



Desempenho fiscal dos municípios da região metropolitana de Maringá e participação democrática

Celene Tonella, Eder Rodrigo Gimenes*, Milena Cristina Belançon e Marina Silva da Cunha

Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: ergimenes@uem.br

RESUMO. O artigo decorre de pesquisa desenvolvida no âmbito do Observatório das Metrôpoles, rede de investigações em regiões metropolitanas brasileiras que se dedica ao estudo das políticas urbanas e sua relação com a gestão democrática do Estado. Sua temática trata, especificamente, do desempenho da gestão fiscal entre os anos de 2013 e 2022 em municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM), de modo que o objetivo é analisar a evolução da gestão fiscal dos municípios da RMM a fim de identificar elementos que permitam a compreensão sobre a dificuldade em estabelecer Orçamentos Participativos (OPs) nessas localidades. Para tanto, a investigação se concentrou na coleta, sistematização e análise do índice produzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) acerca da gestão fiscal no nível municipal, bem como dos indicadores de autonomia, gastos com pessoal, investimentos e liquidez que compõem tal índice, tendo como parâmetro o referido conjunto de 26 municípios no período destacado. Ademais, discutiu-se teórica e normativamente aspectos pertinentes a caracterização das iniciativas de OPs e sua relação com o arranjo federativo nacional, que impacta diretamente a gestão fiscal dos municípios. O resultado dessa análise permitiu o estabelecimento de considerações acerca da evolução desses indicadores e do índice para a RMM entre 2013 e 2022, as quais culminaram na interpretação de que a gestão fiscal desse conjunto de municípios, com suas especificidades respeitadas, aponta dificuldade das prefeituras em manter condição fiscal favorável, o que se colocaria como fator relevante à disponibilização de parte dos recursos públicos à discussão coletiva por meio de OPs e, portanto, se revelou como aspecto limitante de seu desenvolvimento na RMM.

Palavras-chave: gestão fiscal; participação política; instituições participativas; democracia participativa; estudos regionais.

Fiscal performance of municipalities in the metropolitan region of Maringá and democratic participation

ABSTRACT. The article stems from research conducted within the scope of the Metropolitan Observatory, a network of investigations in Brazilian metropolitan regions dedicated to the study of urban policies and their relationship with the democratic management of the State. Its theme specifically addresses the performance of fiscal management between the years 2013 and 2022 in municipalities of the Metropolitan Region of Maringá (RMM), with the objective of analyzing the evolution of fiscal management in the RMM municipalities to identify elements that allow an understanding of the difficulty in establishing Participatory Budgets (PBs) in these locations. To do so, the research focused on the collection, systematization, and analysis of the index produced by the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (FIRJAN) regarding fiscal management at the municipal level, as well as the indicators of autonomy, personnel expenses, investments, and liquidity that compose this index, according to the aforementioned set of 26 municipalities as a parameter during the highlighted period. Moreover, theoretical and normative aspects related to the characterization of PB initiatives and their relationship with the national federative arrangement, which directly impacts municipal fiscal management, were discussed. The result of this analysis allowed for considerations regarding the evolution of these indicators and the index for the RMM between 2013 and 2022, being that these considerations led to the interpretation that the fiscal management of this set of municipalities, with their respected specificities, indicates difficulties for the city administrations in maintaining favorable fiscal conditions, so that this would be a relevant factor in making a portion of public resources available for collective discussion through PBs and, therefore, revealed itself as a limiting aspect to their development in the RMM.

Keywords: tax management; political participation; participatory institutions; participatory democracy; regional studies.

Received on January 11, 2024.

Accepted on May 8, 2025.

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de analisar a evolução da gestão fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM) a fim de identificar elementos que permitam a compreensão sobre a dificuldade em estabelecer Orçamentos Participativos (OPs) nessas localidades a partir do desempenho fiscal de um conjunto de 26 municipalidades no período entre 2013 e 2022, à luz de dois aspectos ou eixos preponderantes à gestão financeira municipal pós-Constituição de 1988, quais sejam: [I] autonomia e [II] democracia e participação.

No eixo de autonomia, discute-se o modelo priorizado pelo legislador constituinte, de competências comuns às unidades federativas na maior parte das políticas sociais, no qual União, estados, Distrito Federal e municípios poderiam atuar de forma livre e compartilhada nos programas que seus respectivos administradores julgassem relevantes para a população a ser atendida. Este modelo federalista enfatizou a necessidade de definição de responsabilidades entre os entes federados, notavelmente desiguais e em regiões heterogêneas.

No eixo de democracia e participação constata-se que, nas duas últimas décadas do século XX, o Brasil passou da condição de país com baixa propensão à participação associativa à nação de destaque por conta de mecanismos de participação institucional, que representam espaços para a tomada de decisões coletivas acerca de políticas públicas de diferentes áreas e representam uma importante alteração democrática (Avritzer, 2015). Esse é o contexto em que operam instituições participativas, como conselhos, conferências, audiências públicas e orçamentos participativos (OPs).

Parte-se da análise da economia política do orçamento público a fim de mapear o conflito distributivo inerente ao orçamento público nos municípios da RMM, destacado que o presente artigo é um primeiro esforço de análise sobre os limites para a realização do OP nesses municípios, decorrentes da crescente setorialização de gastos, da estrutura de receitas e despesas municipais e da crise de financiamento nos municípios.

Isto posto, nossa pergunta de pesquisa é: Os dados de gestão fiscal dos municípios da RMM nos permitem vislumbrar o desenvolvimento da participação democrática por meio de experiências de OPs? A expectativa deste manuscrito é de sinalizar positivamente com relação à relevância do referido instrumento ao desenvolvimento da democracia nas municipalidades.

Para tanto, além desta introdução, o artigo possui outras quatro seções. A próxima posiciona o leitor diante da discussão, em termos orçamentários e de competências, sobre o federalismo brasileiro e os municípios, ao passo que a terceira apresenta a RMM em sua configuração atual a partir de alguns dados sociodemográficos e econômico e expõe a análise do desempenho fiscal dos municípios da região no período de 2013 até 2022 a partir de um conjunto de indicadores que monitora a gestão fiscal de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros com relação a diferentes aspectos, analisados detalhadamente. Na quarta seção, discutiremos sobre o que é o OP e oferecemos breves argumentos sobre sua potencial utilização no âmbito municipal. Por fim, delimitamos considerações acerca do conteúdo apresentado.

Federalismo brasileiro e os municípios

A Constituição Federal (CF) de 1988 revitalizou a autonomia dos governos subnacionais no tripé tributário, administrativo e político e, conforme Abrucio e Franzese (2013), as novas diretrizes para concepção do pacto federativo incluso na Constituição foram desenvolvidas em um ambiente democrático, que pressupunha transferência de recursos, autonomia e capacidade decisória aos estados e municípios. Acrescente-se que a descentralização implicaria em maior democratização das decisões.

A CF definiu também diretrizes de funcionamento e estruturação da Administração Pública, com destaque ao artigo 18 ao definir a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos (Brasil, 1988). A Carta Magna também ratificou a autonomia dos entes federados e instituiu regulamentos que discriminavam a descentralização de receitas e a implementação das políticas que atenderiam as demandas públicas do território nacional, de modo que os governos municipais e estaduais teriam, a partir desta conjuntura, competências no fornecimento e deliberação das políticas públicas direcionadas à população. Segundo Arretche (2015), qualquer ente federativo estaria constitucionalmente outorgado a executar políticas nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento. Equitativamente, as unidades federativas não estariam constitucionalmente compelidas a implementar programas destas políticas públicas.

Essa premissa se deve ao fato de que a Reforma do Estado levada adiante nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sintetizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, incorporava elementos para a democratização e descentralização das ações nos municípios. Com tudo, um questionamento a ser analisado é: A autonomia financeira estava realmente garantida?

Ainda na década de 1990, por meio de mecanismos legislativos que alteraram as convenções constitucionais vigentes à época, combinados a um conjunto de decisões de caráter administrativo do Governo Federal, emergiu uma tendência de recentralização de parcela das conquistas antes atribuídas aos entes subnacionais. Nesse sentido, observa-se que os movimentos de recentralização são produto das decisões dos constituintes de 1988. Muito embora a Constituição tenha previsto a responsabilidade de execução de determinadas políticas para os municípios e estados, a mesma legislação previu a competência privativa do Governo Federal na mesma temática, o que implica que a União teria prerrogativa e autoridade para disciplinar sobre ações delegadas às demais instâncias governamentais, com legitimidade para legislar sobre políticas públicas em processo de transferência a estados e municípios (Arretche, 2015).

Ante a esses aspectos, tem-se que os atores políticos que conceberam as disposições constitucionais legislaram na lógica de outorgar ao Governo Federal a soberania para estatuir todo o regramento que viria a nortear a execução das políticas públicas que haviam sido descentralizadas, bem como a forma de arrecadação dos tributos que seriam instrumento decisivo para financiar suas ações.

Segundo Souza (2013), a CF delegou ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional a competência privativa para definir as diretrizes relacionadas ao contorno, à forma de implementação e ao formato da ação pública e de sua gestão, assim como definiu os mecanismos de acompanhamento e controle e as maneiras de participação societal.

O montante de transferências de recursos federais às demais esferas de governo afetaram de forma rigorosa as receitas que representavam o principal subsídio financeiro da União. Nesta circunstância, a obtenção de receitas adicionais passou a ser prioridade para os gestores federais, o que foi perseguido por meio de dois tipos de estratégias de acordo com Arretche (2015):

- a) criação de contribuições não sujeitas à repartição com estados e municípios;
- b) a desvinculação de gastos e receitas da União. A primeira elevou as receitas federais, sem obrigação de repartição com os governos territoriais. A segunda reverteu as decisões da CF 88, ao reter 20% das transferências constitucionais. Para ambas as estratégias, sucessivos presidentes submeteram iniciativas legislativas cujo conteúdo afetava negativamente as receitas dos governos estaduais e municipais (Arretche, 2015, p. 89).

A compreensão dos legisladores foi de que não bastava apenas criar novas contribuições livres da partilha com os demais entes federados, mas seria fundamental desassociar parte das receitas já vinculadas a estas instâncias governamentais para solucionar o déficit financeiro do Governo Federal.

Ademais, esse ajuste fiscal reverteria decisões solidificadas contidas na Constituição Cidadã, o que Arretche (2015, p. 45) certifica por meio de duas medidas associadas: “a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gasto; e b) retenção de parte das transferências constitucionais a estados e municípios”. A segunda medida, inclusive, reverteria a soma de recursos financeiros que o Governo Federal deveria transferir aos demais entes federados, reduzindo em 20% o aporte financeiro proveniente da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI), convertendo a maior medida descentralizadora fiscal contida na CF de 1988.

Neste cenário, diante das perdas fiscais do Governo Federal em virtude do caráter descentralizador-fiscal da CF de 88, foram instituídas contribuições e impostos que não estariam submetidos à partilha com os demais entes federativos, tais como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição sobre a Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Em termos de repasses, ficariam para os municípios, conforme estabelecido pela CF: 25% da receita arrecadada com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), conforme Artigo 158, inciso IV; 25% da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferida pela União (Artigo 159, inciso II, parágrafo 3º); e 50% da receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o que consta no Artigo 158, inciso III. Além desses repasses, seguem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o CIDE-Combustíveis, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), royalties e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A CF estipula também algumas cotas de despesas com determinadas políticas públicas, denominadas como limites constitucionais mínimos de investimentos públicos. Nos termos do artigo 212, os municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Já para a saúde pública, os artigos 156, 158, e 159 estipulam que no mínimo 15% dos impostos arrecadados pelo município devem ser destinados às ações e serviços da área. Levando em conta ainda o comprometimento com a folha de pagamento dos servidores, é possível apurar que muitos municípios possuem reduzida autonomia efetiva para decisões sobre gastos e tampouco dispõem de margem para elaboração e ampliação de políticas públicas.

Em resumo, diante dos impasses tributários e financeiros que a União enfrentava, o caminho estabelecido nas últimas décadas é de retomada da centralização de receitas tributárias e, principalmente, de determinadas deliberações que modificariam as competências dos governos subnacionais, em especial os municípios, que continuaram a ter menos capacidade e autonomia financeira.

Evolução recente da gestão fiscal municipal na RMM

Em se tratando do objeto empírico deste artigo, a RMM foi criada pela Lei Estadual Complementar nº 83/1998, abrangendo originalmente os municípios de Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paçandu, Ângulo, Iguaçu e Mandaguaçu, além do polo Maringá. Conforme destaca a Figura 1, até 2012, ocorreram diversas anexações de municípios, totalizando 26 atualmente, sendo eles: Ângulo; Astorga; Atalaia; Bom Sucesso; Cambira; Doutor Camargo; Florai; Floresta; Flórida; Iguaçu; Itambé; Ivatuba; Jandaia do Sul; Lobato; Mandaguaçu; Mandaguari; Marialva; Maringá; Munhoz de Melo; Nova Esperança; Ourizona; Paçandu; Presidente Castelo Branco; Santa Fé; São Jorge do Ivaí e Sarandi (Tonella, 2015).



Figura 1. Mapa que retrata a expansão da Região Metropolitana de Maringá desde sua criação até atualmente.

Fonte: Engenharia Planejamento e Consultoria [URBTEC™]. (2021).

Cabe destacar que Maringá é o município polo da Região Metropolitana e também o maior município dentre o conjunto mencionado, abrindo quase metade (48,1%) da população da RMM, segundo o Censo 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2023). Em números populacionais, o ranking da RMM apresenta em segundo lugar o município de Sarandi, que alcançou 118.455 habitantes em 2022. Em seguida, Paçandu e Marialva estão na faixa entre 40.001 e 50.000 habitantes. Outros sete municípios possuem entre 10.001 e 40.000 habitantes e os demais 15 possuem menos do que 10.000 habitantes. Dessa maneira, é possível afirmar que os municípios da RMM vivem realidades bastante distintas entre si em termos populacionais.

Outros indicadores que analisamos corroboram a ideia de diversidade dentro da RMM. O Produto Interno Bruto (PIB) total da RMM corresponde a cerca de 6,77% do estado do Paraná (dados de 2020), sendo que destes 4,1% correspondem apenas ao município polo, Maringá. Na Figura 2, verifica-se as oscilações do PIB *per capita* no período entre 2002 e 2020, sendo que a diferença entre o município polo e os demais (em conjunto) é bastante aparente quando comparado o indicador. Nesse sentido, cabe atenção ao quanto Maringá contribui para a formação da linha da evolução do PIB *per capita* da RMM.

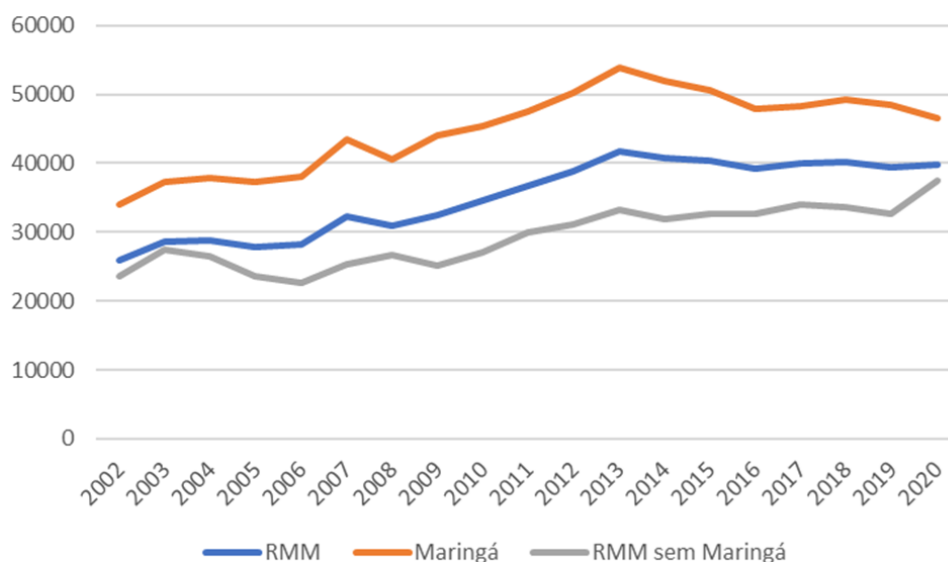


Figura 2. Evolução do PIB per capita da RMM, de Maringá e da RMM excetuando-se Maringá, 2002-2020

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE Cidades.

A análise dos indicadores da gestão fiscal dos municípios da RMM foi desenvolvida a partir de dados decorrentes do índice sistematizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), existente desde 2012, de abrangência nacional e com perspectiva de comparação anual com vistas à identificação do equilíbrio fiscal nos municípios brasileiros. A expectativa da Firjan é de que seu indicador possa subsidiar a gestão de contas públicas e colaborar para o controle social sobre os recursos públicos.

De modo sucinto, o Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF] (2023a)¹ é composto por quatro indicadores, com mesmo peso para o cômputo do status de cada municipalidade, porém avaliados conforme métricas específicas. Tais indicadores remetem aos seguintes aspectos: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos. Neste manuscrito, explicamos a evolução do IFGF e de cada medida específica, bem como esboçamos considerações sobre sua evolução no período entre 2013 e 2022 para os municípios da RMM. Assim, cobrimos uma década de dados, totalizando 1.300 informações, cujas tabelas que reúnem esse conjunto de dados do período encontram-se disponíveis em repositório do Observatório das Metrópoles/Núcleo Maringá.

Para todos os indicadores e para o índice geral a métrica adotada pela Firjan varia entre 0 e 1, sendo os seguintes status atribuídos aos valores: resultados entre 0,8 e 1 são considerados excelentes, resultados entre 0,6 e 0,8 são indicativos de boa gestão, resultados entre 0,4 e 0,6 expressam dificuldades na gestão fiscal municipal e resultados entre 0 e 0,4 denotam que tal gestão crítica na municipalidade.

Uma análise sucinta dos dados compilados pela Firjan² para o conjunto de municípios da RMM, a partir da Figura 3, aponta que a maioria das localidades obteve IFGF médio classificado como bom ou em dificuldade no período entre 2013 e 2022, com reduzido número de municipalidades em condições críticas ou de excelência no indicador geral. As médias anuais para a RMM oscilaram sempre próximas à medida de corte entre os *status* dificuldade e bom e refletem a visualização da figura, sendo a média global do período de 0,603, muito próxima ao valor que divide os indicadores entre as categorias mais recorrentemente vislumbradas. Cabe destacar, entretanto, que no ano de 2022 a média da RMM foi superior à nacional, já que o conjunto de municípios que analisamos atingiu 0,666 no IFGF e a totalidade das cidades brasileiras teve média 0,625.

¹ Informações detalhadas sobre a metodologia de composição do IFGF e seus indicadores encontram-se em Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF] (2023a).

² Tabelas descritivas com dados da evolução do Índice Firjan para os municípios da RMM entre os anos de 2013 e 2022, bem como para seus quatro componentes (autonomia, pessoal, investimentos e liquidez) encontram-se disponíveis <https://drive.google.com/file/d/1MtOP33Ym73iMAC261eXzFekNAfGud6n5/view?usp=sharing>.

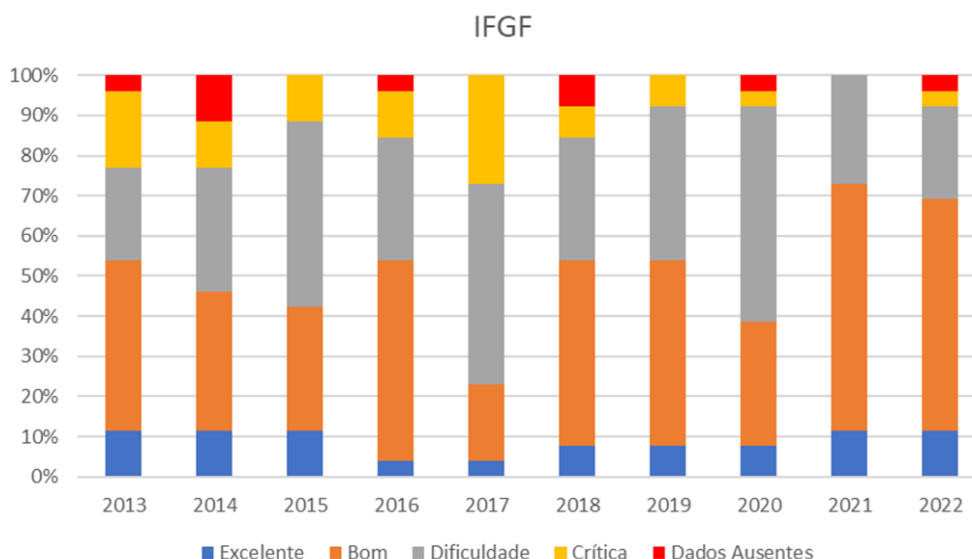


Figura 3. Evolução da distribuição percentual dos municípios da Região Metropolitana de Maringá classificados pelo índice FIRJAN de Gestão Fiscal (2013-2022).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da FIRJAN (Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF], 2023b).

Na primeira metade da década analisada, cabe destacar, a média regional oscilou predominantemente abaixo de 0,6 e manteve-se expressiva da dificuldade em controlar a saúde fiscal na RMM. Por um lado, 2017 foi o ano com menor média (0,513) e, portanto, indicativo de que naquele período fiscal a capacidade de gestão fiscal dos municípios com relação à sua autonomia financeira, gastos com pessoal, investimentos e liquidez - tomados em conjunto - foi mais frágil. Por outro lado, entre 2018 e 2022 a média do IFGF manteve-se sempre superior a 0,6 com indicativo de boa gestão fiscal, ressaltando que os melhores escores do período (0,666) foram obtidos nos anos fiscais mais recentes analisados, 2021 e 2022, sendo 2021 o melhor ano pelo fato de nenhuma municipalidade encontrar-se em situação crítica de gestão fiscal.

Analisados de maneira agregada, entretanto, os dados da Firjan podem suscitar conclusões que não necessariamente permitem-nos compreender as diferenças existentes na RMM, tanto que buscamos apreender também informações sobre cada município para todo o período, conforme tabelas constantes no apêndice deste artigo. Comparando os dados anuais, para além das médias gerais, temos oscilações geralmente superiores a 0,5 entre o maior e o menor valor de IFGF encontrados, o que significa amplitude de oscilações que denotam heterogeneidade entre as localidades.

Ao analisarmos a evolução da situação de cada município da RMM com relação ao IFGF, os dados anuais apontaram predominância daqueles com boa gestão fiscal (43,4%) e parcela reduzida daqueles com excelência (9,2%), sendo que os *status* positivos (bom e excelente) aglutinaram ligeira maioria dos diagnósticos anuais municipais (52,6%). Por outro lado, temos 36,7% que manifestaram dificuldades ao longo do período e 10,8% de resultados anuais de municípios em situação crítica.

Dentre os 26 municípios, o IFGF de cinco oscilou apenas entre bom e excelente no período, o que significa gestão fiscal de qualidade entre 2013 e 2022 nos casos de Jandaia do Sul, Maringá, Munhoz de Melo, São Jorge do Ivaí e Sarandi. Contudo, 11 cidades obtiveram indicador crítico de gestão fiscal em ao menos um dos anos avaliados, o que significa atenção ao tema para 43,2% dos municípios de maneira urgente em determinado(s) ponto(s) no tempo. Esse conjunto de informações denota que há variações entre o conjunto de indicadores que implicam a necessidade de compreendermos como o IFGF oscilou na década analisada.

Assim, para além desse indicador geral, o IFGF, cabe destacar que os índices específicos de autonomia, pessoal, investimentos e liquidez assumem distintas variações ao longo do período analisado, conforme apresentado na Figura 4, de modo três das médias revelam medidas de dificuldade do conjunto de municipalidades da RMM - 0,561 de autonomia, 0,543 para pessoal e 0,584 para investimentos - e apenas o índice de liquidez tem média global considerada boa para a década entre 2013 e 2022 (0,722). Assim, apresentamos a seguir uma figura com gráficos que expõem as evoluções das quatro medidas para o conjunto de municípios no período, bem como explicações sobre cada um desses indicadores que compõem o IFGF e considerações sobre sua evolução para a RMM e os municípios.

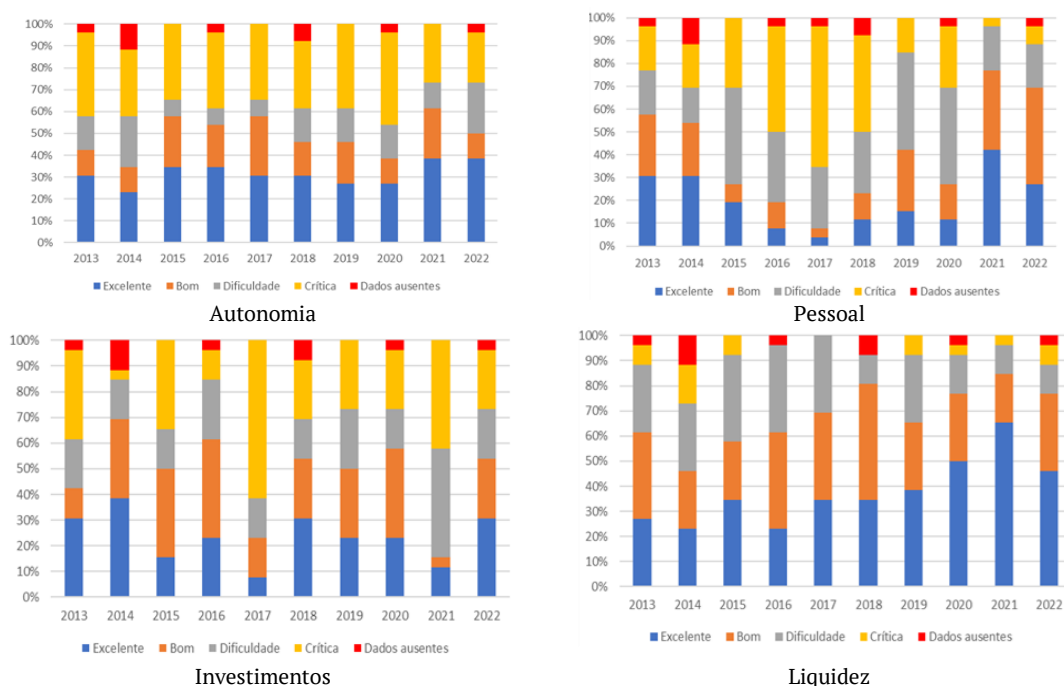


Figura 4. Evolução da distribuição percentual dos municípios da Região Metropolitana de Maringá classificados pelos índices autonomia, pessoal, investimentos e liquidez (2013-2020).

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Firjan (Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF], 2023).

Iniciamos nossa análise detalhada pelo indicador de autonomia, que tem a finalidade de identificar em que medida cada município consegue se sustentar financeiramente a cada ano, ou seja, demonstra se as prefeituras geram recursos suficientes para arcar com as despesas e custos referentes à sua manutenção por meio da relação entre receitas da atividade econômica da localidade e os custos com estrutura executiva e legislativa. Com relação à métrica de classificação, todos os municípios em que a receita seja superior aos custos em 25% ou mais atingem o ponto máximo do indicador, aqueles com receita superior aos custos em até 25% assumem valores intermediários e os municípios onde se identificou custos maiores do que as receitas obtiveram nota 0.

Para o período analisado, dentre os 26 municípios da RMM oito atingiram status positivos em todos os anos, com destaque aos municípios de Astorga, Mandaguari, Maringá e Nova Esperança, em que o indicador de autonomia foi considerado excelente ao longo de toda a década. Entretanto, ao considerarmos o conjunto de avaliações, temos ligeira maioria de resultados favoráveis (50,6%, sendo 32,7% de avaliações excelentes e 17,9% como boas) na análise município/ano. Em contrapartida - e, por isso também, a média geral de autonomia para o período é de 0,561 - dentre os resultados negativos temos 34,7% de avaliações críticas e 14,7% de indicativos de dificuldades dos municípios no período, havendo 14 cidades (53,8% do total) que acumularam apenas resultados negativos entre 2013 e 2022, 6 delas com obtenção do pior status em todos os anos (23,1%), o que indica situação crítica persistente em Ângulo, Atalaia, Flórida, Itambé, Ivatuba e Ourizona.

A análise das médias municipais ano a ano reafirma um padrão persistente de fragilidade da autonomia financeira dos municípios com relação à suficiência de recursos para custear as estruturas dos Poderes Executivo e legislativo, uma vez que em nove dos 10 anos foram identificadas médias abaixo de 0,600, portanto classificadas como de dificuldade à gestão. O único ano com média superior ao corte - e, portanto, de boa gestão - foi 2021. A despeito desses resultados, ressaltamos que a RMM teve melhor desempenho do que a totalidade dos municípios brasileiros no ano de 2022, uma vez que as médias mais recentes do indicador de autonomia são de 0,598 e 0,409, respectivamente, o que implica, inclusive, considerarmos que as municipalidades da região analisada estavam próximas a uma avaliação boa em tal indicador.

Com relação ao indicador de 'gastos com pessoal', trata do grau de rigidez do orçamento com esta que é a principal despesa do setor público e se configura como despesa rígida, que não permite redução ou recusa de pagamento e tem teto máximo de 60% da receita corrente líquida dos municípios, fixada pela Lei Complementar nº 101 (2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em termos dos índices da Firjan, a métrica de classificação adota esse percentual como limite (o ponto 0 da escala) e quanto menor o comprometimento de receitas com o pagamento de pessoal, maior a pontuação, tendo como parâmetro de balizamento mais positivo o valor de 45%.

Os dados para o período de 2013 a 2022 permitem-nos inferir que se trata do indicador com pior desempenho dentre os quatro que compõem o IFGF, com média geral de 0,543 e desempenhos conjuntos considerados bons apenas nos anos iniciais (2013 e 2014) e finais (2021 e 2022). Por outro lado, os anos de 2016 a 2018 foram os piores, com destaque a 2017 com média geral de 0,315. Ao longo da década analisada, tem-se mais da metade das avaliações como críticas (28,7%) ou de dificuldades (29,1%), que totalizam 57,8% e 21 municípios com *score* crítico em pelo menos um ano, o que significa resultados alarmantes em 80,8% das municipalidades ao menos uma vez no período. Tais resultados refletem uma média regional abaixo daquela nacional para o ano mais recente tabulado pela Firjan, uma vez que o indicador médio da RMM para o ano de 2022 foi de 0,683 em face de 0,703 de média nacional, porém indicam *score* mais favorável do que a média do período analisado (2013 a 2022). O único destaque positivo é São Jorge do Ivaí, que obteve pontuações nos status bom ou excelente nos 10 anos analisados. Assim, tem-se nos gastos com pessoal um indicador que demonstra a fragilidade da gestão fiscal dos municípios.

Em se tratando de ‘investimentos públicos’, o indicador pertinente diz respeito à medida em que os municípios destinam recursos à geração de bem-estar por meio de equipamentos e serviços, remetendo à parcela do orçamento para além do pagamento de despesas. Nesse sentido, a Firjan atribui como balizador de excelência o investimento de 12% ou mais do orçamento anual em investimentos, como escolas, hospitais, pavimentação, saneamento e iluminação pública, por exemplo.

No caso da RMM, há relativa distribuição dos *scores* entre os municípios ao longo da década, sendo que 49,4% das medidas foram positivas (20,7% excelentes e 21,5% boas) e 50,6% negativas (21,1% em dificuldade e 29,5% críticas) no período. Observando a evolução dos dados por município, identificamos que 22 deles (84,6%) estiveram em situação crítica em ao menos um ano e nenhuma municipalidade obteve avaliações positivas em todo o período. Novamente, o ano de 2017 foi o pior entre 2013 e 2022, com média geral de 0,371 e pontuação crítica para 16 cidades (61,5%).

Ao compararmos os dados mais recentes para este indicador, identificamos que a RMM obteve em 2022 avaliação com nota menor do que a média nacional, cujos valores foram de 0,640 e 0,668, respectivamente. Ainda assim, a média regional de 2022 indica resultado positivo, classificado como de boa gestão com relação aos investimentos públicos.

O último indicador que compõe o IFGF é a medida de ‘liquidez’, que consiste no cumprimento das obrigações financeiras do município em atenção à LRF. A lógica de análise do indicador é identificar em que medida cada prefeitura tem recursos financeiros suficientes para arcar com as despesas postergadas ao ano posterior, de modo que os *scores* atingidos aumentam conforme as municipalidades dispõem de recursos para cobrir os pagamentos demandados ao exercício seguinte.

Diferentemente dos indicadores anteriormente analisados, a média geral para liquidez dos municípios da RMM é positiva para todo o período, com *score* médio de 0,722 para 2013 a 2022 agregados e valores que oscilam entre 0,629 e 0,841 anualmente, destacando 2021 como único ano a atingir valor considerado excelente para todo o conjunto de indicadores. Com tal resultado geral, tem-se 70,5% de *status* bons ou excelentes na década e sete municípios que atingiram tais pontuações em todos os anos: Itambé, Lobato, Mandaguaçu, Maringá, Munhoz de Melo, Ourizona e Presidente Castelo Branco - sendo que Lobato e Mandaguaçu obtiveram avaliação excelente em todos os anos. Por outro lado, dentre os 11 municípios em que houve resultado crítico em algum momento do período (42,3%) tal avaliação persiste por no máximo dois anos, indicativo de condições menos preocupantes do que com relação aos demais indicadores que compõem o IFGF. Esse conjunto de resultados reverbera em média da RMM de 0,742 em 2022, superior à média nacional de 0,720.

De modo geral, os resultados dos indicadores demonstram que, ao longo do período analisado, os municípios da RMM oscilaram nas avaliações, demonstrativo de que há heterogeneidade mesmo em se tratando de conjunto territorialmente próximo e as médias para 2013 a 2022 apontam *status* de dificuldades com relação à autonomia, gastos com pessoal e com investimentos. Especificamente para o ano de 2022 e em comparação com dados médios nacionais, a RMM apresentou boas condições com relação à gestão fiscal no que tange aos gastos com pessoal e investimentos e à liquidez para honrar despesas previstas, no entanto suas municipalidades dispõem de desempenho menos satisfatório com relação à sua autonomia para financiamento da estrutura administrativa.

Sobre os anos analisados, destaque-se que 2017 obteve o pior desempenho médio para a maioria dos indicadores, o que pode estar relacionado a dois distintos aspectos, um pontual e outro ordinário. O primeiro apontamento pode ter relação com o congelamento de investimentos em políticas públicas,

especialmente sociais, por parte do governo federal com a chegada de Michel Temer à presidência da República após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, quando a transferência de recursos às unidades subnacionais foi afetada.

Estas inflexões encaminham o olhar para elementos não só econômicos, mas também de conjuntura política nacional e local. A crise política instalada naquele momento reverberou em mudanças de rumo da política econômica, especialmente tendo em vista que a característica central do governo Temer estava no apoio de forças que se autointitulam mercado, conforme afirmam Teixeira e Pinho (2018) ao apontarem que a plataforma de ação daquele projeto político de governo estava ancorada na

[...] abdicação da soberania e da capacidade indutora do Estado, com a privatização das estatais, desregulamentação do mercado de trabalho, desmontagem e privatização da rede de proteção social, além do corte dos gastos sociais e liberação do acesso de empresas multinacionais aos recursos minerais resguardados por políticas ambientalistas e/ou indigenistas (Teixeira & Pinho, 2018, p. 16).

As políticas recessivas atingiram os municípios, em especial aqueles de pequeno porte, mais dependentes de repasses e programas estatais, como é o caso de parte daqueles da RMM. Apesar de seu impacto nacional, este é um potencial efeito conjuntural do período.

O segundo aspecto diz respeito a se tratar de ano inicial de mandato nas prefeituras, quando o prefeito opera com orçamento definido pelo mandatário em gestão anterior - sendo que verificamos nos segundos anos de mandatos (2014 e 2018, portanto) melhores indicadores em comparação aos anos anteriores, sendo que nesses com melhor desempenho têm-se os anos iniciais do planejamento orçamentário de cada gestão do Poder Executivo local, tendo em vista que o Plano Plurianual (PPA) é instrumento de gestão fiscal elaborado para duração de quatro anos, sempre entre o segundo ano de um mandato e o primeiro ano do mandato seguinte.

Porém, apesar de o desempenho econômico e fiscal possibilitar melhores indicadores de gestão aos municípios, a austeridade fiscal pode prejudicar a expansão das políticas públicas para a população mais vulnerável. Neste sentido, crescimento econômico, gestão fiscal e políticas públicas devem ser sustentáveis, buscando reduzir as desigualdades sociais (Cunha, 2023).

Tendo em vista que o conjunto de dados exposto demonstra haver relativa fragilidade dos municípios da RMM ao longo do período entre 2013 e 2022 em manter seus indicadores de gestão fiscal como bons ou excelentes de maneira contínua, refletimos haver limitações à qualidade da gestão de recursos públicos entre esse conjunto de municipalidades, o que se reforça quando, para além do IFGF, analisamos os indicadores separadamente e verificamos que houve situações críticas nos diferentes indicadores para praticamente todas as cidades, à exceção de São Jorge do Ivaí.

O orçamento participativo como perspectiva para refletir sobre gestão fiscal dos municípios

A consecução de políticas públicas que materializam direitos sociais previstos no texto constitucional brasileiro decorre, de maneira expressiva, da gestão orçamentária adequada das finanças públicas, de modo que autores como Giacomoni (2010) preceituam que o orçamento público deve adotar procedimentos que reflitam a demanda dos cidadãos. O OP se enquadra na perspectiva de instrumentalização da participação institucionalizada.

A participação institucional caracteriza-se por sua amplitude e multiplicidade de formas, variando conforme os níveis de governo, áreas de políticas públicas e contextos políticos e regionais (Almeida, 2013). Diversos conceitos procuram traduzir esse fenômeno, como o de instituições participativas (Avritzer, 2009) e o de controle social (Lüchmann, 2011). Em termos gerais, essa participação refere-se ao conjunto de mecanismos legais que viabilizam a interação entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas e na redistribuição de bens e serviços, visando à efetivação dos direitos sociais constitucionais, de modo que, para Avritzer e Santos (2003) e Avritzer (2009), as instituições participativas articulam participação e representação de forma simultânea, sendo esses dois aspectos centrais para o fortalecimento da democracia.

Entre as diferentes instituições participativas, neste artigo interessa-nos especificamente a experiência dos OPs, por lidarem diretamente com o principal instrumento de gestão do Estado moderno, o qual sintetiza a regulação real e legal da noção de cidadania: o orçamento (Fedozzi & Lima, 2013). Desse modo, o OP opera diretamente também com o conflito distributivo, destacando-se pela possibilidade de aumento da transparência e incremento da participação da sociedade na política.

A inovação democrática do OP é marcada pela experiência de Porto Alegre, iniciada em 1989. O OP de Porto Alegre foi implantado pelo governo da Frente Popular, que reuniu partidos de esquerda – Partido dos Trabalhadores e Partido Comunista do Brasil. A gestão implantou um mecanismo institucional municipal que teve por foco a discussão com a população em assembleias de um percentual específico do orçamento público. A experiência resultou em transparência no processo deliberativo (Romão, 2010; Belançon & Gimenes, 2023).

A literatura especializada aponta que OP passou por expressiva expansão ao longo da década de 1990 e sofreu retração nos anos após 2004. Dados indicam que, entre 1993 e 1996, o número de municípios com OP no Brasil subiu para 30, já entre 1997 e 2000 chegou-se a 140 casos e entre 2001 e 2004 atingiu-se o número de 261 casos (Fedozzi, 2000; 2013; Avritzer & Navarro, 2003; Wampler, 2008).

A trajetória de construção do OP resultou em, ao menos, cinco variáveis apontadas por Fedozzi (2013), quais sejam: 1) vontade política de governantes de democratizar a gestão pública; 2) pressão de fora para dentro do Estado por meio de tecido associativo crítico; 3) compartilhamento e transparência, conferindo credibilidade à participação; 4) eficácia na gestão político-administrativa das demandas apresentadas; 5) garantia da implementação de um ciclo virtuoso composto por: participação-decisão- execução-participação.

Todas as variáveis dependem, como exposto, da vontade política do gestor, do tecido associativo crítico e de recursos públicos suficientes para garantir a aplicação nas demandas elencadas pela população local. Os OPs têm potenciais para implementar políticas redistributivas na alocação de infraestrutura e de serviços públicos nas cidades, beneficiando a universalização do bem-estar urbano.

Por outro lado, verifica-se que após o ciclo de implementação e expansão dos OP locais entre os anos 1990-2010 ocorreu no país um grande declínio quantitativo dessa inovação na gestão das cidades. É um fenômeno de causas variadas e concomitantes, econômicas, fiscais e políticas, que não deixam de representar um paradoxo diante do crescimento numérico dos OP em vários países do mundo.

O ciclo de declínio das experiências de OP, principalmente a partir de 2004, possui fatores multifacetados. Ocorreram eleições de prefeitos de diferentes partidos, coligações e ideologias, que não traziam o processo participativo como item programático (Gimenes, 2017). Outro elemento para o declínio são mudanças nas regras econômicas e fiscais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, aponta, em seu artigo 1º, parágrafo 10, a responsabilização dos gestores públicos na gestão fiscal, o cumprimento de metas para o equilíbrio das contas públicas, limites e condições para despesas com pessoal, entre outras medidas de controle. Esse ponto de inflexão na gestão municipal deixou gestores ainda mais temerosos de inovações na destinação de recursos municipais.

Vigora, na quase totalidade dos municípios um modelo de elaboração do orçamento baseado no trabalho técnico e político do partido ou coalizão que assumiu a Prefeitura. Em seguida passa pela validação da Câmara de Vereadores. Não há espaço para a participação institucionalizada dos atores civis. A interação entre gestores e sociedade, quando ocorre, se dá por mecanismos pouco transparentes e passível de práticas de atendimento a clientelas.

Dados apontam que entre 1993 e 1996 o número de municípios com OP no Brasil subiu para 30, já entre 1997 e 2000 chegou-se a 140 casos e entre 2001 e 2004 atingiu-se o número de 261 casos e a pesquisa mais recente de mapeamento dessas iniciativas participativas pela Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP) identificou 355 casos em 2012 (Rede Brasileira de Orçamentos Participativos [RBOP], 2012). Atualmente, encontra-se em curso uma pesquisa nacional sobre o tema em regiões metropolitanas, na qual este manuscrito está inserido, e cujos levantamentos iniciais apontam grandes dificuldades de obtenção de dados.

Na RMM nota-se a ausência de experiências recorrentes de OP, fenômeno que buscamos entender. Maringá, município polo da região, passou pela experiência do OP na gestão do Partido dos Trabalhadores (2001-2004) mas, como na maioria de outras situações pelo Brasil, a mudança do mando político descontinuou o modelo de OP e, em algumas situações, foi substituído por formatos distorcidos em que a participação permanece no nível de ‘sugestões’ ao Poder Executivo, sem a possibilidade de tomada de decisões coletivas (Ferreira, 2003).

O modelo de instância participativa representado pelo OP permanece como proposta viável que pode, juntamente com outras modalidades participativas, favorecer os efeitos democratizantes na gestão das cidades e em processos redistributivos dos orçamentos locais. A vitória de Lula e das forças democráticas e progressistas em 2022 trouxe de volta ao debate político a participação social nas políticas públicas, de modo que, por exemplo, o Plano de Trabalho elaborado pelo Conselho de Participação Popular contempla, dentre outras iniciativas, a implantação de um Orçamento Participativo nacional.

Tal retomada nos estimula a traçar elementos que possam elucidar, a partir da análise do processo orçamentário dos municípios da RMM, possíveis dificuldades para a implementação de experiências de OP na região. Segundo Peres (2020), a análise do comportamento do orçamento público é uma via para a compreensão do nível de escassez orçamentária, que pode estar relacionado às dificuldades de exercer a participação no orçamento municipal.

Considerando ser o OP uma iniciativa desenvolvida quase que exclusivamente no âmbito municipal, cabem considerações sobre a Região Metropolitana de Maringá (RMM), que conforma a agenda de investigações deste conjunto de pesquisadores, vinculados ao Observatório das Metrôpoles - Núcleo Universidade Estadual de Maringá.

Até o momento, um único artigo foi publicado com resultados analíticos sobre os orçamentos dos municípios da RMM, com vistas à identificação e interpretação de seus processos orçamentários (Ribeiro et al., 2020). Conforme os autores, nos municípios da região existem diferentes modelos de organização do orçamento, mas apenas em Ângulo e Paiçandu foram identificadas características que concernem ao OP, de modo que “[...] fica evidente que não existe um modelo único de OP a ser adotado, cada município realiza suas escolhas de acordo com o cenário e as variáveis presentes em seu ambiente” (Ribeiro et al., 2020, p. 19).

Diante do contexto exposto, a implementação de Orçamentos Participativos (OPs) nos municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM) revela-se uma estratégia essencial para promover a democratização da gestão pública e a efetividade dos direitos sociais. O OP representa não apenas um instrumento de inclusão da população nas decisões sobre os gastos públicos, mas também um mecanismo que contribui para a transparência, a justiça distributiva e o fortalecimento da cidadania ativa. A escassez de experiências consolidadas na RMM, como indicam Ribeiro et al. (2020), evidencia uma lacuna significativa entre o potencial transformador dessa prática e sua adoção efetiva pelos gestores locais.

Argumenta-se que, mesmo diante de restrições fiscais e do temor dos gestores frente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, o desenvolvimento de OPs pode funcionar como ferramenta de racionalização do orçamento, pois alinha prioridades da população com os limites técnicos e financeiros da gestão. Além disso, diante da retomada do debate sobre participação social impulsionado pelo novo cenário político nacional, abre-se uma janela de oportunidade para reintroduzir o OP como instrumento de gestão democrática e compromisso com a equidade regional. Nesse sentido, fomentar o OP nos municípios da RMM não é apenas desejável, mas necessário para reduzir assimetrias de poder, ampliar a legitimidade das decisões orçamentárias e construir caminhos mais justos e inclusivos para o desenvolvimento urbano e social da região.

Considerações finais

No contexto de retomada dos orçamentos participativos municipais, este artigo explorou aspectos da gestão fiscal de municípios da RMM com vistas a compreender em que medida seu desempenho fiscal poderia favorecer o estabelecimento de debates públicos relacionados à destinação de recursos, por meio de iniciativas como o OP. Para tanto, expusemos considerações sobre as atribuições constitucionais dos entes federativos no Brasil, especialmente dos municípios, realizamos uma caracterização da RMM e analisamos a gestão fiscal municipal, a partir do Índice Firjan de Gestão Fiscal e seus indicadores, na última década (2013-2022).

Por um lado, evidenciamos o orçamento público dos municípios diante dos demais entes da federação, a partir da Constituição Federal de 1988 e as experiências de OPs institucionalizadas a partir da redemocratização. Por outro lado, contudo, há inúmeros desafios entre a vontade política dos gestores e a capacidade fiscal e de investimentos dos municípios, o que passa, por exemplo, pela crescente fragilização do ente municipal a partir da retomada de controle de arrecadação pela União, o que obstaculiza iniciativas de instalação de OPs.

Em termos empíricos, verificou-se que a RMM apresentou crescimento econômico modesto a partir dos primeiros anos da década de 2010, ao passo que apenas cinco municípios apresentaram desempenho fiscal bom ou excelente no período analisado. Ao assumirmos que esse índice e os indicadores que o compõem demonstram a qualidade da gestão fiscal no âmbito local, constatamos haver oscilações nos componentes do orçamento público municipal com impactos problemáticos em diversos anos.

Nesse sentido, as demandas relacionadas à gestão fiscal municipal no que tange à autonomia para manutenção do poder público, aos gastos públicos com pessoal e com investimentos e à liquidez na organização orçamentária anual permitem-nos inferir que há expressiva dificuldade às municipalidades para estabelecerem iniciativas de OPs por conta dos limites de ordem financeira, ou seja, se os recursos públicos

são escassos ou limitados por direcionamentos legais (percentuais destinados a pastas ou áreas de políticas públicas) e despesas correntes (especialmente com pagamento de pessoal) há pouco contingente passível de disponibilização a discussões ampliadas com vistas à identificação de demandas públicas específicas.

Portanto, em resposta ao questionamento que iniciou este artigo, tem-se que, se a gestão fiscal enfrenta problemas de distintas naturezas nesses municípios, cabe questionarmos se há perspectiva de realização de discussões ampliadas sobre parcelas de recursos públicos a terem seu direcionamento delimitado a partir de espaços participativos dialógicos, uma vez que sequer há recorrência de indicadores positivos consistentes de gestão fiscal em curto prazo. Assim, não identificamos entre os municípios da RMM contexto de gestão fiscal favorável ao desenvolvimento de OPs.

Referências

- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2013). Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In G. Hochman, & C. A. P. Faria (Orgs.), *Federalismo e políticas públicas no Brasil* (pp. 361-386). Editora Fiocruz.
- Almeida, D. R. (2013). Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da política. In E. M. Silva, & L. B. Soares (Orgs.), *Experiências de participação institucionalizada* (pp. 11-39). Universidade Federal de Belo Horizonte.
- Arretche, M. (2015). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora Fiocruz.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University.
- Avritzer, L. (2015). A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In L. Avelar, A. O. Cintra (Orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução* (pp. 189-206). Konrad Adenauer Stiftung.
- Avritzer, L., & Navarro. (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez.
- Avritzer, L., & Santos, B. S. (2013). Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (pp. 39-82). Civilização Brasileira.
- Belançon, M. C., & Gimenes, E. R. (2023). Orçamentos participativos no Brasil: caracterização e perfil do engajamento popular. Anais do 13º Encontro Internacional de Produção Científica, Maringá, PR. <https://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/10873/1/684019.pdf>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cunha, M. S. (2023). Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá. In: A. R. Marchezan, & C. Tonella (Orgs.), *Reforma urbana e direito à cidade: Maringá* (pp. 109-124). Letra Capital.
- Engenharia Planejamento e Consultoria [URBTEC™]. (2021). *Conheça o PDUI da Região Metropolitana de Maringá*. <https://desen343.wixsite.com/pduimaringa/conhecaopdui>
- Fedozzi, L. (2000). *O poder da Aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Tomo Editorial.
- Fedozzi, L. J., & Lima, K. C. (2013). Os orçamentos participativos no Brasil. In N. Dias (Org.), *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo* (pp. 151-162). In Loco.
- Ferreira, M. R. (2003). *O orçamento participativo como instrumento de geração de capital social: um estudo do Conselho do Orçamento Participativo - ano 2001/2002 - do município de Maringá-PR* (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Maringá).
- Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF]. (2023a). *Metodologia*. https://www.firjan.com.br/data/files/F1/51/B4/7F/CB27B810506B68A8D41909C2/Anexo_Metodologico_IFGF_2023.pdf
- Índice Firjan de Gestão Fiscal [IFGF]. (2023b). *Gestão fiscal*. <https://www.firjan.com.br/ifgf/>
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público*. Atlas.
- Gimenes, É. R. (2017). *Eleitores e partidos políticos na América Latina*. Appris.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2023). *Censo demográfico 2022*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>

- Lei Estadual Complementar nº 83, 17 de julho de 1998.* (1988). Institui a Região Metropolitana de Maringá, constituída pelos municípios que especifica. Curitiba, PR. <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-83-1998-parana-institui-a-regiao-metropolitana-de-maringa-constituída-pelos-municipios-que-especifica>
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.* (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/102628/lei-de-responsabilidade-fiscal-lei-complementar-101-00>
- Lüchmann, L. H. H. (2011). Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, 1(84), 141-174.
- Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o Orçamento Participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 1(33), e020007. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>
- Rede Brasileira de Orçamentos Participativos [RBOP]. (2012). *Relatório técnico*. Guarulhos.
- Ribeiro, R. R. M., Souza, A. S., Borges, I. M. T., Mattiello, K., & Pavão, J. A. (2020). Orçamento participativo e a teoria da contingência: uma investigação do processo orçamentário municipal na Região Metropolitana de Maringá. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, 19(5), 1-23. <https://doi.org/10.48075/revistacsp.v19i5anos.27088>
- Romão, W. M. (2010). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo* (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo).
- Souza, C. (2013). Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In G. Hochman, & C. A. P. Faria (Orgs.), *Federalismo e políticas públicas no Brasil* (pp. 91-118). Editora Fiocruz.
- Teixeira, S. M. F., & Pinho, C. E. (2018). Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Revista Katálisis*, 21(1), 14-42. <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p14>
- Tonella, C. (2015). Cultura política, dimensões do exercício da cidadania e participação na vida pública. In C. Tonella (Org.), *Política e sociedade em cidade de porte médio: o caso de Maringá*. Eduem.
- Wampler, B. (2008). A difusão do orçamento participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas? *Opinião Pública*, 14(1), 65-95.