

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Denise Ton Tiussi**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL: análise transversal nas entidades  
subnacionais brasileiras com a perspectiva metodológica do cubo da democracia**

**PORTO VELHO – RO**  
**2016**

**Denise Ton Tiussi**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL: análise transversal nas entidades subnacionais brasileiras com a perspectiva metodológica do cubo da democracia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Moreira Neto

**PORTO VELHO – RO**

**2016**

**FICHA CATALOGRÁFICA**  
**BIBLIOTECA CENTRAL PROF. ROBERTO DUARTE PIRES**

T623o

Tiussi, Denise Ton

Orçamento participativo digital: análise transversal nas entidades subnacionais brasileiras com a perspectiva metodológica do cubo da democracia / Denise Ton Tiussi. Porto Velho, Rondônia, 2016.

108f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração) Fundação Universidade Federal de Rondônia / UNIR.

Orientador: Prof. Dr. José Moreira Neto

1. Administração organizacional 2. Administração pública 3. Democracia participativa 4. Orçamento Participativo digital I. Moreira Neto, José II. Título.

CDU: 658.012.2(81)

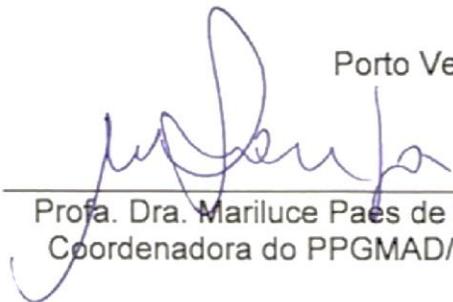
Bibliotecária Responsável: Ozelina Saldanha CRB11/486

Denise Ton Tiussi

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL: análise transversal nas entidades subnacionais do Brasil em 2015 na perspectiva do cubo da democracia**

Dissertação apresentada como requisito final para a obtenção do Título de Mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

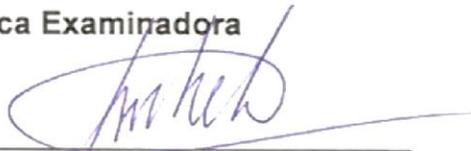
Porto Velho, 31 de Outubro de 2016.



---

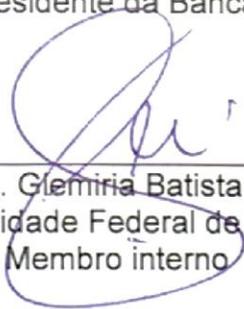
Prof. Dra. Mariluce Paes de Souza  
Coordenadora do PPGMAD/UNIR

**Banca Examinadora**



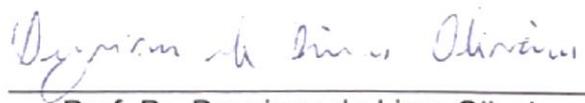
---

Prof. Dr. José Moreira Neto \*SILVA  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Orientador – Presidente da Banca Examinadora



---

Prof. Dra. Glemiria Batista da Costa  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro interno



---

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira  
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR  
Membro externo

**PORTO VELHO  
2016**

Dedico este trabalho ao meu grande amor,  
que esteve comigo durante toda a minha vida  
adulta, tanto me incentivou e muito me  
ensinou.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais, que me educaram para conquistar todas as coisas que desejei ter e, especialmente, que desejei ser; agradeço, também, por terem sonhado por mim e comigo este sonho de conquistar o mestrado.

Meu forte obrigada ao meu orientador, professor Dr. José Moreira da Silva Neto, que me aceitou como sua orientanda e, mais do que isso, lutou ao meu lado por acreditar na minha pesquisa.

À coordenadora do mestrado, professora Dr.<sup>a</sup> Mariluce Paes de Souza, que nunca mediu esforços para me instigar a crescer como acadêmica e como profissional da docência.

Ao meu amigo Arthur Antunes Gomes Queiroz, por todos os incentivos a seguir em frente.

Aos meus companheiros de classe, com quem compartilhei momentos de alegria e os maiores desafios dos últimos dois anos. Em especial, o companheiro e melhor amigo, Franklin Silveira Baldo, que embarcou comigo nessa jornada.

Aos autores citados nessa dissertação, por todo o conhecimento compartilhado.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia, que me oportunizou a conquista deste mestrado; além de meu local de trabalho, o IFRO é, também, onde diariamente realizo o sonho de ser professora.

À Universidade Federal de Rondônia, sempre presente em minha vida e parte essencial desta conquista.

O meu sincero agradecimento!

“As nossas democracias não se resumem a votar uma vez a cada dois anos, mas também não se trata da capacidade de sairmos aos milhões nas ruas. Então, a questão que quero levantar aqui, e realmente acredito que é a mais importante que precisamos responder, é esta: se a internet é a nova imprensa, então o que é a democracia para a era da internet?”

*Pia Mancini*

TIUSSI, Denise Ton. **Orçamento Participativo Digital: Análise transversal nas entidades subnacionais do Brasil em 2015 na perspectiva do cubo da democracia.** 2016. 106 p. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD). Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho, 2016.

## RESUMO

O orçamento público, do ponto de vista técnico, coordena, comparativamente, receitas e despesas públicas para o seu gerenciamento. O orçamento participativo é um mecanismo de democracia participativa, por meio do qual o cidadão desenvolve um papel ativo no processo de escolha das prioridades para os gastos públicos. Em um processo de ampliação de acesso a esta ferramenta de participação popular, o orçamento participativo no formato digital surge como uma alternativa complementar ao orçamento participativo tradicional. Neste contexto, esta pesquisa realizou uma análise da aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, no ano de 2015, sob a perspectiva teórica do cubo da democracia. O cubo da democracia trata-se de um instrumento que permite, a um só tempo, a análise de mecanismos de representação e de participação. O período da pesquisa, o ano de 2015, representa um corte transversal, visando identificar o estado atual dos modelos de orçamento participativo digital no Brasil. Para fazer esta análise, o instrumento do cubo da democracia propõem dimensões para se fazer considerações concretas acerca do desenho institucional da instituição participativa analisada. Entendamos o método: a análise se divide em três dimensões, a primeira dimensão se refere aos critérios de seleção de participantes, este eixo de dimensão é chamado de Perfil dos Participantes ou Participantes. A segunda dimensão refere-se à especificação de como participantes trocam informações e tomam decisões, intitulado Formas de Comunicação e Processo de Decisão. A terceira dimensão descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas, ou ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa, denominado Autoridade e Poder. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada por meio do método da Análise de Conteúdo fazendo o uso também de entrevista. Neste estudo identificou-se as entidades subnacionais do Brasil que implementaram o Orçamento Participativo Digital no ano de 2015. Foi descrito o processo de participação no Orçamento Participativo Digital das entidades subnacionais identificadas e no município de Porto Velho - Rondônia. Por fim identificou-se as dimensões de participação do cubo da democracia no Orçamento Participativo Digital nas entidades subnacionais, o que permitiu construir sugestões para implementação de orçamento participativo digital no município de Porto Velho – Rondônia.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo digital. Participação política digital. Cubo da Democracia.

TIUSSI, Denise Ton. **Participatory Budget Digital: Cross-sectional analysis in sub-national entities in Brazil in 2015 in Democracy Cube perspective.** 106 p. Thesis (Master in Management) of Postgraduate Program Master Degree in Administration (PPGMAD).

Center for Applied Social Sciences (NUCSA). Federal University of Rondônia foundation (UNIR). Porto Velho, 2016.

## ABSTRACT

The public budget from a technical point of view, coordinates comparatively government revenues and expenditures for its management. Participatory budgeting is a participatory democracy mechanism through which citizens develop an active role in the choice of prioritization process for public spending. In a process of expanding access to this popular participation tool, participatory budgeting in digital format appears as a complementary alternative to the traditional participatory budget. In this context, this research conducted an analysis of the application of digital participatory budgeting in Brazil, in 2015, under the theoretical perspective of Democracy Cube. The Democracy Cube it is an instrument that allows, at the same time, the analysis of mechanisms of representation and participation. The survey period, the year 2015 represents a cross-section in order to identify the current state of digital participatory budget models in Brazil. To do this analysis, the Democracy Cube instrument proposed dimensions to make concrete considerations about the institutional design of the analyzed participatory institution. Understand the method: the analysis is divided into three dimensions, the first dimension refers to the participant's selection criteria, and this dimension axis is called the Profile of Participants or Participants. The second dimension refers to the specification of how participants exchange information and make decisions, entitled Ways of Communication and Decision Process. The third dimension describes the link between these discussions and public actions, or the degree of empowerment of participatory institution called authority and power. This is a qualitative research, carried out by the method of content analysis making use also of interview. In this study, a sub-national entities in Brazil that implemented the Digital Participatory Budget in 2015. It described the process of participation in the Digital Participatory Budget of the identified sub-national entities and the city of Porto Velho - Rondonia. Finally identified the dimensions of participation Democracy hub in the Digital Participatory Budgeting in sub-national entities, which allowed building suggestions for implementation of digital participatory budget in the city of Porto Velho - Rondonia.

**Keywords:** Digital participatory budget. Digital political participation. Democracy Cube.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da pesquisa. ....	20
Figura 2– Estratégia da administração pública gerencial. ....	27
Figura 3 – Casos em Participedia. ....	32
Figura 4 - Participantes. ....	35
Figura 5 - Comunicação e decisão. ....	36
Figura 6 - Autoridade e poder .....	37
Figura 7 - Cubo da democracia. ....	39
Figura 8 - Cubo da democracia no OPD de Belo Horizonte. ....	41
Figura 9 – Modelos de participação .....	53
Figura 10 – Etapas da análise de conteúdo .....	56
Figura 11 – Processo de amostragem. ....	61
Figura 12– Planeja Sampa: consulta pública. ....	69
Figura 13– Planeja Sampa: fórum de participação. ....	70
Figura 14 – Etapas do OPD no Estado do Rio Grande do Sul. ....	73
Figura 15 – Dimensão participantes no OPD de São Paulo. ....	79
Figura 16 – Análise da dimensão participantes no OPD de São Paulo. ....	80
Figura 17 - Dimensão comunicação e decisão no OPD de São Paulo. ....	82
Figura 18 – Análise da dimensão comunicação e decisão do OPD de São Paulo. ....	82
Figura 19 – Dimensão autoridade e poder no OPD de São Paulo. ....	83
Figura 20 – Análise da dimensão autoridade e poder do OPD de São Paulo. ....	84
Figura 21 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo. ....	85
Figura 22 – Dimensão participantes no OPD no Rio Grande do Sul. ....	87
Figura 23 – Análise da dimensão participantes do OPD do Rio Grande do Sul. ....	87
Figura 24 – Dimensão comunicação e decisão no OPD do Rio Grande do Sul. ....	88
Figura 25 – Análise da dimensão comunicação e decisão do OPD do Rio Grande do Sul. ....	89
Figura 26 – Dimensão autoridade e poder no OPD do Rio Grande do Sul. ....	90
Figura 27 – Análise da dimensão autoridade e poder do OPD do Rio Grande do Sul. ....	90
Figura 28 – Cubo da democracia do OPD do Rio Grande do Sul. ....	91
Figura 29 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo e do Rio Grande do Sul. ....	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação da pesquisa quanto à forma, aos fins, aos procedimentos e instrumentos, conforme objetivo geral. ....	57
Quadro 2 – Classificação da pesquisa quanto à forma, aos fins, aos procedimentos e instrumentos, conforme objetivos específicos. ....	58
Quadro 3 - Análise das dimensões do cubo da democracia no OPD.....	62
Quadro 4 – Resultado da votação de áreas prioritárias no OPD de São Paulo.....	70
Quadro 5 – Comparativo das características observadas nas entidades subnacionais analisadas e recomendações para o município de Porto Velho.....	93

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 Contextualização</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2 Objetivos da pesquisa</b> .....	<b>17</b>
1.2.1 Objetivo geral.....	17
1.2.2 Objetivos específicos .....	18
<b>1.3 Justificativa e relevância da pesquisa</b> .....	<b>18</b>
<b>1.4 Estrutura do trabalho</b> .....	<b>19</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO E EMPÍRICO</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1 Modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial</b> .....	<b>21</b>
2.1.1 Administração pública patrimonialista .....	21
2.1.2 Administração pública burocrática .....	22
2.1.3 Administração pública gerencial.....	25
<b>2.2 Teoria democrática</b> .....	<b>28</b>
2.2.1 Conceitos de democracia.....	28
2.2.2 Formas de democracia .....	31
2.2.3 Cubo da democracia.....	33
<b>2.3 Orçamento público</b> .....	<b>42</b>
2.3.1 Orçamento clássico .....	43
2.3.2 Orçamento desempenho.....	43
2.3.3 Orçamento programa.....	44
2.3.4 Orçamento base zero.....	45
<b>2.4 Orçamento participativo</b> .....	<b>46</b>
2.4.1 O orçamento participativo digital .....	49
<b>2.5 Desenho institucional</b> .....	<b>51</b>
2.5.1 Modelos de desenhos institucionais de participação.....	53
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1 Método geral e abordagem metodológica</b> .....	<b>55</b>
<b>3.2 População e amostra</b> .....	<b>59</b>
<b>3.3 Procedimentos para coleta e análise de dados</b> .....	<b>61</b>
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>65</b>
<b>4.1 Entidades subnacionais brasileiras que realizaram o OPD em 2015</b> .....	<b>65</b>
<b>4.2 Dos orçamentos das entidades subnacionais analisadas</b> .....	<b>66</b>
4.2.1 Município de São Paulo .....	67
4.2.2 Estado do Rio Grande do Sul.....	71
4.2.3 Município de Porto Velho .....	73
<b>4.3 Orçamento participativo digital em 2015 e o modelo do cubo da democracia</b> .....	<b>77</b>
4.3.1 Município de São Paulo .....	78
4.3.1.1 Dimensão participantes .....	79
4.3.1.2 Dimensão comunicação e decisão .....	81
4.3.1.3 Dimensão autoridade e poder .....	83
4.3.2 Estado do Rio Grande do Sul.....	85
4.3.2.1 Dimensão participantes .....	86
4.3.2.2 Dimensão comunicação e decisão .....	88
4.3.2.3 Dimensão autoridade e poder .....	89
4.3.3 Comparativo: orçamento participativo em 2015 e o modelo do cubo da democracia	92
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>100</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

O poder político exercido por aqueles que lideram os membros de uma sociedade está intimamente ligado ao domínio de informações (CLASTRES, 2014). As mudanças na forma de produzir e transmitir informações ocorridas nas últimas décadas desencadearam o debate, nas ciências políticas, a respeito de formas de democracia que privilegiem a participação popular (PINHO, 2011).

A democracia que se observa nos países ocidentais foi idealizada no período do Iluminismo, no século XVIII, e constituída no século XIX. Neste período, o sistema possível de ser criado foi aquele no qual uma minoria, legitimamente eleita, tomaria decisões em nome da maioria, que votaria para eleger seus representantes. O principal motivo para este formato de participação são os altos custos implícitos, já que as despesas para realizar uma eleição, um plebiscito ou um referendo são pequenas se comparadas aos custos de manutenção de assembleias permanentes nas quais os cidadãos pudessem exercer o poder diretamente. São também altos os custos da necessidade de dedicar a vida à política, condição imprescindível para que seja possível, um dia, tornar representante a minoria legitimamente eleita. Este é o modelo da democracia representativa (GLADNEY, 2014).

A democracia participativa trata-se de uma opção à democracia representativa. Seu maior pressuposto está na noção de que a legitimidade da regulação da vida coletiva recai sobre a sociedade civil, já que o poder emana do povo. Ela é uma mescla da democracia direta com a democracia representativa; seus grandes projetos exigem verdadeiras revoluções na sociedade. Não se trata de uma nova maneira de pensar filosoficamente em democracia, mas, sim, de uma nova abordagem de como esta deve envolver a participação dos cidadãos (PATERMAN, 2012).

Influenciado pela nova maneira de repensar a democracia – com ênfase na participação popular, mas deixando de lado as grandes revoluções na organização social –, Archon Fung sugere focar em projetos mais modestos de participação, referindo-se àqueles que são, geralmente, mantidos pelas instituições políticas formais

e podem gerar resultados positivos em direção a uma maior participação da sociedade nas decisões. Segundo o autor, eles “estão entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea” (FUNG, 2004, p. 174).

Para a aplicabilidade destes projetos, é de grande importância discutir o desenho institucional: nele, está contida a forma como a instituição incentivará a participação dos cidadãos, além de fatores como o empoderamento dos participantes, a abrangência das deliberações, a forma do recrutamento, a frequência das reuniões e o monitoramento da execução das decisões finais. Estes projetos localizados de participação, desenvolvidos por instituições formais, denominam-se minipúblicos (FUNG, 2012).

Entre os minipúblicos existentes, o orçamento participativo vem se transformando em um dos exemplos de êxito de participação popular. Orçamento participativo é aquele no qual a população apresenta suas demandas e participa do debate que define a destinação dos recursos públicos, de acordo com o que é permitido por lei; é fruto desta tendência de inclusão da população no planejamento governamental. Sua efetiva utilização oportuniza a inserção do cidadão nas mudanças que a gestão pública pode promover na sua cidade, no seu estado e no seu país. Por meio dele, a população pode participar das decisões sobre as prioridades de investimentos em obras e a execução de serviços a serem realizados anualmente. Trata-se de um estímulo ao exercício da cidadania, um compromisso da população com o bem público e do fortalecimento do pacto social entre governo e sociedade sobre a gestão das esferas de governo (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2011a).

A implementação do orçamento participativo no Brasil ocorre no contexto do processo de redemocratização – cujo evento de destaque é a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora algumas experiências tenham sido observadas antes desta data. A Constituição determinou a criação de Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, trazendo para o ordenamento jurídico uma instituição cuja função é chamar a população para participar das formulações de políticas públicas e da consequente distribuição de recursos orçamentários que custeiam estas políticas (RIBEIRO, 2014).

Já no ano seguinte à promulgação da Constituição, em 1989, o município de Porto Alegre (RS) inicia as assembleias públicas para definir a proposta da lei orçamentária do ano seguinte. Nestas assembleias, ocorre uma negociação direta entre os cidadãos e os membros do governo, e cada cidadão presente tem direito a votar nas prioridades das ações públicas a serem desenvolvidas no âmbito municipal. Desenvolveu-se uma metodologia para ponderar o peso destes votos, de acordo com a representatividade de cada região do município (MARQUETTI et al., 2012). A metodologia ganhou notoriedade após a homenagem prestada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, em 1996, reconheceu o orçamento participativo de Porto Alegre como uma “Prática Bem-Sucedida de Gestão Local”. Desde então, tornou-se um modelo adotado por outras entidades subnacionais – estados e municípios do Brasil – e, também, internacionalmente (PIRES; MARTINS, 2012).

A terminologia “entidades subnacionais” é utilizada em trabalhos acadêmicos que tratam de situações aplicáveis tanto aos estados quanto aos municípios (MILANI, 2013; ESPÍNDOLA, 2010; SOARES; MELO, 2016).

Com o processo de modernização do setor público e a transparência das ações públicas, a informatização passa a fazer parte do orçamento participativo. Em 2006, a prefeitura de Belo Horizonte (MG) adota o orçamento participativo digital (OPD). Este é um marco inicial de um novo processo, a partir do qual as demais esferas da administração pública também passam a adotar, em diferentes níveis, esta modalidade de participação popular. A defesa da utilização desta ferramenta está pautada nos argumentos da pluralidade de ações e da abertura de um novo canal de debate. Conforme afirma Sampaio (2010, p. 446):

Uma vez que a internet permitiria às pessoas conversarem entre si e ouvirem vários pontos de vista, não havendo limitações de tempo ou espaço, ela poderia ser usada para expressão política, deliberação e até para a tomada de decisões.

Desde a implementação do orçamento participativo, diferentes modelos foram adotados pelas entidades subnacionais, a exemplo das audiências públicas – que podem ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas ou de acordo com a distribuição geográfica; pode haver, também, a

designação de delegados que representam uma demanda social ou territorial nas rodadas de negociações com o governo. Estas diferenças decorrem da ausência de uma estrutura normativa que descreva, detalhadamente, como deve ser o processo de participação popular nas decisões orçamentárias, permitindo a pluralidade de modelos, que é uma característica do federalismo. A mesma característica manifesta-se no OPD, com sua pluralidade de formas e ferramentas compondo diferentes modelos de participação social (PRADO, 2015; FEDOZZI et al., 2015; OLIVEIRA, 2016).

A internet oferece uma plataforma de custo relativamente baixo, com uma estrutura eficiente para os debates exigidos pelo processo de participação popular na formação do orçamento. Como não há uma legislação específica, o processo do orçamento participativo assume diferentes versões, tanto em sua forma digital como na não digital. Vale reconhecer que alguns problemas são próprios desse novo ambiente virtual; por outro lado, modelos que não seriam possíveis sem a internet tornam-se viáveis (ALVES, 2015).

Assim, a perspectiva teórica de Fung oferece um arcabouço para uma comparação desses vários modelos, evidenciando a contribuição de cada um deles para o avanço no sentido de uma maior participação. O aspecto crítico da pesquisa consiste em analisar como este processo tem sido realizado no Brasil em suas entidades subnacionais (estados e municípios). Pressupõe-se que os modelos de participação democrática no orçamento apresentem metodologias mais inclusivas e ocorram de maneiras distintas nas diferentes entidades subnacionais; suas peculiaridades apresentam vantagens e desvantagens diversas.

## **1.2 Objetivos da pesquisa**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, no ano de 2015, na perspectiva teórica do cubo da democracia.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Identificar as entidades subnacionais do Brasil que implementaram o orçamento participativo digital no ano de 2015.

Descrever o processo de participação no orçamento participativo digital das entidades subnacionais que o implantaram no ano de 2015 e no município de Porto Velho (Rondônia).

Identificar as dimensões de participação do cubo da democracia no OPD nas entidades subnacionais, a fim de analisar a congruência teórica empírica e construir sugestões para implementação de orçamento participativo digital no município de Porto Velho.

### 1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

A evolução do debate orçamentário e a modernização do setor público, somadas às novas tecnologias da informação, possibilitaram a adoção de ferramentas de participação popular digital. No entanto, há uma escassez de pesquisas sobre o tema, que é de suma importância para a consciência dos limites e dos desafios característicos aos modelos adotados, previamente, na gestão dos estados e municípios no Brasil. A aplicação de uma metodologia de análise desses modelos possibilitará identificar e classificar os itens que caracterizam questões essenciais a um modelo de orçamento participativo digital. O período da pesquisa, o ano de 2015, representa um corte transversal, visando identificar o estado atual dos modelos de OPD.

A pesquisa científica é indutora do desenvolvimento social e econômico. As universidades brasileiras são regionalizadas, em reconhecimento à importância de se fazer pesquisa em todas as regiões do país, produzindo conhecimento científico como estratégia de desenvolvimento econômico e social. Esta é uma pesquisa realizada em Rondônia, especificamente no município de Porto Velho; embora o orçamento participativo do município não se enquadre no caráter digital, considerando a necessidade de contribuir para a sociedade local, justifica-se direcionar o resultado do trabalho à aplicação na sociedade na qual se inserem a universidade e a pesquisadora.

No Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Universidade Federal de Rondônia, este trabalho se insere na linha de pesquisa LP1, “Estratégia, Gestão e Tecnologia em Organizações”, que estuda os aspectos internos das organizações, a competitividade e a relação com o ambiente organizacional.

A referida linha de pesquisa apresenta três eixos temáticos; buscou-se, neste trabalho, o aprofundamento científico no eixo “Inovação e Tecnologia em Organizações”, que trata da gestão de métodos, processos e procedimentos que possibilitem a competitividade das organizações.

#### **1.4 Estrutura do trabalho**

Na introdução deste trabalho, descrevem-se o problema de pesquisa, seus objetivos e a justificativa.

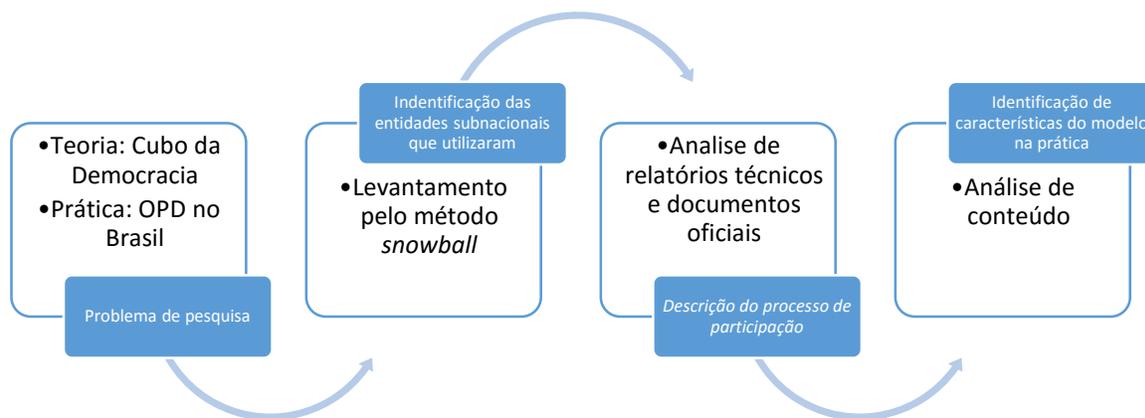
O segundo capítulo trata do referencial teórico. Inicialmente, apresentam-se os modelos da administração pública – patrimonialista, burocrático e gerencial – e a teoria da democracia – por meio da exposição dos conceitos de democracia, de uma breve revisão histórica da democracia ocidental e de uma discussão sobre as formas de democracia contemporâneas; além disso, introduz-se a teoria do cubo da democracia. Na etapa seguinte, evidenciam-se o conceito de orçamento público, as modalidades de orçamento público e o estado da arte do debate sobre os conceitos de orçamento participativo e orçamento participativo digital. Por fim, discute-se a importância do desenho de instituições participativas. O referencial teórico e empírico apresentado no capítulo dois é utilizado, posteriormente, na discussão dos resultados da pesquisa.

O terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na dissertação. O método qualitativo foi utilizado nesta pesquisa aplicada. A unidade de análise para o levantamento de realização do orçamento participativo no ano de 2015 foram todas as entidades subnacionais do Brasil, isto é, estados e municípios. Utilizou-se a técnica de seleção de amostra chamada *snowball*. Foram coletados documentos oficiais e relatórios técnicos das entidades subnacionais que realizaram o orçamento participativo digital em 2015, analisados por meio da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

O capítulo quatro contém a discussão dos resultados. Na primeira parte dos resultados, foram apresentadas as entidades subnacionais que realizaram o orçamento participativo digital em 2015. Em seguida, descreveu-se o processo de implantação dessa instituição participativa em cada uma dessas unidades de análise. Por fim, identificam-se as dimensões de participação desse processo, de acordo com as teorias apresentadas no capítulo dois.

As considerações finais são apresentadas no capítulo cinco. Discute-se, neste item, se os objetivos específicos propostos foram alcançados, quais as inovações resultantes da pesquisa, suas limitações e temas para pesquisas futuras. A figura 1, a seguir, resume a estrutura aqui apresentada:

Figura 1 – Estrutura da pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO E EMPÍRICO**

O referencial teórico aqui apresentado está dividido em quatro partes. Num primeiro momento, abordam-se os modelos da administração pública – patrimonialista, burocrático e gerencial. Em seguida, apresentam-se os conceitos da teoria democrática, seguidos de uma análise histórica; inclui-se, nessa discussão, a teoria do cubo da democracia, de Fung (2006). A terceira parte do referencial trata do orçamento público e do orçamento participativo. Por fim, discute-se o formato em que se dá essa participação por meio da teoria do desenho institucional.

### **2.1 Modelos de administração pública: patrimonialista, burocrático e gerencial**

#### **2.1.1 Administração pública patrimonialista**

A administração pública patrimonialista é derivada da noção do poder absoluto do rei. O patrimonialismo define-se pela indistinção entre o que é privado e o que é público. Nesse sistema, o Estado é entendido como sendo “patrimônio” de um governante. Essa noção de confusão entre o que é público e o que é privado em matéria de bens, serviços e poder público é própria dos Estados absolutistas. A vigência desse modelo é característica do período do Império no Brasil, quando o soberano utilizava o orçamento público para atender aos seus interesses pessoais (PALUDO, 2010).

Dado o domínio do soberano sobre o aparelho estatal, o nepotismo e a corrupção passam a ser características inerentes a este sistema, o que é considerado danoso para a economia e para o desenvolvimento das sociedades modernas. Neste modelo de gestão, é comum a distribuição de cargos públicos por trocas de favores e afeição (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Max Weber desenvolveu um estudo aprofundado a respeito do fenômeno do patrimonialismo nos Estados alemães do século XIX. Weber faz uma associação entre as ideias de patrimonialismo e patriarcalismo, isto é, a concentração de poder nas mãos do líder patriarca e de seus agregados.

Parentes de políticos sem qualquer preparo sendo escolhidos para cargos de confiança importantes na administração pública, ou passando em concursos públicos de credibilidade discutível; empresas financiadoras de campanhas eleitorais vencendo licitações duvidosas, uso de verbas públicas para uso próprio ou para financiamento de campanhas; utilização de empresas e ONGs fantasmas para parcerias criminosas com o poder público. Todos são exemplos modernos do patrimonialismo. (FAORO, 1993, p. 37).

Elementos da gestão patrimonialista são encontrados nas diferentes esferas de gestão pública e, indiscriminadamente, são repudiados por pesquisadores da área, dada sua forte associação a práticas escusas que representam um retrocesso para a implementação do Estado social e democrático de direito. Órgãos de controle atuam no combate à prática do patrimonialismo, a exemplo dos serviços prestados pelo ministério público, pelos tribunais de contas, pelos poderes legislativo, judiciário e executivo, além do próprio controle popular, exercido pela sociedade (PALUDO, 2010).

### 2.1.2 Administração pública burocrática

A administração pública burocrática foi o principal modelo identificado nos Estados democráticos ao longo do século XX. Surgiu com o advento do Estado liberal e trata-se de uma forma de ruptura com o modelo patrimonialista, ao distinguir claramente o público e o privado. Neste modelo, desenvolve-se a clara separação entre as figuras do ente político e do administrador público e passa a haver funções específicas dentro da administração pública para políticos e administradores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998b).

Burocracia é sinônimo da administração da coisa pública por uma equipe técnica, sujeita à hierarquia e ao cumprimento de regulamentos rígidos, além da instituição de uma rotina para o fluxo de trabalho. É a profissionalização do serviço público, o exercício da administração pública por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. Idealmente, o relacionamento entre os profissionais que exercem a administração pública e os entes políticos deveria ser marcado pelos princípios do modelo burocrático, especialmente a impessoalidade, rompendo com a principal característica do modelo patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

As bases teóricas do modelo de administração pública burocrática estão formalizadas em *Economia e Sociedade*, de Max Weber. Em sua obra, Weber descreve modelos de dominação e identifica o exercício da autoridade de forma racional-legal como a fonte do poder dentro das organizações burocráticas. Nesse modelo de gestão, o poder emana das normas, das instituições formais; apresentam-se como características principais do modelo burocrático a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No que se refere à formalidade, a burocracia do modelo weberiano é uma maneira de formalizar e coordenar o comportamento humano. Isso ocorre por meio do exercício de autoridade racional-legal para o alcance de objetivos organizacionais gerais. Trata-se de um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, as relações de um grande número de indivíduos que exercem funções especializadas. A forma como a formalidade é imposta manifesta-se em deveres e responsabilidades aos membros da organização, por meio da configuração e da legitimidade de uma hierarquia administrativa. Como exemplo disso, temos os documentos escritos dos procedimentos administrativos, o formato formalizado dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

Quanto à impessoalidade, o tipo ideal de burocracia weberiana tem como característica a previsibilidade do seu funcionamento. Isso contribui para obter maior eficiência organizacional, alcançada à medida que os indivíduos agem de forma padronizada, sem margem para as peculiaridades pessoais. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados. A impessoalidade define que qualquer funcionário, independentemente de seu cargo, deve portar-se de forma impessoal diante da organização, ou seja, sem manifestar preferências, atendendo a todos com o mesmo tratamento (MOTTA; VASCONCELOS, 2011).

O profissionalismo está relacionado tanto às boas práticas para a gestão quanto à atuação do profissional. A obtenção do profissionalismo dá-se por meio da experiência profissional e acadêmica, de acordo com a capacidade e a aptidão para o cargo almejado. O profissionalismo é a característica oposta ao nepotismo, que marca o modelo patrimonialista (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Sobre a introdução do modelo burocrático no Brasil, Bresser-Pereira afirma que os princípios da administração burocrática foram introduzidos no Brasil em 1936, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do referido departamento “representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 6).

Dentre as características da burocracia, destaca-se a racionalidade na maneira como as atividades são organizadas e divididas em rotinas, sempre visando a um bom desempenho organizacional. As demais características do modelo burocrático são o caráter legal das normas e formal das comunicações; a existência de rotinas e procedimentos formalizados e repetitivos; a divisão do trabalho; a impessoalidade no relacionamento, buscando evitar o favoritismo e o trato com a coisa pública como se fosse um patrimônio pessoal; a hierarquização da autoridade; a defesa do desenvolvimento de competências técnicas úteis para o trabalho e a profissionalização da atuação do administrador público; a especialização na administração e a previsibilidade no funcionamento (MARTINS, 1997).

Em resumo, o modelo de administração pública burocrática incentiva a formação de instituições hierarquizadas com exercício de controle nas rotinas e nos processos. Esse modelo de gestão busca combater a corrupção e o nepotismo, característicos da administração patrimonialista. Isso justifica a orientação para os princípios supramencionados de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. A manifestação desses princípios se observa por meio da exigência do formalismo nas tratativas com entes do Estado, além da presença constante de normas e rigidez de procedimentos.

Autores contemporâneos criticam o modelo burocrático de administração pública quanto à separação entre Estado e sociedade. Por meio dessa separação, a tomada de decisões em todos os níveis de gestão apresenta-se altamente concentrada nas atividades exercidas por aqueles que atuam nas entidades estatais, além da inflexibilidade das rotinas e a inexistência de um comprometimento com o alcance de resultados satisfatórios às demandas sociais. Essa concentração de poder compromete

o equilíbrio do empoderamento da sociedade, tornando, muitas vezes, o serviço público ineficiente e incapaz de atender às necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

### 2.1.3 Administração pública gerencial

O foco da administração pública gerencial é atender o cidadão nos quesitos em que o modelo burocrático foi ineficiente – isso é, busca-se a eficiência na prestação de serviços. Para tanto, a proposta é trazer elementos da administração privada para a gestão pública, com ênfase no atendimento do cliente e na prestação de serviços – como se o Estado fosse entendido como uma grande empresa, cujo objetivo é atender bem o cliente. Neste caso, os clientes são os cidadãos; os mecanismos para bem atendê-los são o foco na eficiência dos serviços, a institucionalização da avaliação por desempenho e o monitoramento dos resultados (REIS, 2014).

Os fatores eficiência, avaliação de desempenho e foco em resultados apontam para uma modernização gerencial a qual busca conciliar os avanços tecnológicos e a nova organização política e econômica mundial, tornando o Estado capaz de atuar como agente de incentivo ao crescimento e ao desenvolvimento de uma nação que compete com outros países em um cenário global (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A administração pública gerencial parte do pressuposto de que já se chegou a um nível de desenvolvimento cultural e político no qual o patrimonialismo está condenado e o modelo burocrático ultrapassado, por não serem mais capazes de atender às exigências democráticas do mundo atual. Nesta perspectiva, é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade, no monitoramento e na avaliação de resultados (SECCHI, 2009).

O contexto no qual essas mudanças práticas e conceituais sobre a administração pública vêm ocorrendo está ligado às mudanças no cenário mundial após a crise econômica de 1929, que levaram os Estados modernos a rediscutir o papel do Estado na sociedade e na economia. Com a evolução dos debates da teoria keynesiana do Estado de bem-estar social, consolidou-se a função estabilizadora do Estado na economia; os entes estatais passam a enfrentar esta nova exigência do mundo atual. À

adaptação a esta nova forma de atuação do Estado, soma-se também a tarefa de atender às exigências das democracias de massa contemporâneas (GIAMBIAGI, 2014).

A administração gerencial está centrada nas descentralizações política e administrativa e na instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, flexibilidade organizacional e controle de resultados. O foco não é o controle do passo a passo dos processos administrativos, e não há a confiança limitada em relação aos servidores públicos e dirigentes, como é o caso do modelo burocrático. Trata-se de um modelo de administração público voltado ao atendimento do cidadão e aberto ao controle social (GIAMBIAGI, 2014).

Dentro do modelo da administração gerencial, o povo defende seus próprios interesses e há o confronto de ideias. Isso porque o Estado baseia sua administração em concepções democráticas e plurais. Seu objetivo maior é definir boas práticas institucionais e administrativas de forma transparente, buscando garantir que o interesse coletivo seja atendido. Desta forma, o modelo de administração gerencial busca adequar as organizações públicas ao seu principal objetivo: a busca por resultados. Para tanto, o modelo busca identificar-se com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Identifica-se uma forte relação entre a administração gerencial e o Estado de bem-estar social. Neste modelo de gestão, o Estado é apresentado de forma assistencial e busca atender aos padrões mínimos de necessidades fisiológicas, educação, saúde, habitação, renda e seguridade social para todos os cidadãos. Todos esses tipos de serviços assistenciais são reconhecidos como direitos sociais e de caráter público (BRESSER-PEREIRA, 1996).

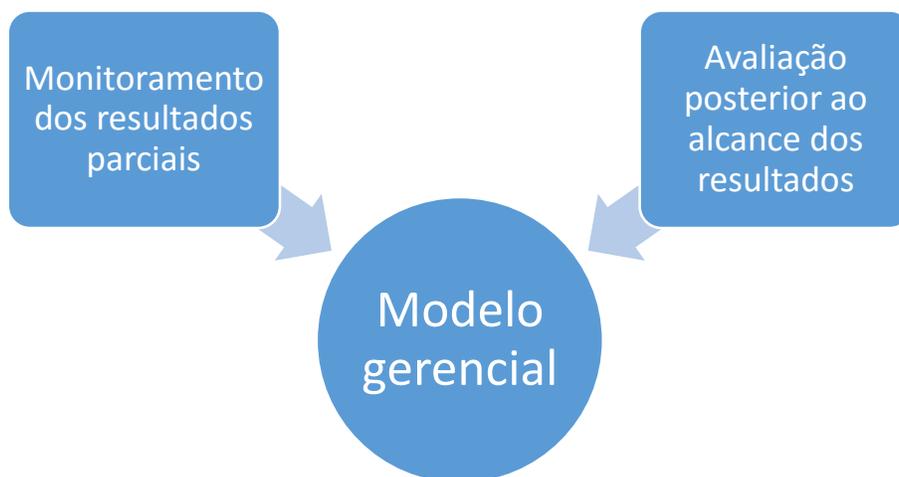
O modelo de gestão gerencial é defendido por Bresser-Pereira (1996), pois representa uma modernização institucional à medida que são realizadas reformas de descentralização administrativa – conferindo mais autonomia e agilidade às unidades administrativas – e de descentralização política – com o repasse de recursos e atividades fins para os níveis políticos regionais e locais. As referidas reformas são mais institucionais do que organizacionais e de gestão; por isso, novas instituições são essenciais à reforma do Estado.

Nessa visão reformista, as instituições descentralizadas são as agências executivas, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais nas atividades científicas e sociais, que são não-exclusivas de Estado. As atividades exclusivas de Estado devem ser organizadas por meio do sistema de agências executivas ou autônomas (GIAMBIAGI, 2014).

Bresser-Pereira (1996) argumenta que a produção de bens e serviços para o mercado deve ser realizada pelo setor privado, o que justifica a defesa da privatização, já que se parte do pressuposto de que as organizações são mais eficientes quando atuam no mercado e estão sob as regras da livre concorrência. A atuação estatal é interpretada como subsidiária, e deve ocorrer apenas quando a função da organização não puder ser controlada pelo mercado.

As estratégias da administração pública gerencial são voltadas para a definição precisa dos objetivos que o gestor público deverá atingir em sua unidade. Há, também, o objetivo de garantir a autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados. Por fim, a estratégia tem como prioridade o monitoramento dos resultados parciais e avaliação posterior ao alcance dos resultados (PACHECO, 1999), como ilustrado na figura 2.

Figura 2– Estratégia da administração pública gerencial.



Fonte: Elaborado pela autora.

## 2.2 Teoria democrática

### 2.2.1 Conceitos de democracia

A representação política como a conhecemos hoje só floresceu na Modernidade. Ainda no século XVII, Leibniz cunhou a seguinte frase: “não existe hoje em dia um príncipe que seja tão mal governante, que não seja preferível viver sob o seu poder do que viver em uma democracia” (DUNN, 1979, p. 4). O filósofo expressava o ceticismo com o qual a democracia foi recebida pelos filósofos do início da era moderna. Em menos de 200 anos, esta visão se alteraria de maneira vertiginosa: a democracia se tornaria o método hegemônico de organização da dominação política (AVRITZER, 2002).

A maneira como a democracia foi idealizada na era moderna, no movimento iluminista, é bastante parecida com a democracia exercida na Grécia antiga, quando os cidadãos participavam diretamente das decisões. Esta visão fica clara na manifestação de Jean-Jacques Rousseau, numa passagem acerca do funcionamento do parlamento inglês:

[...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] Toda lei que o povo não ratificou pessoalmente é nula. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] Na verdade, ele está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia da eleição dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente, escravizado (ROUSSEAU, 1975, p. 141).

No entanto, a visão iluminista de Rousseau a respeito da soberania do poder que emana do povo não prevaleceu como o entendimento sobre o tema para a sociedade moderna, segundo Avritzer (2002, p. 562), principalmente devido à “emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno”. O Estado moderno é controlado por uma burocracia hierárquica e organizada. Conforme a teoria de Max Weber, de 1919, a política, a administração pública, o controle militar e mesmo os incentivos à produção científica tornaram-se áreas nas quais o cidadão é deixado à

margem das decisões, cabendo à sociedade civil um papel reduzido no exercício de sua soberania (WEBER, 1989).

Numa perspectiva weberiana, a burocracia especializada, na forma do indivíduo burocrata, está mais preparada do que o indivíduo comum para lidar com questões que, ao longo do século XX, tornaram-se políticas – tais como a saúde, a educação, a previdência social, entre outras. Estes temas apresentam questões complexas, as quais requerem decisões igualmente intrincadas, o que, por sua vez, exige que os responsáveis por estas decisões tenham conhecimento prévio na área e dominem um conhecimento técnico que seja capaz de alcançar objetivos de maneira sistemática. Para Weber, somente uma burocracia especializada poderia lidar com essa dimensão da política moderna (WEBER, 1989).

Alguns anos depois da proposição weberiana de análise do Estado burocrático, ao final da segunda guerra mundial, Joseph Schumpeter (1988) publica seu clássico livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Nele, discute a democracia contemporânea e levanta um questionamento já anteriormente abordado por Weber: como é possível que o povo governe? Segundo o autor, se considerarmos a soberania popular em seu sentido amplo, como a formação da vontade geral, é impossível que o povo governe. Schumpeter opta por resguardar a utilidade do conceito de democracia – que, para ele, só será mantida se separada da noção de participação ampla e tomada de decisões diretas, e transformada no processo de escolha do grupo de governantes:

A Democracia é um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de se converter em um fim em si mesma (SCHUMPETER, 1988, p. 242).

Uma definição clássica para o conceito de democracia é apresentada pelo autor, que argumenta que a democracia é um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum” (SCHUMPETER, 1988, p. 305).

Contribuindo com os conceitos, Dahl (2013) considera que a visão de democracia adotada pela doutrina clássica representa um ideal, já que, na vida prática, os elementos da política podem alterar a percepção do que é o bem comum. Alguns grupos de interessados podem influenciar a vontade do povo ao selecionar ou mesmo

alterar informações sobre a maioria, e, neste processo, a suposta vontade da maioria afetaria a decisão individual do cidadão.

No século XX, as mudanças históricas e o aprofundamento dos debates sobre a democracia levaram ao surgimento da teoria da democracia contemporânea, voltada a questões derivadas do conceito de democracia, tais como a existência ou não de um “bem comum” e a supressão dos desejos das minorias. Além destas questões, a teoria da democracia contemporânea preocupa-se, também, com a questão da “vontade da maioria”, na medida em que cada indivíduo possui uma perspectiva única, um sistema de valor próprio e uma medida para o que é “bom” ou não. Partindo destes questionamentos, Schumpeter (1988) assume que não existe uma vontade popular claramente definida se não houver o consenso absoluto.

A democracia contemporânea se propagará, trazendo consigo este conceito restrito de soberania popular. Ao consolidar-se na Europa pós-segunda guerra, ocorre a chamada segunda onda de democratização – que se refere ao período de 1943 a 1962 (DAHL, 2013). A democracia concretiza-se nesta versão descrita por Schumpeter, na qual à sociedade civil cabe o papel de arbitrar e escolher a sua representação entre as opções apresentadas pela disputa dentro das elites (SCHUMPETER, 1988).

Enquanto a onda de democratização obtém sucesso no oeste europeu, nas regiões da Ásia, África e América Latina a tentativa de implantar esse método político enfrenta séria oposição e, segundo Avritzer (2002, p. 564), “em meados dos anos 1970, um terço das democracias constituídas no mundo no período anterior haviam involuído para algum tipo de autoritarismo”. Segundo o autor, o golpe militar de 1964 coloca o Brasil no grupo de países que deixaram de ser democráticos, situação que perdura até 1985, quando se inicia o processo de redemocratização no país.

Ugarte (2004, p. 95) assevera que “Em um regime verdadeiramente democrático o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade”. Por isso, as políticas com a finalidade de expandir a democracia devem envolver os cidadãos, construindo o consenso político por meio do diálogo – além de elaborar e implementar políticas públicas que realmente tenham a possibilidade de atender às necessidades da sociedade (FUNG; WRIGHT, 2001).

### 2.2.2 Formas de democracia

A democracia representativa ou indireta é aquela exercida indiretamente; ocorre quando o povo elege representantes para exercer uma função pública. Essa função permite aos representantes legitimamente eleitos a manifestação de propostas em nome do povo e a votação de matérias que vão decidir questões de interesse da população em geral (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Dentro da discussão de democracia representativa, autores contemporâneos como Sartori, Eckstein e Berelson compreendem a democracia como o exercício do método democrático – no qual há competição pelos votos e existem eleições livres e periódicas. Nessa perspectiva teórica, a participação do cidadão no processo democrático tem a função de proteger seus direitos individuais contra decisões arbitrárias dos seus representantes legitimamente eleitos; significa, também, proteger seus interesses privados (PATERMAN, 1992).

Na prática do exercício da democracia, nesta ótica, o povo não tem o poder de decidir sobre o funcionamento das decisões tomadas pelo governo em si, tampouco poderá participar das decisões corriqueiras da gestão, havendo o exercício da democracia apenas por meio da escolha dos seus representantes. Trata-se de uma simplificação do exercício democrático ao exercício do sufrágio universal e à existência das instituições representativas (AVRITZER; COSTA, 2004; LUCHMANN, 2007).

Já a democracia direta ocorre quando o cidadão tem participação direta nas escolhas e decisões de seu interesse. Não existe uma intermediação por meio de um representante; a manifestação de vontade e o empoderamento são exercidos pessoalmente pelos cidadãos. Esta modalidade de exercício democrático é discutida dentro do modelo da teoria da democracia participativa (PATERMAN, 2012).

Para a teoria da democracia participativa, a simples existência de instituições representativas não é suficiente para garantir o exercício democrático. De acordo com esta visão teórica, para que exista um governo democrático, deve existir, necessariamente, a participação direta da sociedade (LUCHMANN, 2012).

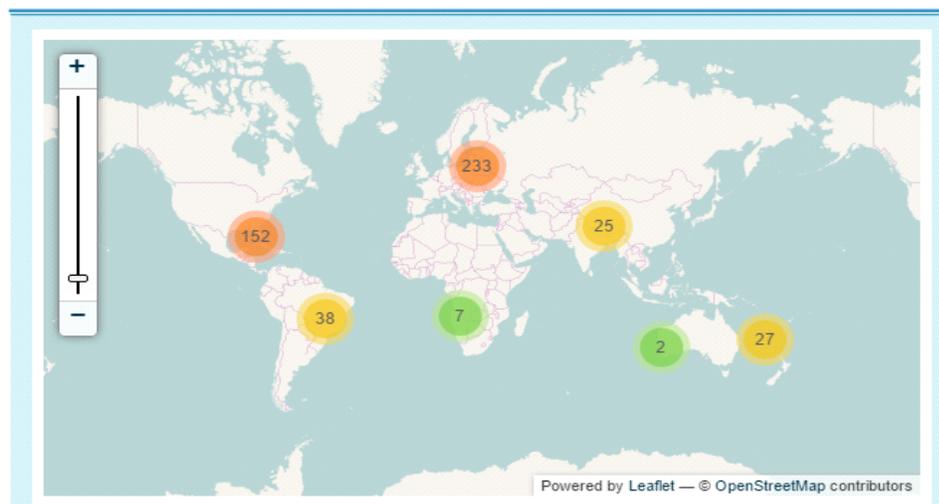
Para Paterman (2012), o principal desafio da gestão pública contemporânea, nos Estados que se dizem democráticos, é inserir nas discussões públicas os anseios e os temores das populações.

As discussões sobre expansão e amadurecimento da democracia, atualmente, passam por uma visão reformista, que não visa substituir o atual modelo representativo, mas sim manter este modelo com o incremento da participação popular direta (AVRITZER, 2003, 2007, 2008, 2009; FUNG; WRIGHT, 2001; FUNG, 2012; UGARTE, 2004; BITENCOURT, 2015).

O incremento da participação popular direta é realizado, normalmente, por meio de eventos promovidos por organizações políticas do poder público, nos quais a população é convidada a discutir e deliberar sobre temas de relevância pública. A evolução e a solidificação deste processo podem alcançar o estágio de apresentar certa regularidade nos eventos, ou mesmo constituir outras organizações que detenham um certo grau de independência em relação ao Estado (SAMPAIO, 2011b).

Com a proposta de fortalecer a democracia por meio do compartilhamento do conhecimento, a iniciativa *Participedia* dedica-se a estudar o fenômeno global da participação direta dos cidadãos – que, rapidamente, vem desenvolvendo experimentos de novas formas de participação política e de governança pelo mundo (FUNG, 2011).

Figura 3 – Casos em *Participedia*.



Fonte: PARTICIPEDIA, 2016.

O site *Participedia* reúne relatos e estudos sobre casos de participação cidadã, a fim de servir de base para inovações nesta área. A figura 3, acima, mostra um infográfico subcontinental que agrupa os casos disponibilizados no *site*. Dos 38 casos listados na América do Sul, 30 acontecem no Brasil e, destes, 18 estudam o orçamento participativo (PARTICIPEDIA, 2016).

### 2.2.3 Cubo da democracia

Para o funcionamento da participação direta do cidadão como forma complementar ao modelo democrático atual, a qualidade na participação é fundamental. Avritzer (2008) compreende que o sucesso da participação é fruto de como se articulam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos que sejam realmente participativos. O autor dedica-se a estudar a importância do desenho institucional e das instituições participativas para o desenvolvimento desta modalidade de participação; em suas palavras:

Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 19).

Portanto, a eleição de um desenho participativo que traduza efetivamente os anseios da coletividade é a ponte para a implementação prática da teoria da democracia participativa.

Todavia, em seus trabalhos mais recentes, Fung (2006) também anuncia três critérios para a avaliação de mecanismos de decisão pública, que passam a considerar o contexto do fórum participativo. Nesse estudo, Fung define o “cubo da democracia” (*democracy cube*) – um espaço tridimensional no qual mecanismos participativos podem ser localizados. A primeira dimensão refere-se aos critérios de seleção de participantes; a segunda refere-se à especificação de como os participantes trocam informações e fazem decisões; a terceira descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas, ou ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa.

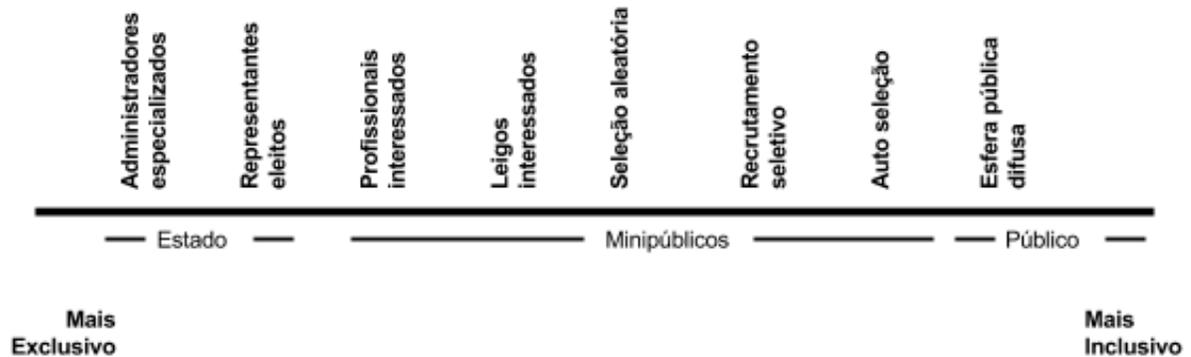
De forma mais detalhada: atento à necessidade de adequação desse desenho participativo e, ainda, aos desafios plurifacetados da governança contemporânea, Fung elaborou um modelo de análise de experiências participativas que possui três critérios, considerando o contexto do fórum participativo. No cubo da democracia o autor tenta avaliar, especificamente, a variedade de possibilidades de agrupamentos sociais com enfoque na discussão pública. Fung alicerça cada dimensão do cubo de análise em um questionamento específico: Quem são os participantes dessas discussões? Qual é a dinâmica em grupo desses participantes para a tomada de decisões? Qual é a conexão das decisões tomadas por esses participantes com as políticas e ações públicas?

Notadamente, o método desenvolvido por Fung abarca uma metodologia rica em microdetalhes de análise de processos de participação popular. Assim também entende Franckini (2010, p. 47):

1 - Trata-se de um instrumento que permite, a um só tempo, a análise de mecanismos de representação e de participação. Isso possui grande relevância, posto que se revela cada vez mais necessária, para determinados estudos, uma relativização desses dois conceitos e um esfumaçamento das fronteiras entre eles. 2 - Ao propor que se estudem as instâncias de participação popular por um viés "experimentalista", Fung as está tratando como experiências concretas com algum potencial para o aprofundamento da democracia, mas preocupando-se em avaliar a qualidade e o grau desse potencial em cada experiência, em vez de tomá-las imediatamente como uma espécie de panaceia para a democracia. [...] Fung não assume um tom celebratório ou otimista, mas sim uma perspectiva crítica e realista acerca das potencialidades dos mecanismos de participação popular, visando analisá-las a partir de considerações concretas acerca de seu desenho institucional.

Entendamos o método: a primeira dimensão refere-se aos critérios de seleção de participantes (perfil dos participantes) e explora oito níveis de gradação que atendem públicos diversos, ordenados por uma maior extensão de participatividade (*more inclusive*) ou uma restrição dessa participação (*more exclusive*), conforme vemos no gráfico da figura 4, a seguir.

Figura 4 - Participantes.



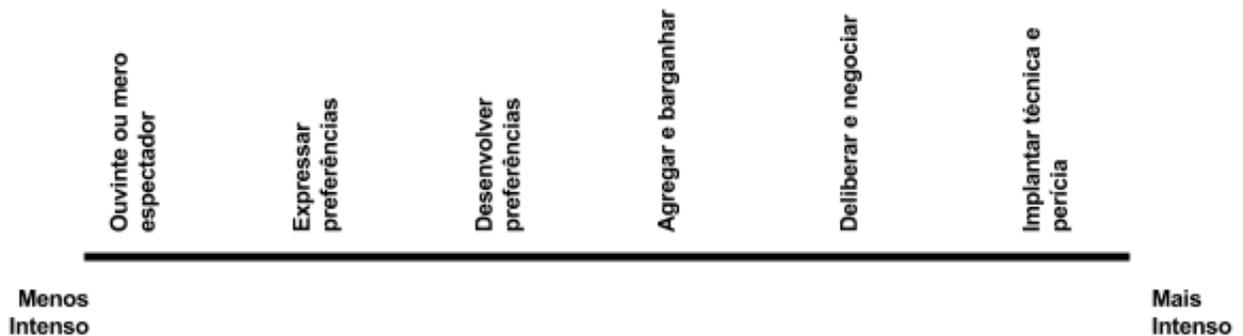
Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006, p.8).

Observa-se que há uma ponderação representativa entre agentes públicos – representantes eleitos pelo povo (*elected representatives*) acompanhados pelos administradores especializados (*expert administrators*), alocados na posição de Estado – e componentes da população em geral, que manifestem desejo de participação, subdivididos em dois grandes gêneros: os minipúblicos e o público.

Os minipúblicos abrangem: a) profissionais interessados (*professional stakeholders*), os quais geralmente recebem pagamento por sua participação ou representam interesses organizados e de funcionários públicos; b) leigos interessados (*lay stakeholder*), cidadãos que não recebem pela participação, embora despendam tempo e energia ao representar outros indivíduos com interesses semelhantes, mas que não estão participando; c) seleção aleatória (*random selection*), que se traduz, para Fung (2006), na melhor garantia de representatividade, uma vez que, pela natureza de seleção aleatória, tenderiam a não comprometer a imparcialidade da análise; d) recrutamento seletivo (*open, targeted recruiting*), que são mecanismos de atração de grupos de indivíduos diretamente atingidos pela discussão participativa, mas que geralmente não estariam inclusos nos debates; e) auto-seleção (*open, self-selection*), aqueles que resolveram participar quando houve chamamento de participação de toda a população e alguns outros indivíduos não participaram; e, finalmente, f) esfera pública difusa (*diffuse public sphere*), em que os tipos de debates abertos a todos indivíduos, por consequência, são os menos restritivos; a ressalva a esse tipo é que nem todos aqueles que participam representam a coletividade, de fato.

A segunda dimensão refere-se à especificação de como os participantes trocam informações e tomam decisões (formas de comunicação e processo de decisão), que se desenha em seis eixos e desenvolve-se na perspectiva de uma maior ou menor intensidade (*least intense - more intense*) na dinâmica de interação entre os participantes no processo de tomada de decisões. Fung (2006) assevera, ainda, que a intensidade indica o nível de investimento, conhecimento e compromisso exigido dos participantes – nas palavras do autor, “*where intensity indicates roughly the level of investment, knowledge, and commitment required of participants*” (p.10, 2006). Podemos observar, no gráfico da figura 5, a escala de intensidade, conforme idealizada pelo autor.

Figura 5 - Comunicação e decisão



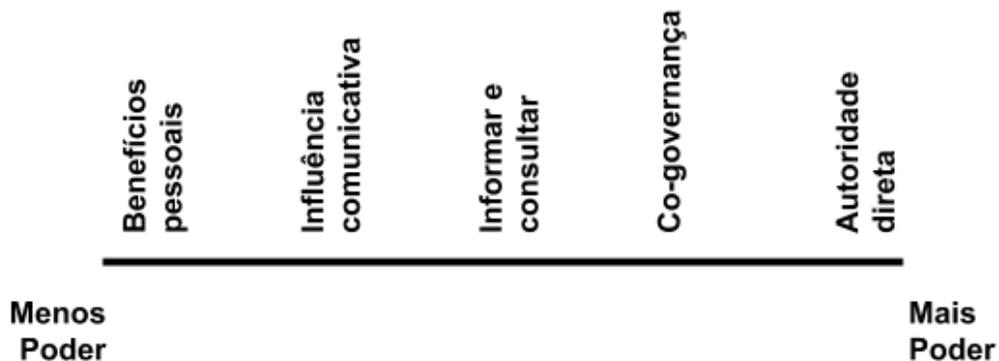
Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006, p.11).

Os três eixos alocados à esquerda da figura referem-se a mecanismos de baixa tradução da vontade dos participantes, já que o processo de interação não reflete, exatamente, a tomada de decisões pelo grupo, como se depreende de cada um deles: a) ouvinte ou mero espectador (*listen as spectator*) refere-se àquele cidadão que comparece às audiências e reuniões públicas e apenas assimila as informações veiculadas, sem expor opiniões; b) expressar preferências (*express preferences*) diz respeito ao cidadão que apresenta opiniões e argumentos no momento de tomada das decisões; por exemplo, ativistas que discutem sobre temas que lhes são pertinentes; e c) desenvolver preferências (*develop preferences*) é o tipo de atividade em que há

abertura para um processo de aprendizagem sobre o tema, com rodas de discussão, entrega de material didático sobre o assunto e possibilidade de transformação de pontos de vista e opiniões. Já os três últimos eixos, alocados à direita da figura, representam uma maior tentativa de tomada de decisão coletiva; daí sua elevação quanto ao grau de intensidade de interação e consequente processo decisório em grupo: a) agregar e barganhar (*aggregate and bargain*) representa o momento de discussão em que os participantes incorporam seus anseios e trabalham com as preferências individuais para, então, elegerem uma alternativa que melhor se assemelhe aos interesses comuns; b) deliberar e negociar (*deliberate and negotiate*) corresponde a mecanismos que traçam um caminho no qual os participantes mantêm contato com perspectivas de troca de informações, desenvolvendo novo pano de fundo para as divergências de necessidade com a possibilidade de descoberta de novas opções; c) implantar técnica e perícia (*deploy technique and expertise*) trata do mecanismo que é auxiliado por profissionais de determinada área para resolução de problemas, sem envolver a população.

A terceira dimensão descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas – ou, ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa (autoridade e poder) –, representada por cinco eixos que vão desde uma pequena força autoritária (*least authority*) até uma autoridade forte (*most authority*) sobre as decisões, conforme o gráfico da figura 6, a seguir.

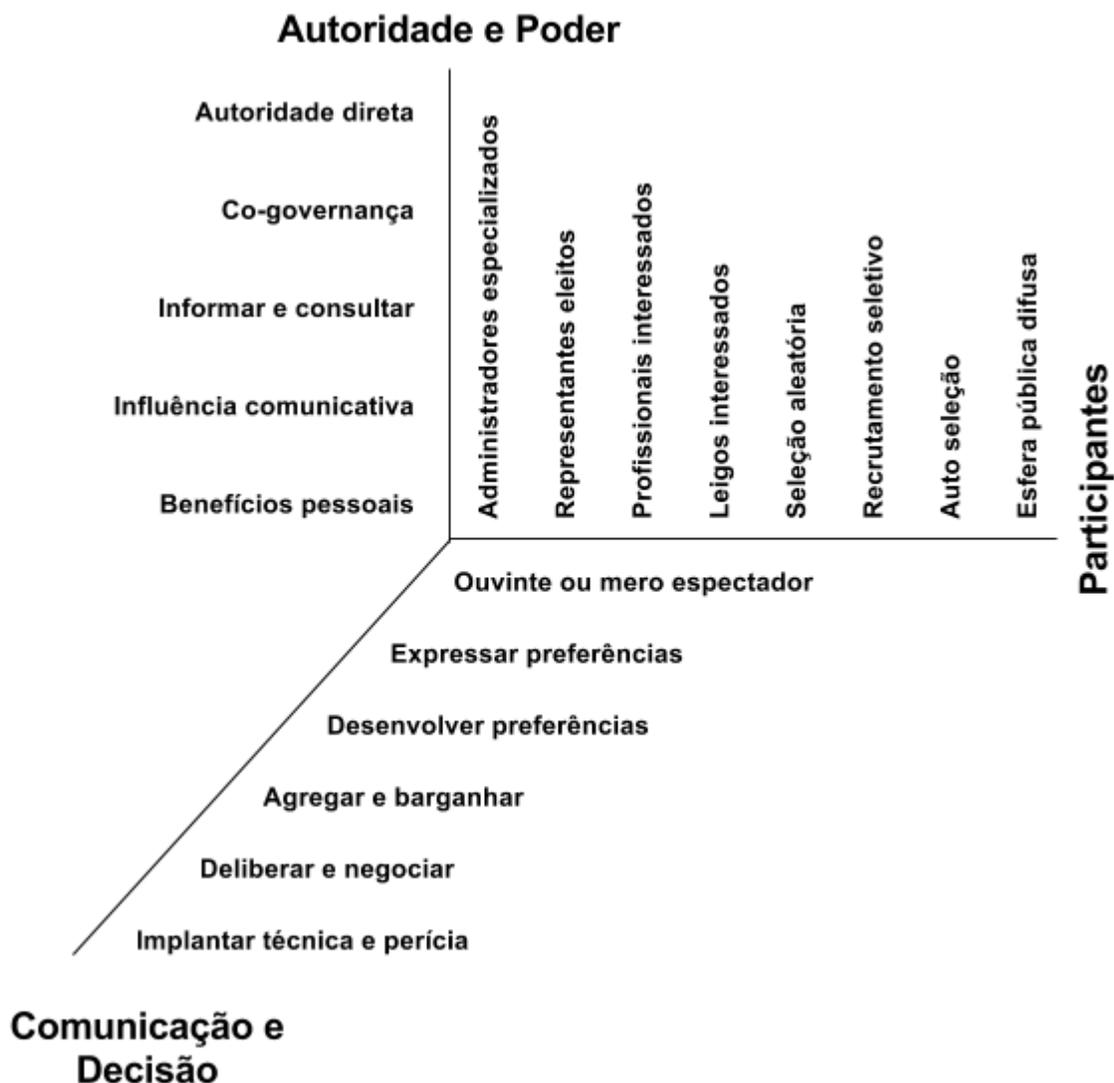
Figura 6 - Autoridade e poder



O eixo de menor força autoritária é o de benefícios pessoais (*personal benefits*), segundo o qual o indivíduo participa para ver realizado algum tipo de benefício para si, sem expectativa de influência política ou de ação. A este eixo, segue-se o da influência comunicativa (*communicative influence*), em que se apresentam alguns mecanismos que influenciam a opinião pública, exercendo certo domínio na dinâmica estatal. O eixo informar e consultar (*advise and consult*) diz respeito ao aconselhamento fornecido por autoridades públicas em fóruns participativos: há o comprometimento, por parte da autoridade pública, de receber e avaliar as propostas dos participantes. Esses três primeiros eixos formam a parte fraca da autoridade da decisão. Já os dois últimos demonstram uma maior força quanto a ter suas deliberações atendidas pela governança: co-governança (*co-governance*), que representa o modelo de união entre participantes e agentes públicos no planejamento de políticas e estratégias de ação pública; e autoridade direta (*direct authority*), que traduz a força direta das decisões tomadas em participação popular sobre as decisões e os recursos públicos.

Organizadas todas as dimensões, tem-se, finalmente, o cubo da democracia de Fung (2006), representado pela figura 7.

Figura 7 - Cubo da democracia



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006, p.19).

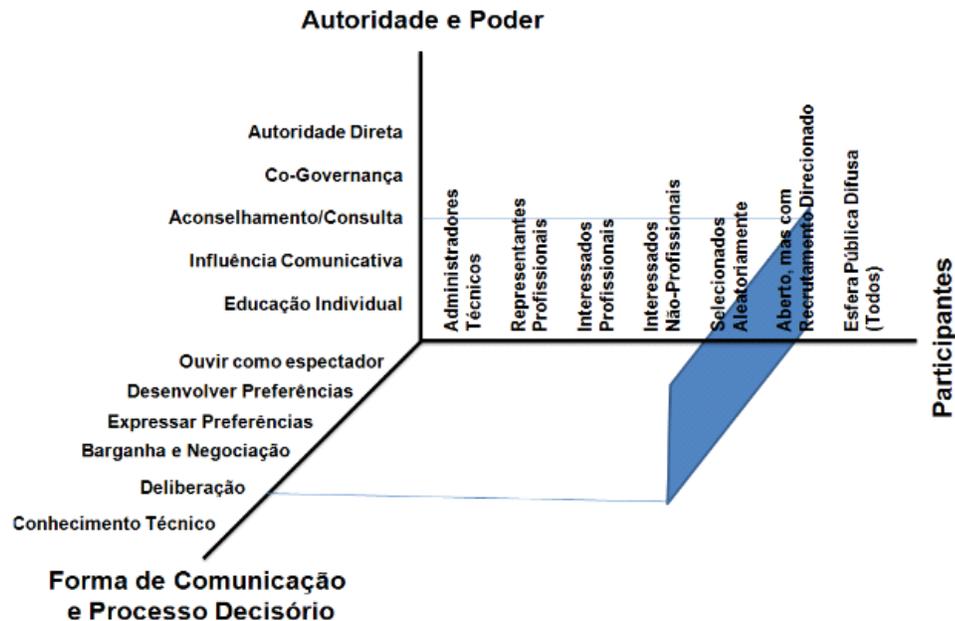
Observa-se que, no desenho do cubo, quanto mais nos aproximamos do ponto central da figura, ou das origens das retas, menos participativas, de menor intensidade de geração de decisão e de menor autoridade são as características das dimensões – o que caracteriza um modelo de menor poder de inclusão participativa. Por outro lado, à medida que nos aproximamos dos extremos externos, nos deparamos com características como “Implantar técnica e perícia”, “Autoridade direta” e “Esfera pública difusa”, que representam as características mais inclusivas, de caráter participativo

mais intenso e de poder de decisão mais fortes. Portanto, quanto mais próximo dos extremos externos, maior é o caráter democrático.

O desenho do cubo da democracia proposto por Fung (2006) encontra ampla adesão em trabalhos e pesquisas acadêmicas que objetivam averiguar a aplicação e os resultados da utilização do orçamento participativo. A exemplo disso, temos a tese de Júlio Cesar Andrade de Abreu (2012), denominada “Participação Democrática na Administração Pública Mediada pela Internet: O caso do orçamento participativo digital”. Na tese, Abreu explora o contexto específico de utilização do OPD e articula seu desenho institucional empregando os critérios recomendados por Fung (2006).

Para moldar esse desenho institucional em experiências concretas, Abreu (2012) valeu-se de dados colhidos nas três edições do OPD realizadas em Belo Horizonte (MG), nos anos de 2006, 2008 e 2011. Além disso, realizou entrevistas com gestores públicos e líderes comunitários envolvidos com o processo de implementação e melhoria dos mecanismos do OPD. Em sua análise, ele elabora, ainda sob a influência de Fung, o seguinte gráfico representativo do desenho institucional do OPD utilizado em Belo Horizonte, ilustrado pela figura 8:

Figura 8 - Cubo da democracia no OPD de Belo Horizonte.



Fonte: ABREU, 2012, p. 197. Elaborado pelo autor, com base em Fung (2004).

Podemos apontar, também, a dissertação de Manuella Maia Ribeiro, intitulada “As relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual”. Ribeiro (2012, p. 146) utiliza-se do cubo da democracia para analisar como as “possibilidades das iniciativas de participação via web influenciaram na tomada de decisão dos governos”.

Para isso, a autora analisou a plataforma digital denominada “Cidade Democrática” e aplicou o cubo da democracia como método para descrição e análise de dimensões denominadas contexto, conteúdo e processo nos estudos de casos realizados por sua pesquisa em dois concursos: o “Cidadonos”, de Jundiáí, e “Várzea 2022 Digital”, de Várzea Paulista. Analisando os requisitos do cubo da democracia propostos por Fung (2006), ela conclui que os ambos os casos se encaixam no cubo democrático da seguinte maneira:

- Quem participa: recrutamento seletivo;
- Comunicação entre os participantes: deliberação e negociação;
- Ligação das discussões às ações políticas: em Jundiáí, prevalece a influência comunicativa e, em Várzea Grande, a co-governança.

Ribeiro não se preocupa em expor os resultados através de um gráfico representativo, como fez Abreu (2012); contudo, é possível visualizar o desenho institucional do OPD que sua pesquisa propõe.

Pode-se citar, ainda, o trabalho de dissertação de Sampaio (2011b) – que utilizou o cubo democrático para analisar o OPD de Belo Horizonte –, cujos resultados e análises são recorrentemente referenciados em diversas pesquisas.

### 2.3 Orçamento público

O orçamento público, do ponto de vista técnico, coordena, comparativamente, receitas e despesas públicas no intuito de tornar possível seu gerenciamento. Este instrumento de controle dos gastos públicos surge juntamente com os primeiros sinais de cerceamento ao poder político do Estado, ainda na Idade Média.

Em um aspecto mais contemporâneo, Giambiagi (2014, p.3) argumenta que

uma das características mais marcantes da economia do século XX é o crescente aumento das despesas públicas. Tal situação é encontrada não apenas nos países de economia coletivizada, onde o Estado, por definição, é o grande agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado.

O aumento dos gastos públicos é especialmente notado a partir da segunda guerra mundial. A justificativa para este fenômeno é a mudança na visão do papel que o Estado exerce na economia, já que, a partir das discussões teóricas do trabalho de John Maynard Keynes, passou-se a atribuir o papel de estabilização da atividade econômica à esfera pública. Soma-se a isso a crescente discussão das implicações do Estado de bem-estar social e seus limites para as democracias contemporâneas. O que se observa é um papel crescente das funções do Estado e um substancial aumento dos gastos *per capita* nas economias ocidentais. O gasto público é realizado por meio da execução orçamentária (DE CARVALHO, 2008; GIAMBIAGI, 2004; KERSTENETZKY, 2014; BITENCOURT 2015).

Ao longo do século XX, o orçamento público foi elaborado nos Estados burocráticos por tecnocratas especializados, que dominam os diferentes tipos de

orçamentos desenvolvidos. Como exemplo, é possível destacar os orçamentos clássico, desempenho, programa e base zero.

### 2.3.1 Orçamento clássico

No orçamento clássico, também conhecido como tradicional, a maior preocupação está na coordenação comparativa entre receitas e despesas, sem que se observe o planejamento no intuito do exercício da função distributiva do Estado. O orçamento de um ano para o outro muda de acordo com as projeções de gastos, considerando os orçamentos dos anos anteriores.

Ocorre, portanto, um crescimento vegetativo do montante de recursos destinados aos órgãos existentes, sem que haja um debate de priorização de gastos e de realização de obras e ações que atenderiam aos anseios da sociedade. A proporção do peso de cada área do governo que recebe orçamento – saúde, educação, segurança, saneamento, entre outras – está condicionada ao histórico dos gastos deste setor, ou seja, repete-se o que foi gasto anteriormente, com a correção da variação do crescimento da arrecadação orçamentária (GIACOMONI, 2002).

Desta forma, a priorização do gasto público passa a estar condicionada a um debate político que fora realizado no passado, em divisões primárias dos recursos orçamentários. Na prática, esse tipo de orçamento tende a gerar resultados parecidos ano após ano, com as mesmas falhas e erros cometidos no passado – desconsiderando as mudanças na sociedade, as necessidades pontuais dos cidadãos e a deficiência de setores que vão se tornando cada vez mais precários, à medida que seus orçamentos não são reajustados para atender às mudanças nas demandas sociais (MAIA, 2010).

De um modo geral, a ênfase é naquilo que a instituição gasta, e não no que realiza. Este tipo de orçamento monitora o gasto, e não os objetivos alcançados com as despesas realizadas.

### 2.3.2 Orçamento desempenho

O orçamento desempenho apresenta um avanço em relação ao orçamento clássico ao considerar as realizações diretas, frutos da despesa orçamentária. Apresentar um orçamento com base no desempenho organizacional é ter o repasse às unidades gestoras contemplado com recursos orçamentários de acordo com o desempenho apresentado no exercício anterior. Representa um avanço no sentido de trazer elementos de incentivo, por meio da bonificação para as áreas do governo que demonstram mais capacidade na hora de executar o gasto público – e que recebem mais verbas para continuar executando. Trata-se de um critério de premiação pelo desempenho apresentado e visa, especialmente, instrumentalizar a ação gerencial e o sistema de planejamento, programação e orçamento (GIACOMONI, 2002).

Este é um modelo que prioriza a celeridade e a competência na execução dos gastos públicos, já que o orçamento desempenho premia os gestores que apresentam um bom desempenho com mais recursos para executar e a possibilidade de alcançar mais resultados. No entanto, essa lógica desconsidera os pontos de gargalo da gestão pública, aquelas questões de respostas complexas e que são essenciais para o desenvolvimento da gestão pública – além de desconsiderar os desejos e anseios da população, que conta com a prestação de serviços públicos para melhorar sua qualidade de vida (MAIA, 2010).

As críticas a essa prática se concentram no argumento de que a habilidade de executar o orçamento não indica uma estratégia de gestão compatível com o alcance de resultados de interesse público e com finalidade no bem comum da sociedade, atendendo às reais necessidades da população (GIACOMONI, 2002).

O orçamento por desempenho organizacional tem como característica apresentar o orçamento sob duas perspectivas: de um lado, há o objeto do gasto; de outro, se observa um programa de trabalho.

### 2.3.3 Orçamento programa

O orçamento programa representa um ideal de orçamento moderno. Seu ideal está ligado a um sistema cujo foco são as realizações do governo com os recursos públicos, sem tanto destaque para o que, exatamente, o governo adquiriu. A lógica,

aqui, é que os itens adquiridos pelo governo são meros meios de alcançar os seus objetivos e cumprir a sua função. As coisas que um governo realiza para cumprir suas funções são, por exemplo, a construção e manutenção de “estradas, escolas, distribuição de terras, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas” (GIACOMONI, p.161, 2002).

Neste tipo de orçamento, observa-se a relação íntima entre o sistema de planejamento e os objetivos que o governo pretende alcançar. Como o foco são os objetivos a realizar, o monitoramento e a avaliação, que visam acompanhar e avaliar o alcance dos objetivos, são parte primordial do processo de execução orçamentária.

O orçamento programa foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 4.320, de 1964, e sua implementação tornou-se obrigatória em todas as entidades subnacionais por meio do Decreto-Lei nº 200/1967. Este último decreto estabelece que, em cada ano, deve ser elaborado um orçamento programa – apresentando, detalhadamente, a etapa planejamento a ser realizada no exercício seguinte e que deve servir de roteiro à execução coordenada do programa anual (MACHADO JR., 2012).

As críticas a este modelo de orçamento tratam do aspecto idealizador da capacidade de quantificar as realizações do governo, justificando, assim, um monitoramento e uma avaliação compatíveis com a realidade. A questão é que, na prática, não fica claro, nos sistemas orçamentários, como se dá a relação entre as coisas que o governo adquire e aquilo que ele realiza, o que dificulta a elaboração de programas factíveis, além da mensuração da execução dos mesmos (GIACOMONI, 2002).

#### 2.3.4 Orçamento base zero

No orçamento base zero, há análise e revisão do que fora realizado no passado, discutindo novas necessidades; surge um orçamento totalmente novo, sempre ligado às novas necessidades de cada exercício financeiro. Apesar de ser um modelo de

orçamento público muito discutido no Brasil e no mundo, o orçamento base zero não é adotado no Brasil (GIACOMONI, 2002).

Em sua concepção, há a noção de abandonar os resquícios do passado, e, a cada ano, elaborar uma proposta com base na justificativa das unidades gestoras de recursos em relação ao que deve ser realizado e a quanto deve ser gasto. A ideia é elaborar um planejamento para o gasto público baseado na atual realidade da sociedade e da administração pública, estabelecendo hierarquia para as prioridades e considerando, com especial atenção, as realizações que o governo intenciona concretizar imediatamente (GIAMBIAGI, 2000).

Suas vantagens estão ligadas ao não engessamento do orçamento, que ocorre quando a discussão política para elaboração da lei orçamentária detém-se no debate sobre o acréscimo incremental de cada item de despesa, na proporção do crescimento do montante da arrecadação orçamentária. A adoção deste tipo de orçamento também extingue despesas não justificáveis, que comumente perpetuam sua existência pelo simples fato de já estarem instituídas nos orçamentos anteriores – além de privilegiar a adoção de novos programas e despesas, já que as novas ideias disputam uma fatia do recurso orçamentário da mesma forma que propostas já implementadas no passado, o que incentiva a inovação e dá dinamismo às atividades estatais.

Conforme argumenta Giambiagi (2000, p. 2):

nossa proposta é estabelecer um ranking de prioridades, na forma de uma “remontagem” da peça orçamentária da União, que parta da necessidade de justificar a existência de cada rubrica ou programa. Isso é o que na literatura sobre finanças públicas se conhece como “orçamento base zero” (OBZ).

As críticas em relação ao orçamento do tipo base zero versam sobre as dificuldades em sua implementação e a complexa dinâmica dos debates políticos que envolveriam construir todo um orçamento partindo do zero a cada exercício orçamentário.

## **2.4 Orçamento participativo**

Os diferentes tipos de orçamento podem conter elementos de participação popular. Isso ocorre quando a sociedade civil é convidada a debater e participar da eleição de prioridades entre as ações a serem executadas pelos entes públicos. Mais do que isso: no processo de participação popular proposto pelo orçamento participativo, os cidadãos são convidados a monitorar e avaliar a efetividade da utilização dos recursos públicos (DE ABREU, 2010).

O orçamento participativo (OP) adquiriu uma grande relevância nos debates que discutem a teoria democrática. A intersecção entre estes temas ocorre, principalmente, em três pontos: a relação entre a sociedade civil e a democracia local; o debate sobre o desenho institucional, que proporciona a participação da sociedade civil nos minipúblicos; e as discussões sobre o aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2003).

Autores brasileiros debruçam-se sobre o tema a partir da experiência de orçamento participativo no município de Porto Alegre (RS). Quanto à relação entre a sociedade civil e a democracia local, Avritzer argumenta que existem duas condições importantes para o florescimento da prática da participação popular na construção das peças orçamentárias: a existência de práticas associativas anteriores à implantação do processo de OP e a incorporação destas práticas no desenho institucional do modelo de participação popular implantado. Ou seja, é importante que exista a associação de indivíduos da sociedade civil mesmo antes da instalação do OP, assim como também é importante que, ao pensar no processo de inclusão da população, os gestores públicos considerem e incluam estas associações no desenho institucional dos minipúblicos (AVRITZER, 2003).

Silva (2001, p. 47) aprofunda-se neste debate ao afirmar que “a dinâmica de participação no orçamento participativo repousa principalmente na ação mobilizadora de um conjunto de lideranças”. Sobre os impactos do OP na inclusão da sociedade civil, Nysten (2002) reconhece seu papel de desenvolver o ativismo democrático entre os cidadãos que não pertencem às elites; considerando o processo de redemocratização, o autor inclui no grupo da sociedade civil que o OP consegue interessar pelo ativismo democrático os indivíduos que foram engajados no passado, em algum momento.

Em suma, observa-se que, no centro do debate a respeito do orçamento participativo e suas relações com a sociedade civil e a democracia local, discutem-se atualmente os seguintes elementos:

o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes aquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP. Todas essas questões permanecem polêmicas no interior da literatura sobre sociedade civil e orçamento participativo. (AVRITZER, 2003, p. 20).

Outro ponto de intersecção entre o orçamento participativo e a teoria democrática trata do aprofundamento da democracia. A sinergia criada a partir da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão do Estado aproxima a democracia de um modelo de democracia participativa. Paulo Bonavides (2008) é um dos doutrinadores juristas brasileiros que defendem a importância do aprofundamento da democracia, considerada um direito fundamental de quarta geração. Sobre os rumos da participação popular e o alcance da democracia participativa, o autor afirma que:

Na idade da tecnologia de computadores, em plena era da informática, da instantaneidade dos meios visuais e auditivos de comunicação, não é fantasia nem sonho de utopia antever o grande momento de libertação imanente com a instauração de um sistema de democracia direta. Ele consagrará a plenitude da legitimidade na expressão de nossa vontade política. (BONAVIDES, 2008, p. 24).

Para a participação nestes eventos, o processo de entrada é geralmente aberto a todos os interessados. A estrutura institucional destes eventos participativos é mais eficiente quando apresenta regras específicas e claras sobre as formas de manifestação e discussão, valorizando os participantes de maneira a oportunizar, igualmente, ouvir e ser ouvido. Preferencialmente, deve-se elaborar um material de instruções com as informações fundamentais para discussão. As organizações políticas do poder público diretamente envolvidas enviam representantes para responder às dúvidas e mediar o debate. É importante que haja um ambiente de respeito às opiniões

diversas e a busca pelo entendimento mútuo, com a possibilidade de mudar de opinião. Ao final desse processo, espera-se a construção de um documento oficial que resuma o que foi debatido e convencionado – ou, em outros casos, a efetiva tomada de uma decisão. Isso porque os objetivos destes eventos variam: podem existir eventos consultivos, cujo objetivo é consultar a opinião da população sobre leis ou políticas públicas, como é o caso dos conselhos no Brasil; podem existir, também, os conselhos deliberativos, que detêm um efetivo poder de decisão sobre algum tema, como é o caso dos principais exemplos de orçamentos participativos no Brasil, o de Porto Alegre e o de Belo Horizonte (SAMPAIO, 2011a).

O que se espera dos eventos de participação é que eles superem os resultados obtidos por meio de formas institucionais mais convencionais, alcançando parâmetros mais altos de liberdade, igualdade, justiça e *accountability*. A aplicação dos princípios democráticos tem o objetivo de expandir a capacidade da população de barganhar, organizar-se e eleger prioridades para as políticas públicas, facilitando também o processo de monitoramento e avaliação das atividades públicas por parte dos cidadãos, que constituem o controle difuso (AVRITZER, 2006; FUNG, 2012; FUNG, WRIGHT, 2001).

#### 2.4.1 O orçamento participativo digital

Assim como defende Bonavides, a evolução do OP o levou a utilizar ferramentas de participação digital. A primeira experiência brasileira da utilização desta ferramenta foi em 2006, quando a prefeitura de Belo Horizonte (MG) disponibilizou a seus munícipes a possibilidade de eleger prioridades entre 36 obras pré-aprovadas, exclusivamente, pela internet. Foram selecionadas nove obras a serem executadas pelo poder executivo municipal. Participaram da votação os cidadãos cujo domicílio eleitoral era a capital mineira; 10% dos eleitores do município participaram da votação. Desde então, os instrumentos de participação nos processos de orçamento participativo digital passaram a ser debatidos pela comunidade científica (SAMPAIO, 2011c).

Um dos principais obstáculos para implementação do OPD é a logística necessária para que a coleta de dados seja eficiente e atinja sua finalidade precípua:

servir de catalizador das opiniões da coletividade, em um primeiro momento e, posteriormente, transformar-se em interlocutor dessa demanda global para que ela seja entendida e, em alguns casos, considerada pela governança.

No entanto, os administradores públicos possuem à sua disposição diversos instrumentos para coletar esses dados. O alcance de tecnologias que podem auxiliar o debate público – e, sobretudo, uma maior participação popular nas tomadas de decisões governamentais – é significativo a ponto de determinar, expressivamente, o grau de participação popular.

Dutra e Benevides (2001) expõem a ideia da tendência de ampliação do uso de novas tecnologias, o que acarretaria uma expansão na arena de discussão pública, uma vez que mais atores seriam chamados ao processo participativo. Segundo eles:

A informatização, a ciência e a tecnologia podem ser postas a serviço da democracia, possibilitando que muito mais pessoas participem intensamente do processo, independente de estarem ou não no local da assembleia. (DUTRA e BENEVIDES, 2001, p.35).

Diante disso, as municipalidades que implementaram o OPD entre os anos de 2015 e 2016 demonstram clara iniciativa no uso de ferramentas tecnológicas, com o objetivo de ampliar a acessibilidade do cidadão nas tomadas de decisões públicas; merecem, portanto, uma análise detalhada dos métodos tecnológicos utilizados para implementação do OPD, que tão logo passaremos a realizar.

Destaca-se a expressão do volume de participação na experiência de OPD em Belo Horizonte, no ano de 2006 – votação de 10% dos eleitores do município. Este dado contrasta com o maior resultado, até então, em valores percentuais, da participação no processo de OP tradicional de Porto Alegre – que, em 2002, obteve a marca de 1% de participação do eleitorado do município (TAVARES, 2009).

Ao discutir OPD, há um grande foco no debate do desenho institucional, pois é neste ponto que as ferramentas de participação digital oferecem uma perspectiva diferente da proporcionada pelo processo de OP convencional. É o desenho institucional desta ferramenta que propicia um ambiente favorável à inclusão do cidadão, convidado a participar do processo de discussão por meio de uma plataforma de interação alternativa (AVRITZER, 2008).

O orçamento participativo digital foi lançado pela prefeitura de Belo Horizonte em 2006, apresentando uma plataforma de interação por meio da qual o processo de participação cidadã ocorreu sem a presença física dos participantes – que se manifestaram, unicamente, através de votação *on-line*. Neste processo de OPD, todo cidadão com título de eleitor do município de Belo Horizonte estava habilitado a participar demonstrando sua preferência por uma obra para cada uma das nove regiões do município; votar ou não em todas as regionais do município era facultativo. No total, havia 36 opções de obras, selecionadas previamente pela prefeitura e pelas associações ligadas ao processo de OP. O processo de orçamento participativo convencional, ou não digital, também ocorreu no município, concomitantemente (SAMPAIO et al., 2010).

Para evitar exclusão digital no projeto, a prefeitura disponibilizou quiosques de votação em pontos da cidade – como sedes de associações, cooperativas e escolas (NABUCO et al., 2009). Ao final, o OPD de 2006 de Belo Horizonte alcançou 172.938 participantes, o que representou em torno de 10% do eleitorado da cidade e um número cinco vezes maior de participantes em comparação ao OP presencial do mesmo ano (SAMPAIO et al., 2010).

A experiência de orçamento participativo digital de Belo Horizonte foi pioneira na utilização de ferramentas de tecnologia de informação. Segundo o *site* da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (REDEOPBRASIL), no ano de 2015, 21 municípios no Brasil planejaram utilizar diferentes versões do OPD. São eles: Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Canoas (RS), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Santos (SP), Guarulhos (SP), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Vitória da Conquista (BA), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Curitiba (PR), Recife (PE), Goiânia (GO), Maceió (AL), Natal (RN), João Pessoa (PB), Cuiabá (MT), Vitória (ES).

## **2.5 Desenho institucional**

Um ponto de intersecção entre a teoria democrática e o orçamento participativo apresenta-se na forma do desenho institucional. A questão trata da metodologia utilizada para promover a participação popular no processo de manifestação da

democracia participava, por meio da escolha de prioridades para o gasto público. O desenho institucional refere-se, justamente, ao formato da participação (AVRITZER, 2008).

A hipótese defendida pelos autores que argumentam sobre a importância do desenho institucional é a de que o formato de participação dos atores sociais no orçamento participativo é capaz de influenciar as ações tomadas por estes atores. Neste sentido, argumenta-se que é necessário haver a precaução por parte de quem desenha a implementação dessa forma de participação popular, de modo a considerar o compromisso e a capacidade de compreensão das pessoas comuns para que o processo tenha um formato participativo (FUNG; WRIGHT, 2001; FUNG, 2012).

A discussão do desenho institucional é objeto de estudo de autores que tratam da democracia participativa. Dentro deste estudo, ressalta-se que características definidas pelas instituições – como as regras de participação, os critérios de participação, o espaço físico destinado à participação e as normas que viabilizam a existência do processo – impactam a experiência dos atores (LUCHMANN, 2011; AVRITZER, 2008; SAMPAIO, 2012).

O formato do desenho institucional da participação ganhou destaque na literatura como um dos requisitos principais para o sucesso do orçamento participativo. A escolha do desenho a ser utilizado é fundamental não só para a implementação, mas também para o sucesso e a continuidade de uma instituição participativa.

Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 19).

Dentro deste debate, Avritzer considera a importância da “maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (Ibid, p.5).

Os desenhos institucionais podem ser inclusivos ou não inclusivos; são considerados inclusivos quando promovem a participação e a articulação da sociedade civil. O desempenho das políticas públicas de participação está relacionado aos cuidados na elaboração dos desenhos dessas políticas, que manifestam a vontade do

gestor público de implementar, efetivamente, uma política que obtenha um resultado efetivo.

No seu renomado trabalho sobre formas de participação, Fung (2006) destaca três dimensões para avaliar mecanismos de decisão pública. O autor elabora uma analogia ao cubo da democracia – espaço tridimensional no qual mecanismos participativos podem ser localizados. A primeira dimensão refere-se a quem participa e aos critérios de seleção dos participantes. A segunda dimensão identifica o modo como os participantes participam; refere-se à especificação de como os participantes trocam informações e fazem decisões. A terceira descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas, ou ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa, revelando a importância da participação. A discussão sobre desenho institucional relaciona-se com todas estas dimensões discutidas por Fung.

### 2.5.1 Modelos de desenhos institucionais de participação

Quando analisados os orçamentos participativos, observam-se diferentes formatos de desenhos institucionais. Para Mansbridge et al. (2012), é possível organizar os modelos de participação pública em três grandes grupos: o formato clássico, de baixo para cima; o modelo de partilha de poder; e o modelo de mera ratificação, conforme apresentado na figura 9, a seguir.

Figura 9 – Modelos de participação

De baixo para cima	Partilha do poder	Ratificação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação de atores sociais é aberta e livre;</li> <li>• Gera mecanismos de representação da sociedade por meio da participação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresenta representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterizado por existir para cumprir uma formalidade, sem a efetiva participação popular.</li> </ul>

Fonte: Elaboração da autora, baseada em Mansbridge (2012).

O formato clássico de desenho institucional do orçamento participativo, segundo a denominação da literatura, é o desenho participativo de baixo para cima

(MANSBRIDGE et al., 2012; FUNG et al., 2003). Nele, a forma de entrada e a participação de atores sociais é aberta e livre. Desta forma, o desenho é capaz de proporcionar uma dinâmica que gera mecanismos de representação da sociedade por meio da participação. Este é o formato ideal de um modelo de participação pública, por isso denominado modelo clássico. As características deste desenho institucional permitem a livre participação dos cidadãos, de acordo com o seu desenho de participar, o que atribui ao modelo um caráter mais democrático (LUCHMANN, 2015). Modelos como este fortalecem a democracia participativa, já que facilitam e incentivam a participação cidadã. Para a real caracterização deste modelo, é preciso identificar que a iniciativa da participação parta da população; por isso o modelo é denominado de baixo para cima (UGARTE, 2004).

O segundo modelo que se apresenta é aquele no qual os desenhos institucionais de partilha do poder são constituídos pelo Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Este é o modelo mais amplamente identificado nas estruturas dos desenhos institucionais das instituições participativas organizadas por entes estatais. Neste modelo, estão representadas as formas de participação nas quais existe um espaço para a barganha e a construção de preferências por parte da sociedade – além do aspecto técnico quanto à viabilidade da execução de atividades, por parte dos representantes do estado (TAVARES, 2009). Este modelo também representa um fortalecimento da democracia participativa, na medida em que a participação cidadã contribui para o processo de tomada de decisão (MANSBRIDGE et al., 2012).

Destaca-se um terceiro modelo, o qual engloba todas as formas de participação que ocorrem apenas para cumprir formalidades, sem nenhuma efetiva alteração na realidade vivida pelos atores da sociedade civil que participam do processo “participativo”. Neste modelo, não se observa a participação efetiva, ou seja, a participação carece de efetividade (MANSBRIDGE et al., 2012). Como exemplo, observa-se a obrigatoriedade das audiências públicas para o orçamento público que, em muitos estados e municípios, é constituído por meio de desenhos institucionais de ratificação, sem efetiva participação dos cidadãos no processo de elaboração das propostas (AVRITZER, 2008).

Esses desenhos variam “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, p.44, 2008). Entende-se que incentivos institucionais, como a legislação, podem influenciar a intenção dos atores políticos ao elaborarem o desenho institucional das instituições participativas. Esses desenhos, por sua vez, influenciam a capacidade de os atores sociais participarem de maneira efetiva ou não; desenhos institucionais mais participativos fortalecem a democracia participativa e incentivam a participação dos atores da sociedade civil (LUCHMANN, 2011; AVRITZER, 2008; MANSBRIDGE et al., 2012; FUNG, 2006).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Método geral e abordagem metodológica**

A pesquisa proposta tem como objetivo utilizar a perspectiva teórica do cubo da democracia para analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil (estados e municípios), no ano de 2015, como ferramenta de participação popular, visando retratar e compreender sua implementação. O pressuposto científico é de que este processo de implementação do OPD tem sido realizado de maneira distinta nos diferentes municípios brasileiros e, por esse motivo, cada implementação do OPD apresenta as suas peculiaridades, além de vantagens e desvantagens distintas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa. As características comuns às pesquisas qualitativas são as intenções de analisar o mundo fora do ambiente controlado de um laboratório e entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais a partir do cerne do acontecimento do fenômeno (FLICK, 2009).

Creswell (2010) destaca que é importante mencionar as características básicas dos estudos qualitativos. Nesse sentido, Zanella (2009, p.75) afirma que esses estudos se fundamentam

principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

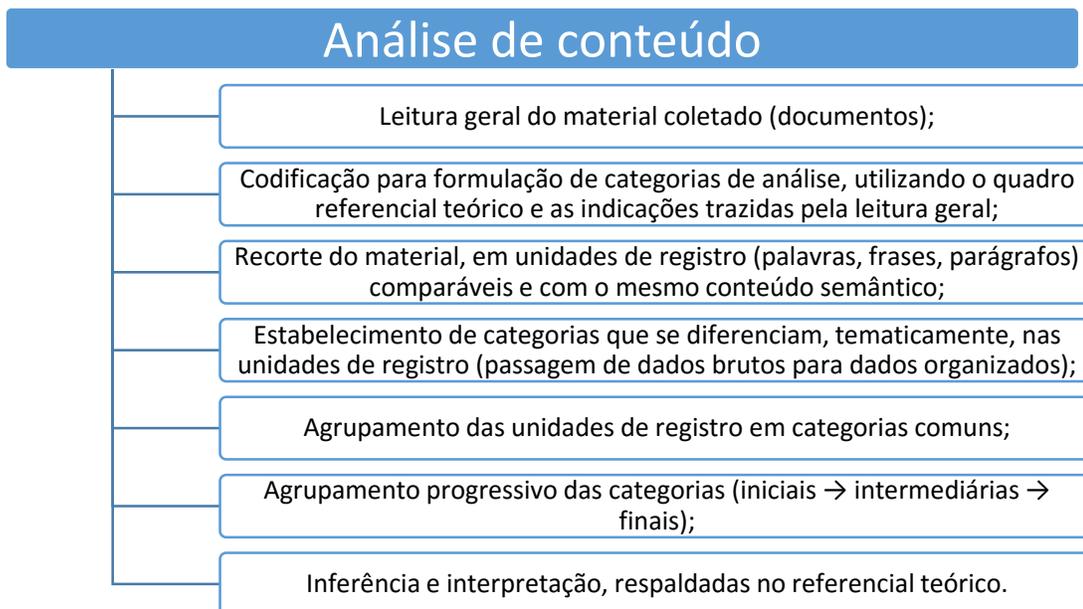
Historicamente, as pesquisas qualitativas começaram a ser produzidas para estudos de sociologia e antropologia, no século XIX; no entanto, somente nos últimos 50 anos esse método conquistou reconhecimento em outros ramos, entre eles os de psicologia, educação e administração (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Quanto à sua natureza, esta é uma pesquisa aplicada, já que utiliza pesquisas básicas como fonte de conhecimento para resolver problemas relacionados a aplicações concretas. A pesquisa é descritiva, por tratar de construir um diagnóstico descritivo e minucioso sobre a experiência do OPD no Brasil em 2015, utilizando o conhecimento dos processos de como esta política pública foi implementada em cada município e analisando as situações e os fenômenos que determinam as características dos OPDs, conforme interpretação baseada no referencial teórico (CRESWELL, 2010).

A presente pesquisa utiliza o método de análise de conteúdo, popularizado por Bardin (2011). O autor ressalta a necessidade de rigor na aplicação da análise de conteúdo para que seja possível ultrapassar as incertezas e alcançar o que se questiona. Em sua obra mais citada por estudos de administração, Bardin (2011) propõe etapas para a aplicação dessa técnica. Essas etapas são organizadas em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Inicialmente, na pré-análise, o objetivo é sistematizar as ideias iniciais, pondo-as em um quadro referencial teórico e estabelecendo indicadores para a interpretação das informações coletadas. Para a elaboração do quadro, é importante ler, compreender e sintetizar os conceitos teóricos a serem utilizados, além da leitura do material a ser investigado. Essa sistematização conduzirá o pesquisador nas próximas operações de análise. O método de análise de conteúdo foi realizado seguindo uma estrutura rígida de etapas, detalhadas na figura 10, abaixo.

Figura 10 – Etapas da análise de conteúdo



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Silva e Fossá (2015).

Para Creswell (2010, p.35), “o pesquisador não apenas seleciona um estudo quantitativo, qualitativo ou de método misto para conduzir, também decide sobre um tipo de estudo dentro destas três escolhas”. Portanto, para trazer mais clareza quanto às decisões tomadas para a realização desta pesquisa, foi elaborado o quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Classificação da pesquisa quanto à forma, aos fins, aos procedimentos e instrumentos, conforme objetivo geral.

<b>Objetivo geral</b>	<b>Quanto à abordagem</b>	<b>Quanto aos fins</b>	<b>Quanto aos procedimentos</b>	<b>Quanto aos tipos de instrumentos</b>
Analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, no ano de 2015, na perspectiva teórica do cubo da democracia.	Método qualitativo	Descritiva	Documental	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos fins, a pesquisa é do tipo descritiva por expor características de uma população. As pesquisas descritivas têm essa característica de apresentar, como objetivo primordial, a descrição das características de alguma determinada população

ou fenômeno. O fenômeno analisado, nesta dissertação, são os modelos de orçamento participativo das entidades subnacionais (estados e municípios) do Brasil em 2015. Neste estudo, essas características foram identificadas na perspectiva do cubo da democracia.

Quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo documental. Foram utilizados os relatórios técnicos do orçamento participativo produzidos pelas entidades subnacionais, as atas de assembleias públicas, as descrições e divulgações do processo de OPD disponibilizadas nas plataformas de participação digital e as entradas de participação dos cidadãos nos fóruns de debate.

No quadro 2, abaixo, é possível visualizar melhor a classificação das abordagens utilizadas para a realização de cada objetivo específico deste trabalho.

Quadro 2 – Classificação da pesquisa quanto à forma, aos fins, aos procedimentos e instrumentos, conforme objetivos específicos.

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Quanto à abordagem</b>	<b>Quanto aos fins</b>	<b>Quanto aos procedimentos</b>	<b>Quanto aos tipos de instrumentos e procedimentos</b>
I) Identificar as entidades subnacionais do Brasil que implementaram o orçamento participativo digital no ano de 2015.	Método qualitativo	Exploratória	Documental	Técnica <i>snowball</i> , questionário
II) Descrever o processo de participação no orçamento participativo digital das entidades subnacionais que o implantaram no ano de 2015 e no município de Porto Velho (Rondônia).	Método qualitativo	Descritiva	Documental e entrevista	Relatórios, documentos oficiais, plataforma digital e entrevistas
III) Identificar as dimensões de participação do cubo da democracia no OPD nas entidades subnacionais, a fim de analisar a congruência teórica empírica e construir sugestões para implementação de orçamento participativo	Método qualitativo	Descritiva	Documental	Análise de conteúdo

digital no município de Porto Velho.				
--------------------------------------	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos fins, o primeiro objetivo específico deste trabalho tem a finalidade de identificar quais as entidades subnacionais do Brasil que implementaram o OPD no ano de 2015, o que caracteriza a sua natureza exploratória.

Em relação aos procedimentos, a técnica documental foi complementada pela abordagem de entrevista com servidor da Secretaria de Planejamento Municipal, responsável pela pasta.

### 3.2 População e amostra

População é o conjunto de todos os elementos que têm em comum alguma característica de interesse para o estudo em questão. Neste caso, como o objeto de estudo são os modelos de OPD implementados no Brasil em 2015, a população são todos os municípios que adotaram esta prática. Para compreender este fenômeno em sua totalidade, o ideal seria realizar um censo – que ocorre quando toda a população é pesquisada –, e não considerar, apenas, uma amostra desta população.

O tempo disponível para a efetivação desta pesquisa e o tamanho da população, entretanto, são obstáculos para a realização do censo. O tempo de realização da pesquisa está condicionado ao tempo normal de integralização do Mestrado no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração da Universidade Federal de Rondônia, que é de 30 meses. Já o tamanho da população em potencial está condicionado ao número de municípios brasileiros: segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2015, o Brasil estava dividido em 5.570 municípios (CIDADES, 2015).

O escopo desta pesquisa compreende a análise de todas as entidades subnacionais brasileiras que realizaram o OPD no ano de 2015. Para isso, inicialmente, em razão da natureza digital do objeto analisado, foram utilizados os dois maiores principais motores de buscas da internet – *Google* e *Bing* – para selecionar notícias sobre prefeituras e governos estaduais que realizaram alguma forma de participação

digital na elaboração de suas leis orçamentárias no ano de 2015. As palavras chaves utilizadas nessa fase foram: “orçamento participativo digital 2015”, “participação eletrônica”, “participação digital”, “participação *on-line*”, “orçamento *on-line*”, “OPD prefeitura”. Com isso, alguns municípios e estados que pretendiam utilizar a plataforma digital para realizar o orçamento participativo foram identificados. Esse processo será referenciado, daqui para frente, como “pesquisa em buscadores”.

Em seguida, utilizou-se a técnica *snowball*; as entidades subnacionais identificadas na pesquisa em buscadores foram contatadas por meio de correio eletrônico e *sites* de acesso à informação, solicitando que indicassem outros municípios os quais, eventualmente, também utilizariam a plataforma digital na elaboração da lei orçamentária. O ciclo de indicações, seguido por uma nova rodada de questionários enviados aos municípios indicados, foi repetido até que não houvesse mais a indicação de novos municípios que não constassem da amostra da pesquisa, levando ao efeito denominado bola de neve (FLICK, 2009). Esse processo será referenciado, daqui em diante, como “técnica *snowball*”.

A essa amostra, foi enviado, por correio eletrônico, o questionário que se segue no Apêndice A (à página 106). A figura 11 representa o processo de amostragem descrito nesta seção.

Figura 11 – Processo de amostragem.



Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3 Procedimentos para coleta e análise de dados

A técnica de coleta de dados desta pesquisa é documental e utiliza dados secundários. A pesquisa documental examina materiais que ainda não foram analisados, buscando identificar evidências, interpretações e informações complementares. No caso desta pesquisa, os documentos analisados foram documentos oficiais produzidos pelas entidades subnacionais que implementaram o orçamento participativo digital no Brasil em 2015 (FLICK, 2009).

A coleta foi realizada de duas formas: por meio do pedido de acesso à informação e do acesso direto aos documentos publicados nos *sites* oficiais que serviram de plataforma para a realização do OPD.

A primeira etapa da pesquisa tem como objetivo identificar a efetiva implementação do OPD, apontando quais municípios brasileiros implementaram esse sistema de participação popular no ano de 2015.

A partir da lista de entidades que pretendiam implementar o orçamento participativo digital, foi enviado, a cada entidade subnacional da amostra, um questionário (Apêndice A) – elaborado a fim de identificar as dimensões do cubo da

democracia de Fung (2006). A análise das respostas do questionário permitiu verificar se houve a implementação ou não do OPD.

Após a identificação dos estados e municípios que implementaram o OPD, foram analisados os relatórios técnicos e documentos oficiais que regulamentam o formato do orçamento participativo. Para cada unidade identificada, elaborou-se uma análise descritiva.

Na segunda etapa da pesquisa, buscou-se descrever o processo de participação no OPD dos municípios que fizeram a implantação do mesmo no ano de 2015. Para isso, relatórios técnicos e documentos oficiais coletados nos *sítes* oficiais foram analisados, a fim de compreender o desenho institucional do processo de participação adotado e descrever cada uma de suas etapas.

A terceira etapa do trabalho consistiu em verificar a posição do processo de OPD das entidades analisadas em cada dimensão de participação do cubo da democracia de Fung (2006), a fim de identificar congruências e divergências teóricas empíricas. A análise realizada visa evidenciar aproximações e distanciamentos em cada dimensão do cubo da democracia, destacando diferenças e semelhanças entre os modelos implementados e ressaltando seus pontos de convergência com o arcabouço teórico levantado. Nessa etapa, a técnica de análise de conteúdo foi utilizada (BARDIN, 2011), com o auxílio da ferramenta ATLAS TI 5.2 – desenvolvida para a análise de dados qualitativos e que simplifica o gerenciamento das informações codificadas para que o pesquisador possa interpretá-las.

Segundo Bardin (2011, p.117), as categorias são grandes grupos compostos por subcategorias, ou variáveis. Cada variável possui a sua definição e é composta por uma unidade de registro. O agrupamento das categorias por meio de características comuns auxilia a realizar inferências. As categorias e variáveis de análise utilizadas nesta pesquisa estão descritas no quadro 3, abaixo:

Quadro 3 - Análise das dimensões do cubo da democracia no OPD

<b>Categoria</b>	<b>Variável</b>	<b>Definição constitutiva</b>	<b>Fonte</b>
Participantes	Administradores especializados	Pessoal especializado, capacitado, servidores públicos ou consultores.	Relatórios oficiais, atas, <i>sítes</i> de OPD.
	Representantes	Representantes de conselhos ou	

	eleitos	políticos eleitos.	
	Profissionais interessados	Profissionais credenciados, pessoal com conhecimento na área.	
	Leigos interessados	Dedicam tempo e participação parcial. Nem todos os presentes estão participando.	
	Seleção aleatória	Selecionado entre a população.	
	Recrutamento Seletivo	Recrutado por seus atributos técnicos ou políticos.	
	Auto-seleção	Autodirigido, pessoas interessadas.	
	Esfera pública difusa	Aberto a todos os indivíduos.	
Comunicação e decisão	Ouvinte ou mero espectador	O participante não tem direito de se expressar.	Fórum de debate
	Expressar preferências	Manifestação de preferências.	
	Desenvolver preferências	Debate e o desenvolvimento de ideias. Processo de aprendizagem.	
	Agregar e barganhar	Anseios e preferências individuais.	
	Deliberar e negociar	Construção de novas opções.	
	Implantar técnica e perícia	Auxiliado por profissionais que mediam a solução de problemas.	
Autoridade e poder	Benefícios pessoais	Há benefício pessoal, porém a participação ocorre sem influência da ação do participante.	Relatórios oficiais, atas, sites de OPD, fórum de debate e a Lei Orçamentária Anual.
	Influência comunicativa	Há mecanismo por meio do qual o participante exerce um certo domínio sobre a condução da coisa pública.	
	Informar e consultar	Aconselhamento de autoridades em fóruns participativos.	
	Co-governança	União entre participantes e agentes públicos.	
	Autoridade direta	Força direta das decisões tomadas.	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Fung (2006).

As categorias utilizadas na codificação advêm da teoria do cubo da democracia: “participantes”, “comunicação e decisão” e “autoridade e poder”. As variáveis identificadas pertencem a estas categorias e representam uma gradação dentro da definição teórica de cada dimensão, partindo do menos participativo para o mais participativo.

Ao final do processo, os dados são dispostos num quadro, apresentando sua classificação conforme a gradação de mais a menos participativo, segundo o cubo da

democracia. Por fim, os resultados da pesquisa foram discutidos com base no referencial teórico apresentado.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa são apresentados neste capítulo, dividido em três seções. Na primeira seção, discutem-se as entidades subnacionais brasileiras que realizaram o orçamento participativo digital em 2015. Na segunda seção, analisam-se os documentos oficiais das entidades subnacionais e, a partir da interpretação destas leituras, descrevem-se os modelos utilizados por estas entidades; descreveu-se, também, o modelo implementado no município de Porto Velho. Na terceira seção, são apresentados os resultados da identificação das dimensões de participação do cubo da democracia no OPD nas entidades subnacionais analisadas; verificou-se, também, a congruência teórica empírica da prática com a teoria. Ao final da sessão, indicam-se sugestões para implementar o OPD no município de Porto Velho, de forma a recomendar um modelo viável e altamente participativo.

### 4.1 Entidades subnacionais brasileiras que realizaram o OPD em 2015

A primeira etapa de investigação deu-se por meio da identificação de quais entidades subnacionais realizaram o orçamento participativo digital no ano de 2015.

A pesquisa em buscadores permitiu identificar 21 municípios que manifestaram a intenção de fazer o OPD em 2015: Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Canoas (RS), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Santos (SP), Guarulhos (SP), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Vitória da Conquista (BA), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Curitiba (PR), Recife (PE), Goiânia (GO), Maceió (AL), Natal (RN), João Pessoa (PB), Cuiabá (MT) e Vitória (ES).

O uso da técnica *snowball* nos fez incluir, nessa lista, outros 16 municípios: Aracaju (SE), Boa Vista (RR), Campo Grande (MS), Florianópolis (SC), Macapá (AP), Recife (PE), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), São Luiz (MA), Teresina (PI), Mateus Leme (RS), Esteio (RS), Embu das Artes (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Santo André (SP). Além disso, foram incluídos, na amostra, todos os 27 estados da federação.

O resultado dessa etapa foi a identificação de que apenas o município de São Paulo e o Estado do Rio Grande do Sul realizaram a efetiva implementação do OPD no ano de 2015.

#### **4.2 Dos orçamentos das entidades subnacionais analisadas**

Nesta seção, discute-se como ocorreu a participação em cada uma das entidades subnacionais que aplicaram o orçamento participativo digital em 2015. Considerando os aspectos históricos e a análise dos fatos levantados, desenvolveu-se uma narrativa para descrever o processo de implementação do OPD no município de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul. Também nesta parte, descreve-se formato do orçamento participativo de Porto Velho em 2015; este último foi um orçamento participativo convencional, não digital – porém, apresentou mudanças no desenho institucional da participação em relação ao que vinha sendo feito nos últimos anos na capital de Rondônia.

Um dos principais obstáculos para implementação do OPD é a logística necessária para que a coleta de dados seja eficiente e atinja sua finalidade precípua: servir de catalizador das opiniões da coletividade em um primeiro momento e, posteriormente, transformar-se em interlocutor dessa demanda global para que ela seja entendida e, em alguns casos, considerada pela governança.

No entanto, os administradores públicos têm, à sua disposição, diversos instrumentos para realizar essa coleta de dados. O alcance de tecnologias que podem auxiliar o debate público e, principalmente, uma maior participação popular nas tomadas de decisões governamentais é significativo, a ponto de determinar expressivamente o grau de participação popular.

Dutra e Benevides (2001) expõem a ideia da tendência de ampliação do uso das novas tecnologias, o que acarretaria uma expansão na arena de discussão pública, uma vez que mais atores seriam chamados ao processo participativo. Segundo eles:

A informatização, a ciência e a tecnologia podem ser postas a serviço da democracia, possibilitando que muito mais pessoas participem intensamente do processo, independente de estarem ou não no local da assembleia. (DUTRA; BENEVIDES, 2001, p.35).

Diante disso, os gestores que implementaram o OPD em 2015 demonstram clara iniciativa no uso de ferramentas tecnológicas, com o objetivo de ampliar a acessibilidade do cidadão nas tomadas de decisões públicas; merecem, portanto, uma análise detalhada dos métodos tecnológicos utilizados para implementar o OPD, a seguir.

#### 4.2.1 Município de São Paulo

A cidade de São Paulo organiza o orçamento participativo tradicional desde o ano de 2001. Neste modelo, assembleias públicas distritais eram convocadas para encaminhar sugestões a respeito da prioridade de obras e serviços nas áreas de educação e saúde. Para supervisionar as propostas levantadas nas assembleias, eram eleitos delegados distritais, os quais passavam a acompanhar o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Em 2014, a municipalidade implementou uma plataforma digital denominada “Planeja Sampa” como parte de uma iniciativa designada por “Governo Aberto”, instituída pelo Decreto n.º 54.794, de 28 de janeiro de 2014, que propõe uma nova forma de orientação para realizar as políticas públicas com base em quatro eixos principais: TECNOLOGIA, PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA e INTEGRIDADE.

O Decreto n.º 54.837, de 13 de fevereiro de 2016, criou o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) que tem, entre suas atribuições, propor diretrizes para a elaboração da proposta do Programa de Metas, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O CPOP também ficou responsável por propor metodologias para o processo de participação da sociedade civil na discussão e na elaboração da proposta do Programa de Metas, do PPA, da LDO e da LOA.

Quanto à sua composição, o CPOP é formado por 13 representantes do poder público municipal, 64 representantes territoriais dos Conselhos Participativos Municipais (eleitos pelos Conselhos Participativos Municipais de cada subprefeitura), 27 representantes temáticos eleitos pelos conselhos temáticos já existentes no município e

dois representantes temáticos da sociedade civil escolhidos por critérios definidos pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

O processo de participação implementado no ano de 2015 consistiu, basicamente, de duas etapas: as audiências públicas e a votação em áreas prioritárias. As audiências públicas foram realizadas tanto presencialmente quanto pela participação na plataforma digital. A votação em áreas prioritárias ocorreu exclusivamente por meio do canal digital.

As audiências públicas tradicionais foram organizadas pelo CPOP e realizadas nos dias 18 e 25 de julho de 2015, nas 32 subprefeituras de São Paulo. A plataforma digital das audiências públicas ofereceu a opção de os cidadãos fazerem suas contribuições para o projeto de LOA 2016 pela internet, no período de 18 a 28 de julho de 2015.

Para participar das audiências públicas pelo canal digital, era preciso acessar a minuta de participação, disponível por meio da plataforma (<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br>), onde era possível visualizar as 32 subprefeituras do município: Aricanduva / Vila Formosa; Butantã; Campo Limpo; Capela do Socorro; Casa Verde; Cidade Ademar; Cidade Tiradentes; Ermelino Matarazzo; Freguesia do Ó / Brasilândia; Guaianases; Ipiranga; Itaim Paulista; Itaquera; Jabaquara; Jaçanã / Tremembé; Lapa; M'Boi Mirim; Mooca; Parelheiros; Penha; Perus; Pinheiros; Pirituba / Jaraguá; Santana / Tucuruvi; Santo Amaro; São Mateus; São Miguel Paulista; Sapopemba; Sé; Vila Maria / Vila Guilherme; Vila Mariana e Vila Prudente.

Ao escolher uma ou mais subprefeituras com a qual o cidadão quisesse contribuir, um campo de cadastro do participante era aberto; o preenchimento de informações como nome, número de identidade (RG) ou número do registro nacional de estrangeiros (RNE) e endereço de *e-mail* era obrigatório.

Depois desta etapa, o cidadão poderia deixar sua proposta ou reivindicação de acordo com o tema de interesse. Os temas disponíveis na barra do menu são: Meio Ambiente; Infraestrutura Urbana; Habitação e Moradia; Saúde; Direitos Humanos; Subprefeituras; Mobilidade e Transporte; Transparência e Comunicação; Esporte; Lazer; Educação; Cultura; Planejamento, Orçamento e Finanças; Mulheres; Serviços e

Outros. A demanda do cidadão seria, então, disponibilizada para consulta por todos os demais participantes.

A figura 12, abaixo, apresenta o *layout* da tela da plataforma, através da qual era possível inscrever as propostas. Busca-se, com o uso desta figura, esclarecer como é possível que o cidadão participe do processo orçamentária do município de São Paulo por meio da submissão de propostas de destinação de recursos para a execução do gasto público.

Figura 12– Planeja Sampa: consulta pública.

**Plataforma Digital – Consulta Pública**

\* Campos obrigatórios.

**Vila Maria/Vila Guilherme**  
18 comentários - [deixe sua sugestão](#)

**Jabaquara**  
19 comentários - [deixe sua sugestão](#)

**Sé**  
17 comentários - [deixe sua sugestão](#)

**Sapopemba**  
17 comentários - [deixe sua sugestão](#)

**Itaim Paulista**  
21 comentários - [deixe sua sugestão](#)

**São Miguel Paulista**  
14 comentários - [deixe sua sugestão](#)

Nome \*

Email \*

RG/RNE \*

Tema \*

Por favor, selecione uma opção ▼

Detalhes do Projeto \*(até 140 caracteres)

Endereço \*

Complemento

Bairro

Não sou um robô  Não esquecer de validar essa caixa

Enviar

Fonte: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/>

Ao analisar os comentários feitos pelos cidadãos nas abas referentes a cada subprefeitura, é possível notar que houve a livre exposição de demandas sociais. Nota-se que os membros da população inscreveram propostas similares e complementares,

as quais refletem o desejo destes cidadãos e que puderam ser votadas por todos os participantes. Vejamos na figura 13, a seguir.

Figura 13– Planeja Sampa: fórum de participação.

27/07/2015 - LILIANE MARIN  
Tema: Saúde  
Origem: internet  
Detalhamento:  
IMPLANTAÇÃO DA UBS VILA MARIANA  
Localização do Projeto (Endereço)  
Distrito Administrativo Vila Mariana - Vila Mariana

---

27/07/2015 - Elaine Cristina Lopes  
Tema: Saúde  
Origem: internet  
Detalhamento:  
Abertura da UBS Vila Mariana no Distrito Administrativo Vila Mariana facilitando o acesso da população moradora aos demais serviços do SUS  
Localização do Projeto (Endereço)  
Distrito Administrativo Vila Mariana - Vila Mariana

---

27/07/2015 - Douglas Schneider Filho  
Tema: Saúde  
Origem: internet  
Detalhamento:  
Implantação da UBS Vila Mariana O Distrito Administrativo da Vila Mariana é um dos 3 únicos Distritos da cidade sem nenhuma UBS.  
Localização do Projeto (Endereço)  
Vila Mariana, Vila Mariana - Vila Mariana

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

Fonte: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/ploa-2016/>

O CPOP monitorou e compilou as propostas submetidas na plataforma e criou um cardápio de votação para o processo de participação, que definiu áreas prioritárias para o orçamento. A votação nessa etapa ocorreu entre 28 de julho e 30 de agosto de 2015. A votação chegou ao resultado exposto no quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Resultado da votação de áreas prioritárias no OPD de São Paulo.

Resultado da votação		
Área	Votos (%)	Votos (Qtd)
Unidades Habitacionais	25.53%	538
Coleta Seletiva	16.09%	339
Revitalização de Praças	15.80%	333
Calçadas	13.67%	288
Pavimentação	11.20%	236
Iluminação Pública	7.83%	165
Limpeza Urbana	5.55%	117
Regularização Fundiária	4.32%	91
Total	100.00%	2107

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado da plataforma digital disponível em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/ploa-2016/>

Com a votação, encerra-se a participação dos cidadãos na elaboração da proposta orçamentária. A partir daí, cabe ao CPOP e à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão sintetizar a proposta da LOA.

#### 4.2.2 Estado do Rio Grande do Sul

No Estado do Rio Grande de Sul, o orçamento participativo digital foi instituído pela Lei n.º 11.179, de 25 de junho de 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 2016); a mesma lei fixa os procedimentos para a realização da consulta.

Inicialmente, o poder executivo define e informa aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) parâmetros como o valor destinado aos investimentos para cada região e uma lista de tipos de investimentos que podem ser contemplados no orçamento participativo, além de indicar os valores unitários médios desses investimentos.

Existe um COREDE para cada uma das 28 regiões do estado: Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral, Médio-Alto Uruguai, Metropolitana-Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari.

Os COREDES estipularam datas de discussão, as quais ocorreram em três etapas: assembleia pública regional, assembleias municipais ou microrregionais e, finalmente, fóruns regionais.

Na primeira etapa, cada uma das 28 regiões se organiza para deliberar suas prioridades. A eleição é aberta e podem votar todos os cidadãos maiores de 16 anos. Nesse momento, também é eleita uma comissão regional, que acompanhará os delegados eleitos nas assembleias microrregionais.

Definidas as prioridades de cada região, inicia-se a fase das chamadas assembleias públicas municipais, que são organizadas pelos Conselhos Municipais de

Desenvolvimento (COMUDEs) em parceria com os COREDEs. Nessas assembleias, os cidadãos podem propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional. Esses representantes são chamados de delegados. É eleito um delegado por 30 pessoas presentes em cada assembleia municipal; assim, a efetiva presença nas assembleias determina o número de delegados que cada município terá na próxima etapa.

Os fóruns regionais da consulta popular são constituídos pela assembleia do COREDE da região, pela comissão regional escolhida na primeira etapa (a assembleia pública regional) e pelos delegados eleitos nas assembleias municipais, tendo cada delegado direito a um voto. Em assembleia pública, o fórum regional estabelece a demanda que constará da cédula de votação da próxima etapa.

Na fase final do ciclo, os eleitores podem votar – por meio de cédulas de votação regional disponibilizadas nos encontros – em ações ou programas prioritários para cada região, que serão encaminhados para constar no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

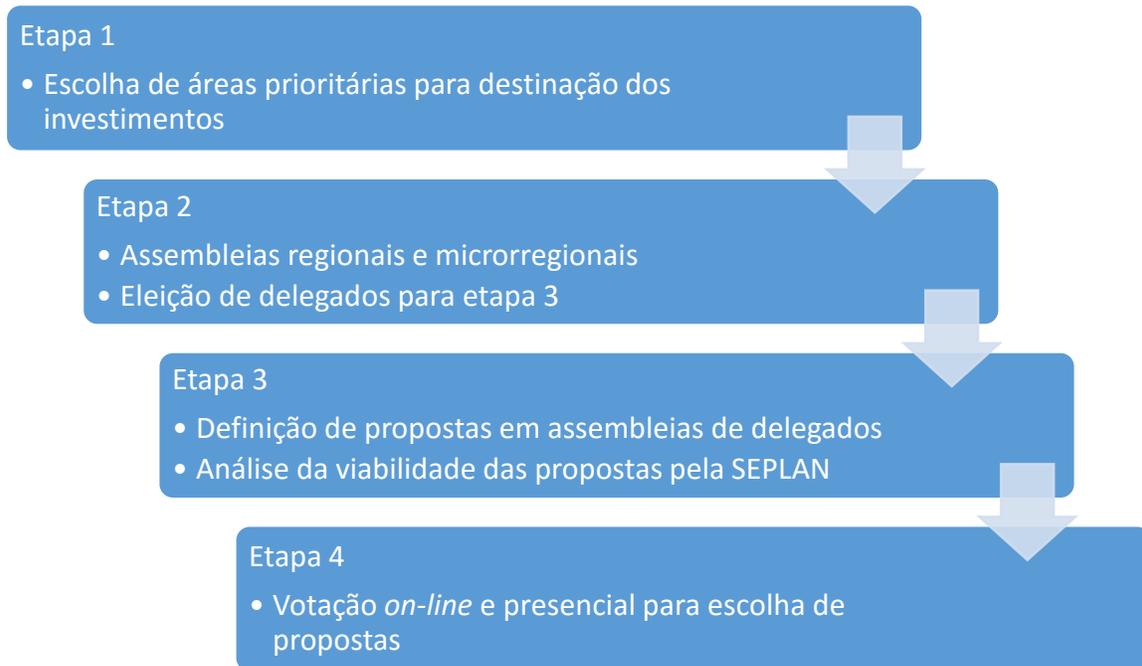
No ano de 2015, concomitantemente à votação presencial em que as cédulas foram utilizadas, realizou-se a votação pela internet, no *site* da Consulta Popular (<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>) – disponibilizado ininterruptamente das 7h às 23h59min do dia 19 de agosto – e, ainda, em pontos de votação dispostos pela Coordenação Municipal, nos quais foram disponibilizados dispositivos móveis, como *tablets* e *smartphones*, que continham o aplicativo da votação, desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado Rio Grande do Sul (PROCERGS).

Para a realização da votação *on-line*, foi preciso apresentar o número do título de eleitor; caso o cidadão não o tivesse à mão, poderia consultá-lo diretamente no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), disponibilizado no mesmo ambiente de votação. Desse modo, o eleitor só poderia votar uma vez, já que era gerado um código contendo o número do título de eleitor.

Os cidadãos tiveram, assim, a opção de votar em até quatro demandas incluídas na cédula de votação, sendo: a) uma demanda na área da saúde; b) uma demanda na área da educação básica, profissional ou técnica; e c) duas demandas nas demais

áreas. Resumidamente, podemos expressar o processo participativo em etapas, conforme apresentado na figura 14, a seguir.

Figura 14 – Etapas do OPD no Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora.

O desenho institucional do modelo de participação do orçamento participativo do Rio Grande do Sul apresenta múltiplas tentativas de estreitamento com as tecnologias disponíveis para a inclusão do cidadão no processo de elaboração e monitoramento do orçamento público estadual.

#### 4.2.3 Município de Porto Velho

No ano de 2005, a Lei Complementar nº 214/2005 criou o Departamento de Planejamento Participativo (DPP), uma unidade administrativa subordinada à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEMPGA) do município de Porto Velho. A primeira grande tarefa do departamento foi organizar a construção do Plano Diretor do Município (PDM), documento utilizado como instrumento de orientação da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. O instrumento é

elaborado por uma equipe técnica; em sua elaboração, prevê-se a participação da população, que deve ser consultada por ocasião da construção das suas diretrizes e participar da retificação das decisões nele previstas.

A fim de capacitar a população para a efetiva participação na construção do PDM, foram organizados seminários ao longo do ano de 2005. O objetivo destes eventos foi sensibilizar a população para a importância de sua participação na construção do documento. Presidentes de bairros, fundações, associações, representantes das secretarias municipais e representantes dos distritos compuseram o público dos seminários – que, no entanto, foram abertos à participação de qualquer cidadão. Após cada um destes seminários, realizou-se uma pesquisa das reivindicações. O objetivo da pesquisa foi subsidiar o planejamento e as ações da prefeitura de forma prioritária a partir de indicadores que apontassem as deficiências mais urgentes observadas pelos moradores da cidade. Em outubro do mesmo ano, ocorreu a primeira audiência pública para tratar de orçamento público, que teve como objetivo sensibilizar a população sobre a importância do orçamento participativo; a audiência foi realizada na Zona Leste e contou com 85 participantes (SEMPLA, 2005).

Assim como foi feito nas audiências para a elaboração do Plano Diretor do Município, as experiências de orçamento participativo entre 2005 e 2013 foram marcadas pela coleta de informações sobre as demandas sociais junto à população, por meio de pesquisas de formato não estruturado e o registro das mesmas em relatórios. Apesar da vasta compilação de informações a partir da fala de populares, é possível notar – analisando os orçamentos das secretarias ao longo deste período – que a distribuição dos recursos municipais pouco se alterou com o passar dos anos, ocorrendo um crescimento proporcional ao aumento do montante de recursos disponível. Este fato indica uma priorização do crescimento vegetativo das instituições, em detrimento da priorização das demandas sociais como escolha de desenho institucional que determine a distribuição de recursos (SEMPLA, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013).

Se o crescimento vegetativo do montante de recursos disponíveis para a prefeitura é o fator que determina o aumento da fatia de recursos de cada secretaria, a priorizar a destinação de recursos aos programas orçamentários que atendam às

demandas sociais passa a ser uma decisão que ocorre, inteiramente, dentro do âmbito da gestão da secretaria. Há, portanto, pouco espaço para a negociação de prioridades municipais. Esse fato denota a pouca importância da participação popular na destinação de recursos públicos para fins específicos, já que o crescimento dos recursos de quase todas as secretarias cresce de maneira proporcional, sem considerar as prioridades levantadas no processo de coleta de participação da população.

Em fevereiro de 2014, começa a ocorrer uma série de audiências públicas nos bairros do município. A inovação neste exercício ocorre no formato do levantamento das informações das demandas sociais. Para a elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual de 2015, o processo de orçamento participativo do município de Porto Velho deu-se na forma de um questionário estruturado, com respostas em escala likert, aplicado de forma regionalizada ao longo do processo nas audiências públicas (SEMPLA, 2014). Além disso, a pauta das audiências públicas passou a conter não apenas as demandas para o exercício financeiro seguinte, mas também o levantamento das prioridades de gestão para o ano vigente, tais como a necessidade de aumentar a frequência da coleta de lixo ou a demanda pelo agendamento do serviço de poda e jardinagem nas áreas comuns. As prioridades de gestão levantadas foram organizadas pela SEMPLA e repassadas às demais secretarias em reuniões periódicas mensais (ELARRAT, 2015).

O questionário estruturado aplicado nas audiências públicas permitiu à população avaliar a prestação de serviços públicos por meio de 22 quesitos, com respostas em uma escala de “péssima”, “ruim”, “boa” “regular” e “excelente”. No mesmo questionário, as respostas são acompanhadas de um pequeno texto que descreve o que seria cada uma das opções. Por exemplo, para avaliar a coleta de lixo, as respostas no questionário incluem a seguinte descrição: “PÉSSIMA. Não existe coleta e os moradores é que dão destino ao próprio lixo”; “RUIM. O lixo é recolhido sem regularidade e se acumula na frente das casas”; “REGULAR. Lixo recolhido conforme o cronograma, mas ainda apresenta algumas falhas”; “BOA. Lixo recolhido com regularidade. Coleta seletiva já foi iniciada” e “EXCELENTE. Coleta seletiva e sem qualquer atraso. Campanhas educacionais sistemáticas e de excelentes resultados” (SEMPLA, 2014).

Os 22 quesitos do questionário são: Coleta de Lixo; Limpeza Pública; Transporte Público; Calçadas; Iluminação Pública; Arborização; Praças; Placas Indicativas; Pavimentação; Escola; Saúde; Atendimento; Creche; Assistência; Mobilidade; Ciclovias; Feira; Drenagem; Sinalização; Esgoto; Geral e Porto Velho. O quesito “Geral” avalia os serviços da prefeitura, enquanto o quesito “Porto Velho” apresenta as seguintes opções de resposta: “PÉSSIMA. Porto Velho é uma cidade horrível e sem solução. Nunca vai ter jeito! Meu sonho é mudar daqui”; “RUIM. Porto Velho é uma cidade feia e suja. Vai demorar muito prá (sic) arrumar”; “REGULAR. Porto Velho tem muitas coisas bonitas mas não são cuidadas. Se tiver quem arrume, será uma bom lugar prá (sic) viver”; “BOA. Porto Velho é uma cidade agradável para se viver. Tem bons serviços e boa infraestrutura. Gosto do que ela oferece” e “EXCELENTE. Porto Velho é uma cidade encantadora. Precisa de que as pessoas que moram aqui acreditem nela. Se nos unirmos ela se torna maravilhosa” (SEMPLA, 2014).

Por meio da avaliação da qualidade de gestão, foi criado um indicador para identificar quais quesitos mais influenciaram a avaliação geral da gestão. A intenção, aqui, é identificar o peso que os residentes atribuem a cada quesito. Por exemplo, o quesito Ciclovias pode estar mal avaliado, considerado “ruim” ou mesmo “péssimo”, enquanto a avaliação Geral está bem avaliada, indicando que a Ciclovias não é algo particularmente importante para quem avaliou os dois quesitos (SEMPLA, 2014). Este critério permitiu identificar não somente a avaliação geral de cada quesito, mas também o peso deste quesito na avaliação geral da gestão pública municipal, fator crucial para a priorização das demandas sociais.

As audiências públicas foram organizadas nos bairros do município; os participantes que responderam ao questionário foram convidados a avaliar a região onde moram. Essa informação está contida no banco de dados, que traz, além do bairro, a região onde o dado foi coletado. O desenvolvimento desta nova engenharia de participação levou à construção de um banco de dados coletados sistematicamente nas quatro regiões do município – Zona Norte, Zona Sul, Zona Leste e Centro. Este banco de dados foi utilizado como critério para distribuição de 50% dos recursos de investimento do orçamento governamental anual. O critério de priorização aplicado no município garantiu que cada secretaria e cada região do município recebesse uma

parcela deste recurso, destinado a satisfazer as demandas levantadas no processo de orçamento participativo (ELARRAT, 2015).

De modo complementar, sempre que a demanda social pudesse ser sanada sem gasto público adicional – como a necessidade de podar a vegetação de algum terreno baldio –, esta reivindicação pública foi repassada à secretaria municipal competente em reunião mensal entre os secretários do município. Para acompanhar a realização de serviços como este, foi formalizado um grupo de representantes das demandas no bairro, escolhidos na ocasião da audiência pública; estes indivíduos mantêm um contato direto com os gestores da SEMPLA e têm a função de acompanhar o adimplemento da prestação do serviço que os gestores públicos se comprometeram a cumprir (ELARRAT, 2015).

Ao final do processo de coleta de dados para a formulação da proposta orçamentária para o ano seguinte, foi realizada uma audiência pública para informar à população os resultados da seleção de prioridades entre as demandas sociais levantadas (ELARRAT, 2015).

O orçamento participativo é, portanto, uma instituição presente dentro da gestão pública do município de Porto Velho. Observa-se, inclusive, a existência de um setor dentro da SEMPLA que se dedica a gerir, especificamente, o orçamento participativo. No entanto, até 2016, o município não implementou um sistema de consulta popular digital.

### **4.3 Orçamento participativo digital em 2015 e o modelo do cubo da democracia**

Nesta seção, apresentam-se os resultados do emprego da técnica de análise de conteúdo dos relatórios técnicos e documentos das entidades subnacionais que realizaram o orçamento participativo digital em 2015. Para tanto, foi utilizado o programa ATLAS TI 5.2 a fim de analisar um grande volume de documentos e neles identificar as dimensões da participação, de acordo com o referencial teórico do cubo da democracia. Nesta etapa, nos valem das categorias e das variáveis discutidas nos procedimentos metodológicos.

A apresentação dos resultados utiliza as dimensões de participação do cubo da democracia, com a finalidade de analisar a congruência teórica empírica das características das dimensões de participação observadas nas entidades analisadas. Também foi elaborado um quadro em que constam as características analisadas, além de sugestões de adequações para a implementação do OPD no município de Porto Velho. Tais sugestões se baseiam nas experiências do município de São Paulo e do Estado do Rio Grande do Sul, e têm como critério a aproximação do desenho institucional do modelo de participação destas entidades subnacionais com as características mais participativas das dimensões do cubo da democracia.

#### 4.3.1 Município de São Paulo

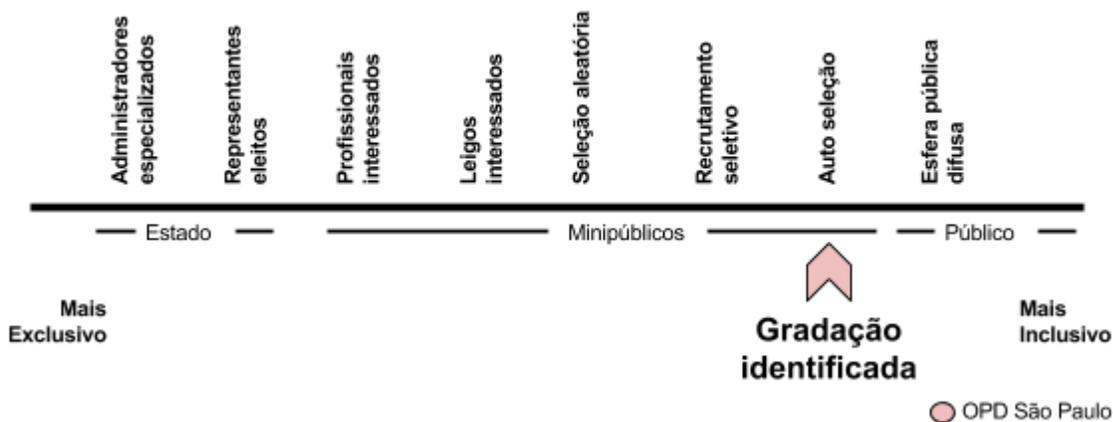
Para chegar aos resultados aqui discutidos, foram analisados os seguintes documentos: *site* da plataforma digital de consulta pública Planeja Sampa; Decreto nº 54.837/2014, que institui a criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP); regimento interno do CPOP; cadernos de colegiados e conselhos da cidade de São Paulo; apresentação da reunião integrada das comissões; apresentação de perfil de conselheiros(as) do CPOP; transcrição da audiência pública de M'Boi Mirim; transcrição da audiência pública da Lapa; transcrição da audiência pública de Jabaquara; transcrição da audiência pública de Cidade Ademar; transcrição da audiência pública de Guaianases; transcrição da audiência pública de Capela do Socorro; transcrição da audiência pública de Butantã; transcrição da audiência pública de Campo Limpo; transcrição da audiência pública de Vila Prudente; transcrição da audiência pública de Vila Mariana; transcrição da audiência pública de São Mateus; transcrição da audiência pública de São Miguel Paulista; transcrição da audiência pública de Santana/Tucuruvi; transcrição da audiência pública de Perus; transcrição da audiência pública de Penha; transcrição da audiência pública de Jaçanã/Tremembé; transcrição da audiência pública de Itaquerã ; transcrição da audiência pública de Itaim Paulista; transcrição da audiência pública de Ipiranga; transcrição da audiência pública de Freguesia do Ó/ Brasilândia; transcrição da audiência pública de Ermelino Matarazzo; transcrição da audiência pública de Cidade Tiradentes; transcrição da

audiência pública de Casa Verde; transcrição da audiência pública de Aricanduva/ Vila Formosa; ata da III reunião ordinária do CPOP; ata da audiência temática CPOP – Saúde, Assistência Social e Esporte; ata da audiência temática CPOP – Infraestrutura e Mobilidade Urbana; ata da audiência temática CPOP – Habitação; ata da audiência temática CPOP – Educação, Cultura e Trabalho e ata da reunião temática CPOP – Espaços Públicos e Igualdade para Cidadania. Todos estes documentos estão disponíveis na plataforma digital Planeja Sampa.

#### 4.3.1.1 Dimensão participantes

No referencial teórico, vimos que a dimensão participantes refere-se aos critérios de seleção de participantes no processo. Assim, a análise de conteúdo dos documentos referentes ao OPD da prefeitura de São Paulo mostrou que há poucas restrições para a seleção de participantes, o que caracteriza, nessa dimensão, a gradação “auto-seleção” – ou seja, trata-se de um processo de participação aberto à população em geral (FUNG, 2006). A figura 15, a seguir, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 15 – Dimensão participantes no OPD de São Paulo.



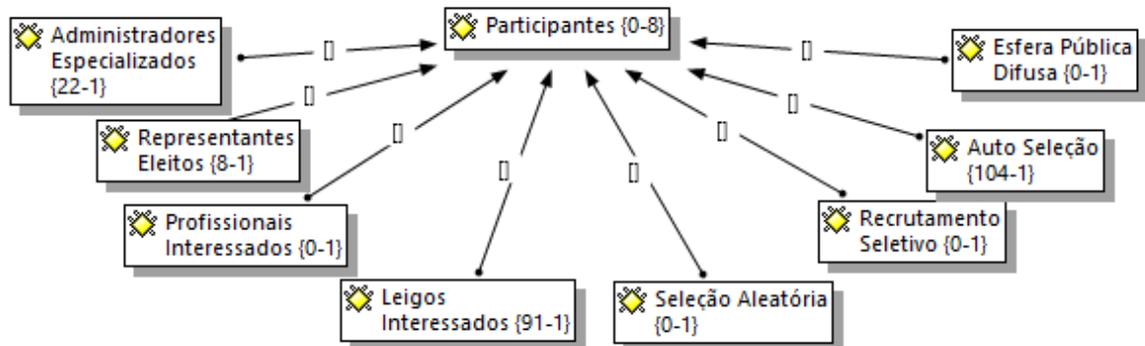
Fonte: Elaboração própria, baseada em Fung (2006)

Foram tratadas como evidências de auto-seleção questões como: “Nesta consulta pública, que é a PLATAFORMA DIGITAL das audiências públicas, os (as) cidadãos (ãs) podem fazer suas contribuições para o PLOA 2016 também pela Internet,

no período do dia 18 ao 28 de julho. Funciona de maneira muito simples: ao acessar a minuta, você visualizará a lista das 32 subprefeituras. Clique na(s) subprefeitura(s) em que deseja fazer suas contribuições, e preencha os campos solicitados com seu nome, RG/RNE e email (sic). Depois, basta escolher o tema de seu interesse na barra do menu, que está listado em ordem alfabética” (disponível em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/ploa-2016/>). A instrução contida na plataforma Planeja Sampa esclarece como o cidadão pode participar submetendo suas propostas pela via eletrônica; demonstra-se que a apresentação de novas propostas é uma ação de livre iniciativa dos cidadãos, que se auto-selecionam para desempenhar tal papel.

Todavia, evidências de outras formas de seleção de participantes nas diversas etapas do processo foram identificadas – como as gradações “administradores especializados”; “representantes eleitos”; “leigos interessados” e a já comentada “auto-seleção”. A figura 16, abaixo, resulta da análise feita pelo *software* ATLAS TI 5.2.

Figura 16 – Análise da dimensão participantes no OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora.

A exemplo da evidência da atuação dos administradores especializados, é possível citar: “As contribuições das audiências públicas e da plataforma digital serão sistematizadas conjuntamente, e encaminhadas para o Governo” (disponível em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/>). Isso caracteriza a atuação dos atores públicos como sintetizadores das propostas levantadas tanto nas audiências públicas presenciais quanto através da plataforma digital no processo de OPD de São

Paulo; eles são responsáveis pela análise de viabilidade e a consolidação das propostas apresentadas e apreciadas pelos cidadãos.

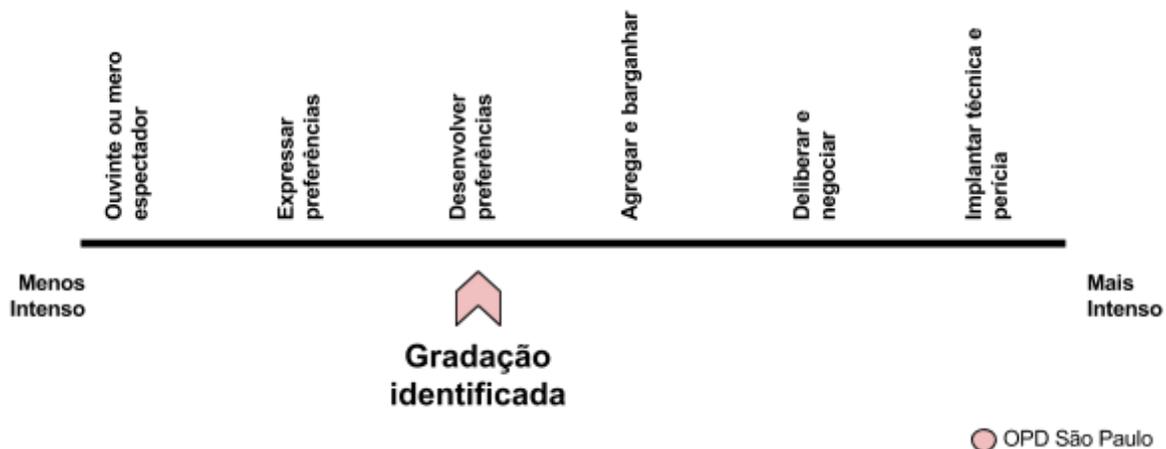
No que se refere aos representantes eleitos, consideramos como evidência narrativas como “Composição da comissão eleitoral local. Formada por 5 membros:- Subprefeito(a) ou pessoa por ele designada - 4 pessoas escolhidas na plenária Podem ser funcionários da subprefeitura ou representantes da sociedade civil.” (APRESENTAÇÃO IPIRANGA, 2015). Os representantes eleitos em questão são representantes da sociedade civil que passam pelo crivo da aclamação em assembleia popular; passam, então, a atuar no processo de orçamento participativo em atividades de monitoramento e acompanhamento das propostas regionais das subprefeituras, dentro da elaboração do orçamento de todo o município, por meio da Comissão Eleitoral Local (CEL).

Quanto aos leigos interessados, destaca-se: “Objetivos da Audiência Pública: Apresentar os parâmetros financeiros da proposta orçamentária que será elaborada e enviada à Câmara Municipal até o dia 30 set. Proporcionar um espaço de formação e reflexão sobre o orçamento municipal. Ouvir e registrar as contribuições apresentadas pela população, que serão sistematizadas e servirão de subsídio para a discussão do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento” (disponível em ata da audiência pública de Campo Limpo, 2015). A evidência apresentada indica a prática das audiências presenciais, nas quais se encontra um público reduzido de cidadãos com disponibilidade de estar presente.

#### 4.3.1.2 Dimensão comunicação e decisão

A análise dos materiais referentes ao OPD da prefeitura de São Paulo nos permitiu identificar as evidências da preponderância da gradação “expressar preferências” na dimensão que diz respeito à forma de comunicação e decisão. Esta dimensão, segundo Fung (2006), trata da ideia de como os participantes interagem e como a decisão é tomada. A gradação em questão diz respeito à possibilidade de o cidadão apresentar opiniões e argumentos no momento da tomada das decisões. A figura 17, a seguir, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 17 - Dimensão comunicação e decisão no OPD de São Paulo.

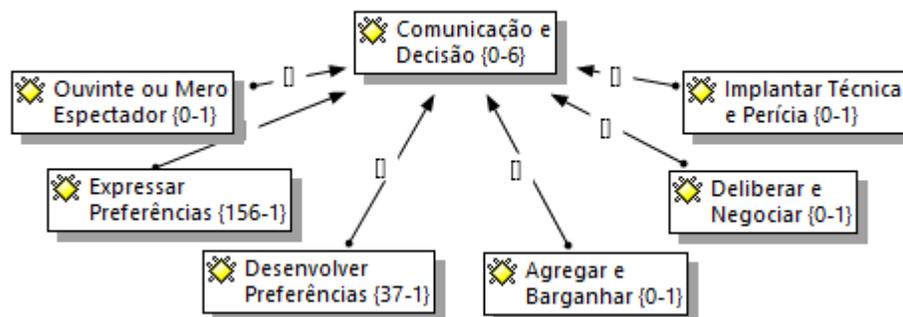


Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

No que se refere à graduação expressar preferências, tratou-se como evidência, por exemplo: “Daí, é só fazer o detalhamento do seu projeto, sem esquecer de indicar a localização” (disponível em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/consultas-publicas/ploa-2016/>). O trecho acima trata-se de uma instrução que consta na plataforma sobre como submeter uma proposta para ser votada como prioridade regional, isto é, a prioridade da subprefeitura.

A figura 18, a seguir, resulta da análise feita pelo *software* ATLAS TI 5.2.

Figura 18 – Análise da dimensão comunicação e decisão do OPD de São Paulo.



Fonte: Elaboração própria.

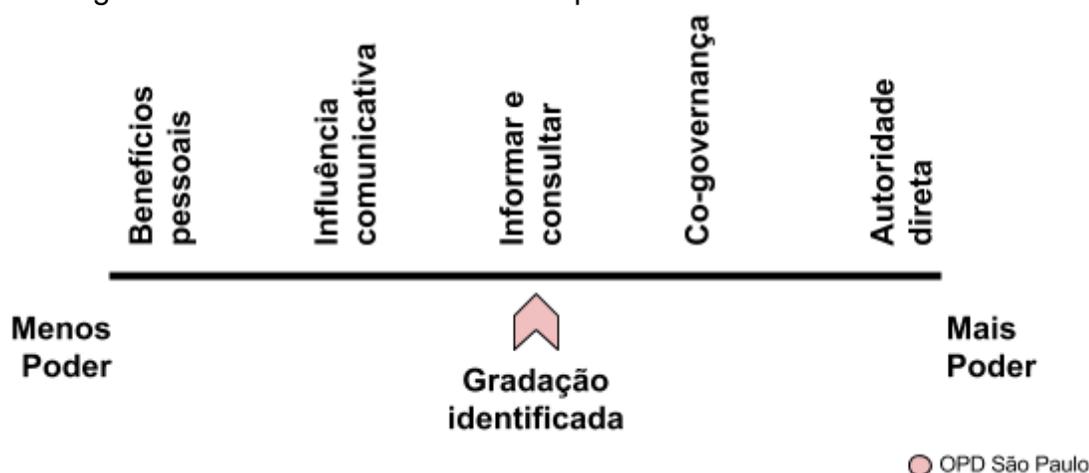
Em menor quantidade, foram encontradas evidências da gradação “desenvolver preferências” no que se refere à participação na plataforma digital, por meio da qual o participante pôde não somente expressar suas preferências, mas também se educar sobre o tema. Isso ocorreu por meio de acesso ao material didático, como vídeos e apresentações disponíveis na plataforma.

Como não havia espaço para trabalhar as preferências individuais, ou seja, em um processo de barganha entre os participantes, não se pode dizer que a participação alcançou a gradação “agregar e barganhar”. Analogamente, como a votação em uma área temática não garantia a presença de um projeto daquela área no PLOA do ano seguinte, não se pode considerar que o nível “deliberar e negociar” foi atingido.

#### 4.3.1.3 Dimensão autoridade e poder

Na dimensão autoridade e poder, a análise de conteúdo evidenciou a preponderância da gradação “informar e consultar”. Segundo Fung (2006), essa dimensão define o grau de empoderamento da instituição participativa. A gradação verificada corresponde aos casos em que há o comprometimento, por parte da autoridade pública, de receber e avaliar as propostas dos participantes. A figura abaixo representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 19 – Dimensão autoridade e poder no OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

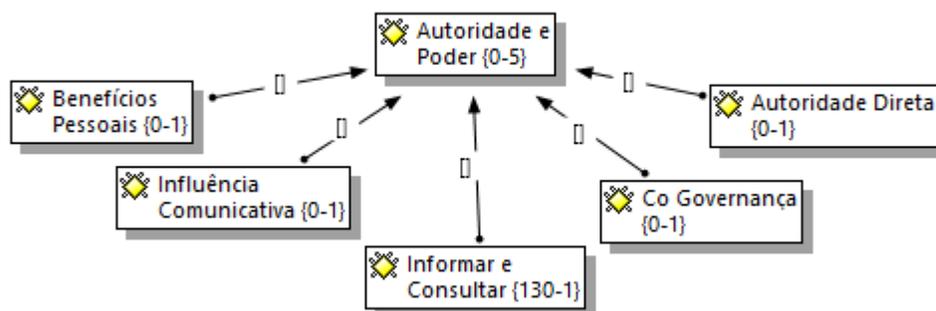
Evidências desse comprometimento são observadas ao longo do processo de percepção, recepção, síntese e promoção de votação das propostas prioritárias por parte dos atores da administração municipal.

O modelo adotado pela prefeitura de São Paulo não atingiu uma gradação mais elevada na dimensão autoridade e poder, pois não há nenhuma ferramenta de coerção a respeito da inclusão de propostas mais votadas no PLOA. A “co-governança”, que representa uma gradação mais elevada dentro da dimensão analisada, está condicionada à existência de uma união entre os participantes e os agentes públicos no planejamento de políticas e estratégias de ação pública, o que não se verifica no OPD de São Paulo.

Tampouco se observam mecanismos que instituem o exercício da “autoridade direta”, que ocorre quando o desenho institucional da participação força a execução da tomada de decisão, fruto da participação popular sobre as decisões de gastos de recursos públicos. No caso do OPD de São Paulo, a preferência popular tem função apenas indicativa a respeito das demandas populares para a administração pública.

A análise dos materiais referentes ao OPD da prefeitura de São Paulo nos permitiu identificar as evidências detalhadas na figura 20, abaixo.

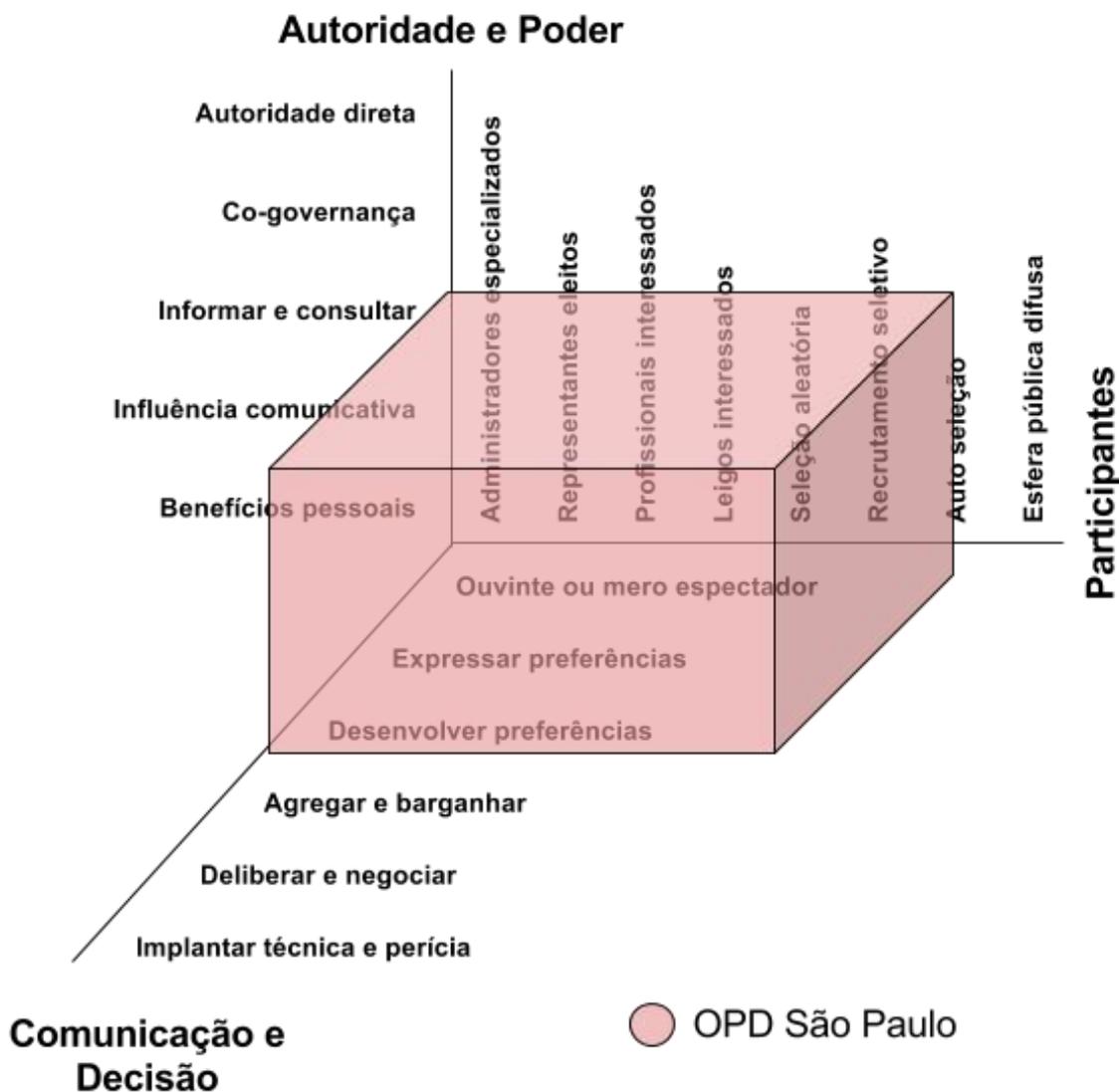
Figura 20 – Análise da dimensão autoridade e poder do OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora.

Conhecendo os achados da pesquisa para as três dimensões do cubo da democracia, é possível plotar uma figura de um cubo, conforme idealizado pelo autor da teoria. A figura 21, a seguir, traz essa visualização para o OPD de São Paulo.

Figura 21 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

#### 4.3.2 Estado do Rio Grande do Sul

Para chegar aos resultados aqui discutidos, foram analisados os seguintes documentos: *site* da plataforma digital de consulta pública do Rio Grande do Sul; Decreto nº 52.471; Portaria SEPLAN nº 061/2015; informativo de agenda de atividades; informativo Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – diretrizes iniciais; informativo Sistema Estadual de Participação – construção e desafios; informativo

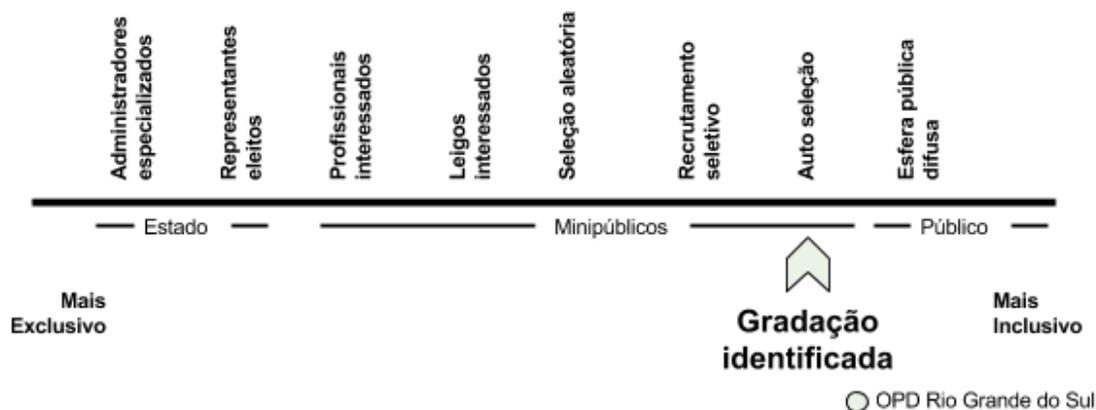
Participação Popular e Cidadã – reflexões e compromissos; Resolução nº 01 da Comissão Estadual de Coordenação; Resolução nº 02 da Comissão Estadual de Coordenação; resultados de participantes totais por região; orientações para uso e operação do aplicativo “Urna Consulta Popular”; veja a cédula de votação da sua região; valores disponíveis por região; cadernos de diretrizes; ata de assembleia pública regional; ata de assembleia municipal; material para divulgação; Resolução nº 02 da Coordenação Geral da Consulta Popular; orçamento do Estado do Rio Grande do Sul; valores disponíveis por região; demandas elegíveis por órgão (produtos); caderno diretrizes versão texto; mapa de localização dos polos tecnológicos; passo a passo para o aplicativo “Urna Consulta Popular”. Os documentos analisados foram extraídos da plataforma digital do OPD do Rio Grande do Sul ou encaminhados via *e-mail* como resposta à solicitação feita junto ao Portal da Transparência do Estado, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

#### 4.3.2.1 Dimensão participantes

No que se refere aos critérios de seleção de participantes no processo do orçamento participativo do Rio Grande do Sul, a análise de conteúdo dos documentos coletados evidencia a gradação de “auto-seleção”; ou seja, trata-se de um processo de participação aberto à população em geral (FUNG, 2006).

No momento da votação do orçamento participativo no formato digital, os cidadãos podem votar em suas preferências de ações para a sua microrregião; os votantes são cidadãos interessados, que apresentam título de eleitor para a sua região. Isso caracteriza o que, no cubo da democracia, é tratado como a auto-seleção de participantes, dada a amplitude de acesso permitido, haja vista que os participantes podem acessar a plataforma de votação por meio de aplicativo – que pode ser baixado em *smartphones* e *tablets* – e do *site*, além da possibilidade de acesso por meio de totens espalhados pelas cidades. A figura 22, abaixo, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

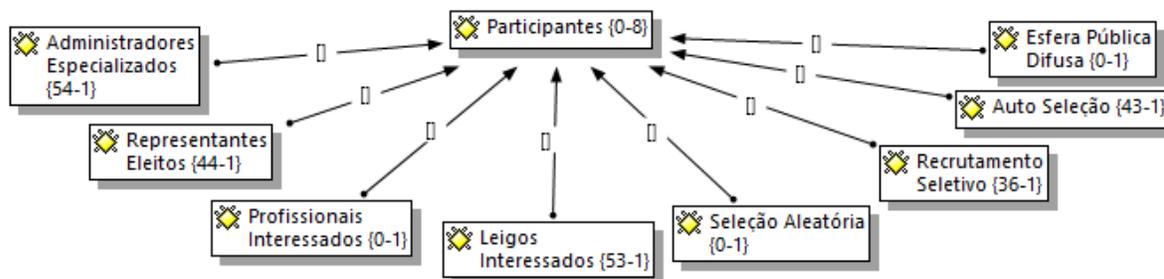
Figura 22 – Dimensão participantes no OPD no Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

Analisando os documentos oficiais do projeto de orçamento participativo do Rio Grande do Sul, é possível identificar que os participantes envolvidos neste minipúblico atuam, também, em outras graduações da dimensão. A figura 23 informa as evidências da presença destes participantes.

Figura 23 – Análise da dimensão participantes do OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora.

Em menor escala, observa-se a ocorrência da participação de “administradores especializados” – indivíduos que trabalham em órgãos técnicos da gestão estadual e limitam o escopo do orçamento participativo, por meio da escolha de áreas de projetos a serem propostos nas assembleias regionais.

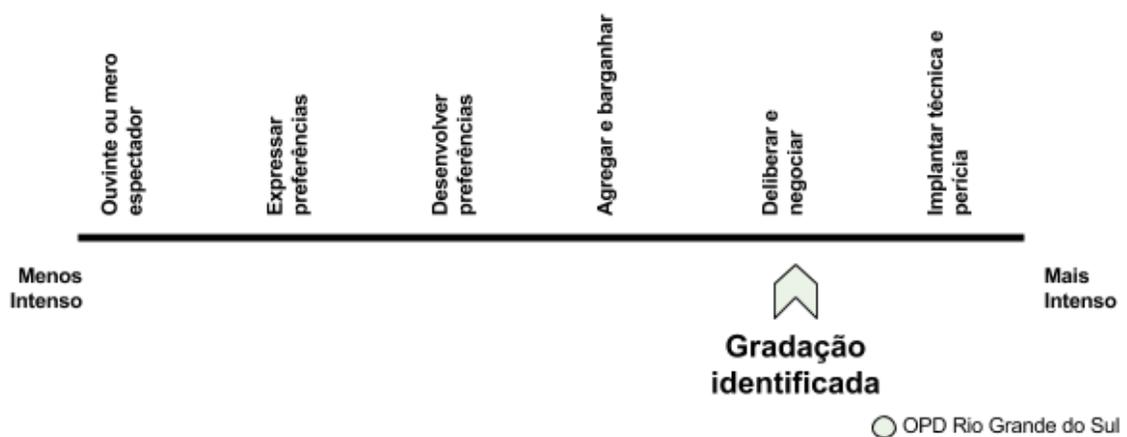
No modelo de orçamento participativo analisado, as propostas efetivamente elaboradas contam com a participação de delegados eleitos nas microrregiões; sua eleição permite que participem das assembleias regionais. Nestas assembleias, são

elaboradas as propostas para o orçamento. Antes de serem votadas pelo público que participa digitalmente, as propostas ainda são submetidas à Secretaria de Planejamento, para análise de viabilidade. No modelo do cubo da democracia, os delegados foram identificados como “representantes eleitos” e as pessoas que participam das reuniões nas microrregiões, ocasião na qual estes delegados são eleitos, formam um público de “leigos interessados”. Esses delegados se encaixam na gradação de representantes eleitos.

#### 4.3.2.2 Dimensão comunicação e decisão

Em relação à dimensão que trata do formato da comunicação e das decisões tomadas por meio do minipúblico do orçamento participativo do Rio Grande do Sul, a gradação predominante foi “deliberar e negociar”, que corresponde aos mecanismos que traçam um caminho no qual os participantes vão tendo contato com perspectivas de troca de informações, desenvolvendo novo pano de fundo para as divergências de necessidade, com a possibilidade de descoberta de novas opções. A figura 24 representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

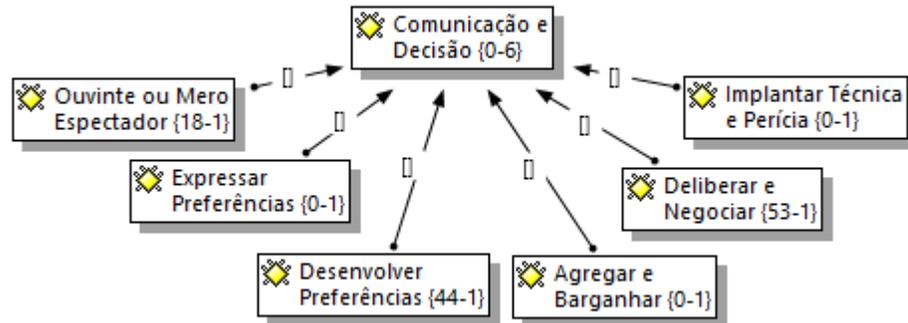
Figura 24 – Dimensão comunicação e decisão no OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaboração própria, baseada em Fung (2006)

Em menor relevância, identificou-se a ocorrência das gradações “ouvinte ou mero espectador” e “desenvolver preferências” ao longo das etapas do OPD – confira abaixo, na figura 25.

Figura 25 – Análise da dimensão comunicação e decisão do OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora.

Trata-se de mero espectador o cidadão que assiste à definição de áreas prioritárias exposta pela equipe do governo, enquadrando-se na definição teórica como aquele cidadão que comparece às audiências e reuniões públicas e apenas assimila as informações veiculadas, sem expor opiniões.

A participação nas assembleias regionais ou municipais permite ao cidadão desenvolver o tipo de atividade na qual há abertura para um processo de aprendizagem sobre o tema em debate, com rodadas de discussão, entrega de material didático sobre o assunto e possibilidade de transformação de pontos de vista e opiniões, o que caracteriza a gradação desenvolver preferências.

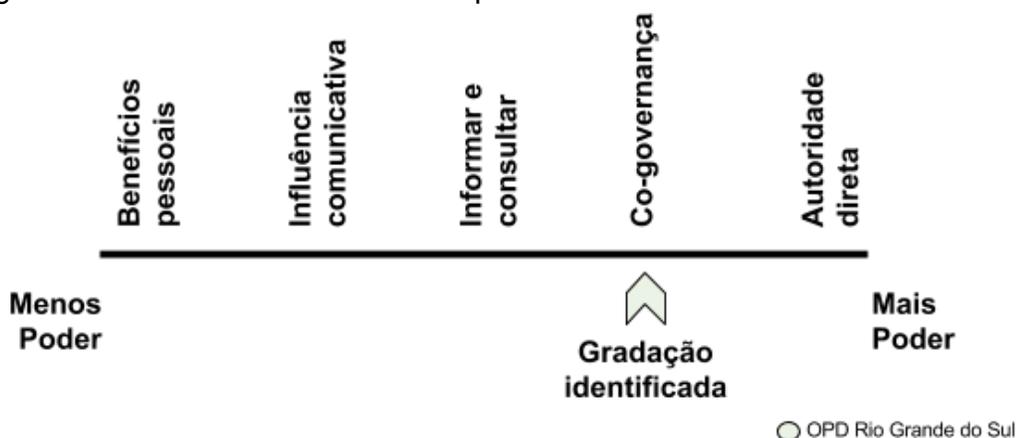
#### 4.3.2.3 Dimensão autoridade e poder

Em relação à organização e à distribuição da autoridade e do poder de decisão, observa-se que, ao longo do processo de OPD, ocorre uma colaboração entre entes da organização pública e a população. Neste processo colaborativo, foram elaboradas e selecionadas 10 propostas para cada microrregião. Os votos dos participantes que debateram e votaram digitalmente faz com que estas propostas sejam organizadas, por ordem, da mais votada para a menos votada. As quatro propostas mais votadas podem integrar a proposta orçamentária anual do ano seguinte, de acordo com a limitação orçamentária representada pelo montante destinado ao OPD daquela região e o valor de cada proposta apresentada no OPD.

A cooperação que se estabelece no processo, orientada pelos administradores especializados – os quais estudam a viabilidade das propostas e participam do processo de elaboração das mesmas –, além da reserva garantida de uma fatia do orçamento destinada às propostas mais votadas correspondem à característica que, no cubo da democracia, identificamos como “co-governança”.

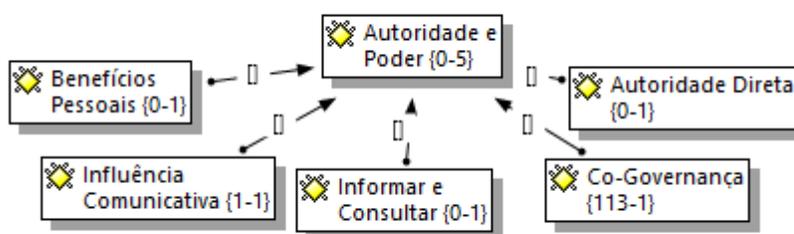
Portanto, a característica predominante da dimensão autoridade e poder para o OPD do Rio Grande do Sul é a co-governança, pois verifica-se a união entre os participantes e os agentes públicos no planejamento de políticas e estratégias de ações públicas. As figuras 26 e 27, a seguir, representam o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 26 – Dimensão autoridade e poder no OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

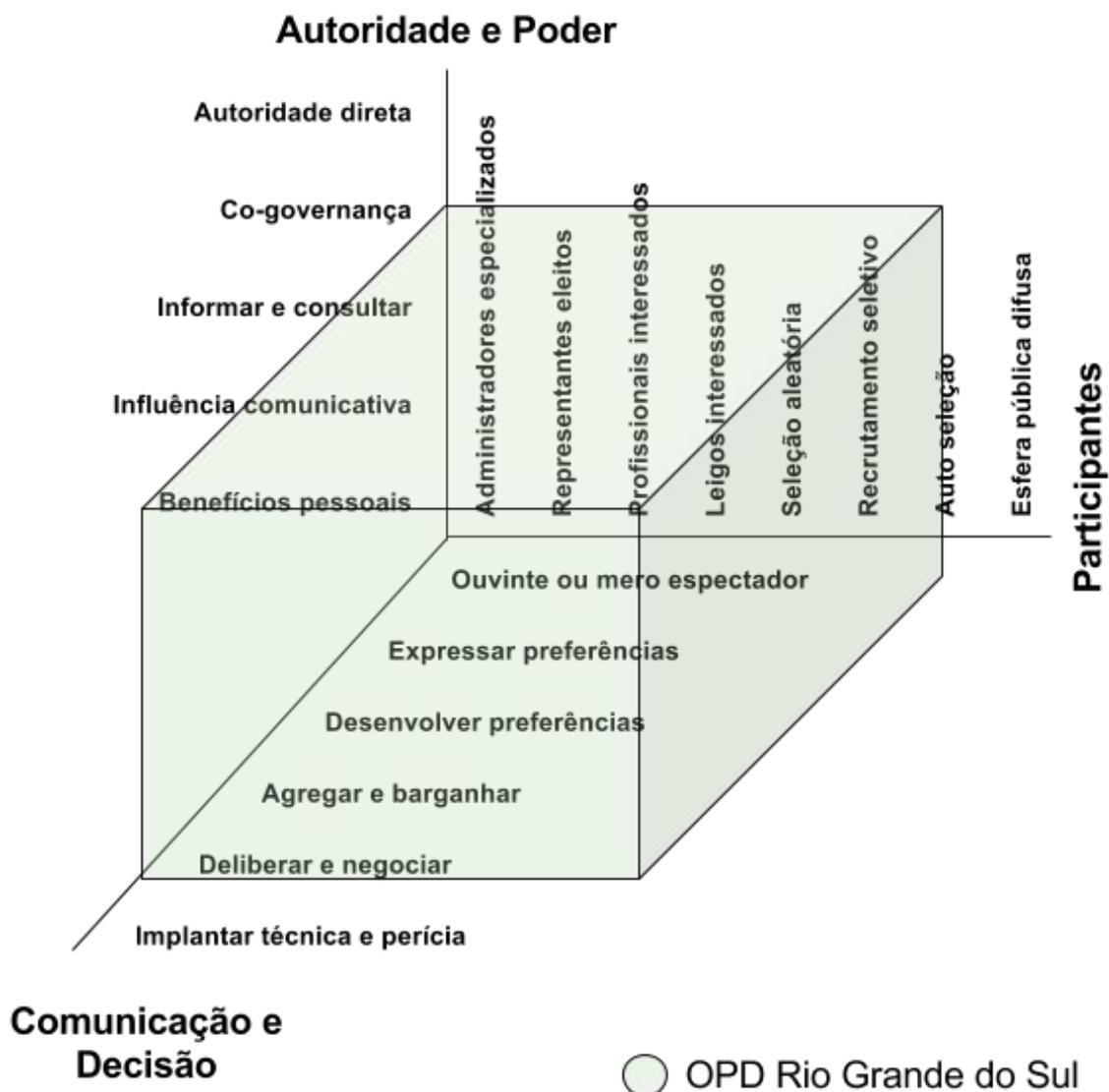
Figura 27 – Análise da dimensão autoridade e poder do OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora.

Com dados para as três dimensões, é possível representar, graficamente, o cubo da democracia, como sugere a teoria. Na figura 28, pode-se visualizar o OPD do Rio Grande do Sul.

Figura 28 – Cubo da democracia do OPD do Rio Grande do Sul.

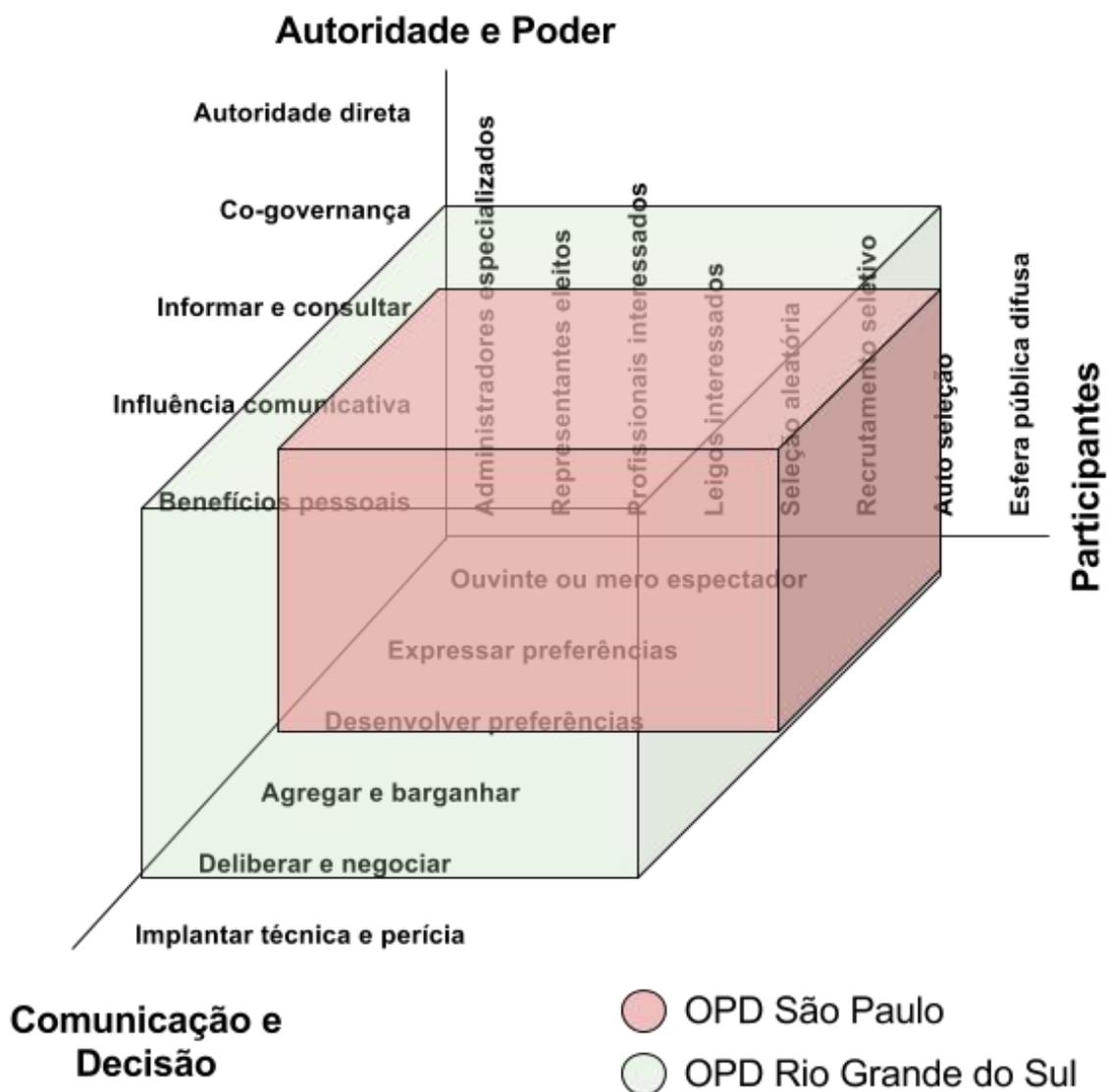


Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

### 4.3.3 Comparativo: orçamento participativo em 2015 e o modelo do cubo da democracia

Os resultados até aqui obtidos permitem comparar, em um mesmo gráfico (figura 29), o cubo da democracia de ambas as experiências de OPD realizadas no Brasil no ano de 2015 – no município de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 29 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo e do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Fung (2006).

Os resultados até aqui obtidos permitem cotejar os modelos estudados. Cada um deles apresenta vantagens e desvantagens as quais, quando comparadas entre si e com relação a uma visão ideal do cubo da democracia, permitem projetar soluções que incrementem a democracia participativa. Logo, esse conhecimento pode ser utilizado para traçar recomendações ao município de Porto Velho, a fim de alcançar o último objetivo específico deste trabalho.

Demonstrou-se, acima, que Porto Velho já implementa o orçamento participativo tradicional, não digital. As recomendações abaixo são de ordem incremental, visando complementar o modelo de OP já implementado no município. A principal vantagem a ser obtida com a utilização do veículo digital seria ampliar, exponencialmente, o número de participantes. As recomendações para o OPD digital em Porto Velho foram resumidas no quadro 5, abaixo.

Quadro 5 – Comparativo das características observadas nas entidades subnacionais analisadas e recomendações para o município de Porto Velho.

<b>Dimensões do cubo da democracia</b>	<b>Município de São Paulo</b>	<b>Estado do Rio Grande do Sul</b>	<b>Recomendações ao município de Porto Velho</b>
<b>Participantes</b>	<b>Escolha de áreas prioritárias:</b> Cidadãos, através de priorização na votação.	<b>Escolha de áreas prioritárias:</b> Administradores especializados escolhem as áreas de investimentos.	<b>Escolha de áreas prioritárias:</b> Cidadãos, através de priorização na votação.
	<b>Para inscrever propostas:</b> Cidadãos.	<b>Para inscrever propostas:</b> Delegados eleitos nas microrregiões.	<b>Para inscrever propostas:</b> Cidadãos, ONGs, autoridades e órgãos públicos.
	<b>Para votar propostas:</b> Cidadãos.	<b>Para votar propostas:</b> Cidadãos, de forma regionalizada.	<b>Para votar propostas:</b> Cidadãos, de forma regionalizada.
<b>Comunicação e decisão</b>	<b>Inscrição de propostas:</b>	<b>Inscrição de propostas:</b>	<b>Inscrição de propostas:</b>

	Participação direta de cidadãos no fórum da plataforma digital, por assembleia ou carta.	Delegados eleitos nas microrregiões participam das assembleias regionais. Propostas elaboradas em assembleias e enviadas à Secretaria de Planejamento, para análise de viabilidade.	Por meio de edital, que as propostas possam ser enviadas continuamente, sendo adequadas na edição conveniente do OP digital.  Possibilidade de submissão de propostas que apresentem uma forma diferente de realizar um serviço público ou a extinção do serviço, de modo a propor uma redução do gasto público.
	<b>Votação em propostas:</b>  Votação apenas para eleger áreas prioritárias, e não em propostas concretas.	<b>Votação em propostas:</b>  Regionalizada; espaço na plataforma para debate e mudança de ideia. Sem possibilidade de mudança do voto durante o período de votação.  Meio de votação: <i>site</i> , aplicativo, totens, SMS e cédula de papel.  Limite de 10 propostas submetidas à votação.	<b>Votação em propostas:</b>  Regionalizada; período prolongado de votação; espaço na plataforma para debate e mudança de ideia. Possibilidade de mudança do voto durante o período de votação.  Meio de votação: <i>site</i> , aplicativo, totens, SMS e cédula de papel.  Sem limites de propostas submetidas à votação <i>on-line</i> .
<b>Autoridade e poder</b>	Participação resulta em meras indicações para os gestores públicos.  Não há mecanismos que vinculem diretamente os resultados do OPD ao PLOA.	Três ou quatro projetos são eleitos por microrregião. Incorporam-se à Lei Orçamentária Anual.	Não limitar o número de projetos atendidos por outro fator que não seja a limitação orçamentária.  Vincular propostas escolhidas ao PLOA.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quantos aos participantes, de acordo com o modelo de gestão gerencial, as possibilidades das propostas de mudança podem vir dos gestores envolvidos na pasta.

Por isso, é importante haver a possibilidade de autoridades públicas e órgãos da gestão pública submeterem propostas. Atendendo aos princípios da democracia participativa, defende-se a necessidade da possibilidade de subscrição de propostas por parte dos cidadãos, das associações e das ONGs de modo geral para fomentar a participação difusa.

No que se refere à participação, a recomendação de um edital contínuo para submissão de propostas aumenta o prazo de que o órgão municipal de planejamento dispõe para analisar a viabilidade da proposta, além de representar um desenho institucional que estimula o questionamento e a elaboração de novas propostas de forma contínua ao longo do tempo. A possibilidade de submeter propostas que resultem em diminuição dos gastos públicos com determinado serviço pode ocorrer por meio das propostas de prestação de serviço de forma inovadora ou de extinção do serviço. Por exemplo, um cidadão apresentaria proposta para inovar as despesas com propaganda estatal; realizada por meio de campanhas publicitárias em rádio, televisão, jornais e *outdoors*, poderia ser substituída por campanha publicitária *on-line*, reduzindo gastos. O saldo resultante desta inovação poderia incorporar-se ao montante disponibilizado para o orçamento participativo.

Atendendo ao princípio orçamentário da regionalização, a recomendação é que haja uma parcela de orçamento dedicada a cada uma das regiões do município, seguindo o modelo já implementado em Porto Velho, em 2015, com votação regionalizada. Quanto ao período, buscando promover maior possibilidade de participação, há indicativo de um período prolongado de votação, de pelo menos 15 dias. É importante haver um recurso de fórum na plataforma, ou a integração da plataforma com as redes sociais. A ideia é propor um espaço de respeito às opiniões diversas, de busca de entendimento mútuo e de debates, com a possibilidade de mudança de opiniões. É importante que essas mudanças de opinião possam se converter em mudança de votos, até o final do período de votação, viabilizando maior possibilidade de barganha e negociação. Quanto ao meio de votação, o cubo da democracia indica que ele deve ser o mais inclusivo possível. Por isso, as estratégias adotadas nos casos analisados sugerem a adoção de todos os meios identificados, sendo eles o *site*, o aplicativo, os totens, as mensagens de celular e mesmo a cédula

de papel, promovendo assim um modelo híbrido, com elementos digitais e presenciais, sem limites de propostas submetidas à votação *on-line*.

Quanto à eficiência, a recomendação que se apresenta é que as propostas mais votadas sejam incorporadas à Lei Orçamentária Anual, dentro da limitação orçamentária – não havendo, portanto, a limitação pelo número de projetos atendidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, no ano de 2015, na perspectiva teórica do cubo da democracia. O objetivo foi alcançado na medida em que, ao final do processo de análise de dados, a pesquisa possibilitou construir uma plotagem gráfica das características dos modelos de OPD observados no Brasil em 2015, na perspectiva das dimensões do cubo da democracia de Fung.

O primeiro objetivo específico foi identificar as entidades subnacionais do Brasil que implementaram o OPD em 2015. Como resultado desse objetivo, identificou-se que, apesar de outros municípios terem adotado modelos de OPD em anos anteriores, apenas o município de São Paulo e o Estado do Rio Grande do Sul utilizaram o OPD em 2015.

O segundo objetivo específico foi alcançado por meio da compreensão e da narrativa descritiva das etapas do processo de participação no OPD das entidades subnacionais que o implantaram no ano de 2015. Além disso, também foi construída a descrição do formato do modelo de orçamento participativo convencional, isso é, presencial e não digital, do município de Porto Velho (Rondônia). A intenção de incluir Porto Velho nesta análise se justifica pela preocupação em contribuir com a sociedade na qual se insere a instituição de ensino onde esta pesquisa de dissertação foi realizada.

O terceiro objetivo específico – identificar as dimensões de participação do cubo da democracia no OPD nas entidades subnacionais estudadas, a fim de analisar a congruência teórica empírica e construir sugestões para implementação do OPD no município de Porto Velho – também foi alcançado.

O aspecto crítico da pesquisa consistiu em analisar como o processo de OPD tem sido realizado no Brasil nos estados e municípios. Pressupõe-se que os modelos de participação democrática no orçamento apresentam metodologias mais inclusivas, ocorrem de maneiras distintas nas diferentes entidades subnacionais e suas peculiaridades apresentam vantagens e desvantagens diversas.

O estudo verificou a existência de modelos distintos de participação cidadã aplicados nas diferentes entidades subnacionais que utilizaram o OPD no ano de 2015, isto é, no município de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul. As convergências de ambos os modelos estudados concentram-se na dimensão “participantes”, que diz respeito ao recrutamento para a participação no minipúblico. Ambos os modelos apresentaram uma dimensão participantes de “auto-seleção” que, dentro das gradações apresentadas na teoria, está em um patamar elevado de nível de democratização.

Ficou clara a existência de divergências entre os modelos implementados. As dimensões “comunicação e decisão” e “autoridade e poder” concentraram estas diferenças. Na prática, o modelo do Rio Grande do Sul, apesar de muito mais complexo e de envolver várias etapas, consegue atingir patamares mais inclusivos e, logo, mais democráticos na gradação da classificação do cubo da democracia.

Quanto aos conhecimentos produzidos pela pesquisa, destaca-se que a classificação de OPD na abordagem teórica do cubo da democracia, apesar de já realizada em outras dissertações e teses no Brasil, ainda não apresenta nenhuma publicação que tenha sido identificada para o município de São Paulo ou para o Estado do Rio Grande do Sul; tampouco se identificou uma análise transversal em um recorte anual para a seleção dos objetos de estudo da pesquisa.

Ainda tratando das contribuições desta pesquisa, a identificação do cubo da democracia de duas entidades subnacionais bem como a comparação entre estes modelos de minipúblicos permitiu sugerir inovações para o orçamento participativo de Porto Velho. Tais sugestões se basearam nas características dos modelos analisados que mais fomentaram a inclusão e participação, comunicação e empoderamento do cidadão por meio do uso da ferramenta participativa. Para a construção das sugestões foi realizada uma análise que considerou as dimensões do cubo da democracia da teoria de Fung.

A utilização de plataforma digital para execução do orçamento participativo digital pode oferecer benefícios ao município de Porto Velho, ao permitir uma maior participação cidadã em comparação ao modelo até então implementado. As recomendações de quais características dos modelos de OPD seriam factíveis de serem

implementadas no município de Porto Velho foram apresentadas na discussão dos resultados, conforme disponível no quadro 5 (à página 92),

Em relação às limitações desta pesquisa, destaca-se o número reduzido de entes subnacionais que realizaram o OPD em 2015, o que resultou em uma variedade limitada de modelos analisados. O objetivo da pesquisa foi analisar todo o Brasil, mas a análise deteve-se a um município e um estado. Esta limitação se justifica pela reduzida quantidade de entidades subnacionais que implementaram o OPD em 2015.

Para pesquisas futuras, sugere-se estudar por que tão poucas entidades subnacionais estão fazendo uso da plataforma digital e implementando uma forma de OPD – ou, ainda, por que tantos municípios que implementaram o OPD, em algum ano, abandonaram o modelo e não deram continuidade à prática. Outra sugestão refere-se ao estudo das percepções dos usuários quanto ao uso da plataforma digital de OPD. Sugere-se utilizar a teoria do cubo da democracia para estudar outros formatos de participação cidadã, mesmo que não digitais. Por fim, destaca-se a sugestão do uso da teoria do cubo da democracia para o estudo do orçamento participativo do município de Porto Velho.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Democracia, hegemonia e Internet**: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital. 2012. 257 p. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÀZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TICS na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. 2015.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-98.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-60.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos, v. 1).

\_\_\_\_\_; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública**: concepções e usos na América Latina. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 35-44.

\_\_\_\_\_. Participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 9-44.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun./2008.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BITENCOURT, Rudney Daniel. **Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento Participativo do município de Biguaçu/SC–2001/2014**. 2015. 74 p. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, v. 45, p. 49-96, 1998a.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998b.

CIDADES. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>> Acesso em: 04 set. 2016.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

DE ABREU, Welles Matias; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 3, p. 269-86, jul./set. 2010.

DE CARVALHO, Fernando J.J. Cardim. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, set./2008.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

DUNN, J. **Western Political Thought in the Face of the Future**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

ELARRAT, Jorge. Entrevista concedida a Denise Ton Tiussi. Porto Velho, 1 jun. 2015.

ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade. Gestão associada dos serviços públicos e a flexibilização do pacto federativo. **Revista de Educação**, Londrina, v. 13, n. 16, 2010.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n. 95, p. 181-225, 2015.

FLICK, Uwe (Coord.). **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

FRANCKINI, Tiago Menna et al. Participação e Representações Alternativas nas Democracias Contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, I, 2010, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2010, p. 1205-21.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics and society**, v. 29, n. 1, p. 5-42, 2001.

\_\_\_\_\_; WRIGHT, Erik Olin; ABERS, Rebecca. **Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

\_\_\_\_\_. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 173-209.

\_\_\_\_\_. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, v. 66, n. 1, p. 66-75, dec./2006.

\_\_\_\_\_; WARREN, Mark E. The Participedia Project: an introduction. **International Public Management Journal**, v. 14, n. 3, p. 341-62, 2011.

\_\_\_\_\_. Continuous institutional innovation and the pragmatic conception of democracy. **Polity**, v. 44, n. 4, p. 609-24, 2012.

GLADNEY, Henry M. **No Taxation without Representation**. Xlibris Corporation, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, F. Uma nova proposta fiscal: o Orçamento de Base Zero. *Conjuntura Econômica*, v. 54, n. 6, jun./2000.

\_\_\_\_\_. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Planejamento e políticas públicas**, n. 27, p. 5-60, jun./dez. 2004.

\_\_\_\_\_; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Elsevier Brasil, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-70, 2007.

\_\_\_\_\_. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 141-74, 2011.

\_\_\_\_\_. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out.2012.

MACHADO JR, José Teixeira. A experiência brasileira em orçamento-programa-uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1157-75, jul./ago. 2012.

MARQUETTI, Adalmir; DA SILVA, Carlos E. Schonerwald; CAMPBELL, Al. Participatory Economic Democracy in Action Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. **Review of Radical Political Economics**, v. 44, n. 1, p. 62-81, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 42-78, jan./abr. 1997.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. **Deliberative systems**, p. 1-26, 2012.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>> Acesso em: 29 set. 2016.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral de Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2011.

NABUCO, Ana Luísa; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. **Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 139-55, 2009.

NYLEN, William, R. Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil. **Comparative Politics**, v.34, n.2, jan. 2002.

OLIVEIRA, Osmany Porto. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219-249, 2016.

PACHECO, Regina Sílvia. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, 1999.

PARTICIPEDIA. **Welcome to Participedia**. Disponível em: <<http://www.participedia.net/>> Acesso em: 29 set 2016.

PATERMAN, C. Equality, difference, subordination: the politics of motherhood and women's citizenship. **Beyond equality and difference**. New York: Routledge, 1992, p. 17-31.

PATERMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PALUDO, Augustinho Vincente. **Administração pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan./fev. 2011.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária Municipal? **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)**, Guarapuava, v. 9, n. 2, p. 99-109, jul./dez. 2012.

PRADO, Daniela Miranda. **Participação cidadã e cultura política: uma análise sobre o caso do Programa Orçamento Participativo no município de San Antonio - Chile**. 2015.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Revista Foco**, v. 7, n. 1, jan./jul. 2014.

RIBEIRO, Rodrigo Barros da Silva. **A crise de legitimidade da democracia representativa e o processo de ampliação da democracia participativa**. 2012. 44f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012.

RIBEIRO, Manuella Maia. **As Relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual**. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Cultrix, 1975.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, p. 446-77, nov. 2010.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas-Perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, v. 32, n. 55, p. 203-29, jan./jun. 2011a.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas *on-line*: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011b.

\_\_\_\_\_. Quão deliberativas são as discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação digital. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e internet no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, p. 197-230, 2011c.

\_\_\_\_\_; BARROS, Samuel Anderson Rocha; MORAIS, Ricardo. Como avaliar a deliberação *on-line*?: um mapeamento de critérios relevantes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 470-89, 2012.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, sociedade e democracia**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJMANETO E GESTÃO. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório Técnico do Orçamento Participativo**. Prefeitura do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2014.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. 294p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Political and technical restrictions on the voluntary financial transfers from Brazil’s federal government to its municipalities. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-62, 2016.

TAVARES, Thiago Cortat. **Participação**: um modelo para auxiliar no aumento da participação do cidadão no processo decisório governamental. 2009. 138f. Dissertação (Mestrado em Computação), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1989.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis/Brasília: UFSC/CAPES-UAB, 2009.

## APÊNDICE A

### FORMULÁRIO

#### 1. Esfera “Quem Participa”

- O participante precisa ter título de eleitor? Resposta: Sim ou Não
- O participante precisa estar registrado em uma zona eleitoral no estado? Resposta: Sim ou Não
- O participante precisa estar registrado em uma zona eleitoral no município? Resposta: Sim ou Não
- O participante precisa estar registrado em uma zona eleitoral no distrito ou região afetada pelo objeto da votação? Resposta: Sim ou Não
- Organizações civis têm direito a voto? Resposta: Sim ou Não
- Existe peso para a participação da organização civil? Resposta: Sim ou Não
- Há alguma forma de participação indireta (por meio de delegados, por exemplo)? Resposta: Sim ou Não
- Qual a forma de cálculo do peso da participação? Resposta não estruturada.

#### 2. Esfera “Como Participa”

- O desenho da participação permite espaço para o debate (a exemplo na forma de fórum)? Resposta: Sim ou Não
- A escolha de prioridades se dá por meio do voto em uma única opção? Resposta: Sim ou Não
- É possível votar elegendo prioridades dentre várias opções? Resposta: Sim ou Não
- O resultado parcial das votações é divulgado? Resposta: Sim ou Não
- A metodologia do OP prevê distribuição de recurso de forma regionalizada? Resposta: Sim ou Não

#### 3. Espera “Influência da Participação”

- Qual a porcentagem do recurso destinado a investimentos que foi objeto de votação no processo de planejamento do OPD? Resposta: porcentagem.
- O resultado do OPD foi incluído na Lei Orçamentária Anual?