O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação?

Welles Matias de Abreu
Secretaria de Orçamento Federal
Ricardo Corrêa Gomes
Universidade de Brasília

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

Palavras-chave: estratégia; desenvolvimentismo; orçamento; planejamento emancipatório.

El presupuesto público brasileño y la perspectiva emancipadora: hay prueba empírica que apoya este enfoque?
El propósito de este trabajo es analizar las características Del proceso presupuestario brasileño ante la perspectiva de la planificación de la emancipación. Para tanto, se utilizan teorías sobre la formulación de estrategias, presupuesto público, la planificación y el desarrollismo emancipador. La metodología utilizada para el estudio del caso en cuestión es del tipo cualitativas descriptivas con características

Artigo recebido em 8 nov. 2011 e aceito em 23 nov. 2012.

ontológicas constructivistas y epistemológicas interpretacionistas. Los datos se recopilan a través de búsquedas bibliográficas y documentales, así como la celebración de entrevistas abiertas. Los datos de las entrevistas se agrupan en categorías para el análisis de contenido y la realización de triangulaciones con datos de bibliográfico y documental. Se presentan los resultados de los análisis con respecto a las características del presupuesto brasileño roto sus pruebas y oportunidades bajo la perspectiva emancipadora. Para tanto, con la conclusión de que el presupuesto público brasileño no podía considerarse como emancipatorio, se puede identificar La existencia de diversas características emancipadoras, así como diversas oportunidades que se pueden desarrollar en el presupuesto brasileño. Por último, se hace constar que esta investigación contribuye a la producción de conocimiento en la planificación de la teoría, ya que presenta evidencia empírica de la teoría de la planificación emancipadora en el proceso presupuestario brasileño, al ser una iniciativa pionera en Brasil para estudiar bajo la emancipación del presupuesto.

Palabras clave: estrategia; el desarrollismo; presupuesto; planificación emancipadora.

The Brazilian public budget and the emancipatory perspective: is there any empirical evidence supporting this approach?
The purpose of this study is to analyze the characteristics of the Brazilian budgetary process from the perspective of the emancipatory planning. For this purpose, the theories used are strategy formulation, public budget, emancipatory planning and developmentism. The methodology employed to analyze the case is of the qualitative nature for the description of the characteristics constructivist ontological and epistemological interpretativist. Data have been collected by bibliographic and documentary research, in addition to open-end interviews. Interview data have been grouped into categories for the purpose of content analysis with has been done through triangulation with bibliographic and documents. Results are presented from the analysis of the characteristics of the Brazilian budget, noting the evidences and opportunities under the emancipatory perspective. So even with the conclusion that the Brazilian public budget is not considered emancipatory, the research can identify the existence of various emancipatory characteristics, as well as various opportunities that can be developed in the Brazilian budget. This research contributes to the extant literature by providing empirical evidence of the emancipatory planning theory in the Brazilian budgetary process, being a pioneer initiative in Brazil to the study of the budget emancipation.

Key words: strategy; development; budget; emancipatory planning.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o processo orçamentário brasileiro passou por mudanças que tinham como finalidade aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados pelo governo, principalmente com o incentivo à inovação e por meio da revisão de paradigmas associados aos modelos patrimonial e burocrático de administração pública (Bresser-Pereira, 1996). Essas mudanças resultaram em reformas gerenciais, de forma a buscar maior emancipação por meio da participação e do controle social, ou seja, promovendo ações coletivas e cooperativas que colaborem com o desenvolvimento do país (Abrucio e Costa, 1998).

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

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

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

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

Entende-se como emancipação a capacidade dos agentes para se transformar em autoconscientes de seus papéis na reprodução das práticas sociais e com poderes para transformá-los em ações participativas e cooperativas, qual seja por meio da análise do poder, do conhecimento e da subjetividade. Pode-se buscar com o planejamento emancipatório a inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico e do aprendizado social. Isso, principalmente, diante das construções de *pontes* que estimulam as sinergias entre as teorias do regime urbano, calcada na racionalidade limitada e nas relações entre os agentes, e a ação comunicativa, que foca o aprendizado social, desta forma consolidando a visão do planejamento emancipatório com a promoção de ações participativas com tendências cooperativas (Irazábal, 2009).

Portanto, com o estudo do planejamento emancipatório — partindo das estratégias de inclusão da universalidade social, da representação democrática, do diálogo autêntico, do aprendizado social — espera-se contribuir para o desenvolvimento do conhecimento do

planejamento, fomentando ações governamentais participativas e cooperativas no âmbito do processo orçamentário.

Nesse sentido, o presente artigo tem como desafio central a resposta para a seguinte questão de pesquisa: como o orçamento público brasileiro atualmente se apresenta sob a perspectiva emancipatória? Para tanto, este trabalho tem o objetivo geral de analisar as características do processo orçamentário brasileiro diante da perspectiva do planejamento emancipatório. E objetivos específicos de identificar características do processo orçamentário, coletar percepções de atores envolvidos no processo em comento, confrontar relações entre as características e as percepções sobre o orçamento público, e descrever as evidências e as oportunidades emancipatórias no processo orçamentário brasileiro.

O presente trabalho está dividido em mais quatro partes. Na primeira consta o referencial teórico sobre formulação estratégica, orçamento público, planejamento emancipatório e desenvolvimentismo, utilizadas como referência para responder à questão de pesquisa. Na segunda são discriminados os dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas abertas, agrupados em categorias e validados pelos respectivos entrevistados. Na terceira são expostas as análises de conteúdo, considerando a garantia da confiabilidade das informações geradas. E na quarta e última parte são apresentados os resultados das análises com relação às características do orçamento brasileiro da perspectiva emancipatória.

2. Referencial teórico

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

Diante dessa nova perspectiva, planejamento emancipatório, estudar o orçamento público brasileiro com vistas a verificar se existem evidências empíricas de emancipação é fundamental para compreender se as estratégias desenvolvimentistas brasileiras atuais consideram iniciativas participativas e cooperativas.

Nesse sentido, além do planejamento emancipatório, outras teorias que colaboram, para este trabalho, na resposta da questão de pesquisa são a gestão estratégica (regras de tomada de decisão com vistas a orientar o comportamento de uma organização), o orçamento público (pressupostos das decisões orçamentárias) e o desenvolvimentismo (estratégias só são efetivas se houver envolvimento de toda a sociedade). A seguir, apresenta-se — sinteticamente — cada uma delas.

2.1 Gestão estratégica

A estratégia é definida como plano, padrão, posição e perspectiva, e a formulação de estratégia como um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores. Nesse senti-

do, a fim de produzir planos, os planejadores consideram seu futuro (planejam), mesmo sem se engajar em planejamento (procedimento formal), ou seja, sem produzir planos (intenções explícitas). Outra consideração é a possibilidade de se engajar em planejamento (procedimento formalizado) apesar de não necessariamente planejar (Mintzberg, 2004; 2008).

Os planejadores podem fazer tudo isso ou apenas parte, às vezes nada disso, mas — mesmo assim — ainda seriam úteis. Já planejamento é pensar no futuro, controlar o futuro, tomada de decisão integrada e procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Enquanto planejar é coordenar suas atividades, assegurando que o futuro seja levado em consideração, sendo racional e controlado (Kaplan e Norton, 2004; Mintzberg, 2004; 2008). E, segundo Mintzberg (2000:22), "para cada vantagem associada à estratégia, há uma desvantagem associada".

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

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

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

2.2 Orçamento público

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

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

Assim, na luta contra as limitações de informações para a resolução dos problemas de atenção, de memória, de compreensão e de comunicação — como preconizam os estudos da racionalidade limitada —, onde ocorrem as decisões no processo orçamentário, utilizam-se de quatro processos de simplificação fundamentais: edição; decomposição; heurística; e enfoques. Com isso, os indivíduos buscam regras para servirem como base para realizar suas decisões, fundamentados em uma lógica de adequação. Esse processo é complexo, frequente, sistemático e limitado racionalmente, e tem como objetivo estabelecer identidades, encontrando regras para situações reconhecidas (March, 2009).

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

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

No Brasil, segundo Sanches (2007), a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nas regras da orçamentação pública, salientando a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (planejamento de médio prazo — quatro anos), e da LOA (considerada de curto prazo — anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na LDO. O PPA é caracterizado pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, a LOA por ter avançado tão pouco nos procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e a LDO pela dificuldade de observar dispositivos constitucionais (Abreu e Gomes, 2010).

O processo orçamentário brasileiro sofreu forte influência internacional — em virtude da crise financeira por volta dos anos 1980 — com vistas a, sobretudo, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente, como forma de garantir mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado para o modelo gerencial, em substituição ao burocrático (Core, 2004, 2007). No Brasil, a reforma orçamentária de 2000 teve como pontos-chave para sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (Garcia, 2000), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA.

2.3 Planejamento emancipatório

A análise das interações e das lacunas das teorias do regime e da ação comunicativa possibilitou apresentar — diante das relações entre planejadores e a governança — uma revisão na teoria do planejamento com ênfase no conteúdo emancipatório (Irazábal, 2009), utilizando as perspectivas do poder da criação de redes de relacionamentos (capacidade de fazer com que as coisas aconteçam, *poder para* ou *poder de rede de trabalho*), o conhecimento (dados, informação, entendimentos gerais sobre questões, objetos, eventos, processos, pessoas e relações), o empoderamento subjetivo (as próprias identidades dos *stakeholders*, quem eles pensam que são e gostariam de ser, sua percepção de identidade nos outros e a identidade social constituída) e o espaço (tanto a contestação social subjetiva quanto o elemento pivô que molda a governança e o processo de planejamento), conforme disposto no quadro 1.

Quadro 1
Poder, Conhecimento, Subjetividade e Espaço

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

Fonte: Irazábal (2009:129) — tradução livre.

Especificamente quanto ao estudo sobre a perspectiva do planejamento emancipatório, destacam-se as características políticas, de espécies, de processo, os objetivos e os conflitos dos planejadores (agentes ou atores), conforme apresentado no quadro 2.

Neste contexto, a emancipação é tratada como a capacidade dos agentes para transformar as consciências individuais sobre suas opiniões na reprodução de práticas sociais capazes de se efetivarem. Portanto — no que se refere ao planejamento —, a emancipação está relacionada também com a promoção da solidariedade e da justiça social, tendo o poder de sua rede de relacionamentos a capacidade de refletir sobre as preferências individuais para a promoção das convergências em decisões em que avançam no sentido das oportunidades coletivas, baseadas no controle social, utilizando conhecimentos sociais sob a ótica da sinergia (ou seja, considerando que o todo é maior do que a soma das partes), partindo da subjetivi-

dade com estratégias honestas voltadas a atingir objetivos de longo prazo. Assim, produzindo espaços participativos como forma de induzir práticas de poderes, de conhecimentos e de subjetividades cooperativas, capazes de compartilhar iniciativas de solidariedades e harmonizar interesses e responsabilidades entre os indivíduos (Irazábal, 2009).

Quadro 2
Características dos planejadores por tipo

	Tipos de Planejadores			
Características	**Tradicional**	**Democrático**	**Equitativo**	**Incremental**
Teoria Política	Tecnocracia	**Democracia**	Socialista	Liberal
Espécies de Planejadores	Planejadores especialistas	**A sociedade**	Planejadores e comunidade das minorias	Formadores de políticas (vantagens marginais no curto prazo)
Tipo de Processo	De cima para baixo	**Participativo**	De baixo para cima ou representativo	Decisões marginais
Objetivos	Racional e Planejamento Científico	**O processo é mais importante que os resultados**	Os resultados são mais importantes que o processo	Pouco planejamento ou incremento por mudança de políticas
Conflitos	Os planejadores buscam resultados de interesse geral respaldados pelas classes altas	**Dificuldade de ter uma democracia genuína sem a representação dos interesses dos grupos de minoria**	O planejamento equitativo nem sempre é democrático	Os fins e os meios não são formulados, então os tomadores de decisão podem não trabalhar os meios para atingir as metas sociais desejáveis. Estratégias para suportar, mas não para resolver os problemas.

Fonte: Irazábal (2009:131) — tradução livre.

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

O comportamento dos indivíduos na condição de membros de um grupo define os mecanismos de cooperação entre pessoas com relação próxima ou em um pequeno ou grande grupo, além dos vínculos com a produção social de bens públicos, seja pela ótica psicológica do indivíduo ou pela interação social em grupo (Shepsle e Bonchek, 1996).

2.4 Desenvolvimentismo

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

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

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

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

Ramos (1983:149 e 150) afirma que "constitui notável progresso, no domínio da teoria econômica, a análise do desenvolvimentismo à luz do ponto de vista sistemático da estratégia", e "administrar é pôr em prática uma estratégia". As decisões alocativas precisam estar associadas às estratégias pois — caso contrário — os recursos e as aptidões estariam sujeitos a estarem ocultos, dispersos ou mal empregados. As decisões estão referidas às preferências, condicionadas eticamente, não existindo decisões intrinsecamente excelentes. Elas são apreciadas substancialmente em termos de adequação a um conjunto preferido de consequências.

3. Coleta de dados

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

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

3.1 Contribuições bibliográficas

Com vistas a colaborar com a pesquisa em questão, foi possível a identificação de algumas referências bibliográficas — com suas respectivas contribuições — associadas com as teorias anteriormente apresentadas, conforme discriminado no quadro 3.

Quadro 3
Bibliografias coletadas relacionadas com a questão de pesquisa

Bibliografia (Autor)	Contribuições
PB1: Educação, consenso e emancipação na teoria da ação comunicativa de Habermas (Gomes, 2007)	Para a ocorrência de processo emancipatório é necessário que ocorra engajamento dos indivíduos na argumentação (ação comunicativa).
PB2: *The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization* (Mossberger e Stoker, 2001)	Para que haja as coalizões sociais temos de considerar a organização informal, estímulos organizacionais na rede informal para aumentar a produção, formulação de agendas cooperativas e estímulo a ações de longo prazo.

Continua

Bibliografia (Autor)	Contribuições
PB3: *Planning, networks and power relations: is democratic planning under capitalism possible?* (Moulaert e Cabaret, 2006)	Promoção de comunicação entre todos os agentes, buscando o acesso dos agentes a toda informação relevante, com linguagem simplificada para todos compreenderem.
PB4: Planning as the ideology of (neoliberal) space (Gunder, 2010)	Ações colaborativas estão associadas com a busca pela melhoria social.
PB5: O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica (Paulo, 2010)	No processo de planejamento governamental brasileiro, a partir de 2004 observou-se a busca de inserção da participação social na elaboração e gestão do plano governamental.
PB6: Orçamento-Cidadão: fundamento teórico e exercício prático (Oliveira, 2010)	A disponibilização de relatórios orçamentários com informações simplificadas, claras e objetivas serve como estímulos a decisões participativas e cooperativas, consequentemente mais legítimas.
PB7: Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral (Friedmann, 2007)	A mobilização social é uma primazia para a elaboração das políticas públicas e fundamental para promover a emancipação de decisões no âmbito do planejamento governamental.
PB8: Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na America Latina? (Fortis, 2009)	O orçamento representa o consenso possível resultante de desejos virtualmente ilimitados dos múltiplos atores sociais, sendo por excelência o mecanismo de agregação de preferências coletivas que deve almejar traduzir os desejos e aspirações das sociedades.
PB9: Orçamento público: análise da formulação de estratégicas sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista (Abreu e Gomes, 2010)	A estratégia e o orçamento público devem se aproximar com o propósito de estimular o processo participativo representativo de fato e com ampla participação política.
PB10: Responsabilidade democrática na América Latina (Mainwaring e Welna, 2003)	A qualidade da democracia brasileira depende em grande medida da melhor mensuração do desempenho das responsabilidades das autoridades públicas brasileiras.
PB11: *Democracy and the public space in Latin America* (Avritzer, 2002)	A participação nas deliberações públicas está diretamente associada ao processo de democratização na América Latina.
PB12: Poderá o direito ser emancipatório? (Santos, 2003)	Expõe sinais da reconstrução da tensão entre regulação social e emancipação social para a possibilidade de formação de uma democracia representativa.
PB13: Orçamento público (Giacomoni, 2007)	Apresenta diversos conceitos sobre orçamento público, em especial traz o conceito do princípio da clareza, em que o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível.
PB14: Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão (Cavalcante, 2008)	Sugere medidas para o aperfeiçoamento da transparência do sistema orçamentário federal brasileiro.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.2 Contribuições documentais

Sobre os documentos provenientes da citada pesquisa, apresentam-se no quadro 4 suas contribuições de forma resumida, ressaltando características que os remetem a serem tipificados como evidências emancipatórias no âmbito do processo orçamentário.

Quadro 4
Documentos coletados relacionados com planejamento emancipatório

Documento	Contribuições
PD1: Orçamento federal ao alcance de todos[1]	Visa contribuir para que o Brasil gradualmente vença o desafio de constituir uma sociedade mais bem informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos.
PD2: Sofinha e sua turma apresentam: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade[2]	Cartilha sobre orçamento público em linguagem bem simples, de fácil compreensão para todos, inclusive para estudantes da educação básica.
PD3: Portal SOF[3]	O Portal da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) contém informações sobre o processo orçamentário no âmbito do Poder Executivo.
PD4: Portal Orçamento[4]	Contém informações sobre o processo orçamentário legislativo.
PD5: Manual Técnico Orçamentário (MTO) 2011[5]	Disponibiliza para toda a sociedade as instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.
PD6: Momento do Orçamento[6]	Visa explicar melhor ao cidadão o que é o orçamento, sua importância e demais aspectos relacionados ao tema.
PD7: Capacitação da Sociedade pela SOF[7]	As duas principais ações de capacitação da sociedade promovidas pela SOF são o Curso Básico de Orçamento Público e as oficinas realizadas nas Semanas Orçamentárias.
PD8: Seminários de Orçamento[8]	Realização de Seminários Nacional e Internacional para debater os processos orçamentários brasileiros.
PD9: Balanço da Gestão da Secretaria de Orçamento Federal[9]	Consideração da perspectiva "Clientes e Sociedade" na definição dos Objetivos Estratégicos da SOF.

Continua

[1] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2011/Revista_SOF_WEB.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[2] Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/arquivos/CartilhaOrcamentoFinal11.PDF>. Acesso em: 23 maio 2011.
[3] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 23 maio 2011.
[4] Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado>. Acesso em: 23 maio 2011.
[5] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[6] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/momento_do_orcamento>. Acesso em: 23 maio 2011.
[7] Disponível em: <https://ead.serpro.gov.br/cursos/Curso_SOF/GuiadoAluno.asp e http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VI_semana_AOFCP/Home_AOFCP.htm>. Acesso em: 23 maio 2011.
[8] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/links/Seminarios>. Acesso em: 23 maio 2011.
[9] Disponível em: <www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes>. Acesso em: 23 maio 2011.

Documento	Contribuições
PD10: Plano Brasil de Todos[10]	Buscou-se na elaboração do PPA 2004-07 a participação da sociedade brasileira.
PD11: Participação social no Governo (Programa Eurobrasil)[11]	Proposta de reforma do sistema orçamentário com a referência para a necessidade da participação social na construção de indicadores de resultado.
PD12: A metodologia de gestão estratégica do NAE (Núcleo de Assuntos Estratégicos)[12]	A elaboração dos objetivos estratégicos de uma gestão deve considerar a postura empreendedora de toda a população.
PD13: Estado, Instituições e Democracia (v. 2)[13]	Discute as perspectivas para o desenvolvimento brasileiro sob o foco da democracia.
PD14: Decreto 5.233, de 6 de outubro de 2004[14]	Atribui responsabilidades governamentais com relação às diretrizes para a participação da sociedade civil na avaliação dos programas e do Plano Plurianual de 2004-07.
PD15: Decreto de 8 de dezembro de 2010[15]	Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social — Consocial, com o tema: "A sociedade no acompanhamento da gestão pública".
PD16: Resolução 1, de 2006, do Congresso Nacional[16]	Dispõe sobre a tramitação das matérias orçamentárias no âmbito do Congresso Nacional.
PD17: Resolução 21, de 2001, da Câmara dos Deputados[17]	Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.3 Contribuições das entrevistas

Considerando a metodologia proposta para esta pesquisa, foram feitas 15 entrevistas abertas, utilizando como pergunta central a questão de pesquisa: "como o orçamento público brasileiro atualmente se apresenta sob a perspectiva emancipatória?". Tanto no momento da entrevista quanto no texto da mensagem eletrônica encaminhada para os entrevistados com

[10] Disponível em: <www.planobrasil.gov.br/biblioteca.asp>. Acesso em: 23 maio 2011.
[11] Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/euro_brasil/apresentacao/081016_APR_RA_partSocial.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[12] Disponível em: <www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[13] Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[14] Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5233.htm>. Acesso em: 23 maio 2011.
[15] Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12961.htm>. Acesso em: 23 maio 2011.
[16] Disponível em: <www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/PrincipaisNormasOrcamentarias/200-Normas%20Processuais/410-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%2001-2006%20CN.pdf>. Acesso em: 23 maio 2011.
[17] Disponível em: <www2.camara.gov.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-21-30-maio-2001-319754-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 maio 2011.

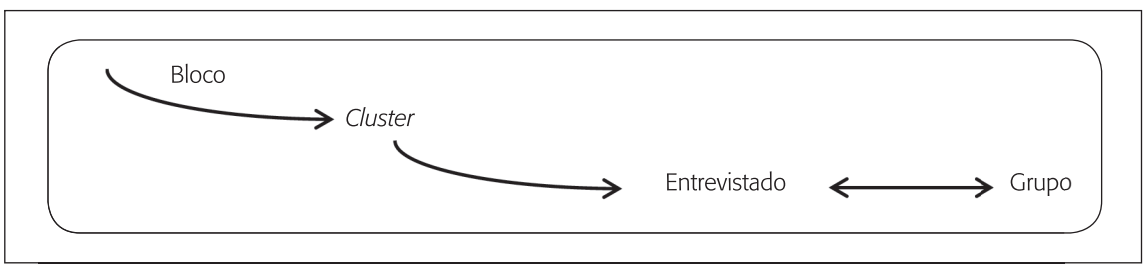
o resumo para aprovação foi mencionada a necessidade de retorno no prazo máximo de dez dias quando identificada a necessidade de realização de ajustes, caso contrário, o resumo originalmente encaminhado seria considerado como aprovado.

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

Assim, para a realização do enquadramento dos dados coletados nas entrevistas em um dos mencionados blocos, buscou-se definir *clusters* (frases com conteúdos que agregam dados similares) como forma de possibilitar a aglutinação dos dados e, consequentemente, a análise do conteúdo. Então, conforme discriminado na figura 1, os blocos aglutinam *clusters*, cada *cluster* pode se relacionar com mais de um entrevistado, e cada entrevistado está representando um considerado grupo social. Vale destacar que alguns entrevistados têm a aptidão para estarem em mais de um grupo social, o que se considera importante para a maximização da coleta, e — nesses casos — o enquadramento deles em um grupo social está vinculado com a intenção original do convite ao entrevistado para a participação nesta pesquisa.

Ressaltando que os grupos (cinco) foram formados por: três analistas de planejamento e orçamento que atuam na coordenação do processo orçamentário federal na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF); três consultores (assessores) de orçamento no Congresso Nacional (CON); três profissionais que atuam em órgãos setoriais, ministérios ou equivalentes (SET); três acadêmicos com atuação no orçamento público (ACA); e três cidadãos que participam na elaboração ou avaliação de políticas públicas constantes do orçamento brasileiro (SOC).

Figura 1
Modelo de categorização (bloco, *cluster*, entrevistado e grupo)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Consta no quadro 5 a discriminação dos *clusters* identificados nos resumos das entrevistas e agrupados por bloco, com seus respectivos números de ocorrências referidas pelos entrevistados. Entende-se que esses dados são fundamentais com vistas a contribuir para a resposta à questão de pesquisa.

Quadro 5
Ocorrência dos *clusters* por grupos e blocos de conteúdo levantados nas entrevistas

Bloco A: Orçamento Emancipatório no Brasil						
Clusters	Número de Ocorrências					
	SOF	CON	SET	ACA	SOC	Total
A1: O orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias.	3	3	3	3	3	**15**
Total	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	**15**
Bloco B: Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro						
Clusters	Número de Ocorrências					
	SOF	CON	SET	ACA	SOC	Total
B1: Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões.	0	2	0	1	1	**4**
B2: Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas.	2	0	3	2	1	**8**
B3: Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	2	0	1	1	**4**
B4: Colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário.	0	1	0	0	0	**1**
B5: Atuação das instituições públicas influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	1	0	0	0	**1**
B6: Atuação de parte da sociedade (com capacidade de mobilização) para se beneficiar de políticas públicas de seus interesses, embora às vezes não atuem de forma cooperativa.	1	0	0	0	1	**2**
B7: Envolvimento de funcionários de todas as unidades, além de considerar as informações de atendimentos, com vistas a colaborar com o processo orçamentário do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de forma participativa, inclusive buscando mecanismos cooperativos entre os atores envolvidos.	0	0	1	0	0	**1**
B8: Interação com as unidades do Ministério da Saúde (MS) para a elaboração do orçamento com características participativas com restrição ao debate com a sociedade *a priori*.	0	0	1	0	0	**1**
B9: O atual modelo de planejamento e orçamento governamental (implementado em 2000) já adota referencial metodológico (PES) que considera a participação social item importante para a formação da capacidade de governo.	1	0	1	0	0	**2**
B10: A elaboração do PPA 2004-07 foi realizada com grande promoção da participação social, inclusive com a realização de audiências públicas nos estados.	2	0	1	0	0	**3**

Continua

B11: Elaboração de trabalho pelo NAE para o levantamento de políticas públicas prioritárias com a participação de especialistas políticos, a sociedade em geral e servidores em áreas prioritárias.	0	0	1	0	0	**1**
B12: Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos — Ploa/2011).	2	0	0	0	0	**2**
B13: Momento do orçamento (Rádio MP).	2	0	0	0	0	**2**
B14: Sofinha e sua turma (Programa Nacional de Educação Fiscal — Pnef).	2	0	0	0	0	**2**
B15: Instrução da sociedade em orçamento público (curso básico em orçamento público).	2	0	0	0	0	**2**
B16: Atuação de acadêmicos influenciando as tomadas de decisões orçamentárias.	0	1	0	0	0	**1**
B17: Disponibilização de informações orçamentárias para a sociedade.	0	0	0	2	1	**3**
B18: O orçamento público contempla regras que são debatidas com a sociedade, na maioria das vezes, antes ou depois do processo de elaboração e de aprovação da lei orçamentária.	0	0	0	1	0	**1**
Total	**14**	**7**	**8**	**7**	**5**	**41**

Bloco C: Oportunidades para Emancipação Orçamentária

Clusters	Número de Ocorrências					
	SOF	**CON**	**SET**	**ACA**	**SOC**	**Total**
C1: Valorização das emendas parlamentares, com destaque para as provenientes das comissões.	0	0	0	1	1	**2**
C2: Valorização da CMO.	0	0	0	1	0	**1**
C3: Implementação do orçamento impositivo para as despesas sociais.	0	0	0	1	0	**1**
C4: Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se apropriem efetivamente do conhecimento gerado.	2	2	1	2	2	**9**
C5: Capacitação de profissionais de planejamento e orçamento em técnicas para a promoção de ações emancipatórias no processo orçamentário.	1	0	0	0	0	**1**
C6: O aprendizado gerado pela ação emancipatória é mais relevante do que os resultados gerados por própria ação (mais foco nos meios do que nos fins).	1	0	0	1	0	**2**
C7: Estímulo ao aumento da representação da sociedade no processo decisório do orçamento público.	1	1	1	0	0	**3**
C8: Instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário.	1	2	0	0	1	**4**
C9: Valorização da importância do orçamento como instrumento de implementação de políticas públicas capaz de transformar a realidade social atual.	0	0	0	0	2	**2**
C10: Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade.	0	0	0	0	3	**3**
C11: Reforma do atual ciclo orçamentário (planejamento, orçamento, controle e avaliação), com vistas a buscar maior transparência e confiabilidade.	0	0	0	0	1	**1**

Continua

C12: Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e *accountability*.	3	1	0	0	2	**6**
C13: Definição de um objetivo governamental para a implementação da democracia representativa com propriedades emancipatórias de planejamento.	0	1	0	0	2	**3**
Total	**9**	**7**	**2**	**6**	**14**	**38**
Total Geral	**26**	**17**	**13**	**16**	**22**	**94**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Portanto, com base nos dados coletados nas entrevistas e considerando a estrutura de *clusters* identificados, observam-se 94 ocorrências feitas por todos os entrevistados, sendo 15, 41 e 38 ocorrências agrupadas nos blocos Orçamento Emancipatório no Brasil, Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro e Oportunidades para Emancipação Orçamentária, respectivamente.

4. Análise dos dados

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi feita por meio da apreciação dos conteúdos, com a ajuda de recursos informatizados do pacote *Microsoft Office*, buscando encontrar associações entre as referências bibliográficas e as documentais (triangulação), tabulando suas ocorrências ou identificando os casos desviantes, bem como examinando as categorizações (blocos, *clusters* e grupos) relacionadas com situações causais (consistências e congruências) das ocorrências de efeitos emancipatórios no âmbito do orçamentário público brasileiro, inclusive por meio dos recursos analíticos e organizacionais do software NVivo.

4.1 Análise dos clusters levantados nas entrevistas

Das 94 ocorrências de *clusters* entre todos os entrevistados, destaca-se a contribuição dos entrevistados considerados nos grupos da SOF e da SOC com a representação de mais da metade das referidas contribuições (51%). Com relação ao primeiro bloco denominado Orçamento Emancipatório no Brasil (A), nota-se que — para as 15 ocorrências (um para cada entrevistado, consequentemente, três para cada grupo) — só foi identificada a existência de apenas um *cluster*: o orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias (A1). Exemplo dessa evidência pode ser observado na transcrição parcial de uma entrevista:

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

No bloco Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro (B) já existe uma predominância de 54% do total de ocorrências provenientes de entrevistados considerados SOF (34%) e SET (20%), o que pode significar a existência de concentração de conhecimento sobre as informações relativas às atuais evidências emancipatórias, provavelmente porque são os geradores — principalmente a SOF — dessas evidências, podendo-se inferir a baixa capacidade de comunicação com os demais grupos sobre tais evidências ou que os acontecimentos dessas evidências são muito recentes (com pouco tempo para sua disseminação).

Essas constatações ficam mais fortes quando observamos a manifestação exclusiva pelo grupo SOC (com três ocorrências) do *cluster* Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão (C10), no bloco Oportunidades para Emancipação Orçamentária (C); mesmo quando se observa a evidência do Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance de Todos — Ploa/2011), B12, esta situação ocorre unicamente com o grupo SOF (duas ocorrências, grupo responsável pela sua edição). Este exemplo, também, pode ser explicado em parte pela necessidade de potencializar a comunicação de evidências para a sociedade ou, mesmo, pelo fato de a publicação do orçamento cidadão brasileiro ter ocorrido apenas muito recentemente (2010).

Sobre o *cluster* Colaboração de empresas privadas no processo decisório orçamentário (B4), apesar de várias empresas dependerem substancialmente de recursos públicos, o que se observa nessa relação entre governo e empresas é que, às vezes, há ocorrências de situações de conflito de interesses. Por outro lado, vale transcrever parte de entrevista que relata a possibilidade de obter ganhos com uma relação cooperativa entre empresas e governo: "mantidas boas relações entre as partes, podem gerar ganhos de eficiência com a viabilização de empreendimentos públicos inclusive com valores mais econômicos". A participação de empresas em debates no Legislativo pode ser explicada — pelo menos em parte — por meio da própria omissão do Executivo em discutir sobre seus projetos no parlamento.

No âmbito do bloco B, a participação do número de ocorrências por *clusters* nos permite inferir que os *clusters* B1 (Realização de emendas parlamentares por meio de representantes eleitos pela sociedade, principalmente as provenientes de comissões, 10%), B2 (Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas, 20%) e B3 (Atuação de movimentos sociais influenciando as tomadas de decisões orçamentárias, 10%) representam 40% de todas as ocorrências, e a representação do cluster B2 equivale à soma das outras duas (B1 e B3).

Sobre o bloco Oportunidades para Emancipação Orçamentária (C), observa-se que tem como maioria o conjunto de ocorrências de *clusters* nos grupos SOC (37%) e ACA (16%) com 53%, com a relevante contribuição de 14 ocorrências de *clusters* do grupo SOC, provavelmen-

te motivado pela vontade de participar nas decisões orçamentárias no sentido de contribuir para que o processo emancipatório seja potencializado pelo próprio interesse direto desse grupo. Há de se destacar que, mesmo assim, o grupo SOF (24%) foi o segundo mais participativo, o que pode ser percebido no expressivo desejo desse grupo em contribuir para a promoção de evidências emancipatórias.

Com relação ao bloco C, a participação do número de ocorrências por *clusters* nos permite inferir que os *clusters* C4 (Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se apropriem efetivamente do conhecimento gerado, 24%), C8 (Instrução da sociedade para o melhor entendimento do orçamento público promovendo a capacidade de mobilização e influência sobre o processo orçamentário, 10%) e C12 (Aumento da disponibilização de informações orçamentárias, inclusive com linguagem acessível para a sociedade em geral, com vistas a potencializar as ações de controle social, transparência e *accountability*, 16%) representam 50% de todas as ocorrências, observando-se tratar de ações complementares relacionadas ao conhecimento emancipatório, destacando a necessidade de se utilizar técnicas orçamentárias apropriadas para a efetivação do que preconiza a teoria do planejamento emancipatório.

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

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

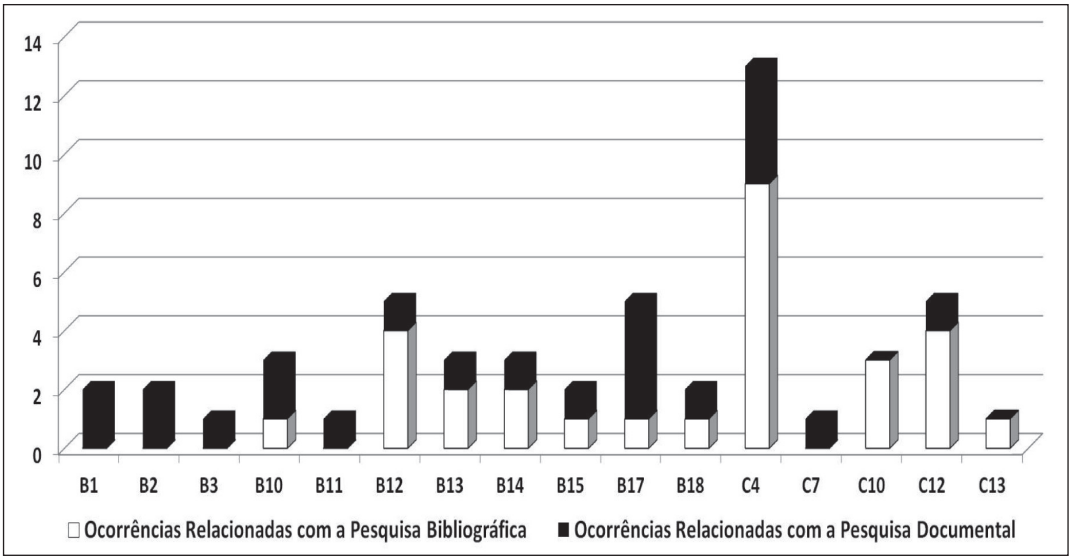
Percebe-se que alguns *clusters* de oportunidades do bloco C são naturalmente complementares aos de evidências atuais constantes no B, a exemplo dos *clusters* C10: Simplificação da linguagem orçamentária para melhorar a compreensão da sociedade e B12: Orçamento cidadão brasileiro (Orçamento ao Alcance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

4.2 Análise das situações causais entre os dados das entrevistas e os das pesquisas bibliográfica e documental (triangulação)

A partir dos *clusters* formados de dados coletados nas entrevistas buscou-se a associação com as referências bibliográficas e documentais pesquisadas com vistas a realizar a triangulação de evidências sobre planejamento emancipatório. Registra-se que foram observadas referências relacionadas com mais de um *cluster*, e 69% (11) dos *clusters* com associações possíveis são do bloco B (Evidências Emancipatórias no Orçamento Brasileiro), enquanto apenas 31% (cinco) são do bloco C (Oportunidades para Emancipação Orçamentária).

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

Figura 2
Número de ocorrências de associações por *clusters*, discriminando as associações com referências bibliográficas e documentais



Fonte: Elaborado pelos autores.

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

5. Considerações finais

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

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

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

Este estudo sobre o orçamento público brasileiro a respeito da perspectiva emancipatória utilizou recursos de análise de conteúdo em dados coletados por meio de entrevistas abertas, além de pesquisas bibliográficas e documentais, buscando as evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com a emancipação orçamentária, inclusive com o auxílio do

software NVivo. Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Nesse sentido, diante da análise dos dados coletados (ou seja, por meio de evidências empíricas), *pode-se concluir que o orçamento brasileiro não é emancipatório, porém apresenta características emancipatórias* (único *cluster* do Bloco A). As evidências destas características emancipatórias no orçamento brasileiro estão apresentadas no quadro 6 (*clusters* do Bloco B).

Quadro 6
Poder, conhecimento, subjetividade e espaços no orçamento brasileiro

	Planejamento Emancipatório	Evidências no Orçamento Brasileiro da Perspectiva Emancipatória
Poder	Poder de rede de relacionamentos	Capacidade de influenciar as políticas públicas presentes no orçamento público por meio da atuação de movimentos sociais, de instituições públicas, de parlamentares representantes da sociedade, de acadêmicos.
Conhecimento	Conhecimento emancipatório	Disponibilização de dados por meio de relatórios informatizados, bem como disponibilização de conhecimentos sobre orçamento público para a sociedade, a exemplo do orçamento-cidadão, do momento do orçamento, de capacitações da sociedade.
Subjetividade	Empoderamento, aplicar subjetivamente, respeito das diferenças	Envolvimento da sociedade e de servidores públicos para a elaboração do orçamento, como o descrito no processo de elaboração do PPA 2004-07, realização de trabalhos e eventos governamentais para estimular a participação social na gestão governamental brasileira, consideração de regras estabelecidas pela sociedade para a elaboração, aprovação e execução do orçamento público.
Espaço	Espaços de solidariedade, promoção de justiça	Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas, além da ocorrência de debates públicos prévios e posteriores ao momento de elaboração e aprovação do orçamento.

Fonte: Irazábal (2009:129) — tradução livre — e elaborado pelos autores.

Portanto, pode-se inferir que os agentes apresentam iniciativas relativas capazes — com diversas oportunidades de melhorias identificadas — de transformar as consciências individuais sobre suas opiniões na reprodução de práticas sociais viáveis de se efetivarem.

Nesse sentido, esses agentes poderiam promover a solidariedade e a justiça social, com a existência de redes de relacionamentos aptas para refletir sobre as preferências individuais para a promoção das convergências em decisões em que avançam no sentido das oportunidades coletivas (baseadas no controle social) e ocorrendo práticas possíveis de produzir compartilhamento de iniciativas de solidariedades e harmonizar interesses e responsabilidades entre os indivíduos, visando o desenvolvimento social no Brasil.

No tocante às sugestões para novas pesquisas (*clusters* do Bloco C), considera-se que todas as evidências e oportunidades de emancipação brasileiras são itens importantes para

serem explorados, uma vez que tratam — em grande parte — de assuntos novos e pouco explorados. Porém, há que se destacar a grande concentração de ocorrências de manifestações entre os entrevistados para a evidência emancipatória no orçamento brasileiro de "Audiências, Comitês, Comissões e Conselhos Públicos para a gestão de políticas públicas" e para a oportunidade de emancipação orçamentária de "Promoção para a utilização, no âmbito do processo orçamentário, de técnicas com critérios que estimulem a participação social, bem como se apropriem efetivamente do conhecimento gerado".

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

Considerando a amplitude utilizada para a realização da coleta de dados, é importante registrar que podem existir constatações sobre a valoração das evidências empíricas levantadas, como o caso das emendas parlamentares, em que um dos entrevistados fez diferenciações sobre tipos de emendas, mencionando que algumas emendas apresentam características menos ou não emancipatórias (individuais e de bancadas) e outras mais ou pouco emancipatórias (comissões). Assim, é fundamental que pesquisas posteriores busquem conhecimentos inéditos que estimulem a adoção de novas estratégias emancipatórias para o desenvolvimento do país, porém necessitam que se observem tais possíveis evidências sujeitas a valorações.

Referências

ABREU, Welles M.; GOMES, Ricardo C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul./set. 2010.

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. *Pesquisas*, v. 12, p.1-187, 1998.

ANSOFF, Igor et al. *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1990.

ANSOFF, Igor. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço* Público, v. 47, n. 2, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia e Política*, v. 22, n. 3, p. 146-180, jul./set. 2002.

CAVALCANTE, Roberto J. *Transparência do orçamento público brasileiro*: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2008.

CORE, Fabiano G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2007. v. 2, p. 219-261.

CORE, Fabiano G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IX, 2004, Madri. Disponível em: <www.clad.org/congresos/congresos-anteriores/ix-madrid-2004/documentos-de-los-congresos >.

FORTIS, Martin F. D. A. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? *Revista do Serviço Público*, v. 60, n. 2, p. 125-140, abr./jun. 2009.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2007. v. 1, p. 69-112.

GARCIA, Ronaldo C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal*: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão Ipea n. 726, maio 2000.

GENTIL, Denise L.; MICHEL, Renault. Estratégia de desenvolvimento e intervenção fiscal do Estado. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Ed.). *Sociedade e economia*: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009. p. 131-142.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas. 2007.

GOMES, Luiz R. Educação, consenso e emancipação na teoria da ação comunicativa de Habermas. *UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes*, v. 15, n. 2, p. 53-63, 2007.

GUNDER, Michael. *Planning as the ideology of (neoliberal) space*. Planning Theory, v. 9, n. 4, p. 298-314, 2010.

IRAZÁBAL, Clara. Realizing planning's emancipatory promise: learning from regime theory to strengthen communicative action. *Planning Theory*, v. 8, n. 2, p. 115-139, 2009.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Mapas estratégicos*: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MARCH, James G. *A primer on decision making*. Nova York: The Free Press, 1994.

MARCH, James. *Como as decisões realmente acontecem*: princípios da tomada de decisões. São Paulo: Leopardo, 2009.

MINTZBERG, Henry. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes (estruturas em cinco configurações)*. São Paulo: Atlas, 2008.

MINTZBERG, Henry. *Safari de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOSSBERGER, Karen; STOKER, Gerry. The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, v. 36, n. 6, p. 810-835, 2001.

MOULAERT, Frank; CABARET, Katy. Planning, networks and power relations: is democratic planning under capitalism possible? Planning Theory, v. 5, n. 1, p. 51-70, 2006.

NORTH, Douglass C. et al. *Violence and social orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OLIVEIRA, Márcio L. A. *Orçamento-Cidadão*: fundamento teórico e exercício prático. Brasília. Enap, 2010.

OLIVIERI, Cecília. Como construir uma estratégia de desenvolvimento? Resenha 1 do texto "Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica", de Ha-Joon Chang. *RAE Eletrônica*, v. 4, n. 2, jul./dez. 2005.

PADGETT, John F. Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, v. 74, n. 2, p. 354-372, 1980.

PAULO, Luiz F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

RAMOS, Alberto G. *Administração e contexto brasileiro*: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1983.

SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Ed.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2007. v. 2, p.187-217.

SANTOS, Boaventura D. S. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 65, p. 3-76, maio 2003.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark. *Analyzing politics*. Nova York: WW Norton, 1996. Cap. 10.

SICSÚ, João. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Ed.). *Sociedade e economia*: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009. p. 19-28.

SICSÚ, João. *Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas*. Texto para Discussão, v. 1346, ago. 2008.

WILDAVSKY, Aaron et al. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, v. LX, n. 8, p. 529-547, set. 1966.

Welles Matias de Abreu é mestre em administração pela Universidade de Brasília (UnB). É servidor da carreira de Planejamento e Orçamento do governo federal, ocupando atualmente o cargo de coordenador-geral de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Orçamento Federal. E-mail: wellesmatias@gmail.com.

Ricardo Corrêa Gomes é doutor em administração pública pela Universidade de Aston (Reino Unido). É professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB), vice-presidente para a América do Sul e Central da International Research Society for Public Management (IRSPM) e representante da América do Sul no Conselho Editorial da revista científica *International Journal of Public Sector Management — IJPSM*. E-mail: rgomes@unb.br.