


ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

PUBLIC BUDGET IN BRAZIL

PRESUPUESTO PÚBLICO EN BRASIL

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-162>

Data de submissão: 16/08/2025

Data de publicação: 16/09/2025

Cleverson Malagi

Doutor em Desenvolvimento Regional

Instituição: Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

Endereço: Pato Branco, Paraná, Brasil

E-mail: malagi.adv@gmail.com

Nilvania Aparecida de Mello

Pós Doutora em Filosofia da Ciência

Instituição: Université Joseph Fourier (França)

Endereço: Pato Branco, Paraná, Brasil

E-mail: nilvania@professores.utfpr.edu.br

RESUMO

O presente estudo analisa a evolução, as espécies e os princípios que conformam o orçamento público no Brasil, destacando sua importância como instrumento de planejamento, execução e controle da gestão estatal. Inicialmente, são apresentadas as espécies de orçamento, desde o clássico, voltado exclusivamente ao registro de receitas e despesas, até o orçamento-programa, modelo vigente, caracterizado pela vinculação a metas governamentais e pela busca de resultados. São discutidas ainda experiências de orçamento de desempenho, orçamento base zero e orçamento participativo, este último de aplicação restrita no país. A pesquisa aborda, igualmente, a estruturação das funções e subfunções de governo instituída pela Portaria nº 42/1999 da Secretaria do Tesouro Nacional, que assegura padronização e transparência à classificação orçamentária. São examinados os princípios orçamentários previstos na Lei nº 4.320/1964 e na Constituição de 1988, como unidade, anualidade, universalidade, equilíbrio, legalidade e publicidade, além de outros de aplicação complementar. Por fim, descreve-se o processo legislativo orçamentário, compreendendo as etapas de elaboração, apreciação, aprovação, execução e controle, enfatizando a necessidade de avaliação das políticas públicas para assegurar eficiência e efetividade. Conclui-se que o Brasil dispõe hoje de um modelo orçamentário robusto, centrado no orçamento-programa, capaz de articular planejamento, execução e controle, ainda que persistam desafios relacionados à capacitação técnica e à efetiva participação social.

Palavras-chave: Espécies de Orçamento. Orçamento-programa. Princípios Orçamentários. Planejamento Governamental. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study analyzes the evolution, types, and principles that shape the public budget in Brazil, highlighting its importance as a tool for planning, executing, and controlling state management. Initially, the study presents the various types of budgets, from the classic, focused exclusively on recording revenues and expenses, to the program budget, the current model characterized by its link to

government goals and the pursuit of results. It also discusses experiences with performance budgeting, zero-based budgeting, and participatory budgeting, the latter of which has limited application in Brazil. The research also addresses the structuring of government functions and subfunctions established by Ordinance No. 42/1999 of the National Treasury Secretariat, which ensures standardization and transparency in budget classification. The study examines the budgetary principles established in Law No. 4,320/1964 and the 1988 Constitution, such as unity, annuality, universality, balance, legality, and publicity, as well as other complementary principles. Finally, the budget legislative process is described, encompassing the stages of preparation, review, approval, execution, and oversight, emphasizing the need to evaluate public policies to ensure efficiency and effectiveness. The conclusion is that Brazil currently has a robust budgetary model, centered on the program budget, capable of articulating planning, execution, and oversight, although challenges related to technical training and effective public participation persist.

Keywords: Budget Types. Program Budget. Budgetary Principles. Government Planning. Public Policies.

RESUMEN

Este estudio analiza la evolución, los tipos y los principios que configuran el presupuesto público en Brasil, destacando su importancia como herramienta para la planificación, ejecución y control de la gestión estatal. Inicialmente, el estudio presenta los diversos tipos de presupuestos, desde el clásico, centrado exclusivamente en el registro de ingresos y gastos, hasta el presupuesto por programas, el modelo actual caracterizado por su vinculación con los objetivos gubernamentales y la búsqueda de resultados. También analiza experiencias con el presupuesto por resultados, el presupuesto base cero y el presupuesto participativo, este último con aplicación limitada en Brasil. La investigación también aborda la estructuración de las funciones y subfunciones gubernamentales establecidas por la Ordenanza n.º 42/1999 de la Secretaría del Tesoro Nacional, que garantiza la estandarización y la transparencia en la clasificación presupuestaria. El estudio examina los principios presupuestarios establecidos en la Ley n.º 4.320/1964 y la Constitución de 1988, como la unidad, la anualidad, la universalidad, el equilibrio, la legalidad y la publicidad, así como otros principios complementarios. Finalmente, se describe el proceso legislativo presupuestario, abarcando las etapas de preparación, revisión, aprobación, ejecución y supervisión, enfatizando la necesidad de evaluar las políticas públicas para garantizar su eficiencia y eficacia. La conclusión es que Brasil cuenta actualmente con un modelo presupuestario sólido, centrado en el presupuesto por programas, capaz de articular la planificación, la ejecución y la supervisión, si bien persisten desafíos relacionados con la capacitación técnica y la participación ciudadana efectiva.

Palabras clave: Tipos de Presupuesto. Presupuesto por Programas. Principios Presupuestarios. Planificación Gubernamental. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

A análise das espécies de orçamento e de sua evolução histórica evidencia que o Brasil percorreu um longo e complexo processo de aperfeiçoamento normativo e institucional, capaz de transformar um instrumento meramente contábil em um mecanismo de planejamento estratégico do Estado. O que inicialmente se limitava ao registro das receitas e à autorização de despesas, sem maiores preocupações com objetivos sociais, econômicos ou de eficiência administrativa, evoluiu para um modelo mais sofisticado, integrado e orientado à consecução de resultados concretos para a sociedade. Esse movimento foi impulsionado pela necessidade de alinhar o gasto público às demandas coletivas e às exigências de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos.

O processo de transição permitiu que o orçamento público deixasse de ser apenas um instrumento de controle financeiro e se transformasse em ferramenta de planejamento governamental. Com o passar do tempo, foram incorporadas técnicas e metodologias capazes de direcionar a ação estatal para além do simples equilíbrio entre receitas e despesas, incluindo a definição de metas, programas e indicadores de desempenho. Essa mudança de perspectiva proporcionou maior clareza quanto às prioridades governamentais e favoreceu o controle social sobre a aplicação dos recursos, fortalecendo a noção de que o orçamento deve servir como meio de realização das políticas públicas e de concretização dos direitos fundamentais.

Atualmente, o orçamento-programa consolidou-se como a principal forma de elaboração orçamentária no país. Sua lógica consiste em vincular a previsão e a execução das despesas a objetivos previamente definidos, estruturados em programas governamentais de médio e longo prazo. Essa vinculação encontra amparo em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes estratégicas para um período de quatro anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que traduz essas diretrizes em metas anuais a serem observadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, o ciclo orçamentário deixa de ser meramente formal e passa a articular planejamento, execução e avaliação, promovendo maior coerência entre as ações estatais e as demandas sociais.

Outro marco importante foi a padronização promovida pela Portaria nº 42/1999, que instituiu a classificação funcional-programática das despesas públicas, estabelecendo funções e subfunções de governo. Essa medida trouxe uniformidade e comparabilidade entre os diferentes entes federativos, ao mesmo tempo em que reforçou a transparência da gestão orçamentária. Ao detalhar as áreas de atuação governamental, a padronização facilita o acompanhamento da execução e permite que a sociedade compreenda de forma mais clara a destinação dos recursos públicos, contribuindo para a *accountability* e para a consolidação de práticas de governança democrática.

No campo jurídico, os princípios constitucionais e infraconstitucionais fornecem a base normativa indispensável para o funcionamento do sistema orçamentário. Entre eles, destacam-se os princípios da unidade, da anualidade, da universalidade, do equilíbrio, da legalidade e da publicidade. Esses princípios asseguram que o orçamento seja elaborado de forma única e indivisível, abrangendo todas as receitas e despesas, respeitando o período anual e garantindo a divulgação ampla de suas disposições. Tais premissas constituem salvaguardas contra arbitrariedades, asseguram a legalidade dos atos orçamentários e reforçam a transparência como valor essencial da gestão pública.

Apesar dos avanços, permanecem desafios expressivos, sobretudo no que diz respeito à efetividade do orçamento participativo e à profissionalização da gestão orçamentária em âmbito local. Embora experiências de participação popular na definição das prioridades orçamentárias tenham se mostrado exitosas em alguns municípios, sua adoção ainda é restrita e enfrenta barreiras estruturais, culturais e políticas. Além disso, em muitos municípios, especialmente de pequeno porte, ainda prevalecem práticas orçamentárias incrementais, baseadas em repetições de exercícios anteriores, sem a devida análise das necessidades sociais ou da eficiência na alocação de recursos. A falta de capacitação técnica dos gestores compromete a utilização plena do orçamento como instrumento de transformação social e de promoção do desenvolvimento.

Apesar desses entraves, o arcabouço institucional vigente revela um grau de maturidade considerável. O orçamento público brasileiro, estruturado em bases legais sólidas e em mecanismos de planejamento integrados, desempenha papel central na consolidação da democracia, ao garantir que as políticas públicas sejam definidas de forma transparente e alinhadas ao interesse coletivo. Além disso, constitui ferramenta estratégica para a indução do desenvolvimento regional, ao orientar investimentos em áreas essenciais como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Por fim, ao estruturar-se como meio de concretização de direitos fundamentais, o orçamento público reafirma sua relevância não apenas como peça técnica, mas como instrumento de cidadania, equidade e justiça social.

2 METODOLOGIA

A pesquisa apresentada neste artigo caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada na análise documental e bibliográfica. De acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, sendo frequentemente utilizada em estudos de caráter teórico. Já a pesquisa descritiva, conforme Vergara (2007), busca expor características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo relações entre variáveis sem, contudo, manipulá-las.

O estudo enquadra-se ainda como uma pesquisa aplicada, uma vez que, embora se utilize de conceitos teóricos, sua finalidade está vinculada à compreensão prática da evolução normativa e institucional do orçamento público no Brasil e de sua efetividade como instrumento de planejamento, execução e controle da gestão governamental (Triviños, 1987).

2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia desenvolveu-se em duas etapas principais:

1. Análise documental – foram examinados os principais diplomas legais que conformam o sistema orçamentário brasileiro, tais como: a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro; o Decreto-Lei nº 200/1967, que introduziu o orçamento-programa; a Constituição Federal de 1988, em especial os dispositivos referentes ao orçamento público; a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que reforça os princípios da transparência e responsabilidade; e a Portaria nº 42/1999 da Secretaria do Tesouro Nacional, que padroniza as funções e subfunções de governo.
2. Análise bibliográfica – foi realizada revisão da literatura especializada em orçamento público e políticas públicas, com base em obras e artigos de referência nacional. A análise bibliográfica possibilitou compreender as diversas espécies orçamentárias (clássico, desempenho, base zero, programa e participativo), seus princípios orientadores e as etapas do processo legislativo de elaboração, apreciação, aprovação, execução e controle.

Complementarmente, o artigo utilizou-se da lógica metodológica apresentada na tese de doutorado que serviu de base teórica, a qual se estruturou em quatro fases: levantamento de fontes bibliográficas e documentais, análise da execução orçamentária, avaliação de sua efetividade frente às funções governamentais e proposição de diretrizes para aprimoramento da gestão pública.

2.2 ABORDAGEM ADOTADA

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir a interpretação crítica da evolução do orçamento público, indo além de dados numéricos e estatísticos, possibilitando compreender o fenômeno em sua dimensão histórica, institucional e normativa (Minayo, 2010). Assim, a pesquisa não se limitou a descrever normas ou classificações, mas buscou interpretá-las à luz do contexto político e social brasileiro, identificando avanços e desafios ainda presentes.

Em síntese, a metodologia adotada confere ao artigo consistência científica ao combinar análise documental e bibliográfica, situando-se no campo da pesquisa qualitativa, aplicada e exploratória,

permitindo examinar o orçamento público brasileiro não apenas como peça técnica de previsão de receitas e despesas, mas como instrumento essencial de planejamento, de gestão democrática e de efetivação das políticas públicas.

3 ORIGENS E DERIVAÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

3.1 ESPÉCIES DE ORÇAMENTO

Nesta seção, trataremos os orçamentos considerados pelo ordenamento jurídico, dada sua evolução, evidenciando as espécies mais importantes.

3.1.1 Orçamento Clássico ou Tradicional

Esta espécie orçamentária tem sua utilização antes do advento da Lei nº 4.320/1964. Conforme as próprias constituições previam, havia apenas um documento com a previsão das receitas e que autorizava as despesas, sendo seu principal foco o gasto de maneira geral. Questões ligadas a sociedade e a própria administração não eram tratadas por referido documento. Ou seja, era restrito a previsão da receita e autorização da despesa.

Não havia sequer de forma clara os objetivos norteadores para elaboração da peça orçamentária.

Por outro lado, a ênfase recaía sobre as questões do gasto, via controle contábil com um detalhamento da despesa até de certa maneira exagerado.

Para Fortes (2006, p. 73) “a ênfase do orçamento tradicional pautava-se nas questões tributárias, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais, de forma que a despesa pública fosse apenas o meio necessário para alcançar os fins pretendidos”.

De acordo com a Enap (2014), o que se via eram orçamentos realizados com base no executado o ano anterior, não elaborados com base em critérios para atender as necessidades que se pretendiam suprir, o que criava um ciclo vicioso, baseado no gasto indiscriminado, apenas para garantir uma “fatia” maior do próximo orçamento.

Por incrível que possa parecer, esta prática de usar como base o orçamento do ano anterior, acrescentando apenas um percentual sobre as receitas e despesas para elaboração do próximo, ainda perdura em alguns municípios em especial de menor porte e com menor capacidade técnica para elaboração de um planejamento e estrutura orçamentária adequada as reais necessidades daquele local.

3.1.2 Orçamento de Desempenho ou Realizações

O que se observa aqui é uma evolução em relação ao antigo modelo de elaboração orçamentária, uma vez que o foco mudou, aqui, ao invés de o foco ser a despesa, ou seja, o que é comprado, passa a ser o que o Governo faz.

Conforme assevera Jund (2008, p. 58), “a ênfase deste tipo de orçamento era a preocupação com os resultados dos gastos e não apenas com o gasto em si. Buscava-se a definição dos propósitos e objetivos para os quais os créditos se faziam necessários”.

Apesar da evolução em relação ao anterior este orçamento não pode ser classificado como um orçamento programa, pois não há vinculação a um planejamento governamental as suas ações, o que vem a ser uma característica principal do orçamento programa.

3.1.3 Orçamento Base Zero ou por Estratégia

Este tipo ou espécie orçamentária, nada mais é que a técnica utilizada para realização do orçamento programa, uma vez que sua principal característica é que cada administrador ou gestor justifique suas solicitações, de forma detalhada, isso em relação aos recursos pedidos.

Tudo o que for solicitado como necessário, será analisado em lotes, em etapas, pelo grau de necessidade e relevância comprovados.

Suas características principais, conforme Jund (2006) são as seguintes:

- todos os programas devem ser justificados a cada início de um novo ciclo orçamentário, não existindo direitos adquiridos sobre verbas anteriormente outorgadas;
- as solicitações de recursos não obedecem a nenhuma prioridade;
- revisão crítica dos gastos tradicionais de cada área, e estimativas dos custos para o exercício seguinte, partindo-se de uma nova base, ou seja, base zero;
- criação de alternativas para facilitar a escala de prioridades ou relevância na alocação dos recursos, que serão levadas para decisão superior. (JUND, 2006, p. 85).

Teve sua origem em uma empresa privada americana a *Texas Instruments* a qual objetivava a avaliação dos custos indiretos de sua produção.

No setor público inicia com o então Governador da Gorgea, que se tornaria o Presidente Jimmy Carter, quando este patrocina sua implementação no setor público norte-americano, conforme Enap (2014).

3.1.4 Orçamento-Programa

É a forma utilizada de orçamento hoje em nosso país. Esta forma de orçamento, foi implantada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, o qual faz a seguinte previsão em seu artigo 16:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. (BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967).

No entanto, a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, através da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, fez a adoção do Orçamento Programa no Brasil, de modo que ficasse clarividente sua utilização, assim como, sua forma de elaboração. Referida Portaria, permanece em vigor, não tendo sofrido alterações até o ano de 1999. Sua última atualização se deu em 2011.

O que se pretende com o orçamento programa é a busca pelo planejamento, de forma efetiva, buscando através dele, alcançar os objetivos a que se propões o Governo em determinado tempo pré-estabelecido.

É na verdade uma forma de planejamento, execução, acompanhamento e posterior análise através da medição do que fora proposto, pelos índices previamente estabelecidos de mensuração das políticas públicas que se propôs.

O orçamento programa, se bem utilizado, e estruturado, pode se tornar dentro da administração pública, uma forma de planejamento e contabilidade gerencial do ente público, servindo de base para a consecução, execução, análise e tomada de decisões do gestor e/ou administrador público em todas as esferas de governo.

3.1.5 Orçamento Participativo

Em uma democracia como a brasileira, o povo se faz representar pelo Executivo e em especial pelo Legislativo, aos quais é dado o poder de decidir os destinos de seu povo. Nesses casos ainda, cabe ao Poder Executivo a elaboração e envio para apreciação do Legislativo da matéria orçamentária, definindo as ações consideradas importantes e necessárias para atender aquela população. Desta maneira, o que se tem, é que o papel precípua de participação popular, se dá via Legislativo, por sua coparticipação na elaboração da peça orçamentária.

Ainda assim, o que se busca com o orçamento participativo, é ter uma participação de fato mais direta e efetiva de toda a comunidade interessada, o que se dá através da participação popular individual, ou por meio da sociedade civil organizada, representada por suas classes, o que pode ser feito via audiências públicas, ou qualquer outro meio de se ouvir a sociedade para então propor a peça orçamentária respectiva, atendendo assim aos anseios e problemas considerados prioritários por essa comunidade.

No Brasil, o primeiro orçamento participativo, se deu em Porto Alegre em 1989, sendo considerado um marco no que se refere a elaboração orçamentária, sendo reconhecido inclusive pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das melhores práticas de gestão pública.

O que se vê, no entanto, é que esta forma de orçamento é pouco utilizada no Brasil, sendo que a União inclusive, sequer utiliza, tendo acontecido no processo de tramitação do orçamento para 2012, onde houve a abertura para apresentação de emendas de iniciativa popular, direcionadas para ações de implementação de políticas públicas prioritárias de apoio aos pequenos municípios, posterior a isso, não se utilizou mais essa forma de elaboração orçamentária na União.

Ponto que pode ser observado na prática, é o fato de que temos no país a vinculação de receitas a fontes específicas, devendo estas serem gastas de acordo com sua arrecadação, o que achata o montante de recursos livres capazes de serem utilizados de forma aleatória conforme definição pela participação popular. Outro ponto, paira no sentido de que com esta forma de participação, os gestores públicos, agentes políticos, de certa maneira, “perdem” o controle sobre o que de fato desejam fazer, o que em sua visão é “melhor” para si, ou para o grupo que representa.

De forma sintética apresentamos o quadro 1, que demonstra as espécies orçamentárias e suas principais características:

Quadro 1 - Espécies de Orçamento

Espécie de Orçamento	Característica	Fontes
Orçamento Clássico ou Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> - esta espécie orçamentária tem sua utilização antes do advento da Lei nº 4.320/1964. - era restrito a previsão da receita e autorização da despesa. - não havia sequer de forma clara os objetivos norteadores para elaboração da peça orçamentária. - a ênfase do orçamento tradicional pautava-se nas questões tributárias 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortes, (2006); - Enap, (2014).
Orçamento de Desempenho ou Realizações	<ul style="list-style-type: none"> - evolução em relação ao antigo modelo, uma vez que o foco mudou, aqui, ao invés de o foco ser a despesa, ou seja, o que é comprado, passa a ser o que o Governo faz. - não pode ser classificado como um orçamento programa, pois não há vinculação a um planejamento governamental as suas ações, o que vem a ser uma característica principal do orçamento programa. - preocupação com os resultados dos gastos e não apenas com o gasto em si. 	<ul style="list-style-type: none"> - Jund, (2008)
Orçamento Base Zero ou por Estratégia	<ul style="list-style-type: none"> - técnica utilizada para realização do orçamento programa, pois sua principal característica é que cada administrador ou gestor justifique suas solicitações, de forma detalhada, isso em relação aos recursos pedidos. - tudo o que for solicitado como necessário, será analisado em lotes, em etapas, pelo grau de necessidade e relevância comprovados. - no setor público inicia com o então Governador da Geórgia, que se tornaria o Presidente Jimmy Carter, quando este patrocina sua implementação no setor público norte-americano 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortes, (2006); - Enap, (2014)

Orçamento-Programa	<ul style="list-style-type: none"> - implantada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, com previsão no artigo 16; - a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, através da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, fez a adoção do Orçamento Programa no Brasil, de modo que ficasse clarividente sua utilização, assim como, sua forma de elaboração. Referida Portaria, permanece em vigor, não tendo sofrido alterações até o ano de 1999. Sua última atualização se deu em 2011. - o que se pretende com o orçamento programa é a busca pelo planejamento, de forma efetiva, buscando através dele, alcançar os objetivos a que se propõe o Governo em determinado tempo pré-estabelecido. - é na verdade uma forma de planejamento, execução, acompanhamento e posterior análise através da medição do que fora proposto, pelos índices previamente estabelecidos de mensuração das políticas públicas que se propôs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto-Lei nº 200/1967; - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República; - Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974.
Orçamento Participativo	<ul style="list-style-type: none"> - o povo se faz representar pelo Executivo e Legislativo, definindo as ações consideradas importantes e necessárias para atender aquela população. Desta maneira, o que se tem, é que o papel precípua de participação popular, se dá via Legislativo, por sua coparticipação na elaboração da peça orçamentária; - o que se busca com o orçamento participativo, é ter uma participação de fato mais direta e efetiva de toda a comunidade interessada, o que se dá através da participação popular individual, ou por meio da sociedade civil organizada, representada por suas classes, o que pode ser feito via audiências públicas, ou qualquer outro meio de se ouvir a sociedade para então propor a peça orçamentária respectiva, atendendo assim aos anseios e problemas considerados prioritários por essa comunidade. - o primeiro orçamento participativo (OP), se deu em Porto Alegre em 1989, sendo considerado um marco no que se refere a elaboração orçamentária; - Durante o ciclo anual do OP, grande parte das decisões importantes ocorre nessas instâncias de representação - Posteriormente somente foi utilizado em 2012, não sendo mais utilizado pela União. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enap (2014); - Fedozzi; - Martins, (2015); - Lopes, 2016; - Luchmann, 2002; - Navarro, 2000; - Souza, 2000.

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nas referências (Fontes)

A utilização do orçamento-programa, leva em consideração ainda, a divisão orçamentária, por função e subfunção de governo, considerando programas a serem executados em cada área de atuação governamental, buscando além de facilitar o planejamento, maior controle e transparência das ações públicas.

3.2 ORÇAMENTO POR FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no âmbito do Ministério da Fazenda, desempenha um papel essencial na organização e padronização da classificação orçamentária no Brasil. Essa portaria fixa os conceitos e a estruturação

das funções e subfunções de governo, que são instrumentos cruciais para a formulação e execução do orçamento público, além de permitir maior transparência e controle social sobre os gastos públicos.

3.2.1 Funções de Governo

As funções de governo, segundo a portaria, representam o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Elas têm como objetivo categorizar as atividades governamentais de maneira ampla, agrupando-as em grandes áreas temáticas que refletem a atuação do Estado.

Cada função é identificada por um código numérico e uma descrição, possibilitando a organização das ações governamentais em uma linguagem comum para diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Exemplos de funções incluem Saúde, Educação, Segurança Pública, Administração e Assistência Social, dentre outras.

3.2.2 Subfunções de Governo

As subfunções são subdivisões das funções, permitindo uma descrição mais detalhada das ações governamentais. Elas têm como finalidade especificar as áreas de atuação dentro de cada função, promovendo maior clareza e precisão na alocação de recursos e no acompanhamento da execução orçamentária.

Cada subfunção também possui um código específico e está associada a uma única função. Por exemplo, na função Educação, podem ser identificadas subfunções como Educação Básica, Ensino Fundamental, Ensino Médio.

O quadro 2 apresenta uma visão geral das funções e suas respectivas subfunções, conforme definido pela Portaria nº 42.

Quadro 2 - Funções e Subfunções de Governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial

	128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (4)
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico

20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais (3) 754 – Biocombustíveis (3)
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências (1) 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica (2)

Fonte: Portaria 42 da STN.

3.2.3 Importância da Estruturação

A organização das funções e subfunções estabelecida pela Portaria nº 42 tem várias finalidades:

1. Padronização: A uniformização das nomenclaturas facilita a comparação entre os orçamentos de diferentes entes federativos.
2. Transparência: Permite que a população compreenda como os recursos públicos estão sendo aplicados.
3. Planejamento e Controle: Favorece o planejamento estratégico, ao definir prioridades e acompanhar o desempenho das políticas públicas.

4. Gestão Eficiente: Promove uma alocação mais eficiente dos recursos, ao detalhar as áreas de atuação governamental.

3.2.4 Aplicabilidade

As funções e subfunções estabelecidas pela portaria têm caráter obrigatório para todos os entes federativos no Brasil. Isso garante uniformidade na elaboração e execução orçamentária, independentemente do nível de governo ou região. Além disso, a classificação padronizada é utilizada em instrumentos como a Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Neste sentido, a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, representa um marco na gestão pública brasileira ao promover a padronização e organização das atividades governamentais. A distinção entre funções e subfunções possibilita um acompanhamento mais eficaz da execução orçamentária e assegura que os recursos sejam utilizados de forma transparente e eficiente, em consonância com as necessidades da população.

3.3 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários são de suma importância para a elaboração do planejamento orçamentário brasileiro, são em suma normas e premissas que devem ser observadas quando de sua elaboração, são em tese, as regras fundamentais a serem seguidas.

Temos no Brasil, vários princípios que devem ser observados, no entanto, traremos aqui apenas alguns de forma definida, previstos na Lei nº 4.320/1964, assim como alguns considerados mais evidentes com previsão na Constituição de 1988. Os demais, apenas os relacionaremos para fins de conhecimento.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 2º determina que a Lei do Orçamento cumprirá aos princípios da unidade, da anualidade e da universalidade.

Desta maneira, assim definimos referidos princípios:

- Princípio da unidade orçamentária: A Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro.
- Princípio da anualidade ou periodicidade: A Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

- Princípio da universalidade: A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações.

Referidos princípios estão descritos na própria legislação de forma indireta.

Já a Constituição de 1988, trouxe da mesma maneira, além de manter os princípios já elencados no rol da Lei nº 4.320/1964, os princípios do equilíbrio orçamentário, da publicidade e da legalidade de tributação, além de outros não menos importantes.

- Princípio do equilíbrio orçamentário: a Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre a receita e despesa.
- Princípio da publicidade e transparência: obrigatoriedade de publicação através dos órgãos oficiais de comunicação/divulgação, para o conhecimento de toda sociedade, dando transparência à ação governamental.
- Princípio da legalidade de tributação: a Lei Orçamentária limita ao Estado o seu poder de tributar.

Além dos princípios elencados anteriormente, não menos importante, são os princípios da totalidade, princípio da pureza ou exclusividade orçamentária, princípio da especificação, especialização ou discriminação, clareza, programação, princípio da regionalização, princípio da não vinculação ou afetação das receitas; princípio do orçamento bruto, princípio da exatidão ou realismo orçamentário e princípio do orçamento impositivo

3.4 PROCESSO LEGISLATIVO PARA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Até chegarmos ao momento atual no que se refere ao planejamento orçamentário brasileiro, conforme podemos observar ao longo deste estudo, muitos fatos aconteceram, muitas alterações, mudanças de entendimento de forma de se elaborar um planejamento orçamentário, dentre tantos outros fatores ocorreram.

Conforme Heidemann (2009), o progresso até meados do século XX, ficava a mercê da economia de mercado, sendo a economia política apenas no comando teórico.

Para o mesmo autor: “sem a presença ou iniciativa do Estado regulando politicamente a economia, não havia política pública para estabelecer contornos e condicionar as nações econômicas, que, dependiam, pois, quase exclusivamente de um mercado auto-regulado” (HEIDEMANN 2009, p. 24).

Com o passar dos anos, temos então um envolvimento maior do Estado, a política passa a fazer parte desse processo, desencadeando políticas públicas capazes de modificar o progresso, o desenvolvimento de um local.

O que se observa ainda, é que temos uma administração pública formal, com foco no patrimônio, sendo a repartição pública a base institucional da gestão e administração pública brasileira.

Neste sentido, temos a necessidade de elaboração de um planejamento orçamentário diferenciado, construído ao longo dos anos, atendendo aos anseios de toda uma população, o que nos dizeres de Heidmann (2009, p. 32), é a agência necessária: “Quanto ao ator governo o objetivo da administração pública é ensejar que os serviços requeridos pelos cidadãos lhes sejam prestados por sensibilidade e por correspondência aos seus mais legítimos anseios”.

No entanto, para que se chegue ao atendimento destes anseios, é necessário a construção de todo um processo, culminando com o atendimento ou não destas necessidades. Para este processo, dá-se o nome de ciclo orçamentário ou processo legislativo, o qual é composto por diversas etapas.

Pelo nosso sistema vigente, tudo se inicia na verdade, com a elaboração de uma proposta orçamentária, a qual se transformará em um projeto de lei, o qual será encaminhado ao Legislativo para ser apreciado, emendado (caso este Poder assim entender), votado, voltando para sanção do Executivo que o publicará, com ou sem emendas (pode haver veto das emendas apresentadas), publicado e na sequência executado dentro do ano civil, observada a arrecadação da receita e a previsão das despesas, culminando com a avaliação e controle do que fora planejado, inclusive pelos órgãos de controle externo, e, em especial pela própria administração, visando a melhoria, manutenção e/ou correção do curso do que fora planejado.

Tendo em vista o longo processo porque deve passar, ou seja, as várias etapas a serem observadas, este ciclo, se inicia antes mesmo do término do exercício financeiro vigente, visando o planejamento do próximo exercício, ou seja, o ciclo orçamentário demanda de um tempo superior ao do próprio exercício financeiro para o qual foi elaborado.

3.4.1 Elaboração da proposta e projeto de lei

A elaboração de uma proposta orçamentária que culminará com o projeto de lei a ser apreciado pelo Legislativo, inicia com a apresentação da estimativa da receita, elaborada pelo órgão competente de cada ente da federação em todas as suas esferas, pois é a partir do montante da receita estimada, que se pode fixar a despesa para o próximo exercício, observados os programas e metas estabelecidos pela administração. Na sequência, é apresentada por parte das unidades gestoras a proposta parcial que deverá ser por órgão e unidade orçamentária. Referidas propostas são consolidadas em um único

documento que se tornará a proposta inicial convertida em projeto de lei a ser enviado para apreciação do Legislativo.

Por certo, estamos aqui apenas resumindo todo o processo, que tem por óbvio muitas etapas anteriores, incluindo aí as audiências públicas para apresentação e discussão de referida proposta.

Salienta-se ainda, que a proposta orçamentária, conforme previsão constitucional do artigo 165, I e em seu parágrafo 2º, além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000 em seu artigo 4º parágrafos 1º a 3º, além de seu artigo 5º, deverá estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3.4.2 Aprovação

Após remetido o projeto de lei ao Legislativo, esta seguirá para a Comissão de Orçamento e Finanças. Esta comissão fará a análise da proposta, emitindo parecer acerca do projeto, além de fiscalizar e acompanhar toda a matéria orçamentária.

Da mesma maneira, cabe a esta comissão a função de receber as emendas apresentadas pelos pares da Casa Legislativa, apreciá-las, sobre elas emitir parecer, e coloca-las para apreciação do plenário para votação.

Após aprovação do projeto de lei junto ao Poder Legislativo, este o devolverá ao Chefe do Executivo, ao qual cabe sancioná-lo na íntegra, ou propor vetos totais ou parciais sobre a matéria orçamentária.

Em havendo sanção do projeto de lei, este deverá ser encaminhado para publicação, passando ao status de lei quando esta ocorrer.

3.4.3 Execução

Vencidas as etapas de elaboração aprovação e sanção, a agora lei orçamentária deverá ser executada nos moldes aprovados.

Vários relatórios de programação financeira são publicados assim que houver a aprovação e início de vigência do exercício financeiro para que fora aprovada a lei orçamentária. Referidos relatórios, visam em especial elaborar um planejamento de arrecadação e gastos dentro do órgão público referido.

A todos os órgãos, é dado ciência de sua programação financeira, com a disponibilização de relatórios contábeis conforme constante da legislação, em especial da Lei nº 4.320/1964 e da LRF, LC nº 101/2000. Relatórios como os Anexos II da Receita e da Despesa, e em especial o Quadro Demonstrativo da Despesa (QDD), são normalmente utilizados para que cada órgão e unidade

orçamentária saiba de sua efetiva programação de arrecadação e possibilidade de despesa para o exercício financeiro.

O que se deve levar em conta nesta etapa, é que a efetivação do orçamento público se dá quando ocorre o empenho, a liquidação e o pagamento da Despesa e quando a Receita estiver sendo lançada, arrecadada e recolhida.

Tendo em vista as peculiaridades, ou surgimento de fatos estranhos ao planejado, não possível de prever quando da elaboração da peça orçamentária, e, por ser o orçamento público uma peça dinâmica, pode este sofrer tais alterações, quanto a dotações de despesas, podendo ser abertos para isso, créditos adicionais, tais como os suplementares, que são aqueles destinados ao reforço de dotações orçamentárias já existentes, há ainda o crédito adicional especial, destinado a despesas com programas ou categorias de programas novos, bem como, o Crédito adicional extraordinário, destinado a atender despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Todas estas previsões, encontram guarida na legislação infraconstitucional, em especial na Lei nº 4.320/1964 e na LRF, LC nº 101/2000.

3.4.4 Controle

A administração pública é regida pelas normas de direito público, e, como tal, está submetida a todas as normas de controle sobre suas ações, posto que estas, envolvem o interesse coletivo.

Nesta etapa, temos a participação em especial do controle interno do órgão que fará sua análise em relação a matéria orçamentária, sendo sua função a fiscalização da execução orçamentária, verificando o cumprimento dos programas, bem como, comprovando a legalidade e avaliando os resultados, quanto à eficácia e eficiência do que fora proposto.

Já em relação ao controle externo, a competência é do Poder Legislativo que o fará com o auxílio dos Tribunais de Contas, através da apreciação das contas anuais do Executivo, assim como de qualquer entidade da administração direta ou indireta que faça uso de recursos, de bens, ou de qualquer patrimônio público, conforme já tratamos em capítulo especial no presente estudo.

Há que se levar em conta aqui, as questões pertinentes ao controle da própria gestão, da efetividade e eficácia de suas ações, as quais poderão ser observadas pelo administrador, quando este, ao avaliar as políticas públicas propostas, pode verificar se é necessário corrigir a rota, ou se a maneira que estas foram executadas de fato estão alcançando seus objetivos. Por isso, a importância de se elaborar programas planejados de fato, com coeficientes, indicadores, passíveis de mensuração para que esta análise possa ser oportunamente realizada, contribuindo para o sucesso das políticas públicas implementadas, atendendo a coletividade como se espera de fato.

O que se observa na prática é o total desconhecimento ou até mesmo desinteresse dos gestores em especial, no que se refere a esta forma de gestão, não sabendo sequer qual o indicador utilizado para medir uma política pública por ele proposta. Mais ainda, em muitos municípios brasileiros, os próprios profissionais contábeis, ou responsáveis pela elaboração orçamentária, não possuem esse conhecimento, o que compromete sobremaneira a consecução de políticas públicas de fato eficazes e efetivas.

Nesta linha de raciocínio, pensando em de certa maneira profissionalizar o setor público, Heidmann (2009) assim se posiciona:

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudadas. Depois essas políticas precisam ser implementadas. (...) chegamos na avaliação da satisfação. (...). E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação, ou, simplesmente, descontinuidade. (HEIDEMANN 2009, p. 34).

Como se infere, é de suma importância a mensuração das políticas públicas para que se observe sua eficiência e efetividade.

4 CONCLUSÃO

A trajetória histórica do orçamento público no Brasil demonstra um percurso de constante aprimoramento institucional e normativo, que permitiu ao país superar a concepção restrita e contábil de instrumento meramente autorizativo de despesas para consolidar um modelo de caráter programático, estratégico e vinculado a resultados. Essa evolução foi fundamental para que o orçamento deixasse de ser apenas uma peça técnica de registro financeiro e passasse a ocupar posição central na definição das políticas públicas, funcionando como mecanismo de planejamento, execução, acompanhamento e controle das ações governamentais.

Ao longo do tempo, a incorporação de novas espécies de orçamento — como o de desempenho, o base zero e o participativo — contribuiu para a diversificação das práticas e para a adaptação dos modelos às exigências de cada contexto. Entretanto, é o orçamento-programa que se firmou como o modelo vigente e predominante, por articular de maneira mais clara os objetivos governamentais aos instrumentos de médio e longo prazo, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa articulação garante maior racionalidade ao ciclo orçamentário, assegurando que a previsão e a execução das despesas estejam alinhadas a metas previamente definidas e a indicadores de desempenho verificáveis.

Outro marco decisivo foi a padronização introduzida pela Portaria nº 42/1999, que estabeleceu funções e subfunções de governo, conferindo uniformidade e comparabilidade às contas públicas entre os diferentes entes federativos. A clareza dessa classificação fortaleceu a transparência, ampliou a capacidade de controle social e permitiu que o orçamento se tornasse uma ferramenta efetiva de *accountability*. Aliado a isso, o arcabouço normativo previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) forneceu bases sólidas para a consolidação de princípios fundamentais como a unidade, a anualidade, a universalidade, o equilíbrio, a legalidade e a publicidade.

Apesar desse avanço normativo e institucional, persistem desafios que fragilizam a efetividade do orçamento público brasileiro. Entre eles, destacam-se a dificuldade de implementação de práticas mais amplas de orçamento participativo, limitadas em alcance e impacto; a prevalência de práticas incrementais em municípios de menor porte, muitas vezes baseadas apenas na repetição de exercícios anteriores; e a carência de capacitação técnica de gestores e equipes responsáveis pela elaboração e execução orçamentária. Essas fragilidades comprometem a plena utilização do orçamento como ferramenta de transformação social, restringindo seu potencial de promover eficiência e efetividade na gestão pública.

Ainda assim, é inegável que o orçamento público brasileiro alcançou um grau de maturidade institucional que o coloca como elemento estratégico da governança democrática. Ao articular planejamento, execução e avaliação, o orçamento desempenha papel essencial na indução do desenvolvimento regional, na redução de desigualdades e na efetivação dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Mais do que um mecanismo contábil, o orçamento é hoje um instrumento político e jurídico indispensável à consolidação da cidadania, à transparência da ação governamental e ao fortalecimento da legitimidade democrática.

Em síntese, conclui-se que, embora os avanços já conquistados representem uma sólida base institucional, o pleno potencial do orçamento público no Brasil somente será alcançado mediante a conjugação de três fatores: a profissionalização da gestão orçamentária, a incorporação de mecanismos efetivos de participação social e o fortalecimento contínuo da cultura de avaliação das políticas públicas. É nesse caminho que o orçamento poderá cumprir integralmente sua função de instrumento estruturante do Estado, promotor do desenvolvimento e garantidor da justiça social

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.
- BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Dispõe sobre a classificação funcional programática. Secretaria do Tesouro Nacional.
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público: conceitos e práticas. Brasília: ENAP, 2014.
- FORTES, A. Orçamento Público: fundamentos e práticas. São Paulo: Atlas, 2006.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HEIDEMANN, F. G. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.
- JUND, S. Planejamento e Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2006; 2008.
- LOPES, A. M. Orçamento participativo: limites e possibilidades. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- LUCMANN, H. Orçamento participativo: análise crítica e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2002.
- MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.
- NAVARRO, Z. Participação, democracia e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 3, p. 20-45, 2000.
- TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2007.