações sejam feitas para tornarem esses projetos mais ágeis e popularizados.

7. Proposta de estratégia

Como resposta ao desafio de disponibilizar informações de planejamento e execução orçamentária à população de modo que seja facilmente compreendida por diferentes setores da sociedade civil, pretendemos elaborar uma cartilha facilitadora que contemple principalmente jovens de 18 a 29 anos, de comunidades do Estado do Rio de Janeiro, respeitando critérios de diversidade, grau de ensino e poder aquisitivo destes atores para garantir amplo conhecimento, compreensão do orçamento como instrumento de condução dos negócios públicos que reflete a prioridade de alocação de recursos e possibilitar ações de maior participação social.

A cartilha tem em sua essência a ideia do aprendizado, que é aqui entendido como uma ação dialógica de educação que busca se comunicar com o outro, seguindo a definição de Paulo Freire em sua obra “Pedagogia do Oprimido” [1].

O orçamento público pode ser tido como uma ação de planejamento dos entes federados, um instrumento endógeno da própria Administração que, no momento que o elabora, não tem a intenção dialógica, ou seja, não busca o diálogo com o cidadão, por isso o publica com uma linguagem extremamente técnica, de difícil compreensão. Isso contradiz, entretanto, o direito de acesso à informação do cidadão para acompanhamento dos gastos públicos.

Assim, o orçamento como ação educativa deve se aproximar do cidadão. Este projeto visa exatamente aproximar este instrumento endógeno da Administração dos cidadãos.

A linguagem, neste trabalho de aproximação, precisa ser simples, dinâmica e relevante em seus temas. É imperativo que a análise do orçamento tenha como princípio questões importantes para a comunidade como, por exemplo, quem financia o salário do professor da escola, como é previsto no orçamento a construção do posto de saúde, dentre outros, para que a análise faça sentido para o público-alvo elegido.

Considerando que o presente projeto tem como proposta a análise do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que o site do governo apresenta uma das categorias de orçamento da seguinte maneira:

“Nas **Receitas** são lançadas as arrecadações, em nível de categoria econômica, dos tributos estaduais e demais receitas realizadas pelo Tesouro Estadual, assim como pelas Autarquias, Fundações e Fundos que possuem receita própria. Com estes recursos o Estado, através de seus órgãos e entidades, realiza ações e serviços públicos, investimentos e o custeio da máquina pública”. [1]

Contudo, traduzindo este conceito com base na teoria de Paulo Freire, poderíamos apresentar “receitas” como: “Todo recurso que a Administração Pública recebe já deduzidas suas despesas, ou seja, somente aquele recurso que está disponível para ser gasto. Esse recurso pode ser então utilizado para ações e serviços públicos”. [2]

A proposta da cartilha, portanto, passa pela simplificação dos conceitos, adequação de linguagem e a utilização de exemplos reais do público-alvo escolhido. Utilizando do instrumento do mapa da empatia definimos como alvo o público jovem (18 a 29 anos) morador das comunidades do Estado do Rio de Janeiro. Esse instrumento será validado com uma amostra de jovens na fase de pré-implementação.

Essa cartilha será disponibilizada junto com informações de planejamento e execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, com a priorização de acompanhamento de investimentos em área social. Apesar de existirem hoje opções informatizadas que utilizam algoritmos e realidade virtual, que poderiam contribuir para maior influência do material explicativo e propagação nas redes sociais e plataformas de compartilhamento, optamos pelo formato de cartilha para possibilitar que a busca por uma nova consciência sociopolítica chegasse a todos, garantindo a equidade. A atual crise do coronavírus permitiu levantamentos de dados, como os coletados pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), que mostram as dificuldades da população brasileira mais carente no acesso a benefícios assistenciais e acesso a internet e aparelhos celulares.

Haverá cinco momentos-chave na execução do projeto:

- Análise de orçamento dos últimos anos 2020-2019 (Estado do Rio de Janeiro);
- Construção de um glossário para os termos que possam ser simplificados para uma terminologia menos técnica;
- Elaborar o texto da cartilha (apenas a estrutura para o presente projeto) e validar com uma amostra de jovens e funcionários públicos, com tempo para revisão e revalidação, caso necessário;
- Divulgação da cartilha para o público-alvo;
- Monitoramento e avaliação do projeto (pós-implementação).

As fases do projeto são detalhadas abaixo, mas consistem em Estruturação, Planejamento, Implementação, Divulgação / Disseminação, e Monitoramento dos resultados.

7.1 Quem é nosso usuário

Jovem, 18 a 29 anos, morador de comunidades no Estado do Rio de Janeiro, concluiu educação básica, que tem um conhecimento baixo sobre as esferas e competências do governo, mas que se interessa por saber mais. Um jovem que sente que a gestão pública poderia ser melhor, e se sente frustrado por não ter espaço de atuação. Gostaria de ser um agente transformador, e para isso sente que precisa se aproximar mais de ferramentas que possam permitir uma maior compreensão do contexto ao qual ele está inserido. Pretendemos com isso, agilizar a formação de jovens adultos multiplicadores da proposta, produzindo transformação mais rápida no comportamento sociopolítico e nos modos de operar em sociedade.

7.2 Fases do Projeto / Calendário de execução

1- Estruturação: definição de dados e parceiros a serem contatados – novembro a dezembro de 2020

- 1.1 Análise das atuais ferramentas de transparência orçamentária disponíveis no Brasil;
- 1.2 Análise do orçamento do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos (2019 e 2020), mapeando pontos de maior dificuldade para obtenção de dados;
- 1.3 Priorização de temas para acompanhamento de execução orçamentária;
- 1.4 Mapeamento de partes interessadas-chave dentro do Estado do Rio de Janeiro (incluindo nomes e cargos) a serem contatados na fase 2; e
- 1.5 Mapeamento de atores e instâncias para planejamento e execução orçamentária, para poderem ser posteriormente organizados em organograma a ser parte da cartilha.

2- Planejamento – janeiro 2021

- 2.1 Construção de um glossário que traduza termos técnicos orçamentários - a ser feito dentro da equipe do projeto;
- 2.2 Contatar parceiros-chave dentro do Estado do Rio de Janeiro para obtenção de informações atualizadas - a ser feito pela equipe do projeto;
- 2.3 Definição de ferramentas a serem utilizadas para levar essas informações ao público desejado - site, cartilha etc;
- 2.4 Definição de uma metodologia para validação da cartilha com o público-alvo; e
- 2.4 Estabelecimento de critérios de monitoramento e avaliação para o projeto.

3. Implementação – fevereiro a março de 2021

- 3.1 Trabalhar informações recebidas e estruturar de modo a ficar mais facilmente compreendida, via gráficos e tabelas - potencialmente contratação de terceiros;
- 3.2 Selecionar uma amostra de jovens para validar escrita da cartilha e modo de apresentação dos dados;
- 3.3 Revisão da cartilha e demais informações a partir do feedback da amostra;

- 3.4 Passar informações trabalhadas para site próprio ou de instituições parceiras - a definir;
- 3.5 Estabelecimento de processos para obtenção e validação de dados públicos, com foco na execução orçamentária; e
- 3.6 Definição de parceiros institucionais - ONGs e demais - para divisão de dados e receber retornos sobre utilização da plataforma.

4. Divulgação e Disseminação – abril a julho de 2021

- 4.1 Engajamento com meios de comunicação para divulgação da iniciativa e de dados disponibilizados;
- 4.2 Engajamento com organizações não-governamentais para alinhamento de estratégias de comunicação para diferentes públicos-alvo; e
- 4.3 Disseminação com atores governamentais - fortalecer a importância do projeto com parceiros-chave.

5. Monitoramento e avaliação dos resultados - janeiro à dezembro 2022

- 5.1 Medição de resultados a partir dos KPIs estabelecidos na Fase 2, exemplos: acessos no site, utilização dos dados por entidades parceiras e/ou meios de comunicação, seções mais acessadas, dúvidas mais levantadas etc;
- 5.2 Ajustes na ferramenta a partir do M&A.

Para fins da apresentação de encerramento do curso da FGV, nós iremos desenvolver a fase 1 e parte da fase 2, em termos de reunir os dados e apresentar uma prévia do que constaria na cartilha.

8. Custos do Projeto

Em relação aos custos envolvidos para o desenvolvimento do presente projeto, visto que não possuímos hoje uma clareza quanto às exatas contratações para execução e implementação do projeto por parte da esfera pública, a considerar quem poderia ser realocado dentro de uma determinada função até mesmo a contratação de uma equipe específica, o grupo optou por apenas sinalizar quais seriam os prováveis custos envolvidos, mas de forma geral e não entrando em detalhes. Segue abaixo os prováveis custos envolvidos para o desenvolvimento e implementação das Fases 1 e 2, referentes às partes a serem elaboradas pelo grupo:

- Linha de Custo - RH

- 5 analistas de projeto - R\$ 4.100,00 por analista por mês por 1 ano (R\$49.200,00/ano - R\$246.000,00)
- 1 gestor de projeto - R\$ 6.500,00 por mês por 1 ano (R\$78.000/ano)
- 1 designer gráfico - R\$ 2.100 por 3 meses (R\$ 6.300,00/3 meses)
- 1 analista de marketing - R\$ 3.500,00 por 3 meses (R\$10.500,00/3 meses)
- 1 tributarista - R\$ 2.500,00 por 2 meses (R\$ 5.000,00/2 meses)
- 1 tradutor de libras - R\$ 1.200 por 2 meses (R\$ 2.400/2 meses)
- 1 analista em TI - R\$3.000,00 por 3 meses (R\$9.000/3 meses)

- 1 revisor - R\$ 1.700 por 1 mês
- Total RH: R\$ 162.100,00/ano
- **Linha de Custo - Administrativo**
 - VPN para acesso aos dados - R\$ 98,00/mês - 1 ano
 - Antivírus para garantir que todos os computadores estão protegidos contra possíveis contratempos - R\$ 129,00/ano
 - Materiais de almoxarifado para equipe do projeto - R\$ 40,00/mês
 - Pacote Office - R\$ 129,00/ano
 - Google Analytics para análise de dados - gratuito
 - Computadores - R\$ 1.500 por computador para equipe (x5)
 - Impressão das cartilhas (à definir número de cópias)
 - Aluguel para espaço de evento para apresentação da cartilha ao público-alvo - R\$1.000/dia
 - Impostos e custos administrativos governamentais (à ser definido)
- Total Administrativo: R\$ 8.896,00
- **Linha de Custo - Comunicação**
 - Contrato da plataforma onde será disponibilizada a cartilha para o público - R\$ 150,00/mês
 - Mídias (rádio, TV, jornal) - R\$2.000/mês (x12)
 - Material gráfico - incluso no valor da contratação do Designer
 - Impulsionamento nos canais de comunicação - R\$200,00/mês

Total de Linha de Custo Comunicação: R\$ 2.210,00

- **Linha de Custo - Deslocamento**
 - Suporte financeiro para o transporte da equipe, para que a mesma possa realizar os deslocamentos necessários pelo Estado do Rio para poder fazer um acompanhamento com o público-alvo; - R\$ 300,00 por mês por pessoa
 - Alimentação para a equipe técnica; - R\$ 300,00 por mês por pessoa
 - Materiais de proteção para equipe técnica (luva, álcool gel, luva, termômetro infravermelho, capa de chuva, etc.) - R\$ 150,00 por pessoa

Total Linha de Custo Deslocamento: R\$ 610,00

A estimativa de custo total do projeto é de R\$437.864,00 para 3 anos de projeto, incluindo suas fases principais durante o 1 ano de projeto e contratações, e 2 anos de existência da cartilha em plataformas digitais.

9. Conclusão

Grandes crises são também momentos importantes para inovação e mudança de padrões e paradigmas. Esse ano, mais do que nunca, os desafios de gestão do Brasil e as contradições do nosso modelo socioeconômico ficaram evidentes, tornando

necessário pensarmos em meios de promover uma gestão pública que seja mais eficiente e que atue de modo a reduzir desigualdades e propiciar maior bem-estar à população.

Acesso à informação, a capacidade de analisar essa informação e a partir dela fazer demandas e usar instrumentos de ativação social, são alguns dos fatores necessários para o exercício da cidadania. O cidadão pode escolher não se informar, não ter interesse na gestão pública; mas isso deve ser uma escolha, e para isso ele deve ter acesso às informações e instrumentos, e deve ser incentivado a entender porque isso o beneficia.

Esse trabalho, e a cartilha em especial, é um passo para estimular essa maior transparência por parte do governo, e para fortalecer as escolhas do cidadão via a disponibilização de ferramentas, um modo de estreitar a relação entre gestão pública e cidadão para aumentar transparência e accountability e, assim, fortalecer pressão social por maior eficiência, eficácia e efetividade da administração pública.

Referências e Bibliografia

ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência Fiscal Explica Desenvolvimento Social nos Estados Brasileiros?. Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 10, n. 2, 2015.

COSTA, Danielle. 20 anos de Orçamento Participativo: análise das experiências nos Municípios Brasileiros. São Paulo, setembro 2009. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/APS2364.pdf>. Acesso em 03 de junho 2020.

Controladoria Geral da União. Visão geral dos vínculos dos servidores ativos. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>>. Acesso em 20 de agosto 2020.

Governo Aberto. Disponível em: <<http://www.governoaberto.rj.gov.br/receitas-e-despesas>>. Acesso em: 04 de outubro 2020.

Governo Federal. Painel Estatístico de Pessoal. Disponível em:<<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em 03 de setembro 2020.

FLORESTI, Felipe. Manifestações de 'Junho de 2013' completam cinco anos: o que mudou?. Revista Galileu. Disponível em: < <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2018/06/manifestacoes-de-junho-de-2013-completam-cinco-anos-o-que-mudou.html>>. Acesso em 20 de setembro 2020.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 23.ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro. P. 44-45. Disponível em: <http://www.letras.ufmg.br/espanhol/pdf/pedagogia_do_oprimido.pdf>. Acesso 30 de setembro 2020.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID19. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27947-divulgacao-mensal-pnadcovid2.html?=&t=publicacoes>>. Acesso em: 05 de outubro 2020.

Lewin, Kurt (1988). *La teoría del campo en la ciencia social*. Barcelona: Paidós
<https://amenteemaravilhosa.com.br/teoria-de-campo-de-kurt-lewin/>

MACHADO JUNIOR, Sâris Pinto. *Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e segurança pública dos municípios do estado do Ceará*. 2008. 47 f. Dissertação (Mestrado em economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIJER, A. Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

Ministério Público Federal. Monitora MPF. Disponível em: <<https://monitora.mpf.mp.br/Combate/#>>. Acesso em 20 de junho 2020.

OLIVEIRA, Osmany. Promovendo conexões transnacionais: As redes e a difusão do Orçamento Participativo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*. Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/34023/18018>>. Acesso em 09 de outubro 2020.

Prefeitura de Bauru. Orçamento Participativo. Disponível em: < https://www2.bauru.sp.gov.br/sear/orcamento_participativo.aspx>. Acesso em 07 de setembro 2020.

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Relatório de Transparência Fiscal. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smf/exibeConteudo?article-id=2645034>>. Acesso em 09 de agosto 2020.

Prefeitura de Curitiba. Despesas - Planejamento e Execução Orçamentária. Disponível em: < <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/sgp/despesasorcamentarias.aspx>>. Acesso em 15 de agosto 2020.

Presidência da República. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 10 de julho 2020.

Presidência da República. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de agosto 2020.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Controle social e a transparência da Administração Pública brasileira. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9, 2004, Madrid. Anais... España, 2004

Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/receita-publica>>. Acesso em: 02 de outubro 2020.

SILVA, Jorge Bernardino de Oliveira. Transparência e participação popular; dois lados da mesma moeda.vol.964. fevereiro de 2016. Revista dos Tribunais. Disponível em:<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.964.04.PDF>. Acesso em 24 de novembro 2020.

WILD, Bianca. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ARENAS DELIBERATIVAS - SISTEMA ELEITORAL E SISTEMA PARTIDÁRIO – O QUE SÃO ARENAS DELIBERATIVAS. Disponível em: <<https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/sociologia/democracia-representativa-democracia-participativa.htm>>. Acesso em 10 de julho 2020.