



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Câmpus de Marília

TUANI CARLA FUZATI

**RELATÓRIOS FINANCEIROS POPULARES COMO INSTRUMENTO DE ACESSO
À INFORMAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO ORÇAMENTO CIDADÃO**

Marília
2025

TUANI CARLA FUZATI

**RELATÓRIOS FINANCEIROS POPULARES COMO INSTRUMENTO DE ACESSO
À INFORMAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO ORÇAMENTO CIDADÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Área de concentração: Informação, Tecnologia e Conhecimento

Linha de pesquisa: Gestão, Mediação e Uso da Informação

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Cristina de Carvalho Pazin Vitoriano

**Marília
2025**

F996r Fuzati, Tuani Carla
Relatórios financeiros populares como instrumento de acesso à
informação pública : análise do Orçamento Cidadão / Tuani Carla
Fuzati. -- Marília, 2025
109 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientadora: Marcia Cristina de Carvalho Pazin Vitoriano

1. Ciência da informação. 2. Serviços de informação
governamental. 3. Transparência na administração pública. 4.
Comunicação de massa e linguagem. I. Título.

Impacto potencial desta pesquisa

O impacto potencial desta pesquisa é abrangente, destacando-se três aspectos fundamentais que o sintetizam: 1) Impacto acadêmico; 2) Impacto na Administração Pública; e 3) Impacto social para os cidadãos.

No âmbito acadêmico, o estudo contribui para um diálogo multidisciplinar, que perpassa diferentes literaturas, notadamente na Ciência da Informação, nas Ciências Contábeis e nas Ciências Políticas. Mais especificamente, a análise desenvolvida e as evidências apresentadas aprofundam questões que envolvem o uso de linguagem simples em documentos públicos, a confecção de relatórios populares divulgados por governos, a transparência pública, a *accountability* e a comunicação governamental. De maneira mais ampla, o estudo também dialoga com pesquisas que tratam do exercício da cidadania, sobre os direitos do cidadão e formas de participação social na gestão pública, inclusive no processo orçamentário, em diferentes etapas.

Dessa forma, o impacto potencial deste estudo na Administração Pública tende ser mais positivo conforme contribui para a promoção de mecanismos que ampliem a transparência governamental, promovendo a cidadania e a participação social. Os achados da pesquisa, em consonância com a literatura acadêmica, oferecem diretrizes que podem orientar governos na melhoria dos relatórios populares divulgados. Como consequência, os cidadãos podem ser melhor informados sobre o desempenho dos governos, mas esse potencial impacto somente terá resultados mais amplos e efetivos na medida em que, além da melhoria na qualidade dos relatórios, houver também uma maior divulgação dos documentos, para que ele alcance o maior número de pessoas, com o efetivo uso da informação, conscientizando os cidadãos sobre o processo orçamentário, implicando em uma maior capacidade de participação social e fiscalização das contas públicas e ações de governo.

O potencial impacto social pode, inclusive, culminar na inserção dos cidadãos no processo decisório. Ou seja, a partir de uma maior transparência nos relatórios, pode haver o aumento do engajamento e da interação dos cidadãos com as informações públicas, pois favorecerá sua compreensão, possibilitando que os indivíduos exerçam um papel fiscalizador, atuante, e até mesmo que busquem meios para participar das decisões, influenciando nas políticas públicas e no orçamento público, favorecendo escolhas públicas do seu interesse por meio de uma democracia mais direta, menos impactada por crises de representatividade.

Potential impact of this research

The potential impact of this research is wide-ranging, with three fundamental aspects that summarize it: 1) Academic impact; 2) Impact on Public Administration; and 3) Social impact for citizens.

In the academic sphere, the study contributes to a multidisciplinary dialog that crosses different literatures, notably in Information Science, Accounting Sciences and Political Sciences. More specifically, the analysis developed and the evidence presented delve into issues involving the use of plain language in public documents, the preparation of popular reports released by governments, public transparency, accountability and government communication. More broadly, the study also dialogues with research dealing with the exercise of citizenship, citizens' rights and forms of social participation in public management, including the budget process, at different stages.

In this way, the potential impact of this study on public administration tends to be more positive insofar as it contributes to the promotion of mechanisms that increase government transparency, promoting citizenship and social participation. The research findings, in line with the academic literature, offer guidelines that can guide governments in improving the popular reports they publish. As a result, citizens can be better informed about government performance, but this potential impact will only have broader and more effective results to the extent that, in addition to improving the quality of the reports, there is also greater dissemination of the documents, so that they reach the greatest number of people, with the effective use of information, making citizens aware of the budget process, implying a greater capacity for social participation and oversight of public accounts and government actions.

The potential social impact could even culminate in the inclusion of citizens in the decision-making process. In other words, greater transparency in reporting can increase citizen engagement and interaction with public information, as it will favor understanding, enabling individuals to exercise a supervisory, active role, and even seek ways to participate in decisions, influencing public policies and the public budget, favoring public choices in their interest through a more direct democracy, less impacted by crises of representation.

Tuani Carla Fuzati

**RELATÓRIOS FINANCEIROS POPULARES COMO INSTRUMENTO DE ACESSO
À INFORMAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DO ORÇAMENTO CIDADÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Área de concentração: Informação, Tecnologia e Conhecimento

Linha de pesquisa: Gestão, Mediação e Uso da Informação

Banca Examinadora

Dra. Marcia Cristina de Carvalho Pazin Vitoriano
UNESP – Câmpus Marília
Orientadora

Dra. Rosângela Formentini Caldas
UNESP – Câmpus Marília
Membro titular interno

Dra. Vânia Cristina Pastri Gutierrez
FATEC – Garça
Membro titular externo

Dra. Rúbia Martins
UNESP – Câmpus Marília
Membro suplente interno

Dra. Anahi Rocha Silva
Instituto Federal da Bahia
Membro suplente externo

Marília, 28 de março de 2025.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e oportunidade de cada momento de aprendizado.

Ao meu marido, por sempre estar ao meu lado. Seu amor, ajuda, compreensão e incentivo foram fundamentais neste processo.

À minha família, por sempre me apoiar, pela orientação e incentivo na busca por meus objetivos.

À minha orientadora, pelos ensinamentos e parceria nesta caminhada. Sua sabedoria, paciência e acolhimento foram essenciais.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação e às professoras da banca, por cada valiosa contribuição que enriqueceu este trabalho.

Por fim, aos amigos verdadeiros, com quem pude contar em momentos importantes como este.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.”

RESUMO

A qualidade da informação pública nos relatórios emitidos por governos é objeto de interesse para os cidadãos. O uso das informações sobre finanças e orçamento público historicamente é associado à fiscalização por órgãos reguladores, bem como ao uso para gestão e tomada de decisão por usuários internos. Contudo, há uma demanda por transparência e aprimoramento dos mecanismos para prestação de contas no setor público, de forma a promover responsabilização por parte dos governos e participação social nas políticas públicas, inserindo o cidadão em diferentes etapas do processo orçamentário. Nesse contexto surge o problema de pesquisa, conforme emergem os Relatórios Financeiros Populares, documentos destinados ao cidadão, com uma linguagem simples para possibilitar a compreensão dos usuários, mesmo que não detenham uma qualificação técnica específica sobre os temas apresentados. O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar relatórios populares emitidos pelo Governo Federal brasileiro entre 2011 e 2025, descrevendo suas características e a evolução do seu conteúdo ao longo dos anos. Para tanto, desenvolve-se uma análise documental que explora as diferentes versões publicadas anualmente do relatório denominado Orçamento Cidadão. Os resultados indicam que o relatório passou por diversas alterações na sua elaboração ao longo dos anos. Como destaque, a análise traz evidências de que os relatórios mais atuais utilizam menos fotografias, gráficos, tabelas e conteúdo textual. A redução do conteúdo apresentado é considerada um aspecto positivo na literatura, porém não é consistente nos relatórios analisados, e tampouco é possível afirmar que seja um aspecto positivo, na medida em que está associada à redução do conteúdo divulgado, impactando a transparência sobre temas potencialmente relevantes para o cidadão.

Palavras-chave: Informação pública; Transparência e responsabilização; Participação Social; Relatórios Financeiros Populares; Orçamento Cidadão.

ABSTRACT

Citizens are interested in the quality of public information in reports issued by governments. Historically, the use of information on public finances and budgets has been associated with oversight by regulatory bodies, as well as management and decision-making by internal users. However, there is a demand for greater transparency and improved accountability mechanisms in the public sector to promote government accountability and encourage social participation in public policies by involving citizens at various stages of the budgetary process. Against this backdrop, Popular Financial Reports are emerging — documents written in simple language so that citizens can understand them, regardless of their technical qualifications on the topics presented. This study aims to analyse popular reports issued by the Brazilian Federal Government between 2011 and 2025, describing their characteristics and how their content has evolved over the years. To this end, a documentary analysis was conducted on the annual versions of the report called 'Citizen Budget'. The results indicate that the report's preparation has undergone several changes over the years. A notable finding is that the most recent reports contain fewer photographs, graphs, tables and text. While the reduction in content can be considered a positive aspect in the literature, it is inconsistent across the analysed reports and cannot be definitively stated as such, given its association with reduced disclosure of potentially relevant information, thereby impacting transparency.

Keywords: Public information; Transparency and accountability; Social participation; Popular Financial Reports; Citizens Budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Capa do OFAT 2011	58
Figura 2 - Capa do OFAT 2012	58
Figura 3 - Capa do OFAT 2013	58
Figura 4 - Capa do OFAT 2014	58
Figura 5 - Capa do OC 2015	59
Figura 6 - Capa do OC 2016	59
Figura 7 - Capa do OC 2017	59
Figura 8 - Capa do OC 2018	59
Figura 9 - Capa do OC 2019	59
Figura 10 - Capa do OC 2020	59
Figura 11 - Capa do OC 2021	60
Figura 12 - Capa do OC 2022	60
Figura 13 - Capa do OC 2023	60
Figura 14 - Capa do OC 2024	60
Figura 15 - Capa do OC 2025	60
Figura 16 - Fotografia Assistência Social	61
Figura 17 - Fotografia Educação	61
Figura 18 - Fotografia Infraestrutura	61
Figura 19 - Fotografia Cultura	61
Figura 20 - Fotografia Detalhes do PLOA	62
Figura 21 - Texto Áreas 2016	62
Figura 22 - PAC 2007-2011	62
Figura 23 - PAC 2008-2013	62
Figura 24 - PAC 2009-2014	63
Figura 25 - Resultado Primário do Governo Federal	63
Figura 26 - Orçamento Total 2017	63
Figura 27 - Orçamento Total 2018	63
Figura 28 - Orçamento Total 2019	64
Figura 29 - Orçamento Total 2020	64
Figura 30 - Orçamento Total 2021	64
Figura 31 - Orçamento Total 2022	64
Figura 32 - Orçamento Total 2023	64
Figura 33 - Orçamento Total 2024	64
Figura 34 - Fluxograma 2015	65
Figura 35 - Fluxograma 2022	65

Figura 36 - Gráfico Evolução Despesas Primárias 2012	66
Figura 37 - Gráfico principais áreas de atuação 2012	66
Figura 38 - Gráfico principais áreas de atuação 2014	66
Figura 39 - Gráfico Evolução Despesas Primárias 2014	67
Figura 40 - Gráfico Reajustes do salário mínimo e demais benefícios	67
Figura 41 - Gráfico principais áreas de atuação 2017	67
Figura 42 - Gráfico Receitas e Despesas Primárias 2017	68
Figura 43 - Gráfico principais áreas de atuação 2020	68
Figura 44 - Gráfico Receitas e Despesas Primárias 2021	69
Figura 45 - Gráfico Despesas Primárias 2023	69
Figura 46 - Gráfico Despesas Primárias 2024	69
Figura 47 - Nota de rodapé sobre tipos de empresas estatais	70
Figura 48 - Nota de rodapé sobre o anexo de metas fiscais	70
Figura 49 - Explicação sobre rolagem da dívida 2017	71
Figura 50 - Explicação sobre rolagem da dívida 2019	71
Figura 51 - Explicação sobre rolagem da dívida 2023	71
Figura 52 - Explicação sobre emendas e créditos 2018	71
Figura 53 - Explicação sobre emendas e créditos 2020, 2021 e 2022	72
Figura 54 - Ponto de atenção sobre o conceito de PPA e LDO	72
Figura 55 - Ponto de atenção e esclarecimento PLOA e LOA	73
Figura 56 - Destaques da proposta do orçamento 2017	73
Figura 57 - Destaques da proposta do orçamento 2018	74
Figura 58 - Destaques da proposta do orçamento 2019	74
Figura 59 - Destaques da proposta do orçamento 2020	74
Figura 60 - Destaques da proposta do orçamento 2021	75
Figura 61 - Destaques da proposta do orçamento 2022	75
Figura 62 - Destaques da proposta do orçamento 2023	75
Figura 63 - Ícones associativos do orçamento total	76
Figura 64 - Explicação Emendas Parlamentares	76
Figura 65 - Dívida pública e resultado primário do setor público	77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de tópicos e subtópicos nos relatórios	56
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias, definições e orientação da análise	42
Quadro 2 - Órgão de governo responsável pelo relatório popular	43
Quadro 3 - Síntese do conteúdo do Orçamento Cidadão 2024	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de tópicos e subtópicos entre os anos	54
Tabela 2 - Volume de páginas em cada relatório analisado	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
IBP	International Budget Partnership
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
MPO	Ministério Público do Orçamento
OC	Orçamento Cidadão
OFAT	Orçamento Federal ao Alcance de Todos
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFR	Popular Financial Reports
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RFP	Relatórios Financeiros Populares
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UNESP	Universidade Estadual Paulista
URL	Uniform Resource Locator
www	World Wide Web

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	Gestão da informação na administração pública	19
2.2	Princípios da administração pública brasileira	21
2.3	Transparência e responsabilização (<i>accountability</i>)	23
2.4	Direito à informação no contexto normativo brasileiro	26
2.5	Tecnologia para promoção da transparência e participação social	29
2.6	Participação social no processo orçamentário brasileiro	31
2.7	Relatórios Financeiros Populares	33
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	36
3.1	Procedimentos e organização da pesquisa	39
3.2	Categorização para orientação da análise documental	41
4	DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	43
4.1	Critérios para mapeamento dos tópicos contidos nos relatórios	48
4.2	Descrição dos tópicos apresentados nos relatórios	49
4.3	Variação dos tópicos apresentados nos relatórios	53
4.4	Análise de elementos diversos presentes nos relatórios	56
4.5	Impactos das mudanças de Secretário do Orçamento	78
4.6	Destaques da análise, evidências e considerações	79
4.7	Discussão dos resultados da análise à luz do referencial teórico	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS	89
	APÊNDICE A - Links do Orçamento Cidadão entre 2011 e 2025	98
	APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão	99
	APÊNDICE C - Tópicos e subtópicos existentes nos relatórios	108

1 INTRODUÇÃO

A informação pública pode ser entendida como um conjunto de dados com relevância para a sociedade (Barbosa, 2020), compreendendo registros e documentos de interesse coletivo (Santos, 2019) que contribuem para o controle social e a cidadania ativa (Lopes, 2018). Para tanto, esses dados gerados por entidades governamentais devem ser acessíveis e disponibilizados sem restrições a todos os cidadãos, promovendo a transparência e responsabilização (Barbosa, 2020; Cunha, 2017; Fernandes, 2015; Lopes, 2018; Santos 2019).

As pessoas, seja de forma individual ou reunidas em grupos ou comunidades, utilizam a informação e, portanto, o conhecimento gerado por outros. Isso se reveste de vital importância, motivo pelo qual a conservação da informação se faz essencial, tanto quanto o acesso à mesma, já que, se não tem acesso a ela, é como se ela não existisse. Ao mesmo tempo, é preciso que o conhecimento e a informação respondam à necessidade e que estejam acessíveis ao grupo de pessoas que fazem parte da comunidade (González, 2015, p. 7).

Neste trabalho, dois aspectos fundamentais da informação pública são explorados: um relacionado ao interesse social e outro que trata do processo da informação, com ênfase na elaboração de relatórios para prestação de contas à sociedade, envolvendo, portanto, a divulgação, o acesso e o uso da informação pública pelos cidadãos.

Os cidadãos são considerados usuários externos da informação pública e, em geral, enfatiza-se o seu potencial como agente fiscalizador, após a prestação de contas, ou seja, essencialmente os usuários externos acessam as informações públicas após sua publicação/divulgação. Por sua vez, os usuários internos da informação pública têm acesso mais amplo, antecipado, destacando-se a orientação para gestão e tomada de decisão, podendo inclusive participar na elaboração dos relatórios emitidos pelos governos.

Nota-se, portanto, uma assimetria informacional entre usuários internos e externos, que se reflete em diferentes níveis de acesso às informações públicas, e também refere-se à capacidade de compreensão e uso das informações públicas. (Almeida; Silva, 2018; Fernandes, 2020; Lima; Nascimento, 2019).

Conceitualmente, a assimetria informacional se dá entre (pelo menos) duas partes envolvidas em uma relação de agência, na medida em que uma das partes possui (mais e/ou melhores) informações que conferem vantagens em relação à outra

parte. Os interesses também divergem, caracterizando um conflito entre *agente* e *principal*, conforme elaborado na Teoria de Agência de Jensen e Meckling (1976).

No setor privado, um exemplo típico ocorre no conflito entre acionistas e gestores, por sua vez, no setor público tem-se a relação entre cidadãos e governantes, sendo que, em ambos os casos estão representados respectivamente os papéis de *principal* e *agente*. Sabe-se que gestor público (agente) tem liberdade para adotar comportamentos diversos, afetando ambas as partes, e suas ações dificilmente são monitoradas e percebidas pela sociedade (Siffert Filho, 1996; Mello, 2006).

Bennett e Lemoine (2014) investigaram os impactos da assimetria informacional no setor público e concluíram que os problemas relacionados à acessibilidade das informações podem comprometer a formulação e implementação de políticas públicas, prejudicando a tomada de decisões e gerando desconfiança nas instituições.

Moe (1984) argumenta que a assimetria informacional na administração pública pode levar à ineficiência, impactando a estrutura organizacional e favorecendo o comportamento oportunista de funcionários públicos, que podem agir conforme seus próprios interesses, e não conforme o interesse público. Nesse contexto, a promoção da transparência governamental é fundamental para reduzir a assimetria da informação e gerar confiança pública, pois ela está associada à melhora da responsabilização (*accountability*) e à eficácia das políticas públicas (Marrero; Rodríguez, 2013).

A *accountability* é amplamente discutida na literatura, normalmente associada à transparência e responsabilização, contudo, não há uma palavra capaz de traduzir perfeitamente seu significado, conforme evidenciado por Campos (1990), que trata sobre a textura política e institucional da sociedade, bem como os valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e a história, destacando como “o grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do microambiente da administração pública” (Campos, 1990, p. 47). O Brasil possui um arcabouço legal com mecanismos que contribuem para promover a transparência e a responsabilização (*accountability*) no setor público, destacando-se: a Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à informação (LAI); a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e a própria Constituição Federal Brasileira, de 1988. Contudo, para além dos aspectos normativos, há uma demanda social para a adoção de boas práticas, difundidas em nível internacional por

instituições que avaliam governos e fornecem diretrizes para promoção da transparência e *accountability* (IBP, 2024; PEFA, 2024; *Transparency International*, 2024).

As informações públicas relacionadas ao desempenho, gestão financeira e orçamento público estão entre as mais complexas para compreensão dos cidadãos, refletindo um alto nível de assimetria informacional, e fomentando a discussão sobre o papel da contabilidade pública para a promoção da transparência e *accountability*. (Hyndman; Anderson, 2016). Nesse contexto, emergem os Relatórios Financeiros Populares (RFP), difundidos internacionalmente como *Popular Financial Reports* (PFR), que consistem em documentos elaborados de forma a reduzir a complexidade das informações, facilitando a compreensão por parte dos usuários (Herrmann, 2011; Yusuf; Jordan, 2015).

Essa abordagem está relacionada à literatura que busca promover a *linguagem simples* na Ciência da Informação. Silva e Vitoriano (2021) estudaram a linguagem simples em arquivos públicos do *National Archive Record Administration* (NARA), dos Estados Unidos, investigando o cumprimento do *Plain Writing Act 2010*, uma lei de *redação simples* que determina o uso de uma linguagem mais clara em documentos governamentais direcionados ao público. Borges e Bezerra (2021) exploram o tema no contexto do setor público brasileiro, relatando a existência de uma cultura do “burocratês” entre servidores públicos, destacando também a importância da cidadania digital como elemento capaz de gerar uma transformação social com princípios éticos.

O debate sobre linguagem simples evidencia que a questão da acessibilidade não se limita ao aspecto que enfatiza os meios de divulgação, trata-se também da compreensibilidade, da possibilidade de uso efetivo da informação pública por parte dos cidadãos. É nesse cenário que se insere o objeto de estudo desta pesquisa: o documento denominado Orçamento Cidadão (OC), um relatório popular publicado anualmente pelo Governo Federal com informações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Cabe esclarecer, em síntese, esse projeto é elaborado pelo Poder Executivo, e somente após a deliberação e alterações propostas pelo Poder Legislativo é que se converte na Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o orçamento propriamente dito (Brasil, Congresso Nacional, 2024).

A divulgação do relatório Orçamento Cidadão teve início em 2010, com informações referentes a versão do PLOA de 2011. Em sua origem o documento foi

intitulado Orçamento Federal ao Alcance de Todos (OFAT), nome que permaneceu até a versão do PLOA de 2014, e só a partir do PLOA de 2015 consolidou-se como Orçamento Cidadão, nome pelo qual é referido atualmente.

Desde o início as versões publicadas anualmente sofreram diversas alterações. Questiona-se então, afinal, se a elaboração desse relatório evoluiu conforme as expectativas da literatura, ou seja, se os relatórios foram aprimorados a fim de oferecer informações de melhor qualidade, orientadas para os cidadãos que não detêm conhecimento técnico em finanças e orçamento público. Esta pesquisa pretende oferecer evidências que contribuam para elucidar tais questões. Nesse sentido, e considerando as mudanças implementadas ao longo dos anos, apresenta-se o seguinte *problema de pesquisa*: Como os relatórios populares (Orçamento Cidadão) podem contribuir para a promoção da transparência e participação social na administração pública, fortalecendo o direito e acesso à informação?

Para responder a essa pergunta, o *objetivo geral* da pesquisa consiste em analisar os relatórios do Orçamento Cidadão, descrevendo suas características e a evolução do seu conteúdo ao longo dos anos. A partir daí, surgem os seguintes *objetivos específicos*: 1) Identificar os elementos característicos dos Relatórios Financeiros Populares propostos pelo referencial teórico especializado; 2) Identificar as características do Orçamento Cidadão e comparar aos elementos característicos dos Relatórios Financeiros Populares; 3) Identificar possíveis melhorias para aprimoramento da elaboração dos relatórios populares pelos governos; e 4) Contribuir para a literatura acadêmica da Ciência da Informação, das Ciências Contábeis e das Ciências Políticas com ênfase na Administração Pública, notadamente em questões relacionadas transparência pública e Relatórios Financeiros Populares (RFP).

Para tanto, referente ao universo de pesquisa, serão analisados os relatórios emitidos entre 2010 e 2024 (referentes aos PLOA de 2011 a 2025). A pesquisa tem abordagem qualitativa, do tipo exploratória, descritiva, com uma análise documental desenvolvida a fim de explorar quatro categorias fundamentais referentes à evolução dos relatórios publicados: 1) Linguagem textual, para observar mudanças no texto que possam implicar maior facilidade ou dificuldade para a compreensão do usuário da informação; 2) Aspectos de *design*, para verificar se a apresentação dos relatórios contém alterações significativas em elementos visuais; 3) Estrutura do documento, para analisar a organização dos tópicos apresentados na elaboração do documento;

e 4) Conteúdo abordado, para explorar aspectos que evidenciem a seleção dos temas abordados no relatório.

Sob a perspectiva da literatura especializada, a pesquisa se justifica ao contribuir com o desenvolvimento de um tema de interesse para diferentes áreas do conhecimento. Mais especificamente, destaca-se a demanda evidenciada por Martins e Lima (2021), que apontam para a necessidade de aprimoramento na elaboração dos RFP brasileiros, notadamente quando comparados a alguns relatórios internacionais. Adicionalmente, uma justificativa de motivação pessoal deve ser destacada, pois a pesquisadora responsável por este estudo reconhece grande relevância na proposta. Espera-se que, ao contribuir com o conhecimento sobre o uso da informação pública pelos cidadãos, seja possível também promover a participação social na gestão pública, um aspecto fundamental para a promoção de uma democracia mais direta, capaz de superar limites do sistema político representativo.

A seguir apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, seguido pela metodologia e a apresentação e análise dos resultados. Por fim, apresentam-se as considerações finais sobre o desenvolvimento da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seção de Referencial Teórico contém sete tópicos que tratam respectivamente de: Gestão da informação na administração pública; Princípios da administração pública brasileira; Transparência e responsabilização (*accountability*); Direito à informação no contexto normativo brasileiro; Tecnologia para promoção da transparência e participação social; Participação social no processo orçamentário brasileiro; e Relatórios Financeiros Populares.

2.1 Gestão da informação na administração pública

A gestão da informação, conforme Ponjuán Dante (2004, p. 17), pode ser compreendida como “o processo mediante o qual se obtêm, implementam ou utilizam recursos básicos (econômicos, físicos, humanos, materiais), para manusear informação internamente para e sociedade a que serve”. A autora destaca que a gestão da informação possui um papel importante nos níveis micro e macro para a organização, podendo ser entendida como um processo que deve ser avaliado em diferentes dimensões, de forma sistemática, possibilitando sua aplicação em qualquer organização quando dominado.

No contexto da administração pública, a informação adquire características que requerem um entendimento específico, nesse sentido:

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (Batista, 2010, p. 40).

O conceito de governança informacional fundamenta-se no reconhecimento do direito do cidadão ao acesso à informação pública e governamental, permitindo a participação ativa e a consolidação da democracia (Ribeiro, 2003). Assim, é esperado que o governo implemente um modelo prático para os processos de produção, análise, organização, disseminação e uso da informação pública, garantindo a prestação de contas e permitindo à sociedade o exercício pleno da cidadania.

Segundo Araújo (1999, p. 166), “a relação entre informação e cidadania não é algo gerado somente a partir do simples acesso e uso da informação”. Quando a informação pública é acessada, ela se torna parte do processo de apropriação do cidadão, podendo ser interpretada de acordo com sua realidade e conhecimento.

A autora amplia o conceito de “transferência de informação”, definindo-o como uma “prática informacional que trata do compartilhamento da informação, em que se definem as necessidades informacionais mais adequados para atender os usuários”, destacando que “a socialização da informação tem por base a criação de um contexto comunicativo no qual estejam presentes de forma ativa e igualitária, tanto os produtores, como os usuários de informação” (Araújo, 1999, p. 162-163).

Esse fenômeno está associado ao modelo gerencialista da administração pública brasileira, mas também se faz presente no modelo societal, uma vez que:

Os modelos presentes na administração pública brasileira são classificados como: patrimonialista (1500-1930), burocrático (1930-90), gerencialista (a partir de 1990) e societal (a partir da década de 2000). Esses modelos representam cada qual um determinado período histórico. No entanto, tem sido debatido que não houve uma sobreposição exclusiva dos novos modelos sobre os anteriores, de modo que características de todos os modelos podem ser encontradas na administração pública atual [...] (Drumond; Silveira; Silva, 2014, p. 4).

A partir da fase gerencialista houve aumento dos investimentos em tecnologia pelo governo, permitindo que os cidadãos acessassem diversos órgãos prestadores de serviços públicos, como orçamentos participativos e plataformas online. Essa mudança fomentou a comunicação entre as partes e abriu espaço para uma gestão mais eficaz, visando resolver conflitos entre a esfera pública e a esfera privada.

Conforme Miranda (2010), “a compreensão e o estudo dos fluxos de informações como processos que agregam valor à informação podem ser explorados para a promoção da governança no setor público” (Miranda, 2010, p. 97). Portanto, a definição clara das informações é essencial para atingir os objetivos do setor público e cumprir as responsabilidades com a sociedade.

A gestão da informação também abrange o contexto da tecnologia da informação e dos sistemas de informações. Checkland e Holwell (1998) abordam a complexidade dos sistemas de informação e sua relação com a gestão da informação, introduzindo uma abordagem interpretativa para a compreensão dos sistemas de informação, enfatizando a importância de alinhar os sistemas às necessidades organizacionais. Nessa linha, O'Brien e Marakas (2010) tratam de conceitos

fundamentais sobre como os sistemas de gestão da informação são utilizados na tomada de decisão eficaz, enfatizando os sistemas de apoio à decisão com a integração de tecnologia na gestão da informação. Já Mason (1986) discute sobre a ética na era da informação, tratando questões sobre privacidade, propriedade e acessibilidade, explorando o impacto social e ético da gestão da informação.

Esse aspecto requer um exame cuidadoso, notadamente no setor público. Dawes (1996) faz essa abordagem ao examinar o compartilhamento de informações entre instituições públicas, argumentando que a gestão da informação no setor público possui benefícios, dignos de sucesso, mas também possui riscos, como os associados à segurança e privacidade. Conforme Bannister e Connolly (2011), embora a transparência seja um foco central dos governos digitais, ao analisá-los junto às suas políticas, podem surgir alguns desafios na gestão da informação pública, como a sobrecarga de informações, privacidade e custos operacionais.

A literatura traz discussões sobre a promoção da transparência no setor público, através da acessibilidade e uso da informação, ampliando a prestação de serviços aos cidadãos, destacando como a adoção de práticas de gestão da informação nas instituições públicas podem otimizar a utilização dos recursos e a entrega desses serviços. (Criado; Ramilo, 2003; Luna-Reyes; Gil-García 2011).

Åke (2010) analisou o progresso dos governos eletrônicos e seus desafios, como questões que envolvem a complexidade dos sistemas e a segurança da informação, sugerindo a necessidade de redefinição deste modelo de governo. Kim (2009) traz estudos sobre e-governos, destacando como essas iniciativas podem trazer melhorias para o setor público, contribuindo para sua eficiência e possibilitando a participação cidadã. Nesse contexto, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) possibilitaram uma nova perspectiva no setor público, Cordella e Bonina (2012) discutem a eficiência trazida pelas TIC na gestão da informação e o valor gerado para a sociedade, tema que será aprofundado (na seção 2.5) neste trabalho.

2.2 Princípios da administração pública brasileira

A promoção de uma governança mais acessível no Brasil tem suas origens na Constituição de 1988 (Brasil, Constituição Federal, 1988), que possibilitou um novo contexto institucional focado na elaboração de normas e políticas públicas que

priorizam a transparência. Desde então, o uso do ambiente virtual na gestão pública tem sido estimulado, fomentando a participação social.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de acesso à informação em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII, integrando-o aos princípios que devem orientar a administração pública, incluindo o da publicidade (art. 5º, LX e art. 37). Na prática, isso implica que a divulgação dos atos administrativos deve ser clara e acessível, permitindo que os cidadãos exerçam a fiscalização sobre as atividades governamentais (Maciel, 2020).

A base legal está no art. 5º, CF, inciso XIV, que garante a todos o acesso à informação, respeitando o sigilo da fonte quando necessário; e no inciso XXXIII, que assegura a todos o direito de receber informações de interesse coletivo ou individual dos órgãos públicos, a serem prestadas dentro do prazo legal, sob pena de responsabilidade, salvo quando o sigilo for essencial à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, Constituição Federal, 1988).

A publicidade é um dos princípios mais significativos, buscando assegurar um alto nível de transparência nas ações governamentais. Além disso, é um meio eficaz de controle sobre o poder exercido por grupos específicos. O controle efetivo se resume a garantir que essas informações sejam tornadas públicas (Bobbio, 1987). A Lei de Responsabilidade Fiscal tem um papel fundamental nesse princípio, facilitando o acesso público a planos, orçamentos, prestações de contas, pareceres, relatórios e outros documentos por meio de plataformas eletrônicas (Alpi; Garcia, 2008).

Em relação à impessoalidade (art. 37, §1º) prevista na Constituição de 1988, este princípio está atrelado ao princípio da finalidade, “o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal” (Meirelles, 2013, p. 95).

Conforme Barreto (2012), o princípio da impessoalidade visa prevenir a realização de atos que tenham como objetivo interesses pessoais, proibindo decisões administrativas que sejam motivadas por represálias, favorecimentos, vínculos familiares, nepotismo e outras situações pessoais que não estejam alinhadas aos interesses coletivos da administração pública.

O princípio da moralidade (art. 5º, LXXIII), que se encontra mencionado no art. 37 da Constituição Federal, requer que o administrador público adote princípios éticos em sua conduta, assegurando que os atos administrativos estejam subordinados à

moralidade administrativa (Brasil, Constituição Federal, 1988). Assim, sempre que a conduta da Administração ou do agente público for contrária aos princípios da boa administração, da justiça e da equidade, bem como à ideia de honestidade, haverá violação do princípio da moralidade administrativa (Pietro, 2013).

Por fim, o princípio da transparência tem como objetivo dar legitimidade às decisões dos gestores, convocando a população a entender melhor a administração pública. Com isso, a transparência se torna uma exigência para os administradores, em vez de ser apenas uma manifestação do poder dominante (Porto; Castro, 2006).

2.3 Transparência e responsabilização (*accountability*)

Comunicação pública pode ser entendida como “o processo que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (Brandão, 2012, p. 31). Freitas (1997, p. 70) destaca a importância da transparência nos assuntos administrativos, pois, para o autor isso implica na “comunicação transparente à sociedade dos atos, contratos e procedimentos da administração pública”, tornando assim de conhecimento público o que antes era limitado à determinada esfera.

É importante considerar que existem diferentes formas de transparência, por exemplo, a transparência informativa e a transparência participativa, e elas trazem diferentes implicações para a administração pública, notadamente em termos de governança e prestação de contas (Heald, 2006). Portanto, para além dos aspectos relacionados à disponibilização das informações, publicidade e acesso, há também aspectos relacionados ao uso da informação, engajamento e participação social. Outra diferenciação possível se dá na forma como o poder público disponibiliza a informação aos cidadãos, podendo se configurar uma *transparência passiva* ou *transparência ativa*:

Transparência ativa: é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet. *Transparência passiva*: é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, seja de forma presencial ou eletrônica (TRE-MT, 2024, p. 1).

Para Bobbio (2000, p. 20), “transparência é o poder em público”, o que sublinha a ideia de que a informação é um instrumento de poder. No âmbito das políticas públicas, essa transparência proporciona aos cidadãos uma compreensão mais detalhada do planejamento orçamentário, das estratégias de implementação, dos dados de execução, dos participantes envolvidos, dos riscos e dos resultados que impactam suas vidas. Dessa forma, ao estarem bem informados, os cidadãos se sentem motivados para participar do processo decisório de forma consciente, o que reforça a necessidade de que essas informações sejam constantemente aprimoradas para beneficiar a sociedade.

Pesquisas indicam que uma maior transparência resulta em orçamentos mais equilibrados, pois os países que a adotam tendem a incorrer em menos dívidas e se comprometerem mais com as políticas públicas (Alt; Lassenb, 2006; Benito; Bastida, 2009). A transparência fiscal está diretamente ligada à qualidade da informação contábil, que é apresentada através de diversos formatos, como demonstrações, escrituras, pareceres, laudos, planilhas e documentos exigidos por lei. Essa informação representa a memória organizacional e serve como base para a tomada de decisões, ajudando os usuários a antecipar riscos e explorar oportunidades (Padoveze; 2017; Marion, Santos; 2018).

É importante destacar que esses benefícios associados à promoção da transparência somente se efetivam se houver o acesso às informações, pois é a partir daí que os cidadãos podem conhecer mais profundamente o planejamento orçamentário, bem como suas estratégias de implementação e execução, os riscos envolvidos, os atores responsáveis por cada etapa e, enfim, os resultados (Rosa; Cabero, 2019). Contudo, existem desafios para efetivar o acesso, e ele por si só não é o bastante, é preciso ir além.

Cepik (2000) aponta uma série de obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz das prerrogativas propiciadas pelo direito à informação. Ou seja, há uma lacuna no que tange à regulamentação, dificultando o exercício do direito à informação. Dessa forma, os avanços ocorrem lentamente, pois:

Não se trata simplesmente de “disponibilizar” informações sobre a administração, a sociedade, a cidade, o país, etc. Tais informações frequentemente não existem, ou são de péssima qualidade para as finalidades de orientação do processo decisório, tanto participativo como intragovernamental (Cepik, 2000, p. 8).

Assim, não é suficiente simplesmente divulgar informações e assegurar o acesso, é necessário levar em conta as características sociais do país, onde muitos cidadãos não são ativamente engajados em questões orçamentárias e políticas. A tentativa de informar será incompleta até que uma política pública eficaz seja implementada, que traduza esse direito em ações concretas. Nesse sentido, Barcellos (2008, p. 82) ressalta uma crise vivenciada pelo controle social no Brasil, onde predomina o "desinteresse das pessoas pelo debate político em geral, e mesmo pelo debate eleitoral em particular".

A autora destaca também que obter informações e manifestar-se sobre questões políticas exige tempo, e isso pode ser um dos fatores para a apatia em relação ao controle social, pois a falta de tempo prevalece na sociedade. Um outro fator limitante seria a falta de informação sobre as questões públicas, e o fato de que o controle social adequado requer conhecimento, pois através dessas informações o cidadão pode se manifestar sobre as ações do governo (Barcellos, 2008).

Para Bovens (2007), por meio da transparência é possível promover maior controle das ações governamentais, e o acesso à informação através de políticas públicas é uma maneira de facilitar esse controle. O autor sugere que os direitos relacionados à informação abrangem uma definição muito mais ampla do que a prevista na legislação sobre acesso à informação e governo aberto. Ainda que o principal objetivo dessas regulamentações seja promover uma maior clareza nas ações da administração pública, visando fortalecer o controle democrático e a responsabilidade social do governo, a prática, as normas vigentes tratam, em grande parte, de aspectos básicos de transparência.

O acesso à informação para fins de controle democrático deve ser facilitado e mediado pelo governo, tratando-se de um exercício da responsabilidade social. Sabe-se que a transparência governamental é um aspecto fundamental para promover a confiança pública, notadamente quando está associada à participação cidadã e ao uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que fortalecem a *accountability* (Bertot; Jaeger; Grimes, 2010).

A discussão sobre *accountability* tem grande relevância para o setor público, pois diz respeito à responsabilização. A literatura traz evidências que corroboram para a necessidade de mecanismos de responsabilização, que constituem elementos essenciais na promoção de uma transparência que tenha impacto real (McGee;

Gaventa, 2010), podendo inclusive exercer um papel crucial no combate à corrupção (Lindstedt; Naurin, 2010).

Além da administração pública, a *accountability* é também um tema central nas discussões acadêmicas sobre mercado, negócios, entre outras áreas (Duarte, Zouain, 2019). Nakagawa, Relvas e Dias Filho (2007) descrevem *accountability* como a conformidade das organizações com normas regulatórias e como seu desempenho se alinha às expectativas de acionistas e da sociedade em geral.

Por sua vez, Peres Neto (2014), define *accountability* a partir da necessidade ou responsabilidade, de prestação de contas sobre as ações de uma pessoa, instituição ou organização (pública ou privada), abrangendo aspectos legais e morais, conforme o interesse de grupos específicos ou da sociedade como um todo. Complementarmente, Ebrahim (2003) destaca uma abordagem da *accountability* para além do plano externo, nesse sentido, no plano interno as pessoas e organizações devem ser responsabilizadas conforme a missão e os objetivos organizacionais, bem como pelo seu desempenho.

Notadamente sobre as informações públicas, há de se destacar o aspecto da *accountability* que diz respeito ao acesso, para que a informação chegue a cada indivíduo. Campos (1990), ressalta que:

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade [...] (Campos, 1990, p. 33).

Em síntese, destaca-se que a transparência é fundamental para promoção da *accountability*, constituindo temas de interesse que não se restringem à grupos específicos, mas sim à sociedade de forma ampla. Destaca-se ainda a importância da participação social, capaz de impulsionar a eficiência da gestão pública, implicando inclusive em benefícios para o combate à corrupção, uma vez que o interesse do cidadão corrobora para a melhora da gestão pública, bem como para a divulgação das informações públicas.

2.4 Direito à informação no contexto normativo brasileiro

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a base legal para a ampliação da participação cidadã e para a construção de uma cultura de transparência. Seu artigo

5º, inciso XXXIII, garante o direito de todo cidadão a acessar informações de interesse público ou privado (Brasil, Constituição Federal, 1988).

Sobre o direito ao acesso às informações orçamentárias públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão que buscam promover a transparência fiscal para o cidadão (Brasil, LRF, 2000). Ela estabelece que as contas públicas devem ser amplamente divulgadas, inclusive por meio eletrônico, permitindo que a gestão possa ser avaliada pela sociedade (Ramos, 2010).

Segundo a legislação, a responsabilidade fiscal deve ser obtida através de medidas que evitem riscos e corrijam desvios que possam impactar o equilíbrio das contas públicas, com ênfase no planejamento, controle, transparência e responsabilização como princípios fundamentais. Essa legislação incentivou os administradores a buscarem informações mais sofisticadas para a gestão pública, permitindo uma melhor análise do desempenho de prefeitos, governantes e do Presidente da República (Marcuzzo; Freitas, 2012).

Nesse contexto, Marcuzzo e Freitas (2012) indicam que o planejamento pode ser melhorado pela introdução de novas informações, estabelecimento de metas e definição de condições para a aplicação das receitas e para a geração de despesas. Khair (2000) destaca que a responsabilidade fiscal é condicionada à responsabilidade dos agentes públicos, assim como à competência, participação e transparência em todas as fases do planejamento das ações governamentais.

O controle se caracteriza pela transparência e pela qualidade das informações, requerendo uma fiscalização mais robusta e contínua dos tribunais de contas e a implementação de sistemas de controle interno nas instituições. Para garantir um controle mais efetivo, a LRF determinou o estímulo à participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos e orçamentos, exigindo que as contas do Chefe do Poder Executivo sejam disponibilizadas, permitindo a mensuração e avaliação dos resultados das ações (Alpi; Garcia, 2008).

A responsabilização deve ser instaurada sempre que houver descumprimento das normas, resultando na suspensão das transferências voluntárias, das garantias e na proibição de realizar operações de crédito, incluindo o adiantamento de receitas orçamentárias, como forma de sanção. Os responsáveis estarão sujeitos às punições previstas na Lei 10.028/00, que regulamenta os crimes de responsabilidade fiscal.

Outro mecanismo fundamental para a promoção do direito à informação no Brasil se deu com a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) — Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 — regulamentada pelo Decreto 7.724, que consolidou o direito fundamental para acesso às informações públicas, conforme disposto na Constituição Federal. Esta medida fomenta a transparência e assegura que os cidadãos possam exercer esse direito fundamental (Brasil, MPF, 2024).

A legislação estabelece a obrigatoriedade de disponibilização de informações de interesse coletivo de modo proativo, independentemente de solicitação formal. Aplica-se a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), também abrange os poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), e o Ministério Público (Brasil, MPF, 2024).

A LAI também exige que entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos, garantam transparência por meio da publicidade da destinação desses fundos (Brasil, LAI, 2011).

Embora a legislação seja essencial, ela não é suficiente por si só. A criação de regulamentações específicas, geralmente feitas pelo Executivo, é necessária para a construção de uma política pública que assegure sua implementação (Araújo, 2015).

Neste sentido, a Unesco oferece diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção da informação governamental. Com base nessas diretrizes, uma lei de acesso à informação é o segundo elemento-chave, sendo que o primeiro é uma definição clara de como a informação pública deve atender às necessidades da população. Partindo daí, o desenvolvimento de uma política ampla e inclusiva de informação pública é o passo seguinte (Uhlir, 2006).

Essas diretrizes também sugerem que países que não possuem legislação de acesso à informação devem adotá-la com base em comparações internacionais (Uhlir, 2006). A LAI brasileira foi elaborada a partir de parâmetros internacionais, com influências de leis do México, Estados Unidos e Suécia (Brasil, LAI, 2011) e incorpora novos conceitos de transparência, seguindo tendências globais.

Neste contexto de transparência e legitimação das ações governamentais, foi criado O Portal da Transparência, em 2004, pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), como uma plataforma onde o cidadão pode ter acesso às informações sobre o planejamento e utilização do dinheiro público, bem como encontrar informações referentes ao Poder Executivo e à esfera federal.

Também é possível encontrar dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Além de dados relacionados ao orçamento, receitas e despesas, estão disponíveis informações sobre os benefícios aos cidadãos, remuneração de servidores, licitações, contratações, entre outros. Os dados referentes aos Poderes, Legislativo e Judiciário, que não possuam relação com o Executivo não estão disponíveis na plataforma (Regly; Souza, 2022).

As instituições encarregadas de coletar essas informações têm a obrigação de enviar seus dados à Controladoria Geral da União, cuja função é receber, compilar e disponibilizar esses dados de forma estruturada no portal. Dessa maneira, a plataforma se transforma em uma ferramenta de consulta que agrega uma ampla variedade de informações. Esse formato visa facilitar o acesso do cidadão às informações provenientes do governo (Regly; Souza, 2022).

O Portal da Transparência é estruturado com um sistema que categoriza as informações por tópicos, orientando as atividades que os usuários podem realizar (Regly; Souza, 2022). Esse modelo promove uma melhor compreensão por parte do público, resultando em um maior estímulo à participação cidadã.

Em 2018, o Portal foi relançado, trazendo em sua nova versão diversas melhorias como um layout mais adequado, com diversas formas de apresentação dos dados, melhoria na usabilidade, inserção de novos recursos gráficos, integração com redes sociais, proporcionando maior interatividade e melhor apresentação de dados abertos, mantendo o objetivo de garantir e aprimorar a transparência, possibilitando a ampliação da participação social no que se refere à fiscalização de gastos e investimentos de recursos federais (Regly; Souza, 2022).

2.5 Tecnologia para promoção da transparência e participação social

A promoção da transparência está intimamente ligada ao desenvolvimento dos meios de acesso à informação, afinal, a disponibilização e a obtenção das informações públicas é o que efetiva a transparência.

Nesse sentido, destacam-se as conquistas obtidas com a implementação de tecnologias para promoção da transparência em meios virtuais, incluindo aí as leis e políticas públicas que promovem a transparência tornando as informações governamentais acessíveis por meio eletrônico. Assim, o Estado busca controlar os

recursos tecnológicos da era informacional de maneira consciente, não apenas para objetivos econômicos, mas também para criar uma sociedade inclusiva que contribua para a redução das desigualdades (Castells, 2013).

O Brasil tem avançado em direção à criação de uma "sociedade da informação", sustentada pelo uso de tecnologias. Esse termo descreve a sociedade contemporânea e a crescente influência das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na vida social, abordando também os seus efeitos.

Castells (2013) descreve a sociedade da informação como um período histórico marcado por uma revolução tecnológica, impulsionada pelas tecnologias digitais. Essa nova estrutura social em rede abrange todos os aspectos da atividade humana, formando uma interdependência multidimensional que reflete os valores e interesses de diversas organizações.

Nesse contexto algumas questões relevantes são levantadas, como as atividades no setor industrial, que estão em declínio e se transferindo para o setor de serviços, onde a diversidade é tão grande que não permite a aplicação de critérios homogêneos de produtividade e racionalidade técnica (Offe, 1984).

Offe (1984, p.18) aprofunda essa análise ao propor novas categorias que abordam “a família, os papéis dos sexos, o comportamento divergente, a interação da administração estatal com seus clientes, etc”, em substituição à categoria trabalho. Segundo o autor, uma reflexão pertinente é se realmente estamos vivenciando uma nova revolução ou se a informatização dos processos produtivos poderá levar à eliminação do trabalho direto, de tal forma que implicaria no fim do trabalho humano.

Seria possível pensar esse tema com mais otimismo, contudo, isso demandaria mudanças sistêmicas mais profundas, afinal, há de se considerar que a sociedade está estruturada de tal forma que o trabalho consiste no meio de sobrevivência para a maior parte da população. Como alento, também é possível vislumbrar cenários em que as TIC contribuem para essas mudanças.

Estudos evidenciam que o suporte oferecido por TIC pode modificar significativamente a forma como os cidadãos interagem com os governos, impactando inclusive o seu nível de engajamento cívico (Goldsmith; Crawford, 2014).

Coelho, Cunha e Pozzebon (2018) tratam sobre a e-participação, ou seja, a participação que conecta governos e cidadãos e se dá por meio das TIC, destacando seu potencial para a criação de novos espaços e oportunidades de colaboração com potencial para influir sobre as escolhas públicas.

De acordo com Coelho (2018), a adoção de TIC capazes de promover a e-participação e orientadas para o processo decisório no setor público, está associada a fatores contextuais, como os custos de implementação, a orientação política predominante na gestão governamental e diversas outras características locais.

A participação cidadã por meio das plataformas tecnológicas possibilita ao cidadão um maior engajamento no processo de construção das políticas públicas, fornecendo um melhor entendimento das questões orçamentárias, e a colaboração no planejamento das cidades (Medaglia, 2012). Sabe-se que os cidadãos se dispõem cada vez mais a utilizar serviços urbanos, notadamente os que estão associados às TIC, na medida em que percebem melhorias na qualidade de vida (Yeh, 2017).

Adicionalmente, o aspecto da responsividade governamental passa a ser aprimorado, ou seja, aumenta-se a capacidade do governo para responder às demandas sociais, aproximando-se de um cenário ideal, pois, as TIC possibilitam a capacitação, o engajamento e um envolvimento maior por parte dos agentes de governo, de tal forma a criar um processo em que cidadãos e governos locais trabalhem juntos para obter soluções compartilhadas como resposta aos desafios e problemas observados, culminando efetivamente na melhoria da qualidade de vida para os cidadãos (Goldsmith; Crawford, 2014).

2.6 Participação social no processo orçamentário brasileiro

A participação dos cidadãos deve ir além do ato de eleger seus representantes, ela deve ser um envolvimento contínuo nas questões sociais. Para que isso ocorra, é essencial que o acesso à informação seja garantido, permitindo que os cidadãos compreendam o processo orçamentário e promovam a transparência e a publicidade nas ações do governo. Conforme Montoro (1992, p. 23), a participação social envolve “a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum”. As orientações contidas na cartilha de Controle Social da Controladoria Geral da União (CGU) destacam o direito e o dever da sociedade em participar do planejamento orçamentário, promovendo uma gestão pública mais inclusiva:

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração desses instrumentos de planejamento da vida do Estado. No PPA, pode participar das reuniões de elaboração e apreciação para que sejam contempladas suas necessidades no quadriênio a que o planejamento se refere. Na LDO,

igualmente, pode e deve participar da decisão que elege os programas a serem executados no exercício seguinte, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa (CGU, 2012, p. 20).

Arnstein (1969) considera a participação como uma estratégia de redistribuição de poder, que busca incluir cidadãos que foram historicamente excluídos dos processos políticos e econômicos no planejamento de seu próprio futuro. Alves (2013, p. 25) complementa, argumentando que a participação é efetiva “se permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos”.

Nesse sentido, é preciso compreender como se desenvolve o processo orçamentário brasileiro, pois o planejamento refletido no orçamento público é onde se observa as prioridades de gastos e investimentos estabelecidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade. (Brasil, MPO, 2024, p. 1).

O processo orçamentário brasileiro é compreendido a partir de uma dinâmica que respeita etapas burocráticas e envolve negociações políticas. Em síntese, as etapas burocráticas respeitam um cronograma e normativas pertinentes à elaboração das leis orçamentárias. Por sua vez, as negociações políticas envolvem os Poderes Executivo e Legislativo, constituindo um tema amplamente explorado pela literatura que trata do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Capellini, 2018; Power; Zucco Jr., 2009; 2012).

Há, portanto, uma disputa entre Poderes em torno do Orçamento Público. Esses Poderes constituem esferas representativas, de tal forma que, o processo decisório sobre o orçamento público fica limitado quando restrito a essa dinâmica. Como alternativa, emergem iniciativas para promoção de uma democracia mais direta, com efetiva participação popular na proposição e deliberação das políticas públicas que serão contempladas no Orçamento Público, destacando-se aí o Orçamento Participativo.

A literatura reconhece o Orçamento Participativo como uma iniciativa brasileira, com origem na cidade de Porto Alegre no fim da década de 1980, caracterizada pela capacidade de promover a participação dos cidadãos nas decisões orçamentárias, sendo assim, uma estratégia inovadora de política pública que desafia a centralização do poder político, promovendo a inclusão e a democratização da gestão pública (Celina Su, 2017; Fedozzi; Martins, 2015; Souza, 2001).

Baiocchi (2005) aponta essa experiência pioneira como um novo paradigma para a gestão pública, destacando que, além de desafiar a forma tradicional de elaboração do orçamento público, também é capaz de promover *accountability*. Isso é possível na medida em que as iniciativas de Orçamento Participativo correspondam às suas características essenciais.

O modelo do Orçamento Participativo foi adaptado, desenvolvido e disseminado, sendo aplicado em diversas cidades brasileiras e mundo afora (AMOP, 2021). Dados os fundamentos e características essenciais explorados na literatura de Orçamento Participativo, nota-se sua relevância para promover a participação social no processo de escolha das políticas públicas. Contudo, essa participação não é necessariamente qualificada e bem informada, e talvez não disponha de ferramentas capazes de reduzir a assimetria informacional entre governo e cidadão. Mecanismos complementares podem suprir essa lacuna, conforme o exemplo dos Relatórios Financeiros Populares.

2.7 Relatórios Financeiros Populares

Na ótica contábil, a transparência por meio de relatórios voltados para o público é fundamental para ajudar os cidadãos a entenderem o orçamento público. No entanto, aspectos como a promoção da cidadania e a politização da população também são essenciais para desenvolver a capacidade analítica dos indivíduos. É crucial refletir sobre como a informação orçamentária deve ser apresentada para incentivar o engajamento cívico, ainda que não seja possível garantir que isso será suficiente e, portanto, que esse maior engajamento se concretizará.

Os Relatórios Financeiros Populares (RFP), tradução do conceito *Popular Financial Reports (PFR)*, surgem como uma alternativa no contexto da busca pela transparência, mais especificamente, como uma resposta para a necessidade de se desenvolver relatórios financeiros que reduzam a dificuldade de compreensão por

parte dos usuários da informação, dada a complexidade das informações financeiras (Herrmann, 2011; Martins; Lima (2021); Yusuf; Jordan, 2015).

Para tanto, os relatórios populares possuem uma estrutura simplificada, reconhecendo os cidadãos como os principais usuários dos dados contábeis. Com uma linguagem acessível, esses documentos visam facilitar a compreensão, visto que os cidadãos, como beneficiários dos serviços governamentais, têm o direito à informação sobre as contas públicas (Stanley; Jennings; Mack, 2008).

Algumas diretrizes utilizadas para a confecção dos RFP se inspiram em outros relatórios, a pesquisa de Hahn e Kühnen (2013) explora o aspecto da linguagem em relatórios de sustentabilidade, destacando a comunicação clara e descomplicada como elemento fundamental. Nesse sentido, a percepção das partes interessadas nesses documentos pode ser influenciada pela estrutura textual e pela escolha dos termos utilizados, conforme ressaltam os autores, é importante buscar equilíbrio entre a precisão técnica e a acessibilidade.

Outra técnica utilizada na confecção dos relatórios populares, para favorecer a compreensão dos usuários, consiste no uso de elementos visuais, tais como gráficos, tabelas e infográficos. Os relatórios mais eficazes para a população são aqueles que se apresentam de forma mais concisa, com um design atraente e informações precisas e oportunas. Os cidadãos valorizam dados comparativos entre períodos, análises de tendências e explicações de contexto, o que contribui para sua capacidade de tomar decisões informadas e fiscalizar a atuação dos gestores públicos (Herrmann, 2011; Yusuf; Jordan, 2015).

Nesse contexto, desenvolve-se o presente estudo a fim de contribuir com uma análise aprofundada relatório popular tido como referência no contexto brasileiro, o Orçamento Cidadão, com abrangência em nível federal.

O objetivo deste orçamento simplificado é ampliar a transparência sobre orçamento público federal, assim, contribuiremos para a formação de uma sociedade melhor informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos. É no orçamento que se define o que será feito e quanto será gasto pelo Governo Federal para atender às necessidades da população, nas diversas áreas, tais como saúde, agricultura, educação e segurança (Orçamento Cidadão, 2021, p. 4).

O Orçamento Cidadão é o principal relatório popular no Brasil, lançado pelo governo federal desde 2010. Ele busca apresentar informações de maneira clara e ilustrativa, abordando os principais conceitos de receita e despesa pública e

detalhando todo o processo orçamentário, da elaboração à publicação. O relatório também apresenta como os recursos são alocados entre diferentes unidades orçamentárias e Poderes, os percentuais gastos por função e subfunção, e como tudo isso afeta a vida cotidiana dos cidadãos (Orçamento Cidadão, 2024).

O Orçamento Cidadão é, portanto, uma iniciativa do governo que visa atender uma demanda social, em linha com os estudos acadêmicos. Porém, é possível que este relatório ainda apresente problemas em sua elaboração, assim como foi observado em iniciativas semelhantes. Muitas críticas destacam que os relatórios populares ainda são vistos como complexos e extensos, dificultando a compreensão. Eles geralmente são feitos para um público que já possui conhecimentos técnicos, o que evidencia a necessidade de melhorias contínuas, mesmo com os esforços das entidades que definem as diretrizes para sua criação (Herrmann, 2011; Yusuf; Jordan, 2015).

Por fim, com relação às experiências brasileiras na adoção de RFP, Martins e Lima (2021, p. 1) apontam para uma “evolução na adoção de um olhar mais atraente e de maior divulgação, porém, os relatórios populares brasileiros ainda são longos se comparados aos internacionais”. As autoras também atentam para a tendência de se manter o conteúdo e a linguagem técnica, característicos dos relatórios oficiais, dificultando a compreensão dos cidadãos sem formação específica nas áreas financeira ou contábil.

Tem-se então um cenário que desafia os responsáveis pela produção dos relatórios financeiros, notadamente no setor público e, a partir daí, justificam-se os estudos como este, que buscam identificar as principais dificuldades enfrentadas, e propor soluções para qualificar esses documentos sob a perspectiva dos Relatórios Financeiros Populares. A seguir apresenta-se a metodologia e a análise da pesquisa.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa tem natureza qualitativa para abordar o fenômeno estudado, esta abordagem possibilita analisar o objeto de estudo e fazer inferências sobre ele (Weber, 1970). Para atingir os objetivos propostos, de acordo com Gil (2008), é preciso delimitar as etapas e procedimentos adotados, que devem ser apresentados ao longo do processo da pesquisa.

Gil (2008) define a pesquisa como um processo formal e sistemático, no qual se desenvolve o método científico. Seu objetivo é obter respostas para questionamentos levantados a partir dos procedimentos científicos empregados na pesquisa. Este processo permite trazer à luz conhecimentos adquiridos no campo da realidade social.

A pesquisa qualitativa se preocupa com o que não pode ser quantificado na realidade, busca responder questões específicas e particulares, nesse sentido, “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 2002, p. 21-22).

Três obstáculos são descritos por Minayo (1992) para uma análise eficiente:

O primeiro é sobre a “ilusão do pesquisador”, em se precipitar diante das conclusões, ao enxergar como transparentes logo de início as informações e deduzir que a realidade dos dados se apresenta de forma clara diante dos seus olhos. Essa ilusão tende a acontecer com mais frequência quando a pesquisador já possui familiaridade com aquilo que está pesquisando, ou seja, por se sentir menos distante do objeto, cria a ilusão de um resultado óbvio sobre determinado estudo. Isso pode levar a uma visão equivocada do todo, e a resultados superficiais favorecidos por essa ilusão primária.

O segundo diz respeito ao pesquisador “esquecer os significados” presentes em seus dados, devido a uma maior atenção aos métodos e técnicas envolvidos. Dessa forma os dados coletados podem não ser considerados como deveriam na análise.

Por fim, o terceiro obstáculo apresentado está relacionado ao “distanciamento entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa”, que tem a ver com a dificuldade que o pesquisador pode ter para encadear as conclusões que aparecem

com os dados concretos da pesquisa e os conhecimentos mais amplos ou abstratos. Esses obstáculos podem ser superados através de maior fundamentação e experiência do pesquisador, entre outros aspectos.

O estudo é do tipo descritivo e exploratório, pois a partir do detalhamento do fenômeno, busca-se identificar os aspectos observados e suas possíveis conexões durante o estudo (Gil, 2008).

A pesquisa exploratória busca formular problemas e hipóteses com mais clareza, a fim de que possam ser estudadas posteriormente, tendo como um dos principais objetivos o desenvolvimento de conceitos e ideias, buscando esclarecê-los e modificá-los. Este tipo de pesquisa é utilizado principalmente quando o tema é pouco explorado, o que dificulta a elaboração de hipóteses mais precisas sobre ele. Também possui o intuito de oferecer uma visão mais ampla, a fim de causar aproximação sobre determinado fato. É comum que a pesquisa exploratória seja a primeira etapa de uma investigação geral. São necessários esclarecimentos e delimitação, principalmente quando se trata de temas genéricos, e ao passar por procedimentos como revisão de literatura, discussão com especialistas e outros, o produto resultante deste processo é um problema mais esclarecido, o que possibilita que ele seja investigado por meio de procedimentos mais sistematizados (Gil, 2008).

Quanto à pesquisa descritiva, muitos estudos podem ser classificados como descritivos, pois (como o nome sugere) têm por objetivo descrever as “características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2008, p. 28), tendo como uma de suas principais características o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Este tipo de pesquisa possibilita o estudo de características de determinado grupo, por exemplo, a distribuição por idade, nível de escolaridade, nível de renda, entre outros. Propõe também o estudo sobre o nível de atendimento dos órgãos públicos e as condições de habitação, por exemplo, com o intuito de “levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população” (Gil, 2008, p. 28). As pesquisas que visam descobrir as relações entre as variáveis apresentadas também podem ser consideradas pesquisas descritivas.

O processo metodológico deste estudo compreende uma análise documental, que pode ser utilizada amplamente em diferentes áreas do conhecimento, utilizando-se de diversas fontes, as quais o pesquisador seleciona/delimita para buscar informações pertinentes aos objetivos de seu trabalho. Essas fontes podem se

apresentar em diferentes tipos de documentos, como livros, revistas, jornais, relatórios e até mesmo imagens/fotografias, com o potencial de fornecer informações para a pesquisa, conforme Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), trata-se de “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”.

A pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, porém sua diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica reúne vários autores que discutem e trazem contribuições sobre determinados temas, e a pesquisa documental, busca explorar materiais que ainda não receberam uma análise, que podem ser reanalisados sob outra perspectiva a fim de se chegar ao objetivo da pesquisa. Suas semelhanças consideram primeiramente a exploração de fontes documentais, que normalmente são muitas. Esses documentos são divididos em dois grupos, os que ainda não receberam nenhum tratamento analítico, como documentos oficiais, reportagens, filmes, fotografias, entre outros, e o outro grupo composto por documentos que já passaram em mãos e foram analisados de alguma forma, como, por exemplo, os relatórios de pesquisas, de empresas e tabelas estatísticas. (Gil, 2008).

A análise documental também é um aspecto essencial que caracteriza este estudo, conforme Shiroma, Campos e Garcia (2005), um documento pode ser interpretado de várias formas, não sendo um item de uso passivo, a leitura de cada um é que vai ditar o rumo de sua compreensão, dessa forma, o pesquisador ao analisá-lo também poderá trabalhar de modo a produzir sentido através de sua própria experiência.

A literatura acadêmica fornece as bases do estudo, contudo, durante o desenvolvimento da análise do documento são identificados elementos fundamentais da pesquisa, considerando aspectos como: o conceito, a natureza das informações, o contexto em que o documento foi elaborado, entre outros que o pesquisador considerar pertinente para o estudo (Cechinel et al., 2016).

A análise documental é consolidada na literatura como método suficiente para coletar dados e iniciar uma apuração, sem que o pesquisador precise ir a campo, o que pode ser aplicado a registros: estatísticos; pessoais; institucionais; e de comunicações em massa. Adicionalmente, consideram-se os registros institucionais como importantes documentos para a pesquisa social, destacando-se escritos como:

projetos de lei, relatórios, atas de reuniões, sentenças, entre outros fornecidos pelas instituições públicas (Gil, 2008).

A seguir são descritos os aspectos relativos aos *procedimentos e organização da pesquisa*, posteriormente é apresentada a *categorização para orientação da análise de conteúdo*. A seção posterior consiste na *análise em desenvolvimento*, que se realiza sobre os documentos de Relatórios Financeiros Populares emitidos pelo Governo Federal brasileiro entre 2010 e 2024 referente ao Orçamento Cidadão, com informações dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) de 2011 a 2025. Os *Links* do Orçamento Cidadão entre 2011 e 2025 estão disponíveis no *Apêndice A*.

3.1 Procedimentos e organização da pesquisa

Os procedimentos utilizados na organização da pesquisa para a análise documental foram inspirados nos conceitos difundidos por Bardin (2016) para o Método de Análise de Conteúdo. Embora, nesta pesquisa, não tenhamos desenvolvido especificamente este método, entende-se que ele é relevante para ampliar a compreensão dos documentos analisados. Os três aspectos centrais que diferenciam tais métodos, conforme Bardin (2016, p. 52), são destacados a seguir:

- 1) A documentação trabalha com documentos; análise de conteúdo com mensagens (comunicação);
- 2) A análise documental faz-se, principalmente, por classificação–indexação; a análise categórica temática é, entre outra, *uma* das técnicas de análise de conteúdo;
- 3) O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenamento; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem.

Nesse sentido, os procedimentos metodológicos do estudo utilizam-se dois elementos: 1) *superação da incerteza*; e 2) *enriquecimento da leitura* (Bardin, 2016).

A *superação da incerteza* diz respeito ao conteúdo do documento, implicando questões como: o que se vê na mensagem está realmente lá? Pode a “visão” pessoal ser a mesma que de outros leitores? Portanto, traz o questionamento sobre a leitura ser válida ou generalizável. Essas questões surgem normalmente quando o conteúdo é confuso, ambíguo ou oculto, fazendo com que o usuário da informação se sinta inseguro de utilizar e compartilhar determinado conteúdo, devido à sua limitação sobre a clareza das informações apresentadas (Bardin, 2016).

Por sua vez, o *enriquecimento da leitura* explora questões sobre a atenção que se coloca na leitura do documento. Se uma breve leitura já é capaz de despertar ideias, uma leitura atenta pode aumentar a importância do conteúdo. Ao buscar maior clareza dos elementos, com atenção dedicada, essa outra forma de leitura pode conduzir a um mecanismo de compreensão mais profundo (Bardin, 2016).

Sobre a organização da análise documental, três procedimentos fundamentais defendidos por Bardin (2016) foram contemplados neste estudo, por serem basilares para a pesquisa documental de qualquer natureza: 1) *Pré-análise*; 2) *Exploração do material*; e 3) *Tratamento dos resultados obtidos, inferências e interpretação*.

A autora indica que a *pré-análise* tem por objetivo sistematizar as ideias iniciais e torná-las operacionais. Esse procedimento representa uma etapa mais intuitiva da análise e busca conduzir um esquema preciso do desenvolvimento das etapas seguintes. Partindo da escolha dos documentos é feita uma leitura flutuante, possibilitando, inclusive, desenvolver a formulação das hipóteses e dos objetivos.

A escolha dos documentos deve ser orientada conforme o objeto de estudo, por exemplo, esta pesquisa trata do Orçamento Cidadão, um tipo de Relatório Financeiro Popular, considerando a proposta para avaliação da evolução deste tipo de documento, compreendendo suas diferentes versões publicadas. Nesse sentido, destaca-se a escolha de um relatório com abrangência em nível federal.

A leitura flutuante dos documentos proporciona uma “primeira impressão”, que aos poucos vai se tornando mais concreta conforme as ideias vão surgindo, dessa forma, as hipóteses e objetivos vão se consolidando e a aplicação das técnicas mais adequadas sobre o material fica mais evidente, conduzindo a uma visão mais rica e ampla (Bardin, 2016).

O procedimento seguinte consiste na *exploração do material*. Nessa etapa são aplicados os critérios adotados, conforme as decisões tomadas na pré-análise. Dessa forma, buscam-se as evidências que poderão suportar as respostas para as questões levantadas, em linha com o objetivo da pesquisa. Nesta etapa, portanto, os critérios de análise devem estar bem definidos, não se trata mais de uma leitura flutuante, mas sim de uma leitura criteriosa, efetivamente uma exploração do material (Bardin, 2016).

Por fim, chega-se ao procedimento de *tratamento dos resultados obtidos, inferências e interpretação*, onde os achados são investigados de modo a obter validade e legitimidade sobre o que está sendo estudado. Após encontrar essas

respostas, pode-se então propor considerações e interpretações sobre o material analisado e seu objetivo (Bardin, 2016).

Entende-se que, ao contemplar esses procedimentos, amplia-se a qualidade da análise documental proposta, mesmo que ela esteja direcionada à estruturação do texto e do documento em si, e não propriamente ao conteúdo individual de cada relatório, o que contribui para compreender a composição do Orçamento Cidadão, objeto do presente estudo.

3.2 Categorização para orientação da análise documental

Os procedimentos para organização da análise culminam em uma sistematização, desenvolvida com a técnica de categorização, que consiste em classificar elementos fundamentais para avaliação do conteúdo, permitindo identificar evidências que infiram conhecimento a partir de critérios objetivos.

Segundo Gomes (2002, p. 70), o termo “categoria”, em geral, se refere a:

“...um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa.”

Nesta pesquisa, essas categorias estão estruturadas de acordo com as diretrizes para a elaboração dos relatórios populares, conforme apontadas pelo referencial teórico. Dessa forma a análise desenvolvida permite uma discussão dos resultados à luz da literatura.

São propostas quatro categorias, apresentadas no *Quadro 1*, com suas respectivas definições que sintetizam a orientação da análise. Posteriormente, para cada categoria há um conjunto de questões norteadoras, a partir das quais a análise documental se desenvolve.

Essas categorias estão estruturadas de acordo com as diretrizes para a elaboração dos relatórios populares, conforme apontadas pelo referencial teórico. Dessa forma a análise desenvolvida permite uma discussão dos resultados à luz da literatura.

Quadro 1: Categorias, definições e orientação da análise

Categorias	Definições e orientação da análise
Linguagem textual	Observar mudanças no texto que possam implicar maior facilidade ou dificuldade para a compreensão do usuário da informação.
Aspectos de design	Verificar se a apresentação dos relatórios contém alterações significativas em elementos visuais.
Estrutura do documento	Analisar a organização dos tópicos apresentados na elaboração do documento.
Conteúdo abordado	Explorar aspectos que evidenciem a seleção dos temas abordados no relatório.

Fonte: Desenvolvida pela autora, 2024.

Todas as categorias de análise instrumentalizam à observação da evolução do relatório Orçamento Cidadão publicado ao longo dos anos. Seguem-se as questões norteadoras para análise referente às categorias propostas:

- Categoria de *Linguagem textual*: Há redução da utilização ou busca por melhor esclarecimento sobre termos técnicos e conceitos complexos? Há mudança na estrutura textual que explicita a tentativa de expressar/apresentar a mesma informação de uma maneira diferente?
- Categoria de *Aspectos de design*: As diferentes versões do relatório variam em aspectos estéticos, tais como: tamanho e cores das fontes (letras e números), gráficos, tabelas, fluxogramas e imagens em geral?
- Categoria de *Estrutura do documento*: O documento altera a sequência do conteúdo apresentado ao longo dos anos? Há mudança na disposição das informações apresentadas nas páginas que tratam de um mesmo tópico em diferentes versões do relatório?
- Categoria de *Conteúdo abordado*: Algum conteúdo apresentado anteriormente foi excluído do relatório em novas versões? E qual conteúdo foi incluído? O nível de detalhamento sobre determinado tema foi reduzido ou ampliado? Quais temas relevantes para o cidadão nunca foram abordados? O relatório possibilita ou evidencia algum tipo de aspecto crítico que possa capacitar o cidadão de forma a contestar o governo?

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

O Orçamento Cidadão é:

[...] uma iniciativa da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) [...] que tem como objetivo permitir ao cidadão brasileiro que compreenda, em uma linguagem acessível, para onde o dinheiro que ele paga em impostos é destinado. O objetivo deste orçamento simplificado é ampliar a transparência sobre orçamento público federal, de modo a contribuir para a formação de uma sociedade mais bem informada e mais participativa na gestão dos recursos públicos [...] (Brasil, MPO, 2023, p.1).

Desde 2010 a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) publica o relatório popular Orçamento Cidadão (OC), originalmente intitulado Orçamento Federal ao Alcance de Todos (OFAT), relativo ao PLOA enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Ao longo dos anos, a SOF pertenceu a diferentes órgãos de governo, conforme as reestruturações ministeriais detalhadas no *Quadro 2*.

Quadro 2 – Órgão de governo responsável pelo relatório popular

Ano	Órgão de governo
OFAT PLOA 2011	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OFAT PLOA 2012	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OFAT PLOA 2013	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OFAT PLOA 2014	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2015	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2016	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2017	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2018	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2019	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2020	Ministério da economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2021	Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2022	Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2023	Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2024	Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal
OC PLOA 2025	Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal

Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

As competências da SOF (Brasil, MPO, 2023) são estabelecidas no decreto 11.353/2023 (alterado pelos Decretos 11.398/2023; 11.869/2023; e 11.978/2024):

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- III - acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;
- IV - elaborar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de planejamento e orçamento;
- VI - exercer a supervisão da Carreira de Planejamento e Orçamento, em articulação com as demais unidades interessadas; (Redação dada pelo Decreto nº 11.398, de 2023);
- VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa;
- VIII - acompanhar e avaliar o andamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais destinados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos;
- IX - acompanhar, avaliar e elaborar estudos sobre as políticas públicas e a estrutura do gasto público;
- X - acompanhar e propor, no âmbito de sua competência, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às políticas públicas em suas diferentes modalidades;
- XI - avaliar o gasto público, os seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais e propor medidas para o seu aperfeiçoamento, em articulação com outros órgãos;
- XII - desenvolver ações destinadas à apuração da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gastos públicos diretos da União;
- XIII - promover a articulação com órgãos públicos, setor privado e entidades não governamentais envolvidos nas competências da Secretaria;

XIV - elaborar subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento sustentável nacional; (Redação dada pelo Decreto nº 11.398, de 2023);

XV - acompanhar e propor as normas reguladoras e disciplinadoras sobre a participação social na elaboração do orçamento federal; (Redação dada pelo Decreto nº 11.398, de 2023);

XVI - participar de iniciativas de entidades bilaterais, plurilaterais e da sociedade sobre assuntos orçamentários; e (Incluído pelo Decreto nº 11.398, de 2023);

XVII - coordenar e gerir o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, envolvendo a orientação, a coordenação e a supervisão técnica dos órgãos setoriais de orçamento. (Incluído pelo Decreto nº 11.398, de 2023).

A SOF contém subsecretarias com funções específicas, cujos detalhes podem ser consultados no decreto 11.353/2023 (Brasil, MPO, 2023), sendo elas: 1) Subsecretaria de Programas de Infraestrutura; 2) Subsecretaria de Programas Sociais; 3) Subsecretaria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais; 4) Subsecretaria de Temas Transversais; 5) Subsecretaria de Assuntos Fiscais; 6) Subsecretaria de Gestão Orçamentária; 7) Subsecretaria de Pessoal e Sentenças; 8) Subsecretaria de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional.

O relatório Orçamento Cidadão visa apresentar à sociedade os documentos integrantes do processo orçamentário anual de maneira descomplicada, contudo, apesar de o Orçamento Cidadão permitir uma compreensão melhor de como o processo orçamentário é realizado, o Secretário de Orçamento Federal ressalva que “um documento dessa natureza não tem a intenção de suprir integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União” (Brasil, Orçamento Cidadão, 2021, p. 4).

A análise da estrutura dos documentos teve início a partir do levantamento das seções (tópicos e subtópicos) que compõem o Orçamento Cidadão PLOA 2024, conforme o *Quadro 3*. Esse quadro serviu como referência inicial para o levantamento de dados completo e o desenvolvimento posterior da análise comparativa entre anos. O mapeamento da estrutura de tópicos e subtópicos dos documentos publicados ano a ano está detalhado no *Apêndice B* e sintetizado no *Apêndice C*.

Quadro 3 – Síntese do conteúdo do Orçamento Cidadão 2024

Tópicos	Natureza das informações	Objetivo
Apresentação	Informações explicativas sobre o processo de elaboração do Orçamento Cidadão	Oferecer ao cidadão um documento em que ele possa acompanhar como os recursos arrecadados são distribuídos
Como funciona o processo orçamentário no Governo Federal?	Informações textuais e explicativas que dão um panorama geral, porém básico sobre o orçamento	Apresentar as etapas que constituem o PLOA, desde sua elaboração até seu controle
Receitas	Informações gráficas e numéricas de receitas do Governo	Explicar os tipos de receitas e como são divididas no orçamento público
Despesas	Informações gráficas e numéricas das despesas do Governo	Explicar os tipos de despesas e como são divididas no orçamento público
Projeções econômicas para 2024	Informações textuais e numéricas sobre índices econômicos	Dar um panorama sobre quanto será arrecadado e como serão gastos os recursos financeiros
Orçamento por Esfera	Informações textuais e numéricas sobre a divisão do orçamento por Esferas	Demonstrar a classificação do Orçamento em três Esferas: Fiscal, Seguridade Social e Investimento das Empresas Estatais
Orçamento por Poder	Informações textuais e numéricas sobre a divisão do orçamento por Poderes	Demonstrar como o orçamento é executado nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário
Orçamento por Ministérios	Informações textuais e numéricas sobre a divisão do orçamento por Ministérios	Demonstrar a distribuição dos orçamentos por Órgãos da Administração Pública Federal – ao todo são 34 Ministérios
Prioridades do PPA 2024-2027	Informações textuais e numéricas dos temas considerados prioridades	Apresentar as prioridades para o orçamento de 2024, ao todo são seis prioridades
Agendas Transversais e Multissetoriais	Informações textuais e numéricas sobre a programação orçamentária de temas específicos	Apresentar uma agenda com programações orçamentárias voltados para algumas políticas públicas específicas
Destques da Participação Social – PPA 2024-2027	Informações textuais e numéricas tiradas de uma plataforma de participação	Apresentar dados finais de uma plataforma de participação com os programas e propostas dos Ministérios priorizadas no processo orçamentário

Fonte: Adaptado do Orçamento Cidadão, 2024.

A cada ano, o relatório publicado contém informações do PLOA preparado para o ano seguinte, portanto, o ano de publicação é anterior ao ano do PLOA a que o documento se refere. Trata-se de uma informação do tipo *ex-ante*. Destaca-se ainda que, para o ano de 2024, além do PLOA de 2024 foi disponibilizado um Orçamento Cidadão com informações da LOA de 2024, ou seja, com dados atualizados após a aprovação do projeto.

Apesar das limitações, inclusive aquelas apontadas pelo próprio Secretário de Orçamento Federal, impedindo que o documento supra integralmente as necessidades de informação sobre o orçamento da União, espera-se que “esta

referência inicial permita ao cidadão conhecer a proposta orçamentária (...) motivando-o a ampliar seus conhecimentos sobre a matéria e influir futuramente na aprovação e execução da despesa pública” (Orçamento Cidadão, 2021, p. 4).

A seguir, o desenvolvimento da pesquisa é apresentado em sete seções.

O item *4.1 Critérios para mapeamento dos tópicos contidos nos relatórios*, elucida aspectos referentes ao método para definição do que se caracteriza como um *tópico* ou *subtópico*, referentes aos temas abordados nos relatórios analisados. Tal definição é fundamental para que a lista de temas apresentados na estrutura dos documentos possa representar adequadamente o conteúdo, classificado em tópicos, que servirão como base para a criação de indicadores, a fim de analisar sua variação ao longo dos anos.

Em seguida, em *4.2 Descrição dos tópicos apresentados nos relatórios*, apresenta-se uma síntese dos temas, explicando seu conteúdo fundamental, bem como a recorrência dos tópicos apresentados nas diferentes versões do relatório.

Na seção *4.3 Variação dos tópicos apresentados nos relatórios*, desenvolve-se uma análise a partir de indicadores que captam quais tópicos surgiram, e quais foram abandonados, ao longo das diferentes versões publicadas do Orçamento Cidadão.

Segue-se então para o item *4.4 Análise de elementos diversos presentes nos relatórios*. Aqui são explorados aspectos variados pertinentes ao conteúdo que compõe o relatório popular Orçamento Cidadão. São eles: Volume; Capa; Imagens do tipo “fotografias”; Tabelas; Quadros informativos; Fluxogramas; Gráficos; Notas Explicativas; Ícones associativos; e Cores.

Em *4.5 Impactos das mudanças de Secretário do Orçamento*, apresenta-se um histórico com os nomes dos responsáveis por cada edição do relatório Orçamento Cidadão, destacando as principais alterações observadas a cada nova gestão, com uma discussão sobre as reformulações do documento.

Na sequência, *4.6 Destaques da análise, evidências e considerações*, são abordados os principais achados da análise apresentada anteriormente. Buscando sintetizar elementos centrais que ajudam a responder o problema de pesquisa e sustentar os resultados que serão discutidos posteriormente.

Por fim, o entendimento sobre esses resultados é aprofundado, na medida em que são elucidados sob a perspectiva da literatura acadêmica, conforme apresentado no item *4.7 Discussão dos resultados da análise à luz do referencial teórico*.

4.1 Critérios para mapeamento dos tópicos contidos nos relatórios

Para composição do mapeamento de tópicos e subtópicos apresentado no *Apêndice C*, seguem algumas considerações importantes. O primeiro aspecto, sobre o método utilizado, diz respeito ao critério para se considerar o que é efetivamente um tópico ou subtópico, diferenciando-os entre si, mas principalmente diferenciando-os de outras seções que compõem o documento.

Por tratar-se de um tipo de relatório que faz uso de diversos recursos visuais e formas de apresentação das informações, nota-se em diversas situações o uso de títulos chamativos para organizar o conteúdo. Contudo, neste estudo, tais títulos somente são considerados tópicos ou subtópicos se estiverem evidenciados no sumário do documento, com exceção feita ao tópico de **Apresentação**, uma vez que este consta em todas as versões do relatório e constitui um conteúdo anterior ao sumário nas versões publicadas até o PLOA 2023, sendo transferido para depois do sumário no PLOA 2024 e PLOA 2025. Excetua-se também o tópico **Saiba Mais**, que não aparece no sumário mas consta no PLOA 2023.

Esse critério visa eliminar a subjetividade na determinação do que deve ser considerado um tópico ou subtópico, e minimiza distorções na análise, oriundas das variações de design e critérios para composição do conteúdo apresentado nos relatórios. Porém, alguns problemas persistem, uma vez que alguns conteúdos apresentados em diferentes versões podem ou não estar no sumário. Adicionalmente, alguns tópicos podem ser agrupados por temas, com um título destacado, que pode ou não constituir um conteúdo no relatório. Nesses casos, havendo conteúdo, considera-se também como um tópico (como ocorre no tópico **Valores globais** referente ao relatório do PLOA 2015).

Com relação ao tópico **Área da despesa**, nota-se que ao longo dos anos o tópico foi apresentado de maneiras distintas, variando o título e as vezes subdividido em mais de um tópico (áreas social, infraestrutura e especiais), sendo também recorrente o uso de subtópicos para especificar efetivamente quais são as áreas de despesa em que a ação governamental será realizada (agricultura, cultura, saúde, educação, saneamento, energia, habitação, etc.).

Tratam-se, portanto, de diversos subtópicos, mas que na verdade apenas especificam o direcionamento orçamentário, portanto, a fim de viabilizar a análise, evitando variações abruptas nos indicadores gerados a partir do mapeamento, será

sempre considerado apenas um tópico referente à **Área da despesa**. Esse mesmo critério é utilizado para os relatórios que apresentam o conteúdo referente às **Regiões**, ou seja, considera-se apenas um tópico, ainda que se apresentem de forma dividida e sob diferentes títulos.

Por fim, destaca-se o critério de busca pela identificação de tópicos equivalentes, mesmo quando apresentados com títulos variados nas diferentes versões dos relatórios. Essa “uniformização” permite a consolidação mais adequada para elaboração dos indicadores a partir do mapeamento.

Esse trabalho criterioso não se trata de um mero agrupamento por temas, mas sim de um ajuste necessário para evitar a duplicidade de tópicos, devido às pequenas alterações observadas no conteúdo ao longo dos anos. Por exemplo, existem diferentes tópicos que tratam de despesas e receitas, com nuances relevantes, contudo, todos os tópicos que tratam especificamente de prazos foram agrupados em uma mesma categoria.

4.2 Descrição dos tópicos apresentados nos relatórios

Ao longo dos anos o relatório Orçamento Cidadão alterou sua estrutura de capítulos, modificando os títulos em alguns anos e colocando alternadamente tópicos principais e subtópicos, conforme evidenciado no *Apêndice C – Tópicos e subtópicos existentes nos relatórios*.

Também houve alterações na forma como essas informações foram apresentadas, às vezes de um modo mais detalhado e outras vezes de modo mais sucinto, porém sempre permanecendo seu conteúdo essencial.

Dessa forma, há um conteúdo básico que foi mantido em todos os relatórios, mesmo que pequenas variações sejam observadas (no texto, no design ou na ordem das informações), e também existem temas que foram abordados pontualmente. A seguir, são descritos os principais aspectos sobre os tópicos apresentados ao longo dos anos, destacando sua recorrência e características fundamentais.

O tópico de **Apresentação** consta no início de todos os relatórios (2011-2025), introduzindo o leitor ao tema que será abordado. Nele fica explícito que o documento visa trazer informações oriundas do PLOA, de forma descomplicada para a sociedade. Ele traz informações explicativas sobre o processo de elaboração do Orçamento

Cidadão, oferecendo ao público um documento para acompanhar como os recursos arrecadados são distribuídos.

O início dos relatórios mais atuais também trata sobre as notas explicativas, por exemplo, descrevendo o que é orçamento público e transparência orçamentária, pois são termos norteadores para o entendimento das informações que o relatório se propõe a esclarecer.

Por sua vez, o tópico **Orçamento Federal ao Alcance de Todos**, que repete o nome original do documento, foi apresentado somente no PLOA de 2011 e trata-se de um texto que expõe como as informações sobre a elaboração do orçamento são disponibilizadas ao longo do documento a fim de torná-las acessíveis ao público.

Visão Geral é um tópico apresentado nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, destaca que todas as receitas e despesas devem ser apresentadas no orçamento, e traz um panorama geral sobre os tipos de orçamentos, bem como a sua evolução considerando anos anteriores.

O tópico de **Área da despesa** é o segundo mais recorrente ano longo dos anos, aparecendo em 87% dos relatórios, ou seja, em treze versões, ficando de fora apenas em 2024 e 2025. Sua forma de apresentação varia bastante entre as versões, podendo constar a segregação entre áreas sociais, de infraestrutura e outras áreas especiais (entre 2012 e 2014).

Posteriormente nos anos 2016, 2017, 2021, 2022 e 2023 este tópico foi reformulado e aparece com a questão **“em que área da despesa a ação governamental será realizada?”**. Em 2023, último ano em que o tópico é apresentado, ele surge com o termo **“classificações”**.

Nos relatórios de 2012, 2013 e 2014, a alocação orçamentária também é detalhada no tópico **Regiões**, onde são destacados os investimentos em cada região do Brasil, sendo que em 2012 também são especificados seus respectivos estados.

Conhecendo o Orçamento, tópico apresentado nos PLOA 2013, 2014 e 2015, é um tópico com variações significativas em termos de estrutura do documento em suas diferentes versões, podendo inclusive trazer subtópicos com questões sobre como o orçamento público é elaborado, abordando dúvidas sobre como o Governo tenta cobrir todas as despesas com o dinheiro arrecadado de tributos, e trazendo as etapas do processo orçamentário, que constitui um conteúdo também observado em outras versões no tópico **O Processo Orçamentário**.

Assim, tem-se no tópico **O Processo Orçamentário** um conteúdo que detalha as etapas de: **Elaboração, Aprovação, Execução e Controle**. Isso inclusive ocorre de forma estruturada em subtópicos nos anos de 2015 e 2025.

Valores Globais é um tópico apresentado apenas em 2015, englobando outros tópicos, como **O que é Orçamento Público** e **Projeções Macroeconômicas** para o próximo ano. Ele também detalha os tipos de Orçamento, utilizando-se de vários temas para chegar à definição dos **Valores Globais** para o PLOA proposto.

O título **Valores Globais** volta a ser utilizado no sumário em outras versões do documento, porém sem apresentar um conteúdo textual específico, funcionando apenas para agrupar diversos tópicos onde o conteúdo efetivamente é apresentado, destacando: **O que é Orçamento Público; Projeções Econômicas; Definição da meta de resultado primário; Orçamento fiscal e da seguridade social; Sistemas Previdenciários; Despesa com pessoal e encargos sociais; Políticas de destaque; e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**.

Este último, cabe ressaltar, surge em diferentes versões de forma variada na estrutura do documento, representando o único tema que aparece alternadamente como tópico ou subtópico.

O tópico **Saiba Mais** é dedicado a apresentação de *links* que podem ser úteis, com um conteúdo complementar, para pesquisas em busca de informações sobre o planejamento e o processo orçamentário. Trata-se de um tópico bem recorrente, aparece em 60% dos relatórios, constando sempre ao final de cada de cada documento entre 2015 e 2022.

Em 2015 surge o tópico que trata dos **Prazos** importantes no processo orçamentário, destacando a vigência das Leis Orçamentárias e as datas de trâmite entre Poderes Executivo e Legislativo. Esse tópico também é destacado nos anos entre 2017 e 2022.

Também em 2015, surge o tópico **Políticas de Destaque**, que busca dar ênfase a temas como: Reforma Agrária; Plano Brasil sem Miséria; Programa Mais Médicos, entre outros.

Há também neste ano uma política de destaque atípica para os Jogos Olímpicos de 2016, demonstrando o planejamento para este evento pontual.

Em 2016 surge o tópico **Quem é o responsável pela execução da despesa?**, que faz uma classificação institucional da despesa evidenciando a distribuição dos

recursos orçamentários pelos órgãos e unidades responsáveis pela execução. Ele se repete nos relatórios de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

Estrutura do projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, tópico que surge em 2017 e se repete em todos os anos até 2022, apresenta anexos com informações relevantes que constam no PLOA, traz também volumes que detalham as informações orçamentárias relativas às receitas e despesas da União, e por último, capítulos do texto do Projeto de Lei que reúne os dispositivos legais que orientam o orçamento da união para o exercício.

Em 2019 surge o tópico **Regra de Ouro**, que constitui uma norma para elaboração e gestão orçamentária, prescrita na Constituição Federal, artigo 167, inciso III, que veda “a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital”. Este tópico se repete em 2020, 2021 e 2022.

Em 2022, surge o tópico **Teto de Gastos**, tratando da Emenda Constitucional nº 95 criada em dezembro de 2016, instituindo o Novo Regime Fiscal que passou a vigorar no ano seguinte.

Com essa Emenda ficou definido que o total a ser gasto pelo Governo a cada ano, só poderia aumentar o equivalente à inflação do ano anterior. Este tópico aparece somente neste ano. Porém em 2021, o Teto de Gastos é citado no texto sobre a definição da meta de resultado primário.

Em 2023, é citado o texto sobre regras fiscais. E em 2024 e 2025, explica-se que o Teto de Gastos foi substituído pelo Regime Fiscal Sustentável, instituído em 2023, e que ganhou seu próprio tópico nesses dois anos.

Importante ressaltar nesse caso, que embora a Emenda do Teto de Gastos tenha entrado em vigor a partir de 2017, este tópico não consta nos outros Projetos de Lei até 2021.

A partir de 2023 ocorreram mudanças significativas na estrutura de tópicos do Orçamento Cidadão, diversos tópicos que vinham sendo apresentados de forma recorrente foram abandonados, ainda que alguns temas cruciais do processo orçamentário tenham se mantido presentes, porém passaram a ser abordados em novos tópicos, destacando três deles: **Regras Fiscais**; **Orçamento primário e financeiro**; e **Porque um Orçamento Cidadão?**

Em 2024, o Orçamento Cidadão traz tópicos específicos de **Receitas e Despesas**, temas que vinham sendo abordados sem o mesmo tipo de destaque, e também surgem outros novos tópicos como: **Orçamento por Esfera**; **Orçamento por**

Poder; e Orçamento por Ministérios. Já em 2025, esses tópicos se repetem, porém o **Orçamento por Ministérios** é renomeado para **Orçamento por Órgãos**.

O tópico **Prioridades PPA 2024-2027** define quantas e quais são as prioridades para o Orçamento anual, sendo apresentado nos relatórios de 2024 e 2025. Nesses mesmos anos também é apresentado o tópico **Agendas Transversais e Multissetoriais**, que trata das programações orçamentárias relacionadas a determinadas políticas públicas.

Somente em 2024 aparece o tópico **Destaques da Participação Social PPA 2024-2027**, que lista alguns destaques das propostas mais votadas de cada Ministério, essas informações fazem parte do relatório final da Plataforma Brasil Participativo.

E somente em 2025, apresenta-se o tópico **Regime Fiscal Sustentável** (Lei Complementar nº 200/2023), tratando desse novo regime que substitui a Emenda Constitucional nº 95/2016, o Teto de Gastos.

Também no relatório de 2025 se apresenta pela primeira vez o tópico **Marco Orçamentário de Médio Prazo**, que exhibe os valores das despesas de 2025 e as previsões para 2026, baseadas nas propostas orçamentárias de médio prazo.

4.3 Variação dos tópicos apresentados nos relatórios

A estrutura de tópicos e subtópicos apresentados no relatório popular Orçamento Cidadão apresenta variações ao longo dos anos. Uma análise das diferentes versões do relatório permite observar quais se repetem, quais são excluídos e quais são incluídos.

No *Apêndice C - Tópicos e subtópicos existentes nos relatórios*, é apresentado um mapeamento, evidenciando todos os tópicos e subtópicos que compõem os relatórios ao longo dos anos.

A partir desse mapeamento, é possível aprofundar o entendimento sobre a variação do conteúdo apresentado nos relatórios. Para tanto, foi desenvolvida uma análise com base em indicadores, conforme se apresenta a seguir.

Cabe destacar que, para melhor fluidez do texto na apresentação da análise, será utilizada apenas a palavra *tópicos*, já pressupondo o entendimento de que tratam-se de *tópicos e subtópicos*.

Tabela 1 – Indicadores de tópicos e subtópicos entre os anos

Ano	Total de tópicos e subtópicos	Tópicos e subtópicos mantidos do ano anterior	Percentual mantido em relação ao ano anterior	Percentual mantido em relação ao ano vigente	Tópicos e subtópicos novos	Percentual de tópicos e subtópicos novos
2011	4	-	-	-	4	100%
2012	4	3	75%	75%	1	25%
2013	7	4	100%	57%	3	43%
2014	8	7	100%	88%	1	13%
2015	25	4	50%	16%	21	84%
2016	11	7	28%	64%	4	36%
2017	13	9	82%	69%	4	31%
2018	13	13	100%	100%	0	0%
2019	14	13	100%	93%	1	7%
2020	14	14	100%	100%	0	0%
2021	14	14	100%	100%	0	0%
2022	15	14	100%	93%	1	7%
2023	9	6	40%	67%	3	33%
2024	11	3	33%	27%	8	73%
2025	17	10	91%	59%	7	41%

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Governo Federal Brasileiro, 2025.

A análise da *Tabela 1 - Indicadores de tópicos e subtópicos entre os anos* é orientada por duas questões centrais:

- 1) *Quanto por cento dos tópicos de um relatório é mantido no ano seguinte?*
- 2) *Quanto por cento dos tópicos de um relatório é oriundo do ano anterior?*

Ou seja, analisando a variação dos tópicos dos relatórios ano a ano foi possível constatar dentre o total o quanto foi mantido, quantos se repetiram e quantos tópicos novos foram acrescentados ao conteúdo.

Em 2011, o PLOA foi inaugurado com quatro tópicos no total. Em 2012, três tópicos se repetiram e um tópico novo foi incluído ao relatório, totalizando quatro novamente, porém, observa-se que 75% dos tópicos de 2011 foram mantidos em 2012, e 75% dos tópicos existentes no relatório de 2012 é composto por tópicos que já existiam em 2011.

Já em 2013, os quatro tópicos de 2012 se repetiram, e ainda surgiram mais três, totalizando sete tópicos. Portanto, ainda que 100% dos tópicos existentes no

relatório de 2012 tenham sido mantidos para 2013, apenas 57% dos tópicos são remanescentes do relatório anterior, sendo os outros 43% novos tópicos.

No relatório de 2014, 100% dos tópicos de 2013 foram mantidos, ou seja, os sete se repetiram. Adicionalmente, um novo tópico surgiu, totalizando oito em um relatório composto por 88% de tópicos já existentes na versão anterior.

Por sua vez, em relação a 2014, o relatório de 2015 apresenta a maior quantidade e o maior percentual de tópicos novos. Dos oito tópicos existentes em 2014, foram mantidos quatro e excluídos outros quatro, mas surgiram vinte e um novos. Dessa forma, ainda que metade dos tópicos (50%) tenha se mantido, isso representa apenas 16% do novo relatório, ou seja, o relatório de 2015 é composto por tópicos novos em 84%.

Em 2016, apenas 28% dos tópicos foram mantidos, o menor percentual observado no período analisado, repetindo sete e acrescentando quatro novos tópicos ao relatório, que ficou reduzido a um total de onze tópicos. Já em 2017, 82% foram mantidos, ou seja, nove tópicos se repetiram, e mais quatro foram acrescentados, totalizando treze tópicos.

Uma situação inusitada ocorre em 2018, quando pela primeira vez nenhum tópico é adicionado. Além disso, nenhum tópico é excluído, de tal forma que a estrutura não se altera. Já em 2019, todos os tópicos são mantidos e um novo é adicionado (o que equivale a 7%), portanto, o relatório é composto por 93% de tópicos replicados do ano anterior, ainda que mantenha 100% do que já havia sido publicado em 2018.

Em 2020 e 2021 não foram observadas modificações na estrutura de tópicos, ou seja, todos aqueles que compuseram os relatórios dos anos anteriores se mantiveram e nenhum foi adicionado.

Por sua vez, em 2022 ocorre uma situação semelhante a 2019, assim, tem-se a manutenção de todos os tópicos com a adição de um novo, totalizando quinze tópicos. Encerra-se aqui o período de menor variação da estrutura de tópicos ao longo dos anos, uma vez que entre 2018 e 2022 foram mantidos todos os tópicos dos anos anteriores (iniciando com referência em 2017), e apenas dois foram adicionados (em 2019 e 2022).

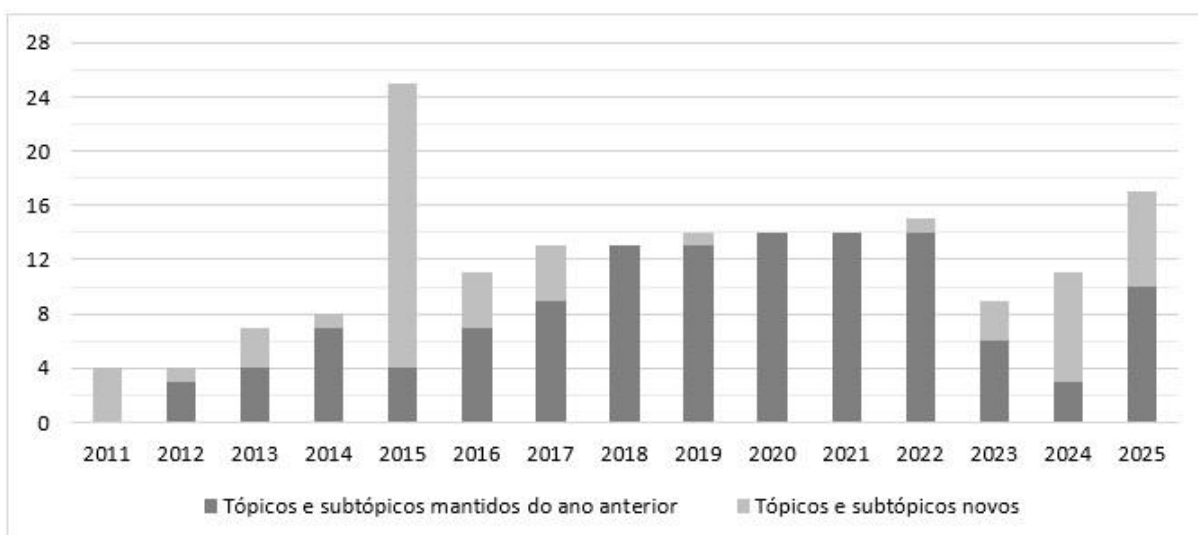
No relatório de 2023 observam-se mudanças mais significativas novamente, uma vez que apenas seis tópicos foram mantidos dos quinze apresentados no ano

anterior, representando uma manutenção de 40%. Adicionalmente, surgem três novos tópicos, que equivalem a 33% do total de nove tópicos no documento.

Em 2024, apenas três dos nove tópicos são mantidos, ou seja, 33%. Com a adição de oito novos tópicos, tem-se um total de onze. E por fim, em 2025, são mantidos dez tópicos do ano anterior e adicionados sete novos, totalizando 17 tópicos, que é a segunda maior quantidade em todo o período analisado, menor apenas que em 2015.

Para melhor visualização das quantidades de tópicos apresentados a cada ano, diferenciando o que foi mantido e o que foi adicionado, apresenta-se o *Gráfico 1*.

Gráfico 1 – Quantidade de tópicos e subtópicos nos relatórios



Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

4.4 Análise de elementos diversos presentes nos relatórios

A seguir são apresentadas evidências coletadas na análise dos relatórios, destacando (se pertinente) as percepções para cada tópico.

- *Volume*: número de páginas em cada documento.

A *Tabela 2* apresenta colunas com dois tipos de contagem de páginas para cada ano do relatório. O primeiro critério é o *total de páginas*, que contabiliza desde a primeira até a última folha do documento. Esse critério é importante pois a análise deste estudo compreende todo o conteúdo dos relatórios, inclusive as capas. Já o

critério de *páginas enumeradas*, considera apenas o número registrado na ficha catalográfica, como se apresentam nos próprios relatórios. Algumas divergências ocorrem porque os critérios de contabilização das páginas variam entre as versões, podendo desconsiderar folhas de capa, contracapa, conteúdos pré e pós textuais, incluindo folhas em branco nos arquivos projetados para impressão, características dos primeiros relatórios publicados.

Tabela 2 – Volume de páginas em cada relatório analisado

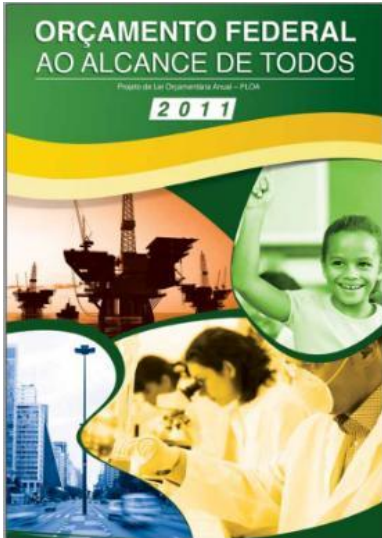
Ano	Total de páginas	Páginas enumeradas
OFAT PLOA 2011	64	57
OFAT PLOA 2012	90	88
OFAT PLOA 2013	94	92
OFAT PLOA 2014	94	92
OC PLOA 2015	60	60
OC PLOA 2016	59	59
OC PLOA 2017	47	47
OC PLOA 2018	47	47
OC PLOA 2019	49	48
OC PLOA 2020	54	54
OC PLOA 2021	54	54
OC PLOA 2022	57	55
OC PLOA 2023	52	51
OC PLOA 2024	30	30
OC PLOA 2025	37	37

Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

Percebe-se que há situações em que a redução do volume é significativamente impactada por mudanças no formato, por exemplo com relação ao uso de imagens (tanto na quantidade como na disposição, de retrato para paisagem, o que possibilita caber mais informações). Contudo, destaca-se na análise inicial o fato de haver uma redução do conteúdo apresentado ao longo dos anos, o que parece corroborar com uma orientação da literatura em busca das melhores práticas, para atender aos interesses dos cidadãos (usuários da informação).

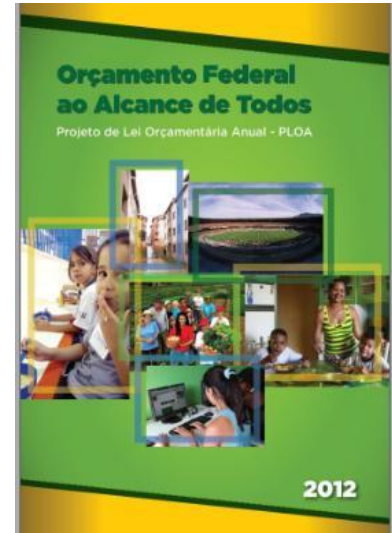
- *Capa*: todos os anos os relatórios apresentaram uma nova capa na primeira página do documento, exceto em 2021, que repetiu a capa utilizada na versão do relatório de 2020.

Figura 1 – Capa do OFAT 2011



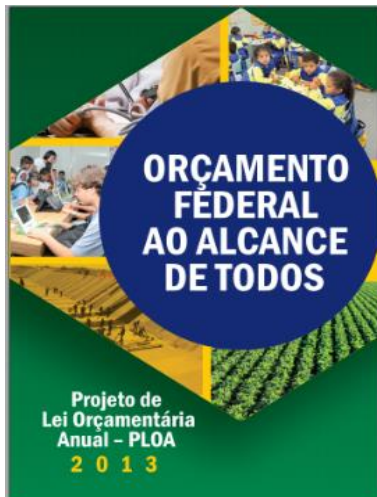
Fonte Orçamento Federal ao Alcance de Todos, 2011.

Figura 2 – Capa do OFAT 2012



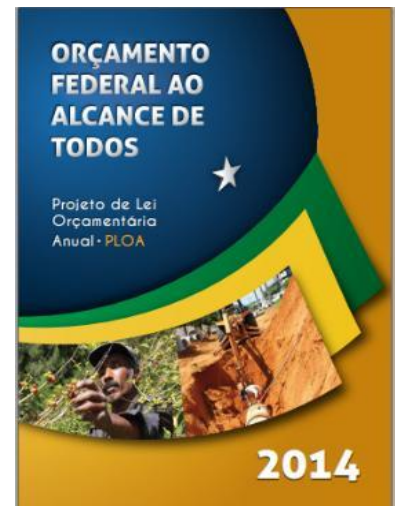
Fonte: Orçamento Federal ao Alcance de Todos, 2012.

Figura 3 – Capa do OFAT 2013



Fonte: Orçamento Federal ao Alcance de Todos, 2013.

Figura 4 – Capa do OFAT 2014



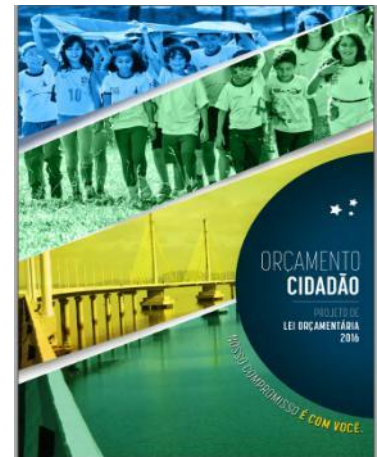
Fonte: Orçamento Federal ao Alcance de Todos, 2014.

Figura 5 – Capa do OC 2015



Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

Figura 6 – Capa do OC 2016



Fonte: Orçamento Cidadão, 2016.

Figura 7 – Capa do OC 2017



Fonte: Orçamento Cidadão, 2017.

Figura 8 – Capa do OC 2018



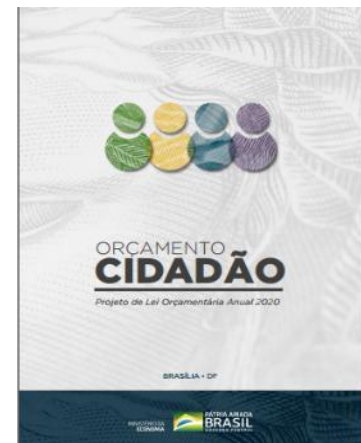
Fonte: Orçamento Cidadão, 2018.

Figura 9 – Capa do OC 2019



Fonte: Orçamento Cidadão, 2019.

Figura 10 – Capa do OC 2020



Fonte: Orçamento Cidadão, 2020.

Figura 11 – Capa do OC 2021



Fonte: Orçamento Cidadão, 2021.

Figura 12 – Capa do OC 2022



Fonte: Orçamento Cidadão, 2022.

Figura 13 – Capa do OC 2023



Fonte: Orçamento Cidadão, 2023.

Figura 14 – Capa do OC 2024



Fonte: Orçamento Cidadão, 2024.

Figura 15 – Capa do OC 2025



Fonte: Orçamento Cidadão, 2025.

As capas do OC 2024 e OC 2025 evidenciam uma mudança significativa que caracteriza esses documentos, nesses anos, a orientação da apresentação é alterada, adotando um formato “paisagem” e não mais o formato “retrato” como anteriormente.

- *Imagens do tipo “fotografias”*: pessoas, paisagens, equipamentos, entre outros equivalentes, no corpo do relatório.

Percebe-se que nas primeiras versões do documento esse tipo de recurso visual foi amplamente utilizado, notadamente nas versões do OC de 2011 a 2014; já no OC 2015, esse recurso é observado apenas nas primeiras páginas e no começo dos capítulos; e a partir de 2016 até 2019, as fotografias são observadas apenas na capa e no final. Entre 2020 e 2023 não constam fotografias nos relatórios, apenas em 2024 volta a surgir uma fotografia na capa do documento.

Figura 16 – Fotografia Assistência Social



Fonte: Orçamento Cidadão, 2011.

Figura 17 – Fotografia Educação



Fonte: Orçamento Cidadão, 2012.

Figura 18 – Fotografia Infraestrutura



Fonte: Orçamento Cidadão, 2013.

Figura 19 – Fotografia Cultura



Fonte: Orçamento Cidadão, 2014.

Figura 20 – Fotografia Detalhes do PLOA



Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

Figura 21 – Texto 2016

INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

O eixo de infraestrutura logística tem como objetivo ampliar a qualidade dos serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional. Além de contribuir para o crescimento da produção, esses investimentos geram empregos diretos e indiretos. As cinco áreas que compõem o eixo de transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias) são planejadas e executadas de forma complementar entre os diferentes modais, gerando soluções logísticas integradas.

INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA

Este eixo tem como objetivo garantir parâmetros para a segurança energética visando, entre outras ações, a exploração e produção de petróleo e gás natural no pré e pós-sal. Contempla ainda ações de estudos e desenvolvimento nas diversas áreas de geração de energia, sobretudo no âmbito da ciência e tecnologia.

DEFESA

No setor de Defesa são realizados projetos estratégicos para a segurança nacional no âmbito das Forças Armadas, envolvendo a transformação e o desenvolvimento de tecnologia, em parceria com outros países. Suas ações envolvem a aquisição de novos helicópteros de médio porte (H105B), o desenvolvimento de projetos de aquisição de Blindados Guarani, implementação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SImon) e do Sistema de Defesa Estratégica (SITROS 2020). Merecem destaque, também, os projetos de desenvolvimento e aquisição do Cargueiro Tático Militar (CCT-M) e da aquisição de Avioness de Caça (Projeto F-27). São executadas, ainda, ações para a implantação de Estaleiro e Base Naval para a construção e manutenção de submarinos convencionais e de submarino de propulsão nuclear.

INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA

O eixo de infraestrutura social e urbana abrange investimentos com foco na melhoria das condições de vida da população nas cidades brasileiras, contemplando, além da infraestrutura física, também as demandas sociais, urbanas e culturais. Suas ações estão estruturadas nas seguintes áreas: habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção em áreas de risco, recursos hídricos, equipamentos urbanos e cidades históricas. São investimentos realizados pela própria União e também em parceria com governos estaduais, municipais, entidades urbanas e rurais, companhias estaduais e municipais e setor privado.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2016.

- **Tabelas:** com informações numéricas, utilizadas entre 2011 e 2015.

Ainda que esse tipo de recurso seja capaz de informar um grande conjunto de dados de maneira ordenada, constituindo um instrumento interessante para leitores treinados, é possível que essa forma de apresentação do conteúdo represente uma leitura difícil, “densa”, confundindo o usuário da informação menos apto à sua interpretação.

Figura 22 – PAC 2007-2011

PAC	EMPENHADO					PLOA	PLOA
	2007	2008	2009	2010	2011		
Infraestrutura							
Logística	8.723	8.919	11.553	13.796	17.559		
Rodovias	6.203	6.417	8.880	8.473	12.698		
Aerovias	555	78	0	380	0		
Portos	493	472	800	1.050	917		
Ferrovias	1.315	978	1.181	2.824	2.436		
Outros	0	0	0	268	498		
Hidrovias e Estúdios	217	316	624	349	489		
Demais	110	408	346	573	1.015		
Social e Urbana							
Saneamento	7.106	8.652	15.163	16.848	23.284		
Habitabilidade Urbana	2.306	2.824	3.472	2.721	2.654		
Habitabilidade Urbana	0	61	406	815	389		
Habitabilidade	2.154	2.191	2.390	2.244	2.452		
PROCURV	0	0	6.000	7.280	12.350		
Saneamento, Recursos e Sólidos	781	1.007	682	834	568		
Integração e Reabilitação de São Francisco	887	1.281	1.555	1.864	1.836		
Mobilidade Urbana	373	279	434	306	623		
Demais	815	509	430	461	3.770		
Energética	216	138	266	438	354		
TOTAL GERAL	16.764	17.987	27.123	38.666	43.919		

Os dados apresentados aqui são parte da programação do PAC enviada a gerentes do programa e a realização de estudos, incluindo os de avaliação econômica e ambiental, de acordo com o artigo 10º da Lei nº 10.833/2003, e são classificados como despesas correntes (Grupo 3). Além disso, os valores aplicados para o Programa São Francisco, Verba Extra (PROCURV) tem como finalidade a execução de obras de saneamento, por ser tratado de acordo com a legislação de obras públicas, no valor de R\$ 12,0 bilhões. Para maiores informações acerca do PAC, visite o site: <http://www.cidadao.gov.br/pac>.

Os dados financeiros decorrentes constantes de propostas para 2011 e que não estão contempladas nas empresas estatais ou no PAC atingem o valor de R\$ 30,5 bilhões, concentrados nas áreas de Educação (R\$ 6,1 bilhões) e Saúde (R\$ 6,1 bilhões), seguidos das áreas de Ciência e Tecnologia e Saúde (verbas com cerca de R\$ 1,5 bilhões).

Fonte: Orçamento Cidadão, 2011.

Figura 23 – PAC 2008-2013

Outro volume expressivo de recursos para os investimentos públicos está direcionado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sendo previsto de R\$ 9,1 bilhões para este, sendo a maior parte para transportes, cerca de R\$ 4,3 bilhões. Nesse área o destaque fica com os rodovias que receberão R\$ 1,4 bilhões.

PAC	EMPENHADO						Dotação Anual (2013)	PLOA (2013)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Infraestrutura								
Água e Saneamento	3.317	3.378	3.565	3.255	3.434	5.770		
Água em Áreas Urbanas	610	800	511	515	718	608		
Recursos Hídricos	2.707	2.578	3.054	2.740	2.716	5.162		
Cidades Melhoradas	1.644	3.055	3.107	3.061	4.255	6.719		
Mobilidade Urbana	379	431	601	570	708	1.548		
Prevenção em Áreas de Risco	98	109	713	681	1.081	2.651		
Saneamento	1.075	2.471	1.718	1.501	2.314	2.429		
Comunidade Cidadã	-	-	-	1.392	4.915	6.111		
Cidades Históricas	-	-	-	-	-	300		
Cidades e Pré-escolas	-	-	-	811	1.278	1.298		
Obrigações JCS	-	-	-	-	-	500		
Programas Esportivos e de Cultura	-	-	-	155	301	611		
Quadras Esportivas nas Escolas	-	-	-	130	1.040	1.169		
Unidades Básicas de Saúde	-	-	-	553	527	1.080		
UPA - Unidades de Pronto Atendimento	-	-	-	115	315	431		
Energia	11	305	153	108	180	317		
Energia	11	305	153	108	180	317		
Milha Casa, Milha Vida	1.191	8.100	8.350	13.000	13.110	13.048		
Habitabilidade Urbana e Saneamento	1.191	2.100	1.850	1.910	2.100	1.950		
Pré-escolas	-	-	-	11.050	11.050	11.050		
Milha Casa, Milha Vida	-	6.000	6.500	11.050	11.050	11.050		

Fonte: Orçamento Cidadão, 2013.

Figura 28 – Orçamento Total 2019



Fonte: Orçamento Cidadão, 2019.

Figura 29 – Orçamento Total 2020



Fonte: Orçamento Cidadão, 2020.

Figura 30 – Orçamento Total 2021



Fonte: Orçamento Cidadão, 2021.

Figura 31 – Orçamento Total 2022



Fonte: Orçamento Cidadão, 2022.

Figura 32 – Orçamento Total 2023

Orçamento Fiscal	Orçamento Seguridade Social	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
R\$ 3,59 trilhões	R\$ 1,44 trilhão	R\$ 143,5 bilhões

Orçamento Fiscal (R\$ 3,59 trilhões): O Orçamento Fiscal inclui as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais), do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, além dos gastos com pagamento e rolagem da dívida pública federal.

Orçamento da Seguridade Social (R\$ 1,44 trilhão): O Orçamento da Seguridade Social contém as despesas com previdência, saúde e assistência social. Os pagamentos de aposentadorias, pensões e benefícios, assim como os gastos com hospitais e medicamentos, são exemplos de despesas desse orçamento.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (R\$ 143,5 bilhões): O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais engloba os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades. São exemplos: Petrobras, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2023.

Figura 33 – Orçamento Total 2024

Orçamento por Esfera | O orçamento pode ser classificado em três esferas diferentes. Segundo a Constituição Federal, o PLOA compreende:

Orçamento Fiscal	Orçamento da Seguridade Social	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
R\$ 3,7 trilhão	R\$ 1,67 trilhão	R\$ 151,3 bilhões

Orçamento Fiscal (R\$ 3,7 trilhão): O Orçamento Fiscal compreende os recursos alocados aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excluindo-se as dotações destinadas à seguridade social e as relativas aos investimentos das estatais não dependentes.

Orçamento da Seguridade Social (R\$ 1,67 trilhão): O Orçamento da Seguridade Social abrange os recursos alocados às ações de saúde, previdência e assistência social das entidades e órgãos da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (R\$ 151,3 bilhões): O Orçamento de Investimento de Empresa Estatal compreende os recursos alocados aos investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades. É o caso de Petrobras, Caixa Econômica Federal, entre outras.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2024.

- **Fluxogramas:** elementos visuais com setas ou linhas conectivas que explicam a sequências de fatos em processos, ou estruturam relações entre esferas.

Percebe-se que até 2014 esse recurso não foi utilizado. Já o relatório de 2015 se destaca pelo uso constante de fluxogramas, trata-se de um documento com bastante apelo visual (também de fotografias, figuras, gráficos, elementos de destaque, etc.). A partir de 2016 os fluxogramas permanecem com uso moderado.

Figura 34 – Fluxograma 2015



Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

Figura 35 – Fluxograma 2022



Fonte: Orçamento Cidadão, 2022.

- **Gráficos:** recursos visuais diversos para elucidar resultados numéricos.

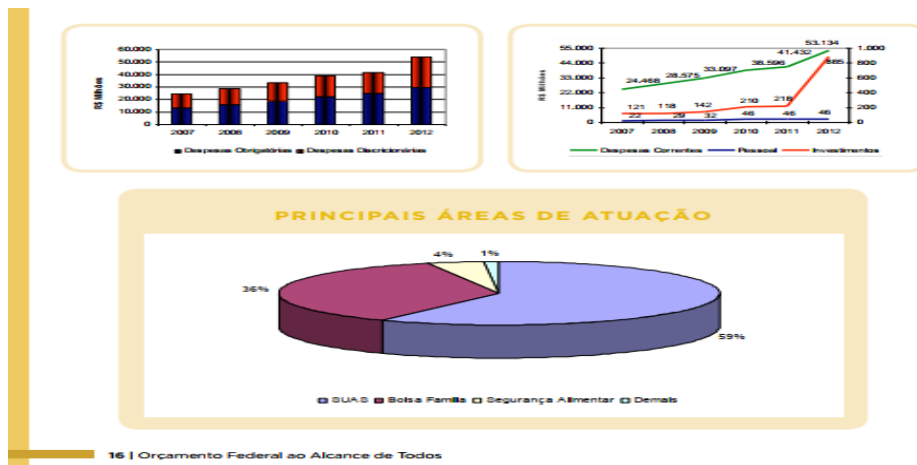
Os gráficos de pizza foram utilizados entre 2011 e 2021. Já os gráficos de linha foram usados entre 2011 e 2015. E os gráficos de barra foram utilizados todos os anos, contudo, a partir de 2016 há uma mudança de tendência para utilização desse tipo de gráfico. Enquanto nos primeiros anos as barras indicavam o volume de determinados itens ao longo dos anos, ou seja, informava a “evolução”, a partir de 2016 predominam versões estilizadas que se caracterizam como recursos capazes de informar a “composição”, ou seja, evidenciam as diferentes partes que compõem um todo.

Figura 36 – Gráfico Evolução Despesas Primárias 2012



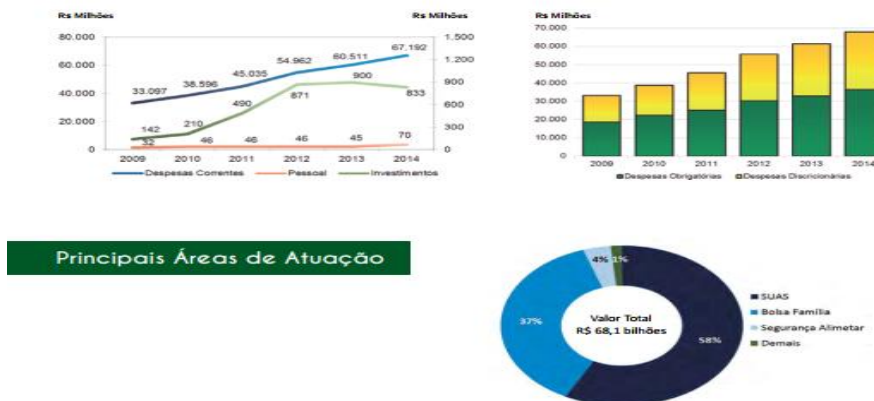
Fonte: Orçamento Cidadão, 2012.

Figura 37 – Gráfico principais áreas de atuação 2012



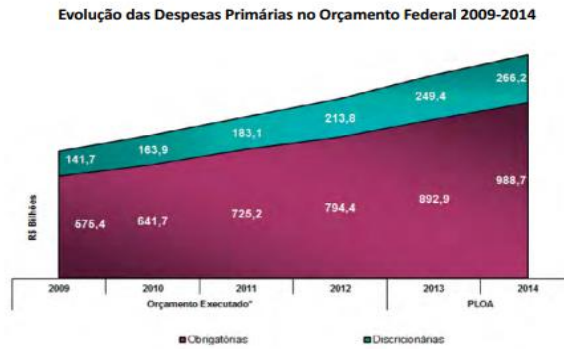
Fonte: Orçamento Cidadão, 2012.

Figura 38 – Gráfico principais áreas de atuação 2014



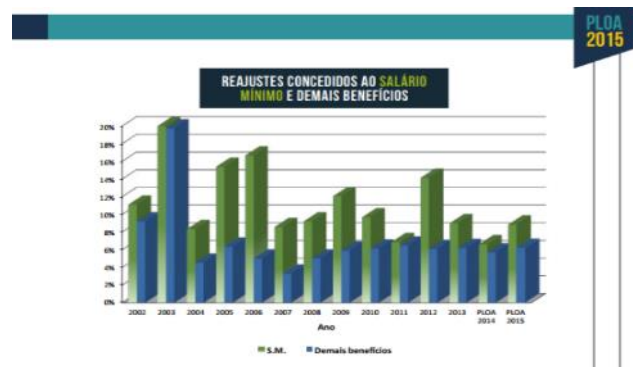
Fonte: Orçamento Cidadão, 2014.

Figura 39 – Gráfico Evolução Despesas Primárias 2014



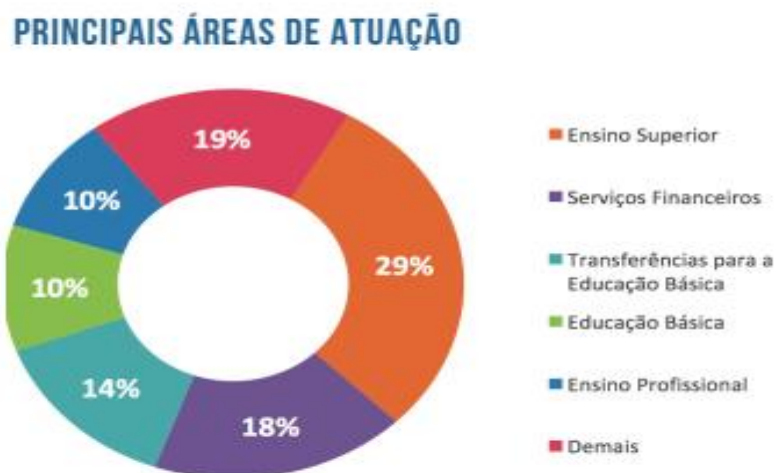
Fonte: Orçamento Cidadão, 2014.

Figura 40 – Gráfico Reajustes do salário mínimo e demais benefícios



Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

Figura 41 – Gráfico principais áreas de atuação 2017



Fonte: Orçamento Cidadão, 2017.

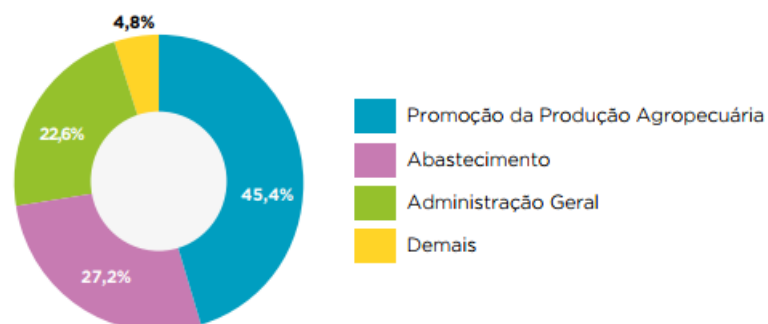
Figura 42 – Gráfico Receitas e Despesas Primárias 2017



Fonte: Orçamento Cidadão, 2017.

Figura 43 – Gráfico principais áreas de atuação 2020

Principais áreas de atuação



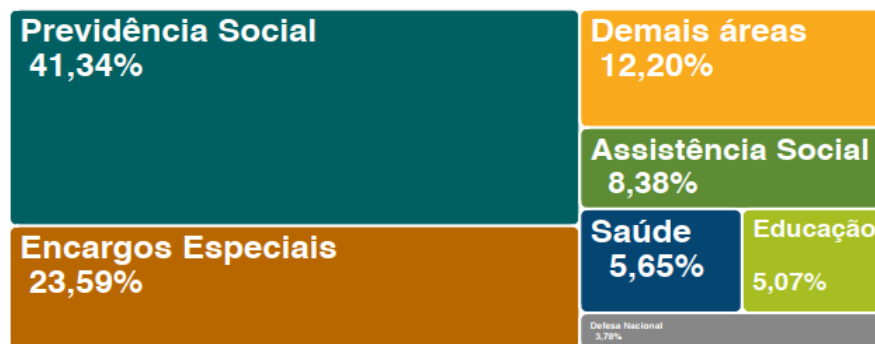
Fonte: Orçamento Cidadão, 2020.

Figura 44 – Gráfico Receitas e Despesas Primárias 2021



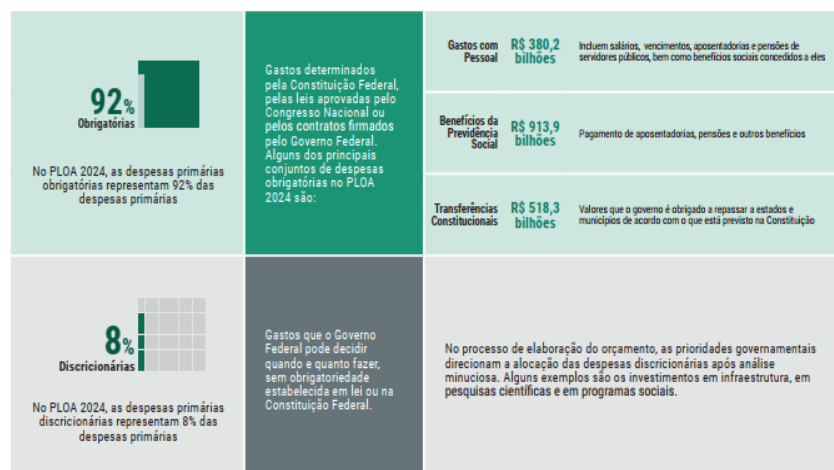
Fonte: Orçamento Cidadão, 2021.

Figura 45 – Gráfico Despesas Primárias 2023



Fonte: Orçamento Cidadão, 2023.

Figura 46 – Gráfico Despesas Primárias 2024

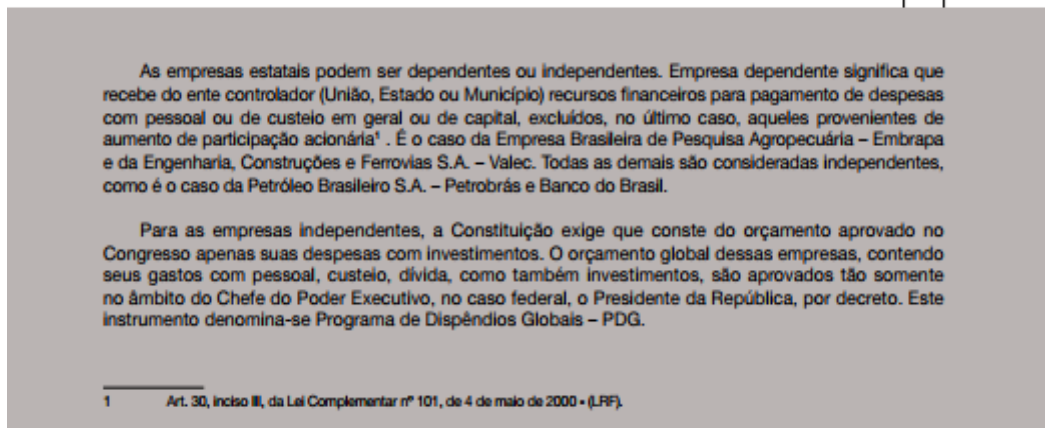


Fonte: Orçamento Cidadão, 2024.

- *Notas Explicativas*: conteúdo destacado para esclarecer termos técnicos e conceitos específicos, potencialmente menos conhecidos pelos leitores.

Em 2015 o relatório começa a dar mais atenção para alguns termos (no rodapé). Em 2016 começam a aparecer as notas de atenção com o símbolo “!”. Entre 2017 e 2018 surgem notas “você sabia?”. Em 2020 são adotados ícones de rodapé. Já em 2022 e 2023 apresentam-se “destaques para propostas”. E em 2024 as notas se apresentam com uma imagem de “lupa com o ponto de exclamação”, indicando que ali há um ponto a ser esclarecido.

Figura 47 – Nota de rodapé sobre tipos de empresas estatais



Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

Figura 48 – Nota de rodapé sobre o anexo de metas fiscais



Fonte: Orçamento Cidadão, 2016.

Figura 49 – Explicação sobre rolagem da dívida 2017



“ROLAGEM DA DÍVIDA” É UM PROCESSO ROTINEIRO DE GESTÃO REFERENTE À SUBSTITUIÇÃO DE TÍTULOS ANTERIORMENTE EMITIDOS POR TÍTULOS NOVOS, O QUE NADA MAIS É QUE O PAGAMENTO DE UMA DÍVIDA COM OUTRA DÍVIDA. POR ESSA RAZÃO, O VALOR DO REFINANCIAMENTO CONSTA NA PEÇA ORÇAMENTÁRIA NO MESMO MONTANTE, TANTO NA RECEITA, COMO NA DESPESA.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2017.

Figura 50 – Explicação sobre rolagem da dívida 2019

“Rolagem da dívida” é um processo rotineiro de gestão referente à substituição de títulos anteriormente emitidos por títulos novos, o que nada mais é que o pagamento de uma dívida com outra dívida. Por essa razão, o valor do refinanciamento consta na peça orçamentária no mesmo montante, tanto na receita, como na despesa.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2019.

Figura 51 – Explicação sobre rolagem da dívida 2023

“Rolagem da dívida” é um processo rotineiro de gestão referente à substituição de títulos emitidos anteriormente por títulos novos, o que nada mais é que o pagamento de uma dívida com outra dívida. Por essa razão, na peça orçamentária o valor do refinanciamento apresenta os mesmos valores na receita e na despesa.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2023.

Figura 52 – Explicação sobre emendas e créditos 2018

VOCÊ SABIA ?

As emendas parlamentares são prerrogativas constitucionais que o Poder Legislativo possui para alterar o projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Poder Executivo. Podem ser relativas à previsão de receita, ao texto da lei ou à autorização de despesas (apropriação, cancelamento ou remanejamento de despesa).

TIPOS DE
CRÉDITOS
ADICIONAIS



CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Destinados ao incremento dos valores aprovados na Lei Orçamentária, quando considerados insuficientes.

CRÉDITOS ESPECIAIS

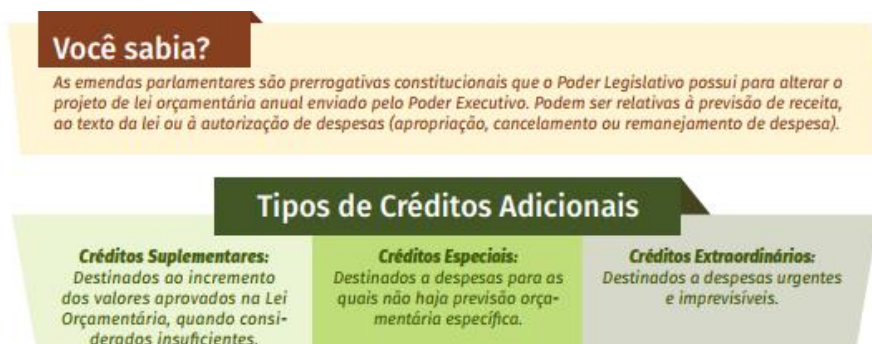
Destinados a despesas para as quais não haja previsão orçamentária específica.

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Destinados a despesas urgentes e imprevistas.

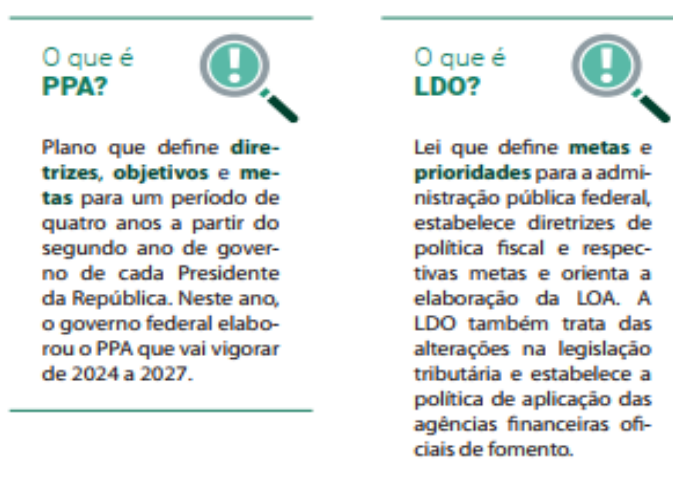
Fonte: Orçamento Cidadão, 2018

Figura 53 – Explicação sobre emendas e créditos 2020, 2021 e 2022



Fonte: Orçamento Cidadão, 2020; 2021; 2022.

Figura 54 – Ponto de atenção sobre o conceito de PPA e LDO



Fonte: Orçamento Cidadão, 2024.

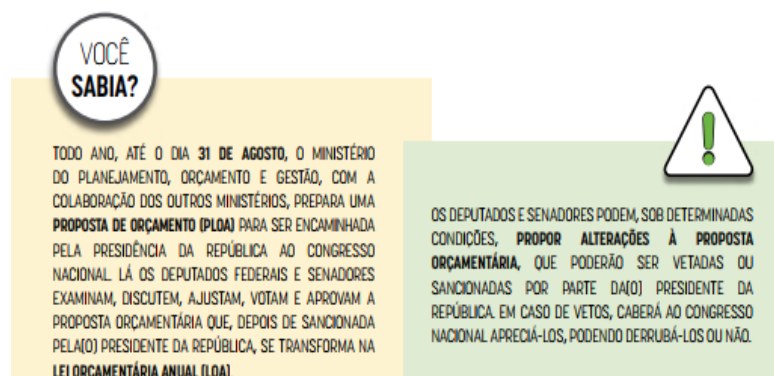
As notas explicativas permitem observar exemplos em que um mesmo conteúdo textual foi preservado em diferentes versões do documento, com ou sem variações na forma, no design da apresentação, conforme evidenciado nas Figuras 50, 51, 52, 53 e 54.

- *Ícones associativos*: uso de imagens que remetem ao tema abordado na seção, podendo (ou não) ser complementada com conteúdo textual para evidênciação.

Percebe-se que somente em 2016 esses elementos começam a ser explorados. Entre 2017 e 2019 surge o padrão da “lupa” como “destaques da proposta”. Entre 2020 e 2023 são explorados ícones associativos para cada tema

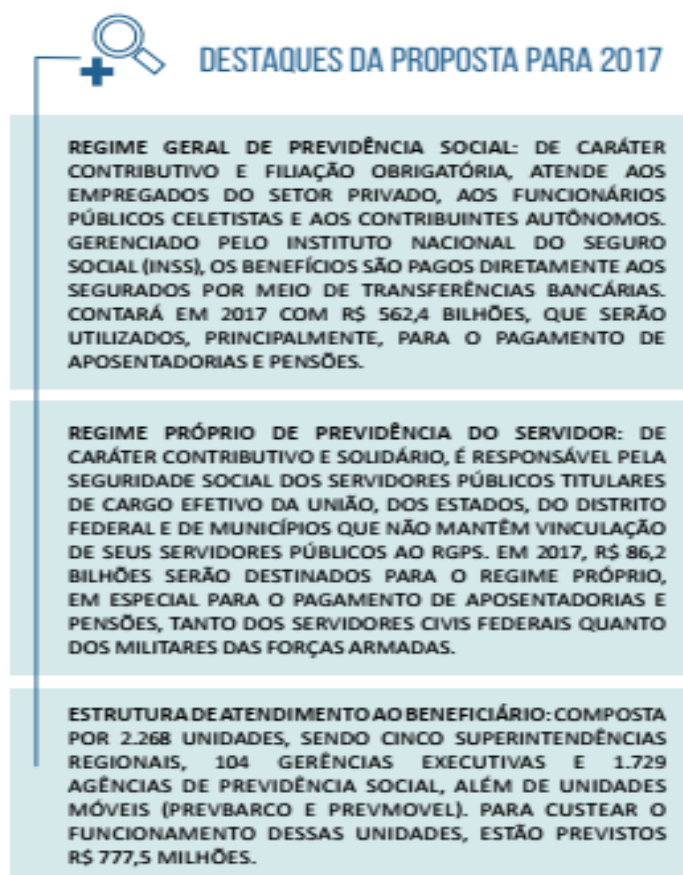
(rodapés com os destaques para a proposta). E por fim, em 2024 unem-se dois ícones já utilizados anteriormente para formar um só, dessa vez uma “lupa com o ‘!’ dentro”. Além dos relatórios anteriores apresentarem ícones associados aos órgãos de governo, em 2024 há um destaque para ícones associados aos três Poderes.

Figura 55 – Ponto de atenção e esclarecimento PLOA e LOA



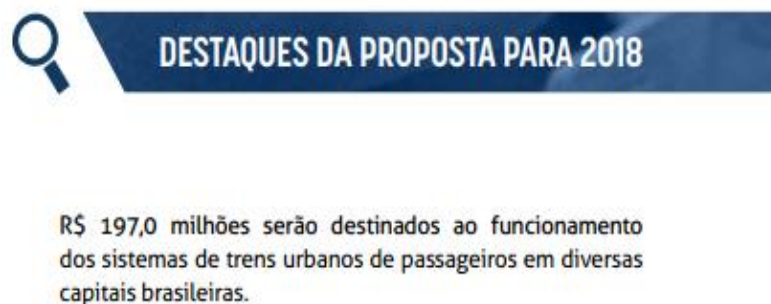
Fonte: Orçamento Cidadão, 2016.

Figura 56 – Destaques da proposta do orçamento 2017



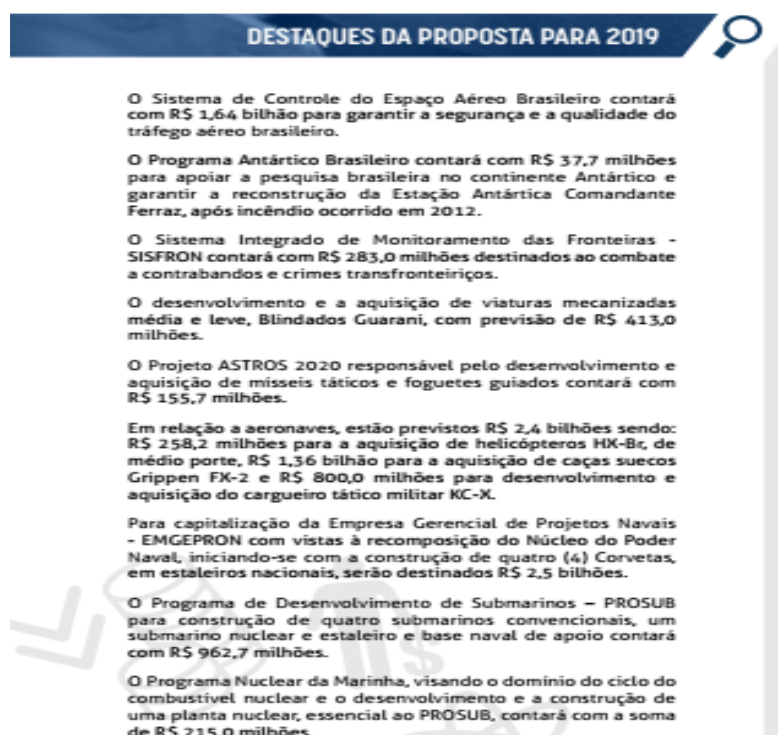
Fonte: Orçamento Cidadão, 2017.

Figura 57 – Destaques da proposta do orçamento 2018



Fonte: Orçamento Cidadão, 2018.

Figura 58 – Destaques da proposta do orçamento 2019



Fonte: Orçamento Cidadão, 2019.

Figura 59 – Destaques da proposta do orçamento 2020



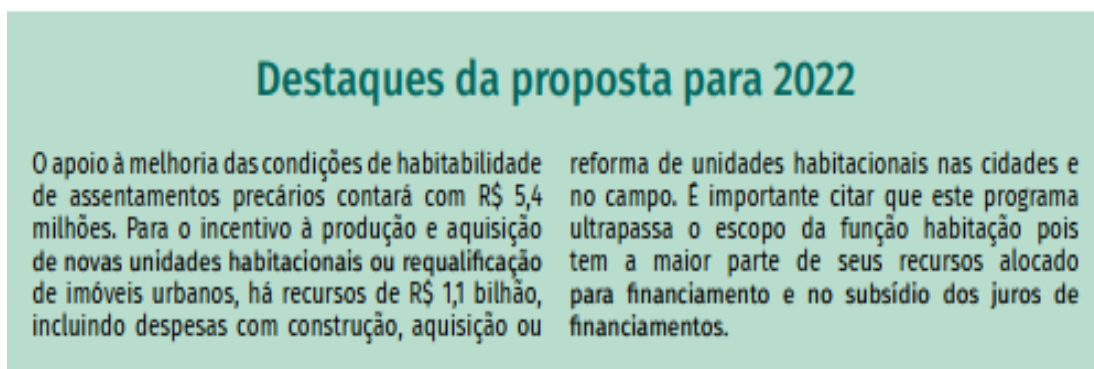
Fonte: Orçamento Cidadão, 2020.

Figura 60 – Destaques da proposta do orçamento 2021



Fonte: Orçamento Cidadão, 2021.

Figura 61 – Destaques da proposta do orçamento 2022



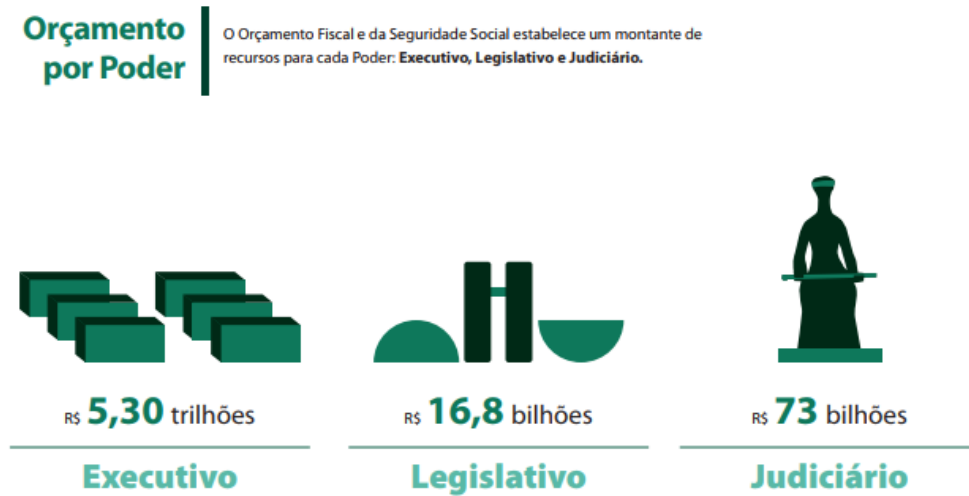
Fonte: Orçamento Cidadão, 2022.

Figura 62 – Destaques da proposta do orçamento 2023



Fonte: Orçamento Cidadão, 2023.


Figura 63 – Ícones associativos do orçamento total



Fonte: Orçamento Cidadão, 2024.

Figura 64 – Explicação Emendas Parlamentares

O que são **Emendas Parlamentares ao PLOA?**



As emendas parlamentares são as alterações que Deputados Federais e Senadores da República fazem no PLOA. A emenda pode modificar a previsão de receita, a destinação ou valor do gasto.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2025.

- **Cores:** representam um aspecto que confere “identidade” aos relatórios, permitindo assimilar mudanças mais significativas no conteúdo apresentado. Trata-se de um elemento que caracteriza os recursos visuais, conferindo maior ou menor destaque.

A análise demonstra que entre 2011 e 2014 as tabelas e gráficos mantiveram um padrão, mas há algumas variações de cores, destacando-se 2013 e 2014 com um colorido mais acentuado. Em 2015, devido ao uso excessivo de recursos visuais, tem-se um relatório bastante colorido, “vivo”. Em 2016 também são exploradas cores vivas, porém, o documento é mais sintético, “limpo” e didático, sem tantas fotografias, conferindo um aspecto mais organizado e menos “infantil” que o observado no ano anterior. Já entre 2017 e 2021, os elementos coloridos passam a ser menos explorados, mas ainda predominam tons “vivos”, de destaque. É a partir de 2022 que uma mudança gradual na tonalidade pode ser percebida, quando os relatórios passam a adotar tons mais neutros, opacos, destacando apenas algumas informações mais relevantes com cores mais chamativas. Em geral, nota-se que o uso de cores nos relatórios cumpre o papel de chamar a atenção do leitor, quebrando padrões que poderiam tornar a leitura mais cansativa, por exemplo, quando são apresentadas páginas inteiras com fundo escuro e letra branca.

Figura 65 – Dívida pública e resultado primário do setor público

DÍVIDA PÚBLICA E RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

DÍVIDA PÚBLICA

RESULTADO PRIMÁRIO

Por diversos motivos, às vezes, os agentes econômicos (famílias, empresas e o governo) precisam gastar mais do que recebem. Nessas situações, para conseguirem realizar esses gastos, eles recorrem ao mercado financeiro (ao sistema de crédito) a fim de obter empréstimos ou financiamentos. Por exemplo: na ausência de um sistema de crédito, muitas famílias precisariam economizar dinheiro durante vários anos para que fosse possível adquirir um imóvel. No entanto, por meio do financiamento imobiliário, essas famílias podem antecipar a compra da casa própria, fugir do aluguel e pagar o novo bem em prestações que sejam compatíveis com a renda familiar.

No caso do governo, quando se gasta mais do que arrecada, diz-se que ocorreu déficit público. Para cobrir esse déficit o governo recorre ao mercado financeiro, seja por meio da emissão de títulos públicos, seja por meio de empréstimos. Com isso há criação ou aumento da dívida pública.

A dívida pública é fator de estímulo à atividade econômica, pois significa mais recursos para investimentos. Porém, no longo prazo, se houver crescimento descontrolado da dívida, o seu pagamento pode retirar recursos do orçamento público que deveriam ser utilizados para produção de bens e serviços à população, conduzindo a um menor crescimento econômico. Para evitar esses efeitos negativos há a necessidade de se controlar o crescimento da dívida e deixá-la em um patamar compatível com a capacidade de pagamento do país. Dessa forma, é preciso avaliar a capacidade de endividamento de um governo. Para qualquer agente econômico, a melhor forma de avaliar sua capacidade de endividamento é pela proporção da dívida em relação à sua riqueza. No caso de um país, mais que o valor absoluto, ou o montante da dívida, é a relação entre sua dívida e seu Produto Interno Bruto (relação dívida/PIB).

Nesse caso, também é importante avaliar a qualidade da sua dívida, que será tanto melhor quanto mais longo for o prazo de vencimento e menor for o seu custo (taxa de juros).

O resultado primário resulta do confronto entre a soma de todas as receitas primárias (não financeiras) e a soma de todas as despesas primárias (não financeiras). Ou seja, de modo geral, é tudo aquilo que o governo arrecada menos tudo o que ele gasta, sem considerar, por exemplo, as receitas de empréstimos e financiamentos e as despesas decorrentes da dívida que ele já possui (juros e amortizações).

Esse resultado é chamado de primário porque no caso de déficit ele representa a origem e a fonte da alimentação dos déficits totais e da dívida pública. Sucessivos déficits primários aumentam a dívida pública. Por outro lado, o acúmulo de superávits primários pode garantir a redução da dívida e seu controle em um patamar razoável, sinalizando capacidade de solvência do setor público em um dado período de tempo.

As receitas primárias do Governo são aquelas, por exemplo, provenientes da arrecadação tributária com impostos, taxas e contribuições de melhoria (que compõe a chamada carga tributária). Além disso, o governo consegue gerar receita por meio do seu patrimônio, como aluguéis e os dividendos que recebe das empresas que controla. Nessa situação, o governo está atuando como um particular, sendo remunerado pelo capital aplicado.

Já as receitas financeiras (ou não primárias) são aquelas que criam uma obrigação de pagamento futuro ou extinguem um direito de natureza financeira. Em termos gerais, há dois tipos de receitas que se enquadram na classe de receita financeira: no primeiro tipo estão as receitas provenientes de uma nova dívida pública. O Governo pode, por hipótese, adquirir um novo empréstimo tanto no setor privado interno, de pessoas e instituições brasileiras, como no exterior. O outro tipo diz respeito àquela receita advinda do pagamento, por terceiros, de dívidas que possuem para com o Governo. Assim, quando alguém paga algum valor que deva ao poder público, o recurso recebido é contabilizado como receita financeira.

Fonte: Orçamento Cidadão, 2015.

4.5 Impactos das mudanças de Secretário do Orçamento

Algumas modificações mais significativas no conteúdo dos relatórios podem estar associadas à mudança do Secretário do Orçamento, responsável que assina o documento. Entre 2011 e 2014 foi Célia Corrêa. Em 2015 foi José Roberto Fernandes Júnior. Em 2016 foi Esther Dweck. Entre 2017 e 2021 foi George Soares. Em 2022 e 2023 foi Ariosto Antunes Culau. Em 2024 foi Paulo Bijos. Em 2025, é Clayton Montes.

Durante a gestão de Célia Corrêa, entre 2011 e 2014, os relatórios se mantiveram em um padrão quase constante em relação às informações contidas. As mudanças mais notórias foram o surgimento de alguns subtópicos, mas sempre tratando dos assuntos essenciais, e nos dois últimos anos de sua gestão, o surgimento do tópico “Destaque do Orçamento nos estados brasileiros”, que enfatizam os projetos e atividades de destaque por região e a localização dos investimentos públicos, previstos no PLOA. O relatório não traz explicações sobre o motivo de esse tópico ter sido anexado ao conteúdo, o que pode ser interpretado como um aprimoramento do documento, enquanto seguia sob a responsabilidade da mesma secretária.

Em 2015, com José Roberto Fernandes Júnior, o relatório mais uma vez passou por modificações marcantes, mais uma vez acrescentando subtópicos e apresentando pela primeira vez o tópico “Valores Globais” que se manteve nas edições posteriores, demonstrando sua relevância. Neste ano, especificamente, foi introduzido o tópico “Políticas de Destaque”, abordando questões pertinentes daquele ano, por exemplo, os Jogos Olímpicos, e demonstrando que os investimentos do ano seguinte já estavam no planejamento orçamentário de 2015. Este foi o ano em que mais surgiram novos tópicos no relatório.

Com a mudança de secretário mais uma vez, em 2016, Esther Dweck, manteve todos os tópicos do ano anterior, exceto os que faziam parte do planejamento de 2015, como no caso dos Jogos Olímpicos, e acrescentou dois subtópicos em “Valores Globais”, mantendo o conteúdo do relatório bem parecido com o do ano anterior.

Já entre 2017 e 2021, com George Soares na gestão, os relatórios tiveram algumas modificações. Em seu primeiro ano, houve uma mudança mais significativa no modo como seu conteúdo foi apresentado, com o aumento de subtópicos. Nos outros anos, a estrutura permaneceu parecida, sem muitas alterações no modelo do sumário e sempre mantendo seu conteúdo essencial. Há evidências de que o relatório de 2021 foi elaborado a partir do mesmo documento que gerou o relatório de 2020.

Isso porque a estrutura e *design* são as mesmas. Adicionalmente, há um erro, um conteúdo que não foi atualizado na página 20, pois ambos os relatórios constam no rodapé a indicação do ano 2020.

Entre 2022 e 2023, o relatório sofreu muitas alterações, embora estivesse sob a gestão de um mesmo secretário, Ariosto Antunes Culau. Sendo em 2022, um relatório mais parecido com o do ano anterior, e o de 2023 apresentando um conteúdo bem modificado, com vários novos subtópicos e bastante sucinto em comparação às edições anteriores. Foi a edição que mais sofreu alterações de conteúdo de um ano para outro.

Em 2024, com o secretário Paulo Bijos, o relatório mais uma vez sofreu alterações em sua apresentação, pouco restou da estrutura de tópicos do relatório anterior, pois foram inseridos diversos tópicos novos. Nesse ano a orientação do documento foi modificada para uma apresentação do tipo “paisagem”, sendo que anteriormente se caracterizava pelo tipo “retrato”.

Em 2025, com o secretário Clayton Montes, o relatório manteve aspectos semelhantes ao observado em 2024, como destaque, foram incluídos alguns tópicos e modificações moderadas no *design*.

Diante do histórico apresentado, é possível constatar que a mudança de Secretário não necessariamente acompanha a mudança de governo, isso pode contribuir para a explicação de porque os relatórios em um único governo podem possuir diversos formatos. Ao elaborar o relatório, o Secretário da vez pode incluir ou retirar tópicos, e pode também alterar a forma como as informações são apresentadas, incluindo aspectos de estética, formato, textos e figuras, entre outros elementos.

Em algumas ocasiões, mesmo sem mudar o Secretário do Orçamento, houve mudanças significativas no conteúdo do relatório, que podem ter sido frutos de uma adaptação, visando expor algum tema específico e importante para daquele ano. Mas efetivamente as mudanças mais significativas, tanto textual quanto estéticas (por exemplo na redução de figuras e gráficos), são concomitantes com a mudança do Secretário do Orçamento responsável pela elaboração do documento.

4.6 Destaques da análise, evidências e considerações

A partir da análise desenvolvida, foram observadas algumas alterações significativas que marcam determinados períodos, evidenciando reformulações

estruturais na elaboração dos relatórios, que podem representar (ou não) um novo formato a ser repetido nos anos seguintes. Ainda assim, em geral, o que se observa é a manutenção de um eixo central, um conjunto de informações essenciais que são preservadas no relatório em todas as versões, adicionalmente, em termos de organização, é comum que se mantenha um padrão, aproveitando a estrutura do documento de um ano para o outro.

Aprofundando a questão, ao observar as diversas versões do relatório popular desde o PLOA 2011, notam-se momentos em que o relatório parece ter sido reinventado, reescrito e editado sob novas diretrizes. Cada gestão teve que se adaptar sem perder as principais características do documento. O PLOA é um relatório oficial com normas e diretrizes específicas para garantir a qualidade em seu processo de elaboração, contendo informações cruciais que devem estar presentes em todos os relatórios. Ou seja, apesar de uma estrutura que foi se moldando ao longo dos anos, parece haver um cuidado para respeitar certos aspectos necessários, a fim de garantir que o documento não se descaracterize.

Nesse sentido, em síntese, o relatório de 2011 possui uma estrutura única, já entre 2012 e 2014 mantém-se uma versão padronizada. A partir de 2015 tem-se uma nova versão que é mantida até 2022, e em 2023 altera-se novamente a estrutura do documento. Já em 2024, mais uma vez o documento é significativamente reformulado em sua estrutura de tópicos, destacando também a publicação de um novo relatório, com dados da LOA, além do já tradicional Orçamento Cidadão com dados do PLOA. E em 2025, destacam-se algumas mudanças de *design*, porém mantem-se bastante daquilo que já fora apresentado no ano anterior.

O eixo central do documento está nas informações consideradas essenciais para a compreensão de como funciona o planejamento orçamentário, com uma apresentação ao cidadão que expõe seu objetivo enquanto relatório financeiro, além de uma introdução aos principais temas como cada etapa do orçamento, tópicos como receitas e despesas para dar um panorama de como se encontra a situação das contas atuais, e destaque para as informações que detalham como serão alocados os recursos do orçamento, ou seja, quais áreas serão priorizadas pelas políticas públicas.

Em contrapartida, ainda que ao longo dos anos os relatórios tenham mantido um conteúdo principal, nota-se que a cada ano também podem ser apresentados temas pontuais, relevantes no contexto daquele ano específico, como se observa no caso icônico das Olimpíadas em 2016.

Sobre o volume e a complexidade das informações, cabe notar que o fato de que em alguns anos o relatório tenha diminuído de tamanho em relação ao número de páginas não significa que ele tenha ficado mais simples de ser entendido. Por se tratar de um relatório financeiro, ele apresenta algumas expressões e termos técnicos utilizados no universo contábil e, normalmente, pouco utilizados no cotidiano do usuário comum da informação. Nesse sentido, quanto à análise da linguagem textual, há evidência de que o uso de determinados termos técnicos pode ser alterado, enquanto algumas palavras deixam de ser utilizadas, outras são mantidas. Trata-se de uma questão complexa que possivelmente desafia os responsáveis pela elaboração dos relatórios, e que para um aprimoramento efetivo carece estudos capazes de captar evidências referentes às dificuldades dos usuários da informação.

Em algumas versões publicadas, percebe-se que o relatório ficou mais objetivo, menos explicativo, e isso não necessariamente implica em uma simplificação da abordagem, podendo até mesmo se explicar pela ocultação, ou abandono, de um conteúdo que anteriormente era reportado, e que pode ser considerado relevante e de interesse do cidadão. Portanto, nesse caso trata-se apenas de uma escolha em apresentar ou não certos aspectos do PLOA.

Para corroborar essa constatação, cabe destacar que nos primeiros anos foram apresentados alguns temas específicos que desapareceram nas versões posteriores. Por exemplo, um dos conteúdos que deixou de ser publicado diz respeito a divisão do orçamento por regiões e estados. Ou seja, em determinado momento pode não ter sido mais interessante divulgar esse conteúdo, sob a perspectiva do governo e dos responsáveis pelo relatório, considerando o potencial para gerar impopularidade em certos grupos de usuários da informação.

A respeito da busca por uma linguagem mais simples, uma comunicação mais acessível, destaca-se o uso de metáforas no texto do Orçamento Cidadão, por exemplo, ao comparar o orçamento público com o orçamento de uma casa. Esse recurso pode ser útil para tratar de uma realidade complexa em termos mais simples, contudo, isso também pode ser problemático, desfavorável, pois tratam-se de realidades bem distintas, e tal comparação implica em limitações significativas em termos conceituais. Afinal, uma casa não é organizada em Ministérios, um cidadão não pode emitir moeda e tampouco influenciar indicadores macroeconômicos, entre tantas outras diferenças fundamentais.

Outro aspecto interessante a ser abordado recebeu destaque no relatório de 2024, trata-se do apelo à participação social, que foi tratado em um tópico específico com dados sobre a participação através da Plataforma Brasil Participativo. Isso parece oportuno, e possível, porque a plataforma foi lançada em 2023, havendo convergência entre os temas da transparência e da participação, ou seja, buscando inserir o cidadão no debate orçamentário em diferentes etapas do processo, qualificando por meio da informação acessível e engajando por meio de plataformas inclusivas.

Por fim, é importante considerar que os temas escolhidos para serem abordados nos relatórios podem (e parecem) evitar temas controversos (como questões tributárias, políticas econômicas, conflitos entre poderes, entre outros). Contudo, esses temas são de grande interesse para os cidadãos e impactam o Orçamento Público. Afinal, questiona-se, como se definem as isenções e subvenções (créditos fiscais)? Quais setores são beneficiados? Eles são cobrados com alguma contrapartida? Os *lobbys* de bancadas no Congresso Nacional são transparentes? Há consulta pública sobre temas relevantes? Enfim, o relatório tem grande potencial se, além de simplificar a linguagem e sintetizar informações orçamentárias (talvez de forma “superficial”), tornar-se um instrumento capaz de informar sobre temas relevantes, promovendo a participação social de forma mais ampla.

4.7 Discussão dos resultados da análise à luz do referencial teórico

Nesta seção aprofunda-se a análise, a fim de atender aos objetivos dois e três da pesquisa, ou seja: identificar as características do Orçamento Cidadão e comparar aos elementos característicos dos Relatórios Financeiros Populares; e contribuir para o aprimoramento da elaboração desse documento pelos governos.

Para tanto, a discussão se organiza a partir das quatro categorias que foram desenvolvidas para sistematizar a análise dos relatórios, considerando as diretrizes teóricas da literatura apresentada, referentes aos aspectos dos relatórios pertinentes às seguintes categorias: Linguagem textual; Aspectos de design; Estrutura do documento; e Conteúdo abordado. A seguir serão destacadas as principais contribuições do referencial teórico, seguidos por uma discussão dos resultados encontrados na análise.

Referente à linguagem textual destacamos na literatura as diretrizes apontadas por Hahn e Kuhnen (2013), que destacam a comunicação clara e descomplicada

como um aspecto fundamental da linguagem em relatórios de sustentabilidade. Adicionalmente, conforme ressaltam os autores é possível que a percepção das partes interessadas seja influenciada pela estrutura textual e escolha dos termos utilizados ao se compor esses relatórios. Os resultados mostram que seria importante buscar o equilíbrio entre precisão técnica e acessibilidade.

Este item de análise permite inferir sobre os relatórios analisados que a estrutura textual se mantém ao longo dos anos, buscando apresentar sempre os pontos principais dos relatórios, as informações essenciais sobre o processo orçamentário. Conforme observado, os termos técnicos utilizados relevantes apresentados, normalmente possuem uma explicação sobre seus significados, o que pode implicar maior facilidade de compreensão do leitor. Isso também pode ser demonstrado no item Volume, apresentado na seção seguinte, onde mostra que quanto mais textos e termos técnicos utilizados nos relatórios, maior o volume de páginas de cada um, pois ao introduzir elementos novos, estes devem ser explicados.

Referente à categoria *Aspectos de design*, os pesquisadores Hermann (2011), Yusuf e Jordan (2015) tratam sobre o uso de elementos visuais, como gráficos e tabelas, que podem favorecer a compreensão dos usuários na medida em que, quanto mais concisos, apresentando informações precisas e oportunas, associados a um *design* atraente, tendem a contribuir para a confecção de relatórios mais eficazes, favoráveis ao entendimento dos usuários (a população). Isso está associado à publicação de informações com dados comparativos, análises de tendências e explicações de contexto, que são apreciadas pelos cidadãos, notadamente se favorecerem a capacidade de tomada de decisões e fiscalização dos gestores.

A análise demonstra que os relatórios fazem uso de inúmeros aspectos de *design*, dentre eles, gráficos, tabelas, infográficos, fluxogramas, entre outros, o que pode ser visto como um ponto positivo na busca desse visual mais conciso e atrativo aos olhos do leitor. Os primeiros relatórios também apresentaram muitas imagens do tipo “fotografia”, que podem proporcionar uma imersão aos usuários da informação em ambientes desconhecidos, a partir de elementos visuais que representam contextos diversos. Esse recurso visual predominou nos quatro primeiros relatórios, entre 2011 e 2014, e também foi usado (nos inícios de capítulos) em 2015.

Sobre a categoria a respeito da Estrutura do documento, segundo Stanley, Jennings e Mack (2008), é importante que esses relatórios possuam uma estrutura simplificada para que os cidadãos, reconhecidos como os principais usuários dos

dados contábeis consigam se informar a respeito das contas públicas, já que possuem esse direito. Assim, é fundamental que os relatórios apresentem uma linguagem acessível, visando facilitar a compreensão dos cidadãos a respeito das informações públicas.

A análise mostrou que a estrutura dos relatórios organizada em tópicos segue um padrão, principalmente na parte inicial, apresentando o documento, seu objetivo e as principais características do PLOA. A partir da segunda parte foi possível observar as maiores alterações, na medida em que as informações vão se desenhando conforme o conteúdo a ser apresentado naquele período. Adicionalmente, foram incorporados elementos que se mantiveram ao longo dos anos, ainda que modificados ocasionalmente em sua forma de apresentação, preservando as informações essenciais. Já na parte final dos relatórios, foi possível observar que o fechamento do documento é um aspecto pouco modificado, respeitando um padrão, com mudanças significativas apenas nos últimos anos.

Em relação à categoria quatro, referente ao Conteúdo Abordado nos relatórios, trata-se de uma discussão que ainda carece de estudos e aprofundamento na literatura específica de *Popular Reporting*, contudo, há uma discussão prolífera na literatura de Administração Pública. O tema é bastante explorado, conforme preconizado na literatura sobre transparência governamental.

Observa-se uma discussão mais focada em aspectos técnicos, porém a escolha de conteúdo a ser apresentado nos relatórios exige uma discussão mais ampla sobre aspectos políticos que envolvem a estratégia de comunicação governamental.

Conforme Brandão (2012), a Comunicação Pública se propõe a ser um espaço de negociações entre interesses das diversas instâncias, visto como um processo que se instaura na esfera pública entre Estado, Governo e Sociedade.

Para Bobbio (1987), a publicidade é um meio eficaz de controle sobre o poder exercido por grupos específicos, para que esse controle seja efetivo é preciso que as informações sejam tornadas públicas. Assim, a publicidade busca assegurar um alto nível de transparência nas ações governamentais.

A análise traz um olhar crítico para essa categoria, que se faz necessária na medida em que aquilo que o governo considera pertinente ser divulgado ou publicizado, diverge em algum nível daquilo que mais interessa aos cidadãos. Ou o que mais interessa ser mostrado por parte do governo, por exemplo, os primeiros

relatórios trazem informações sobre investimentos divididos por regiões, e essas informações são ocultadas ao longo dos anos. Isso pode levantar um questionamento referente às informações que os governos tendem a omitir ou ressaltar em seus relatórios, utilizando a publicização estratégica de acordo com seus interesses.

Por fim, a discussão dos resultados da análise à luz do referencial teórico evidencia que o relatório popular Orçamento Cidadão, emitido pelo Governo Federal brasileiro, em linhas gerais, está em consonância com as diretrizes internacionais. As diversas evidências apresentadas neste estudo corroboram para essa constatação.

Contudo, não se trata de um processo consolidado e caracterizado por uma evolução contínua. Ao longo dos anos, esse alinhamento e a conformidade com as melhores práticas variam, de tal forma que, para além dos ajustes e aperfeiçoamentos pontuais, possivelmente a evolução dos relatórios será obtida sem rupturas abruptas, ou seja, a cada ano devem ser implementadas melhorias, sem descaracterizar completamente (ou significativamente) o relatório do ano anterior. Dessa forma, os usuários da informação enfrentarão menos dificuldades para assimilar as variações do conteúdo apresentado nos relatórios ao longo dos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas ao longo da pesquisa indicam que o referencial teórico e a metodologia escolhidas forneceram as bases teóricas e as ferramentas necessárias para explorar o objeto de estudo, coletando evidências que sustentaram as discussões dos resultados no desenvolvimento do trabalho, em linha com os objetivos propostos.

As etapas da pesquisa consistiram em explorar o material, com leitura criteriosa em busca de evidências para as questões levantadas, referentes às quatro categorias de análise definidas. Posteriormente foi desenvolvido o tratamento dos resultados obtidos, as inferências e interpretações.

As primeiras evidências encontradas estão associadas às categorias de análise referentes à *Aspectos de design* e *Estrutura do documento*. Tratam-se de categorias mais facilmente observáveis com a leitura flutuante, portanto, sobre elas predominaram as análises preliminares. Posteriormente, as demais categorias, referentes à *Linguagem textual* e *Conteúdo abordado*, exigiram uma análise mais minuciosa para captar aspectos sutis nos documentos.

Foi possível constatar que o conteúdo dos relatórios oscila em termos de volume ao longo dos anos. Suas características também variam em termos de profundidade, abrangência e complexidade, mas não é possível afirmar que há um processo intencional para atender às diretrizes da literatura, inclusive, essas variações parecem não caracterizar um processo consistente, contínuo, estratégico, de longo prazo. Os aspectos mais perceptíveis que explicam as mudanças entre versões do relatório parecem estar associados aos diferentes responsáveis por sua elaboração, ou seja, o Secretário do Orçamento é quem efetivamente pode promover melhorias, ainda que nem sempre isso ocorra.

A literatura aponta questões relacionadas ao tamanho do documento e ao uso de imagens, por exemplo, constatando que quanto mais concisos e atraentes ao olhar dos cidadãos, maiores as chances de que o relatório popular seja compreendido e resulte em processos de participação popular mais ativa. A análise documental permitiu observar que tais aspectos estão presentes nos relatórios, ressaltando que ao longo dos anos eles ficaram mais curtos, porém, não de forma consistente. Ademais, é importante destacar que, em suas diferentes versões, mantiveram-se as informações cruciais e principais características.

Outro aspecto fundamental refere-se ao tipo de linguagem utilizada nos documentos, pois trata-se de um relatório popular, ou seja, voltado para os cidadãos. Assim, espera-se que essas informações sejam claras. Conforme descrito em sua apresentação, o Orçamento Cidadão busca trazer uma linguagem mais acessível ao público, e ao analisar esse aspecto foi possível observar que, de fato, os relatórios se propuseram a utilizar uma linguagem mais simples em seu conteúdo textual, e quando surgem termos técnicos, em geral, há uma explicação.

Adicionalmente, quanto à análise da linguagem textual, há evidências de que o uso de determinados termos técnicos pode ser alterado, enquanto algumas palavras deixam de ser utilizadas, outras são mantidas. Trata-se de uma questão complexa que possivelmente desafia os responsáveis pela elaboração dos relatórios, e que para um aprimoramento efetivo devem ser desenvolvidos estudos capazes de captar evidências referentes às dificuldades dos usuários da informação.

Outra questão que merece ser notada diz respeito à publicação de dois relatórios em 2023, sendo um deles com informações da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, ou seja, baseado em dados do Orçamento Público já aprovado, e não apenas com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Isso implica uma melhora na transparência, notadamente no que diz respeito ao irrealismo orçamentário, pois se o cidadão se baseia no PLOA para informar-se sobre o Orçamento Público, tem-se uma diferença em relação aos valores do orçamento que prevalecerá após a aprovação. Adicionalmente, seria interessante a publicação de um relatório após a execução do orçamento, permitindo a prestação de contas para verificação se aquilo que foi previsto se cumpriu, ou seja, quanto do orçamento executado respeita o orçamento aprovado previsto.

Também é importante apontar que alguns temas de interesse social parecem ser evitados, porque nunca foram explorados nos relatórios populares do Orçamento Cidadão. Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de aprofundamento sobre aspectos relacionados às questões tributárias, ou ainda, às políticas econômicas, que poderiam ser inseridas em tópicos que tratam sobre as projeções econômicas. Até mesmo os conflitos de interesses entre Poderes poderiam ser explorados, uma vez que constituem um tema amplamente discutido na mídia e na academia, trazendo implicações significativas para o processo orçamentário.

Como contribuição, a seguir são sugeridos outros temas de interesse social que podem aprimorar o relatório popular, se apresentados, na medida em que

proporcionem ao cidadão um melhor entendimento: 1) Evidenciar isenções e subvenções, créditos fiscais, ou seja, explicitar quais setores são beneficiados pelas políticas públicas e como (se é que) são cobrados com alguma contrapartida; 2) Tratar sobre o tema do *lobby*, as pautas de interesse que movimentam a articulação política das bancadas no Congresso Nacional, discutindo sobre sua regularização e transparência ou opacidade, inclusive considerando os conflitos de interesse e eventuais estelionatos eleitorais, na medida em que os candidatos mentem sobre suas propostas e ideologias; e 3) Discutir a possibilidade de consultas públicas sobre temas relevantes, considerando modelos como plebiscitos e outras formas de participação popular que favorecem uma democracia mais direta do que indireta.

Outro aspecto interessante que pode ser explorado em estudos futuros diz respeito à continuidade do conteúdo apresentado nos relatórios ao longo dos anos. Afinal, como seria possível calibrar esse aspecto (padronização vs. aprimoramentos) para favorecer o aprendizado do usuário da informação? E como identificar quais variações efetivamente representam melhorias? É preciso considerar que as mesmas mudanças podem ser percebidas como positivas ou negativas por pessoas diferentes, há uma incerteza sobre a forma como uma informação é percebida.

A conclusão da pesquisa permitiu, portanto, cumprir os objetivos propostos, identificando elementos característicos dos relatórios populares propostos pelo referencial teórico especializado, notadamente tratando-se do Orçamento Cidadão, buscando evidenciar possíveis melhorias para aprimoramento em sua elaboração.

Por fim, com os resultados discutidos à luz da literatura, abordando suas implicações, este trabalho visou contribuir para o desenvolvimento da literatura nas diferentes áreas de interesse pertinentes à pesquisa, notadamente na Ciência da Informação, buscando intersecção com a Ciência Contábil e Ciências Políticas relacionadas à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ÂKE, G. Ten Years of E-Government: The 'End of History' and New Beginning. **Conference: Electronic Government**, 9th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2010, Lausanne, Switzerland, August 29 - September 2, 2010.
- ALPI, C.; GARCIA, O. M. C. OS ARQUIVOS MUNICIPAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **Ponto de Acesso**, Salvador, v. 2, n. 2, p.138-157, ago./set. 2008.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. **European Economic Review**, v. 50, n. 6, p. 1403-1439, 2006.
- ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE**. Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do norte – CE, 2013.
- AMOP (**ATLAS MUNDIAL ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS**), 2020-2021. Org: DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; CARDITA, R.; JÚLIO, S.; SERRANO, T. Epopeia e Oficina, Portugal, 2021. ISBN 978-989-54167-6-9. Disponível em: <https://www.oficina.org.pt/publicacoes/atlas-mundial-dos-orcamentos-participativos-2020>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- ARAÚJO, E. A. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não governamentais (ONGs) brasileiras. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 28, n. 2, p. 155-167, mai./ago. 1999.
- ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. *In*: **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.
- BAIOCCHI, G. **Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**. Stanford University Press, 2005.
- BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government. **Policy & Internet**, v. 3, n. 1, p. 1-30, 2011.
- BARCELLOS, A. P. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. **RDE: Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 77-105, out./dez. 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. reimp. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARRETO, D. G. **Sinopses Jurídicas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Edijur, 2012.

BATISTA, C.L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BENITO, B.; BASTIDA, F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An International Approach. **Public Administration Review**, v. 69, n. 3, p. 403-417, 2009.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTS to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264-271, jul. 2010.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORGES, A. L. A.; BEZERRA, A. C. Linguagem simples no setor público brasileiro: uma abordagem dialógica com a competência crítica em informação. **Premiados Enancib - 2021**, v. 14, 2021.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European law journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. *In*: Duarte, J. (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 25 set. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de termos orçamentários**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12527&ano=2011&ato=dc1UTUU1UMVpWT65a>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=101&ano=2000&ato=f3UzYU1EMNpWTcee>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). **Carta de Serviços**. Brasília: MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos/carta-de-servicos>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). **Orçamento Público**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). **Secretaria do Orçamento Federal (SOF)**. Brasília: SOF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-orcamento-federal>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2011**. Brasília, 2010. 64 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2012**. Brasília, 2011. 88 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013**. Brasília, 2012. 92 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2014**. Brasília, 2013. 92 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2015**. Brasília, 2014. 60 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016**. Brasília, 2015. 59 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017**. Brasília, 2016. 47 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2018**. Brasília, 2017. 47 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2019**. Brasília, 2018. 48 p.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2020**. Brasília, 2019. 54 p.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2021**. Brasília, 2020. 54 p.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2022**. Brasília, 2021. 55 p.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2023**. Brasília, 2022. 51 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2024**. Brasília, 2023. 30 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2025**. Brasília, 2024. 37 p.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CAPELLINI, G. A. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. 2018. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (FEARP/USP), Ribeirão Preto, 2018.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 24. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CECHINEL, A. *et al.* Estudo/análise documental: Uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESC, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2016.

CELINA SU. From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy. **New Political Science**, v. 39, n. 1, p. 67-75, 2017.

CEPIK, M. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. **Revista IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, dez. 2000.

CHECKLAND, P; HOLWELL, S. **Information, systems and information systems: Making sense of the field**. Chichester: Wiley, 1998.

COELHO, T. R. **Análise de poder nas plataformas de participação digital e a influência em políticas públicas**. 2018. Tese (Doutorado em Administração de

Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2018.

COELHO, T. R.; CUNHA, M. A.; POZZEBON, M. Practices on Digital eParticipation Platforms to Influence Public Policy: Cases from Brazil. **International Conference on Information Systems (ICIS)**, San Francisco, 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. **Coleção Olho Vivo**, Brasília, 2012.

CORDELLA, A.; BONINA, C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512-520, 2012.

CRIADO, J. I.; RAMILO, M. C. E-government in practice: An analysis of web site orientation to the citizens in Spanish municipalities. **International Journal of Public Sector Management**, v. 16, n. 3, p. 191-218, 2003.

DAWES, S. S. Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 15, n. 3, p. 377-394, 1996.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48 n. 1, p. 3-25, jan./fev. 2014.

DUARTE, A. L. F.; ZOUAIN, D. M. Resgate Conceitual de 'Accountability': Proposta de Categorização a Partir de Estudo Bibliométrico. **Revista Gestão Organizacional**, v. 12, n. 2, p. 102-127, 2019.

EBRAHIM, A. Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 14, n. 2, p. 191-212, 2003.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e Elitização Política. **Lua Nova**, São Paulo, v. 95, p. 181-223, mai./ago. 2015.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDSMITH, S.; CRAWFORD, S. **The responsive city: engaging communities through data-smart governance**. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes. 2002. p. 67-80.

GONZÁLEZ, J. J. C. Prefácio. *In*: CUNHA, M. B. da; AMARAL, S. A. do; DANTAS, E. B. **Manual de estudo de usuários da informação**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 7-10.

HAHN, R.; KÜHNEN, M. Determinants of Sustainability Reporting: A Review of Results, Trends, Theory, and Opportunities in an Expanding Field of Research. **Journal of Cleaner Production**, v. 59, p. 5-21, 2013.

HEALD, D. 'Varieties of Transparency'. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). **Transparency: The Key to Better Governance?** London: British Academy, *Online*: 31 jan. 2012, *In Print*: 7 set. 2006.

HERRMANN, K. R. Creating an Excellent Popular Financial Report. **Government Finance Review**, Chicago: Government Finance Officers Association, 2011.

IBP, **International Budget Partnership**. Disponível em: <https://internationalbudget.org/>. Acesso em: 8 out. 2024.

KHAIR, A. A.. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

KIM, S. A Case Study of Local E-Government Performance in South Korea: Do Leadership and Management for Results Matter? **International Public Management Review**, v.10, n. 1, p. 170–199, 2009.

LINDSTEDT, C.; NAURIN, D. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**, v. 31, n. 3, p. 301-322, 2010.

LUNA-REYES, L. F.; GIL-GARCÍA, J. R. Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-government phenomena. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 329-345, 2011.

MACIEL, C. S. F. S. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e5240, dez. 2020.

MARCUZZO, J. L.; FREITAS, L. A. R. de. A contabilidade gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 190, 2012.

MARION, J. C.; SANTOS, A. C. M. **Contabilidade básica**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, F. V. S. P.; LIMA, D. V. Diretrizes para relatórios financeiros populares de entidades públicas. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 47, p. 91-108, 2021.

MASON, R. O. Four ethical issues of the information age. **MIS Quarterly**, v. 10, n. 1, p. 5-12, 1986.

- McGEE, R. GAVENTA, J. **'Review of Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: Synthesis Report'**, London: Department for International Development, 2010.
- MEDAGLIA, R. eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 346-360, jul. 2012.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (FEA/USP), São Paulo, 2006.
- MINAYO, M.C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- MINAYO, M. C. de S. Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes. 2002. p. 9-29.
- MIRANDA, S. V. de. A Gestão da Informação e a modelagem de processos. **Revista do Serviço Público**, v. 61, 2010.
- MOE, T. M. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.
- MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. *In*: CHALITA, G. (Org.) **Vida para sempre jovem**. São Paulo: Siciliano, 1992.
- NAKAGAWA, M.; RELVAS, T. R. S.; DIAS FILHO, J. M. *Accountability: a razão de ser da contabilidade*. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 83-100, 2007.
- O'BRIEN, J. A.; MARAKAS, G. M. **Management information systems**. New York: McGraw-Hill/Irwin, 2010.
- OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PADOVEZE, C. L. **Manual de Contabilidade Básica: Contabilidade Introdutória e Intermediária**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- PEFA, **Public Expenditure and Financial Accountability**. Disponível em: <https://www.pefa.org/>. Acesso em: 8 out. 2024.
- PERES NETO, L. Accountability, transparência e a comunicação organizacional. *In*: XXIII Encontro Anual da Compós, 13., p. 1-14, 2014, Belém. **Anais [...]**. Belém: COMPÓS, 2014. Disponível em:

https://www.rosepepe.com.br/compos/Docs/GT07_COMUNICACAO_EM_CONTEXTOS_ORGANIZACIONAIS/peres_netto_luiz_accountability_transparencia_com_org_2191.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, 40 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PONJUÁN DANTE, G. **Gestión de la información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional**. Rosario: Nuevo Paradigma, 2004.

PORTO, É. G.; CASTRO, F. C. L. de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006.

POWER, T. J.; ZUCCO JR, C. Elite preferences in a consolidating democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1-25, 2012.

POWER, T. J.; ZUCCO JR, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: A research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RAMOS, E. M. C. S. **A Transparência Pública E O Controle Social**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controles na Administração Pública VI) - Faculdade de Ciências Humanas e Jurídicas de Teresina, do Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT), Teresina, 2010.

REGLY, T; SOUZA, R. F. Disponibilização de dados e democratização do acesso à informação pública: uma análise do Portal da Transparência do Governo Federal. Encontros Bibli: **Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 27, n. 1, 2022.

RIBEIRO, C. A. **Governança Informacional na reforma do Estado**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2003.

ROSA, T. C.; CABERO, M. M. M. Transparência Pública: legislações de acesso à Informação Brasileira e Espanhola. **Páginas a&b: Arquivos e Bibliotecas**, v. 3, n. 11, p. 72-93, 2019.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, ano 1, n. 1, jul. 2009.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, v. 23, n. 2, p. 427-446, 2005.

SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. 1996. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (FEA/USP), São Paulo, 1996.

SILVA, A.; VITORIANO, M. C. C. P. Linguagem simples em arquivos públicos: mapeando a atuação do NARA. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 302-317, 2021.

SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions. **Environment & Urbanization**, v. 13, n. 1, p. 159-184, abr. 2001.

STANLEY, T., JENNINGS, N., MACK, J. An Examination of the Content of Community Financial Reports in Queensland Local Government Authorities. **Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities**, v. 24, n. 4, p. 411-438, 17 out. 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The global coalition against corruption**. Disponível em: <https://www.transparency.org/> Acesso em: 8 out. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). **Transparência e a Lei de Acesso a Informação (LAI)**, Mato Grosso: TRE, 2024. Disponível em: <https://www.tre-mt.jus.br/institucional/ouvidoria/transparencia-e-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai>. Acesso em: 30 abr. 2024.

UHLIR, P. F., **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília, abr. 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000117.pdf>. Acesso em: 31 out. 2024.

WEBER, M. The methodological foundation of sociology. *In*: COSER, L. A.; ROSENBERG, B. (ed.). **Sociological theory: A book of readings**. Toronto: The MacMillan Company, 1970. p. 1-15.

YEH, H. The effects of successful ICT-based smart city services: from citizens' perspectives. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 556-565, 2017.

YUSUF, J. E., JORDAN, M. M. Popular financial reports: tools for transparency, accountability and citizen engagement. **School of Public Service Faculty Publications**, v. 64, n. 1, p. 12-17, 2015.

APÊNDICE A - *Links* do Orçamento Cidadão entre 2011 e 2025

Ano	<i>Links de acesso aos documentos</i>
2011	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/336/1/OrcamentoCidadao2011.pdf
2012	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/334/1/OrcamentoCidadao2012.pdf
2013	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/333/1/OrcamentoCidadao2013.pdf
2014	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/319/1/OrcamentoCidadao2014.pdf
2015	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/370/1/OrcamentoCidadao2015.pdf
2016	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/371/1/OrcamentoCidadao2016.pdf
2017	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/318/1/OrcamentoCidadao_PLOA2017.pdf
2018	https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/712/1/Orcamento_Cidadao2018.pdf
2019	https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2019/ploa/orcamento-cidadao.pdf
2020	https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arquivos/2019/orcamento-cidadao_2020.pdf
2021	https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/OrcamentoCidadaoPLOA2021periodoeleitoral.pdf
2022	https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/ploa/OrcamentoCidadao11.pdf
2023	https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Orcamento_Cidadao_2023.pdf
2024 PLOA e LOA	https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/2024_03_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/04_07_2024_orcamento-cidadao-loa-2024.pdf
2025	https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa/ploa_2025_orcamento_cidadao_2024_09_01-21h.pdf

Fonte: Elaborado pela autora com *links* do Governo Federal brasileiro, 2025.

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 1)

ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2011	TÓPICOS
	Apresentação
	Orçamento Federal ao alcance de todos
	Visão Geral
	Assistência Social
	Cultura
	Desporto e Lazer
	Direitos da Cidadania
	Educação
	Organização Agrária
	Previdência Social
	Saúde
	Trabalho
	Ciência e Tecnologia
	Comunicações
	Energia
	Gestão Ambiental
	Habitação
	Saneamento
	Transporte
Urbanismo	
Agricultura	
Defesa Nacional	
Indústria, Comércio e Serviços	
Relações Exteriores	
Segurança Pública	
ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2012	TÓPICOS
	Apresentação
	Visão Geral
	ÁREA SOCIAL
	Assistência Social
	Cultura
	Desporto e Lazer
	Direitos da Cidadania
	Educação
	Organização Agrária
	Previdência Social
	Saúde
	Trabalho
	ÁREA DE INFRAESTRUTURA
	Ciência e Tecnologia
Comunicações	
Energia	
Gestão Ambiental	
Habitação	
Saneamento	
Transportes	
Urbanismo	
ÁREAS ESPECIAIS	
Agricultura	
Defesa	
Indústria, Comércio e Serviço	
Relações Exteriores	
Segurança Pública	

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 2)

	TÓPICOS
ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2012	REGIÃO NORTE Acre Amazonas Amapá Pará Rondônia Roraima Tocantins
	REGIÃO NORDESTE Alagoas Bahia Ceará Maranhão Paraíba Pernambuco Piauí Rio Grande no Norte Sergipe
	REGIÃO CENTRO-OESTE Distrito Federal Goiás Mato Grosso Mato Grosso do Sul
	REGIÃO SUDESTE Espírito Santo Minas Gerais Rio de Janeiro São Paulo
	REGIÃO SUL Paraná Rio Grande do Sul Santa Catarina
	ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2013
Apresentação	
Visão Geral	
CONHECENDO O ORÇAMENTO As receitas e as despesas no Orçamento Federal Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento	
ÁREA SOCIAL Assistência Social Cultura Desporto e Lazer Direitos da Cidadania Educação Organização Agrária Previdência Social Saúde Trabalho	
ÁREA DE INFRAESTRUTURA Ciência e Tecnologia Comunicações Energia Gestão Ambiental Habitação, Urbanismo e Saneamento Transporte	

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 3)

ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2013	TÓPICOS
	<p>ÁREA ESPECIAL</p> <p>Agricultura</p> <p>Defesa Nacional</p> <p>Indústria, Comércio e Serviço</p> <p>Relações Exteriores</p> <p>Segurança Pública</p> <hr/> <p>DESTAQUE DO ORÇAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS</p> <p>Região Norte</p> <p>Região Nordeste</p> <p>Região Centro-Oeste</p> <p>Região Sudeste</p> <p>Região Sul</p>
ORÇAMENTO FEDERAL AO ALCANCE DE TODOS 2014	TÓPICOS
	Apresentação
	Visão Geral
	<p>CONHECENDO O ORÇAMENTO</p> <p>Como é feito o Orçamento</p> <p>As receitas e as despesas no Orçamento Federal</p> <p>Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento</p>
	<p>ÁREA SOCIAL</p> <p>Assistência Social</p> <p>Cultura</p> <p>Desporto e Lazer</p> <p>Direitos da Cidadania</p> <p>Educação</p> <p>Organização Agrária</p> <p>Previdência Social</p> <p>Saúde</p> <p>Trabalho</p>
	<p>ÁREA DE INFRAESTRUTURA</p> <p>Ciência e Tecnologia</p> <p>Comunicações</p> <p>Energia</p> <p>Gestão Ambiental</p> <p>Habitação, Urbanismo e Saneamento</p> <p>Transporte</p>
	<p>ÁREA ESPECIAL</p> <p>Agricultura</p> <p>Defesa Nacional</p> <p>Indústria, Comércio e Serviço</p> <p>Relações Exteriores</p> <p>Segurança Pública</p>
	<p>DESTAQUE DO ORÇAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS</p> <p>Região Norte</p> <p>Região Nordeste</p> <p>Região Centro-Oeste</p> <p>Região Sudeste</p> <p>Região Sul</p>
	TÓPICOS
	<p>Apresentação</p> <p>NOÇÕES GERAIS SOBRE ORÇAMENTO</p> <p>Instrumentos do Processo Orçamentário</p>

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 4)

	TÓPICOS	
ORÇAMENTO CIDADÃO 2015	O Processo Orçamentário - Elaboração da proposta orçamentária - Aprovação: Autorização Legislativa - Programa e Execução Orçamentária - Controle e Avaliação	
	Prazos	
	VALORES GLOBAIS: PLOA 2015	
	Projeções Macroeconômicas para 2015	
	Definição da Meta de Resultado Primário para 2015	
	Resultado Primário do Governo Federal para 2015	
	Sistemas Previdenciários	
	Despesa com Pessoal e Encargos Sociais	
	DETALHES DO PLOA 2015	
	Áreas de Atuação	
	Políticas de Destaque - Programas de aceleração do crescimento (PAC) - Programas de investimentos em logística - Reforma Agrária - Jogos Olímpicos 2016 - Programa Mais Médicos - Plano Brasil sem miséria - Segurança Pública	
	Saiba Mais	
	ORÇAMENTO CIDADÃO 2016	TÓPICOS
		Apresentação
		NOÇÕES GERAIS SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO
O que é Orçamento Público?		
Processo Orçamentário		
VALORES GLOBAIS: PLOA 2016		
Projeções Macroeconômicas para 2016		
Definição da Meta de Resultado Primário para 2016		
Detalhes da proposta de Orçamento para 2016		
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social		
Programa de Aceleração do Crescimento		
DETALHES DO PLOA 2016		
Em que área da despesa a ação governamental será realizada? - Previdência Social - Educação - Saúde - Assistência Social - Trabalho - Defesa Nacional - Judiciária - Essencial à Justiça - Administração - Legislativa - Transporte - Agricultura - Ciência e Tecnologia - Gestão Ambiental - Segurança Pública - Indústria, Comércio e Serviço - Urbanismo - Organização Agrária - Saneamento		

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 5)

ORÇAMENTO CIDADÃO 2016	TÓPICOS
	Em que área da despesa a ação governamental será realizada? - Cultura - Relações Exteriores - Energia - Comunicações - Direitos da Cidadania - Desporto e Lazer - Habitação - Encargos Especiais - Reserva de Contingência
	Qual é o responsável pela execução da despesa?
	Saiba Mais
ORÇAMENTO CIDADÃO 2017	TÓPICOS
	Apresentação
	VALORES GLOBAIS PARA 2017
	O que é Orçamento Público?
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2017
	Definição da Meta de resultado primário para 2017
	Como é definida a meta de resultado primário
	As receitas e despesas no orçamento fiscal e da seguridade social
	Principais componentes da despesa
	ESTRUTURA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – PLOA
	QUEM É O RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA DESPESA?
	EM QUE ÁREA DA DESPESA A AÇÃO GOVERNAMENTAL SERÁ REALIZADA? - Previdência Social - Educação - Saúde - Assistência Social - Trabalho - Agricultura - Transporte - Judiciária - Essencial à Justiça - Administração - Legislativa - Ciência e Tecnologia - Segurança Pública - Indústria, Comércio e Serviços - Gestão Ambiental - Relações Exteriores - Urbanismo - Organização Agrária - Energia - Comunicações - Saneamento - Cultura - Direitos da Cidadania - Desporto e Lazer - Habitação - Encargos Especiais - Reserva de Contingência
	Saiba Mais

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 6)

ORÇAMENTO CIDADÃO 2018	TÓPICOS
	Apresentação
	O que é Orçamento Público
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2018
	Definição da meta de resultado primário para 2018
	Como é definida a meta de resultado primário
	As receitas e despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
	Principais componentes da despesa
	Estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA
	Quem é o responsável pela execução da despesa
	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?
Saiba mais	
ORÇAMENTO CIDADÃO 2019	TÓPICOS
	Apresentação
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2019
	Definição da meta de resultado primário para 2019
	Como é definida a meta de resultado primário
	As receitas e despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
	Principais componentes da receita e da despesa
	Regra de Ouro
	Estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA
	Quem é o responsável pela execução da despesa?
	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?
Saiba mais	
ORÇAMENTO CIDADÃO 2020	TÓPICOS
	Apresentação
	Valores Globais PLOA 2020
	O que é Orçamento Público
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2020
	Definição da meta de resultado primário para 2020
	Como é definida?
	As Receitas e Despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
	Principais componentes da Receita e da Despesa
	Regra de Ouro
	Estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA
	Quem é o responsável pela execução da despesa?
Em que área da despesa a ação governamental será realizada?	
Saiba Mais	
ORÇAMENTO CIDADÃO 2021	TÓPICOS
	Apresentação
	VALORES GLOBAIS: PLOA 2021
	O que é Orçamento Público
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2021
	Definição da meta de resultado primário para 2021
Como é definida a meta de resultado primário	

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 7)

	TÓPICOS
ORÇAMENTO CIDADÃO 2021	As receitas e despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
	Principais componentes da despesa
	Regra de Ouro
	ESTRUTURA DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - PLOA
	QUEM É O RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA DESPESA?
	EM QUE ÁREA DA DESPESA A AÇÃO GOVERNAMENTAL SERÁ REALIZADA?
	- Administração
	- Agricultura
	- Assistência Social
	- Ciência e Tecnologia
	- Comunicações
	- Cultura
	- Defesa Nacional
	- Desporto e Lazer
- Direitos da Cidadania	
- Educação	
- Encargos Especiais	
- Energia	
- Essencial à Justiça	
- Gestão Ambiental	
- Habitação	
- Indústria, Comércio e Serviços	
- Judiciária	
- Legislativa	
- Organização Agrária	
- Previdência Social	
- Relações Exteriores	
- Reserva de Contingência	
- Saneamento	
- Saúde	
- Segurança Pública	
- Trabalho	
- Transporte	
- Urbanismo	
SAIBA MAIS	
	TÓPICOS
ORÇAMENTO CIDADÃO 2022	Apresentação
	Valores Globais: PLOA 2022
	O que é Orçamento Público
	O Processo Orçamentário
	Acompanhe alguns prazos importantes
	Projeções Econômicas para 2022
	Definição da meta de resultado primário para 2022
	Como é definida a meta de resultado primário
	As receitas e despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
	Principais componentes da despesa
	Regra de Ouro
	Teto de Gastos
	Estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA
	Quem é o responsável pela execução da despesa?
	EM QUE ÁREA DA DESPESA A AÇÃO GOVERNAMENTAL SERÁ REALIZADA?
	- Administração
	- Agricultura

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 8)

ORÇAMENTO CIDADÃO 2022	TÓPICOS
	EM QUE ÁREA DA DESPESA A AÇÃO GOVERNAMENTAL SERÁ REALIZADA? - Assistência Social - Ciência e Tecnologia - Comunicações - Cultura - Defesa Nacional - Desporto e Lazer - Direitos da Cidadania - Educação - Encargos Especiais - Energia - Essencial à Justiça - Gestão Ambiental - Habitação - Indústria, Comércio e Serviços - Judiciária - Legislativa - Organização Agrária - Previdência Social - Relações Exteriores - Reserva de Contingência - Saneamento - Saúde - Segurança Pública - Trabalho - Transporte - Urbanismo Saiba Mais
ORÇAMENTO CIDADÃO 2023	TÓPICOS
	Apresentação
	Por que um Orçamento Cidadão
	O que é Orçamento Público?
	O Processo Orçamentário
	Regras Fiscais
	Projeções Econômicas para 2023
	Orçamento Primário e Financeiro
	Classificações: - Administração - Agricultura - Assistência Social - Ciência e Tecnologia - Comércio e Serviços - Comunicações - Cultura - Defesa Nacional - Desporto e Lazer - Direitos da Cidadania - Educação - Encargos Especiais - Energia - Essencial à Justiça - Gestão Ambiental - Indústria - Judiciária

APÊNDICE B - Tópicos apresentados no Orçamento Cidadão (Parte 9)

ORÇAMENTO CIDADÃO 2023	TÓPICOS
	Classificações: - Legislativa - Organização Agrária - Previdência Social - Relações Exteriores - Reserva de Contingência - Saúde - Segurança Pública - Trabalho - Transporte - Urbanismo, Habitação e Saneamento
ORÇAMENTO CIDADÃO 2024	TÓPICOS
	Apresentação
	Como funciona o Processo Orçamentário no Governo Federal?
	Receitas
	Despesas
	Projeções Econômicas para 2024
	Orçamento por Esfera
	Orçamento por Poder
	Orçamento por Ministérios
	Prioridades - PPA 2024-2027
	Agendas Transversais e Multissetoriais
	Destques da Participação Social – PPA 2024-2027
ORÇAMENTO CIDADÃO 2025	TÓPICOS
	Apresentação
	Como funciona o Processo Orçamentário
	a. Elaboração
	b. Aprovação
	c. Execução
	d. Controle
	Receitas
	Despesas
	a. Tipos despesas primárias
	Regime Fiscal Sustentável
	Projeções Macroeconômicas para 2025
	Marco Orçamentário de Médio Prazo
	Orçamento por Esfera
	Orçamento por Poder
	Orçamento por Órgãos
	Prioridades
	Agendas Transversais e Multissetoriais

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Governo Federal Brasileiro, 2025.

APÊNDICE C – Tópicos e subtópicos existentes nos relatórios (parte 1)

Tópicos (T) em negrito e Subtópicos (S) em itálico	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Recorrência	
Apresentação	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	15	100%
O Orçamento Federal ao alcance de todos	T															1	7%
Visão Geral	T	T	T	T												4	27%
Área da despesa (varia entre versões)	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T			13	87%
Regiões (varia entre versões)		T	T	T												3	20%
Conhecendo o Orçamento			T	T	T											3	20%
<i>As receitas e as despesas no Orçamento Federal</i>			S	S												2	13%
Programa de Aceleração do Crescimento			S	S	S	T										3	20%
<i>Como é feito o Orçamento</i>				S												1	7%
Instrumentos do Processo Orçamentário					T											1	7%
O Processo Orçamenário (como funciona?)					T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	11	73%
<i>Elaboração (da proposta orçamentária)</i>					S										S	2	13%
<i>Aprovação (autorização legislativa)</i>					S										S	2	13%
<i>Execução (e programação orçamentária)</i>					S										S	2	13%
<i>Controle (e avaliação)</i>					S										S	2	13%
Prazos importantes (acompanhe)					T		T	T	T	T	T	T				7	47%
Valores Globais PLOA					T											1	7%
Projeções Econômicas/Macroeconômicas					T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	11	73%
Definição da meta de resultado primário					T	T	T	T	T	T	T	T				8	53%
Resultado primário do Governo Federal					T											1	7%
Sistemas Previdenciários					T											1	7%
Despesa com pessoal e encargos sociais					T											1	7%
Políticas de destaque					T											1	7%
<i>Programas de investimentos em logística</i>					S											1	7%
<i>Reforma Agrária</i>					S											1	7%
<i>Jogos Olímpicos</i>					S											1	7%
<i>Programa Mais Médicos</i>					S											1	7%

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Governo Federal Brasileiro, 2025.

APÊNDICE C – Tópicos e subtópicos existentes nos relatórios (parte 2)

Tópicos (T) em negrito e Subtópicos (S) em itálico	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Recorrência	
<i>Plano Brasil sem miséria</i>					S											1	7%
<i>Segurança Pública</i>					S											1	7%
Saiba Mais					T	T	T	T	T	T	T	T	T			9	60%
Detalhes da proposta de orçamento						T										1	7%
Orçamento fiscal e da seguridade social						T	T	T	T	T	T	T				7	47%
O que é Orçamento Público						T	T	T	T	T	T	T	T			8	53%
Quem é o responsável pela execução da despesa						T	T	T	T	T	T	T				7	47%
Como é definida a meta de resultado primário							T	T	T	T	T	T				6	40%
Principais componentes da despesa							T	T	T	T	T	T				6	40%
Estrutura do Projeto de Lei Orçamentária Anual							T	T	T	T	T	T				6	40%
Regra de Ouro									T	T	T	T				4	27%
Teto de Gastos												T				1	7%
Regras Fiscais													T			1	7%
Orçamento primário e financeiro													T			1	7%
Por que um Orçamento Cidadão?													T			1	7%
Receitas														T	T	2	13%
Despesas														T	T	2	13%
<i>Tipos de despesas primárias</i>															S	1	7%
Orçamento por Esfera														T	T	2	13%
Orçamento por Poder														T	T	2	13%
Orçamento por Ministérios/Órgãos														T	T	2	13%
Prioridades (PPA)														T	T	2	13%
Agendas Transversais e Multissetoriais														T	T	2	13%
Destaques da Participação Social														T		1	7%
Regime Fiscal Sustentável															T	1	7%
Marco Orçamentário de médio prazo															T	1	7%

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Governo Federal Brasileiro, 2025.