

## **Barreiras do Orçamento Participativo: Uma Perspectiva dos Municípios Paranaenses e Portugueses**

**Lucas Rodrigues Maciel**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.*

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):

**Professora Doutora Cláudia S. Costa**

**Professor Doutor Anderson Catapan**

**Mirandela, novembro de 2021.**



## **Barreiras do Orçamento Participativo: Uma Perspectiva dos Municípios Paranaenses e Portugueses**

**Lucas Rodrigues Maciel**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica, no âmbito da dupla diplomação com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná.*

Trabalho efetuado sob a orientação do(a):

**Professora Doutora Cláudia S. Costa**

**Professor Doutor Anderson Catapan**

**Mirandela, novembro de 2021.**

*A memória do meu pai Crispim.*

## Resumo

O Orçamento Participativo (OP) constitui uma das mais importantes inovações de governança e democracia participativa em todo o mundo. As cidades de Porto Alegre, São Paulo, Palmela, Lisboa, Nova Iorque ou Paris são apenas alguns exemplos de cidades que utilizam o OP e fomentam a participação dos cidadãos na discussão e tomada de decisão sobre os investimentos públicos. Estima-se, atualmente, a ocorrência entre 11.690 e 11.825 experiências de OP em 71 países. O Brasil foi pioneiro na elaboração do mecanismo e Portugal é, atualmente, o país com as maiores taxas de implantação em todo o mundo. Contudo, diversos autores indicam a ocorrência de barreiras nos processos de OP, como as relações assimétricas entre o governo local e os cidadãos, a limitação de recursos financeiros para investir nas propostas, a ausência de transparência, a falta de tempo dos cidadãos e o fato de os projetos aprovados não serem implementados. Além das barreiras exemplificadas, a pandemia de COVID-19 ocasionou novas barreiras ou agravou os obstáculos anteriores à crise. Nesse sentido, a pandemia mudou o cotidiano das populações ao redor do mundo, impactou a economia das famílias, impôs aos governos a necessidade de gerenciar a diminuição da receita, alterou os padrões comportamentais e os processos. O objetivo desta pesquisa é identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP sob a ótica da Administração Pública Local. O trabalho explora as barreiras de acesso (motivos externos), de uso (opinião pessoal) e as barreiras que a COVID-19 coloca ao OP. A pesquisa aplicou um questionário on-line utilizando uma escala do tipo Likert para avaliar a percepção dos municípios paranaenses e portugueses sobre as barreiras do OP. Por meio de uma abordagem quantitativa, os dados foram apresentados e analisados utilizando estatística descritiva, testes paramétricos e não paramétricos. A pesquisa identificou que não existem diferenças acentuadas entre as barreiras de acesso e de uso no Paraná. Em Portugal, há significância estatística para diferenças entre os dois grupos de barreiras, com maior percepção de ocorrência das barreiras de uso. Os colaboradores da pesquisa responsáveis pela realização do OP, tanto nos municípios paranaenses quanto nos portugueses indicaram que a crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos. Há uma sinalização de que a pandemia impôs a alteração dos processos de OP e quanto as possíveis consequências restritivas da crise sobre a realização do mecanismo no futuro, aparentemente não são totalmente claras, de acordo com os municípios analisados nos dois países. O trabalho busca contribuir com o incremento da compreensão dos obstáculos do OP, tanto para acadêmicos quanto para os participantes do processo.

**Palavras-chave:** Orçamento participativo; Governos locais; Barreiras de acesso; Barreiras de Uso; COVID-19.

## Abstract

Participatory Budgeting (PB) is one of the most important innovations in governance and participatory democracy worldwide. The cities of Porto Alegre, São Paulo, Palmela, Lisbon, New York or Paris are just a few examples of cities that use PB and foster citizen participation in the discussion and decision-making on public investments. It is currently estimated that there are between 11,690 and 11,825 PB experiences in 71 countries. Brazil was a pioneer in the elaboration of the mechanism, and Portugal is currently the country with the highest implementation rates in the world. However, several authors indicate the occurrence of barriers in PB processes, such as asymmetric relations between local government and citizens, limited financial resources to invest in proposals, lack of transparency, citizens' lack of time, and the fact that approved projects are not implemented. In addition to the exemplified barriers, the pandemic of COVID-19 caused new barriers or worsened the pre-crisis barriers. In this sense, the pandemic has changed the daily lives of populations around the world, impacted household economies, imposed on governments the need to manage declining revenues, changed behavioral patterns and processes. The objective of this research is to identify the perception about the barriers affecting the PB process from the perspective of Local Public Administration. The research explores the barriers of access (external reasons), use (personal opinion), and the barriers COVID-19 imposes to the PB. The research applied an online questionnaire using a Likert-type scale to assess the perception of Paraná and Portuguese municipalities about the barriers of PB. Through a quantitative approach, data were presented and analyzed using descriptive statistics, parametric and non-parametric tests. The research identified that there are no marked differences between barriers of access and barriers of usage in Paraná. In Portugal, there is statistical significance for differences between the two groups of barriers, with a greater perception of the occurrence of use barriers. The research collaborators responsible for carrying out the PB in both Paraná and Portuguese municipalities indicated that the crisis caused by the pandemic of COVID-19 had a negative impact on the realization of the processes. There is a sign that the pandemic imposed a change in the PB processes, and the possible restrictive consequences of the crisis on the implementation of the mechanism in the future are apparently not totally clear, according to the municipalities analyzed in both countries. The work seeks to contribute to the improvement of understanding of the obstacles of participatory budgeting, both for academics and for participants in the process.

**Keywords:** Participatory budgeting; Local governments; Access barriers; Use barriers; COVID-19.

## Agradecimentos

Acredito que nunca se percorre sozinho um caminho. A conclusão deste trabalho não seria possível sem a contribuição de muitas pessoas a quem eu expresseo o meu sincero e profundo agradecimento.

Agradeço aos meus orientadores, Prof<sup>a</sup>. Dra. Cláudia S. Costa e o Prof. Dr. Anderson Catapan pela partilha do conhecimento e disponibilidade ao longo desta trajetória. Ao Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira e ao Prof. Dr. Luís Filipe Oliveira Mota pelas valiosas contribuições. Aos demais professores do programa de mestrado em Planejamento e Governança Pública (UTFPR) e em Administração Autárquica (IPB) pelas contribuições e pelo apoio durante o percurso de estudos.

A todos os colaboradores da pesquisa dos municípios paranaenses e portugueses que gentilmente participaram e dedicaram seu tempo no preenchimento do questionário, agradeço a contribuição que acrescentaram a esta pesquisa.

A Diretora do Núcleo de Inteligência Geográfica e da Informação do Instituto Água e Terra (IAT), Jaqueline Dorneles de Souza e ao Diretor de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL), Nestor Bragagnolo pelo incentivo a capacitação profissional e por todo o apoio, aspectos que viabilizaram o ingresso e a realização deste curso de mestrado.

Aos colegas do mestrado, especialmente, Paulo Vitor Lucca e Tatiana T. Brondani dos Santos por compartilhar a trajetória e pela amizade. Aos colegas da SEPL, César G. Soares, Ricardo F. Bezerra e Sônia M. dos Santos pelo incentivo.

Aos meus amigos, sempre presentes por meio de mensagens e incentivos constantes: Renato Gonçalves, Mariana Guerra, Júlio Gouvêa, Affonso Cardoso, Luiz Domingos Costa, Luiz Belmiro Teixeira, Douglas Pessanha, Rafael Magela, João Maurício Gonçalves, Juliana Zeni, Marcus Pedroso, Marcela Rolim, Geraldo Staub, Alex Romanine, Tatiana Marques, Marcelo Moreira, Mariana Mercês Clarindo, Marcos Antônio Teixeira e Lucas Garcia Ferreira Martins.

A Thais Helene Portes por compartilhar deste período singular com companheirismo, acolhimento e compreensão.

A minha mãe, Geni Ferreira Maciel e meus irmãos Luiz Carlos, Adão, Eva, Rosenir e Célio pelo privilégio de poder contar sempre com o apoio incondicional.

A Crispim Rodrigues Maciel in memoriam.

## Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPLP	Comunidade de Língua Portuguesa
CRF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRP	Constituição da República Portuguesa
GECD	Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPB	Instituto Politécnico de Bragança
MAI	Ministério da Administração Interna
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
RBOP	Rede Brasileira de Orçamento Participativo
RIFA	Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná



# Índice

<b>Índice de Figuras</b> .....	<b>xi</b>
<b>Índice de Quadros</b> .....	<b>xii</b>
<b>Índice de Tabelas</b> .....	<b>xiii</b>
<b>1. Introdução</b> .....	<b>1</b>
1.1 Delimitação do problema.....	2
1.2 Objetivos geral e específicos.....	4
1.3 Justificativa e aderência aos programas.....	4
1.4 Levantamento bibliométrico de outros estudos de mesma natureza.....	5
1.4.1 Seleção das palavras-chave.....	9
1.4.2 Seleção das bases de dados de pesquisa.....	10
1.4.3 Processo de filtragem.....	11
1.4.4 Análise bibliométrica do portfólio bibliográfico.....	15
1.5 Estrutura do trabalho.....	21
<b>2. Democracia em Transformação</b> .....	<b>23</b>
2.1 A (crise) da democracia participativa.....	24
2.2 Governança Pública, o Estado (ativador) da sociedade civil.....	28
2.3 Conceito, fases e características do OP.....	33
2.3.1 O conceito heterogêneo.....	33
2.3.2 As fases de expansão do OP.....	35
2.3.3 Características do OP.....	36
2.4 Barreiras do OP.....	40
2.4.1 Barreiras de acessibilidade e de uso.....	47
2.4.2 Barreiras relacionadas a pandemia de COVID-19.....	53
2.5 Contexto de Análise.....	55
2.5.1 O contexto dos OP's no Brasil.....	56
2.5.2 O contexto dos OP's em Portugal.....	59
<b>3. Hipóteses e Metodologia de Pesquisa</b> .....	<b>63</b>
3.1 Hipóteses de pesquisa.....	63
3.2 Caracterização da pesquisa.....	67
3.3 Delineamento metodológico.....	69
3.3.1 População e amostra.....	70
3.3.2 Técnica de coleta dos dados: o questionário.....	71
3.3.3 Técnica de tratamento e análise dos dados.....	82
<b>4. Apresentação e Análise dos Resultados</b> .....	<b>86</b>
4.1 Caracterização da amostra.....	86
4.2 Percepção sobre as barreiras de acesso nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal: análise descritiva exploratória.....	88
4.2.1 Falta de oportunidade (categoria 1).....	88
4.2.2 Falta de conhecimento (categoria 2).....	89

4.2.3	Pré-requisitos não são fornecidos ou não são claros (categoria 3 - acesso)	90
4.3	Percepção sobre as barreiras de uso nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal: análise descritiva exploratória	94
4.3.1	Pré-requisitos não são fornecidos ou não são claros (categoria 3 - uso)	94
4.3.2	Falta de interesse (categoria 4)	98
4.3.3	Recusa em participar (categoria 5)	102
4.4	Percepção sobre as barreiras relacionadas à pandemia de Covid-19: análise descritiva exploratória	109
4.5	Diferença entre os escores de domínios das barreiras de acesso e de uso: análise inferencial	112
4.6	Teste sobre a percepção das barreiras relacionadas à pandemia de COVID-19: análise inferencial	115
<b>5.</b>	<b>Conclusão</b>	<b>119</b>
5.1	Cumprimento dos objetivos	119
5.2	Resposta ao problema de pesquisa	120
5.3	Achados da pesquisa	121
5.4	Limitações da pesquisa	123
5.5	Sugestões de pesquisas futuras	124
	<b>Lista de Referências</b>	<b>126</b>
	<b>Legislação</b>	<b>142</b>
	<b>Apêndices</b>	<b>143</b>
	<b>Apêndice A – Inquérito por questionário on-line dirigido aos agentes públicos dos municípios paranaenses e portugueses</b>	<b>143</b>
	<b>Apêndice B – Relação dos municípios paranaenses e portugueses</b>	<b>152</b>

## Índice de Figuras

Figura 1. Resumo dos procedimentos para seleção do referencial bibliográfico. ....	7
Figura 2. Distribuição dos artigos nos periódicos do portfólio bibliográfico. ....	16
Figura 3. Gráfico das palavras-chave. ....	20
Figura 4. Palavras-chave dos artigos do portfólio bibliográfico selecionado. ....	21
Figura 5. Tipos de Orçamento Participativo .....	38
Figura 6. Enquadramento metodológico da pesquisa. ....	69
Figura 7. Escala barreiras de acesso ou acessibilidade. ....	73
Figura 8. Escala barreiras de uso. ....	74
Figura 9. Escala barreiras COVID-19. ....	74

## Índice de Quadros

Quadro 1. Definição das palavras-chave da pesquisa. ....	10
Quadro 2. Portfólio bibliográfico. ....	14
Quadro 3. Indicadores bibliométricos. ....	17
Quadro 4. Indicadores bibliométricos dos periódicos. ....	17
Quadro 5. Trabalhos mais citados nas referências bibliográficas dos artigos do portfólio da pesquisa. ....	19
Quadro 6. Origem e evolução do termo governança. ....	30
Quadro 7. Portfólio bibliográfico da pesquisa sobre as barreiras do OP. ....	40
Quadro 8. Barreiras de acessibilidade e barreiras de uso do OP. ....	48
Quadro 9. Motivos para a baixa participação no OP. ....	52
Quadro 10. Barreiras ocasionadas ou acentuadas pela pandemia de COVID-19. ....	55
Quadro 11. Síntese das barreiras de acessibilidade, barreiras de uso do OP e categoria meta. ....	64
Quadro 12. Relação entre objetivo, perguntas de pesquisa e hipóteses. ....	66
Quadro 13. Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de acesso. ....	76
Quadro 14. Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de uso. ....	77
Quadro 15. Delimitação da pesquisa e síntese das opções metodológicas. ....	84
Quadro 16. Frequência relativa percentual e frequência absoluta por item sobre a percepção das barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19 no estado do Paraná (Brasil). ....	109
Quadro 17. Frequência relativa percentual e frequência absoluta por item sobre percepção das barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19 em Portugal. ....	111

## Índice de Tabelas

Tabela 1. Artigos científicos encontrados nas bases de dados de pesquisa. ....	11
Tabela 2. Taxa de abstenção nas eleições municipais brasileiras. ....	57
Tabela 3. Taxa de abstenção nas eleições municipais portuguesas. ....	60
Tabela 4. População e amostra. ....	71
Tabela 5. Consistência interna de um questionário, conforme o alfa de Cronbach. ....	79
Tabela 6. Coeficiente de alfa de Cronbach barreiras de acesso, de uso e categorias. ....	80
Tabela 7. Coeficiente alfa de Cronbach barreiras de acesso e de uso (excluídos itens 13 e 14). ....	81
Tabela 8. Teste de normalidade Shapiro-Wilk. ....	82
Tabela 9. Caracterização da amostra nos municípios paranaenses. ....	87
Tabela 10. Caracterização da amostra nos municípios portugueses. ....	87
Tabela 11. Barreiras de acesso - categoria falta de oportunidade - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 1 e 2. ....	88
Tabela 12. Barreiras de acesso - categoria falta de conhecimento - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 3 e 4. ....	90
Tabela 13. Barreiras de acesso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 5,6 e 7. ....	91
Tabela 14. Barreiras de acesso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 8,9 e 10. ....	93
Tabela 15. Frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos as barreiras de acesso. ....	94
Tabela 16. Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 1,2 e 3. ....	95
Tabela 17. Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 4,5 e 6. ....	97
Tabela 18. Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 7 e 8. ....	98
Tabela 19. Barreiras de uso – categoria falta de interesse- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 9,10,11 e 12. ....	99
Tabela 20. Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 13,14,15 e 16. ....	101
Tabela 21. Barreiras de uso – categoria recusa em participar - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 17,18,19 e 20. ....	103
Tabela 22. Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 21,22,23,24 e 25. ....	105

Tabela 23. Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 26,27,28 e 29. ....	107
Tabela 24. Frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos as barreiras de uso. ....	108
Tabela 25. Paraná, estatística descritiva variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso.....	113
Tabela 26 - Paraná, estatísticas descritivas da diferença escore barreiras de acesso - escore barreiras de uso (p = 0.491; teste t pareado).....	113
Tabela 27. Portugal, estatística descritiva variáveis escore barreiras de acesso e barreiras de uso.....	114
Tabela 28. Portugal, estatísticas descritivas da diferença escore barreiras de acesso - escore barreiras de uso (p < 0.001; teste de Wilcoxon Pareado). ....	114
Tabela 29. Frequências da variável (1) a pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do Orçamento Participativo no município no ano de 2020 (p < 0.001; teste Qui-quadrado de aderência com 50% x 50%). ....	116
Tabela 30. Frequências da variável (4) possíveis restrições à realização do Orçamento Participativo no município decorrentes da pandemia de COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos (p = 0.903; teste Qui-quadrado de aderência com 50% x 50%). ....	117
Tabela 31. Validação das hipóteses de pesquisa. ....	118

# 1. Introdução

O Orçamento Participativo (OP) constitui uma das mais importantes inovações de governança e democracia participativa em todo o mundo (Cabannes & Lipietz, 2015). As cidades de Porto Alegre, São Paulo, Palmela, Lisboa, Nova Iorque ou Paris são apenas alguns exemplos de cidades que utilizam o OP e fomentam a participação dos cidadãos na discussão e tomada de decisão sobre as políticas públicas locais. Estima-se, atualmente, a ocorrência entre 11.690 e 11.825 experiências de OP em 71 países (Dias et al., 2019).

O OP é um processo por meio do qual os cidadãos decidem ou contribuem para a tomada de decisão sobre os investimentos públicos principalmente em nível municipal (Cabannes, 2009; B. de S. Santos, 1998). Na Europa, a implementação dos processos de OP são frequentemente motivadas pela natureza política diante da necessidade modernizar e melhorar a Administração Pública Local (Allegretti & Herzberg, 2004). Já na América Latina, a motivação geralmente tem natureza social, para melhoria das condições de vida e promoção do reequilíbrio econômico (Allegretti & Herzberg, 2004; Dias & Allegretti, 2009).

Nos países democráticos do ocidente, os altos índices de abstenção nas eleições e o aumento da insatisfação com a política são elementos que colaboram com a denominada crise de representação democrática (Newton, 2012; Norris, 2011; Torcal & Montero, 2006). Nos EUA, foram identificados baixos níveis de confiança no governo, manifestados por meio da abstenção eleitoral e índices reduzidos de associação ou envolvimento em partidos políticos (Su, 2017b). Em Portugal, a taxa média de abstenção nas eleições municipais tem aumentado desde 1979 até os dias atuais (Sousa & Maia, 2017). No Brasil, as taxas de abstenção nas eleições municipais do país apresentaram aumento a partir de 2012, com ampliação no ano de 2020, em função da pandemia de COVID-19 (T. S. E. Brasil, 2020).

A ampliação da participação dos cidadãos é uma forma de solucionar a crise de representação democrática e o OP tem sido um dos dispositivos de participação com maior sucesso nos últimos anos, fomentando o envolvimento da população comum nas decisões sobre o destino do gasto público (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). Os processos de OP colaboram com a modernização dos governos locais e ajudam na recuperação da confiança dos cidadãos (Allegretti & Herzberg, 2004). De acordo com Cabannes (2009), o OP é um instrumento para ordenar as prioridades e promover a justiça social, o cidadão deixa de ser observador e passa a protagonista, colaborando com a melhoria da sua qualidade de vida (Cabannes, 2009).

A abordagem pioneira do OP ocorreu na cidade de Porto Alegre (capital do Estado do Rio Grande do Sul) no Brasil em 1989, seguida de repercussão nacional e internacional, seja pelo desenvolvimento de um complexo instrumento de interlocução com os cidadãos, seja pela continuidade ao longo do tempo (Avritzer, 2008; Lüchmann, 2014; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012).

Portugal também foi influenciado por essa dinâmica, a experiência pioneira ocorreu em Palmela, no distrito de Setúbal, no ano de 2002 (Dias & Allegretti, 2009; Falanga & Lüchmann, 2019). Nesse âmbito, Lisboa foi a primeira capital da Europa a implantar o OP, no ano de 2009 (Cabannes, 2009), e Portugal, o primeiro país em todo o mundo a implantar o mecanismo em nível nacional, criado pelo governo português em 2017 (Dias et al., 2019).

O OP é um mecanismo emblemático e está entre os mais interessantes, uma vez que é realizado na complexidade em torno da relação da decisão política, dos técnicos da Administração Pública e da autonomia da organização social (Dias & Allegretti, 2009). Contudo, diversos autores indicam a ocorrência de obstáculos na realização dos processos de OP, são aspectos políticos, econômicos, sociais, burocráticos, comportamentais, entre outros que dificultam a participação dos cidadãos representando barreiras ao mecanismo (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Hartog & Bakker, 2018; Hayduk et al., 2017; Kamrowska-Zaluska, 2016; Krenjova & Raudla, 2013; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Nebot, 2018; Rossmann & Shanahan, 2012; M. Santos et al., 2018; Talpin, 2012; Zepic et al., 2017b, 2017a). Nesse contexto, o objetivo da presente pesquisa é identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP, considerando a particular perspectiva da Administração Pública Local brasileira e portuguesa.

## **1.1 Delimitação do problema**

Nas democracias do ocidente, a maioria da população vê a democracia como a melhor forma de governo, mas um número crescente de cidadãos enxerga que o sistema democrático é deficiente e a cura dos males da democracia é a ampliação e a melhoria da democracia (Newton, 2012). O OP tem o potencial de reequilibrar os poderes ao promover um ambiente de interlocução entre o conhecimento técnico da Administração Pública e as necessidades percebidas pela população (Dias, 2008b). Nesse sentido, a difusão global dos mecanismos de participação representa mais do que um modismo passageiro e os OP's são pioneiros deste desenvolvimento (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012).

Pesquisadores, profissionais, organizações transnacionais e supranacionais percebem o OP como uma das inovações democráticas mais sólidas em todo o mundo (Falanga & Lüchmann, 2019). Entretanto, o índice baixo de participação da população é surpreendente, considerando as numerosas vantagens do OP, as promessas da Administração Pública para os cidadãos e para a democracia participativa (Zepic et al., 2017a). Nesse contexto, diversos autores apontam a ocorrência de barreiras ou obstáculos nos processos de OP como as relações assimétricas entre o governo local e os cidadãos participantes do processo (Kamrowska-Zaluska, 2016; M. Santos et al., 2018), a limitação de recursos financeiros para investir nas propostas aprovadas (Krenjova & Raudla, 2013; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012), a ausência de transparência (Hartog & Bakker, 2018; Nebot, 2018), a falta de tempo dos cidadãos



(Hayduk et al., 2017; Zepic et al., 2017b) e o fato de os projetos aprovados não serem implementados pelo governo local (Su, 2017a).

Além das barreiras exemplificadas, a pandemia de COVID-19 ocasionou novas barreiras ou agravou obstáculos anteriores à crise. A pandemia de COVID-19 mudou o cotidiano das populações ao redor do mundo, impactou a economia das famílias, impôs aos governos nacionais e subnacionais a necessidade de gerenciar a diminuição da receita, alterou os padrões comportamentais e os processos (Bardovič & Gašparík, 2021). Nesse ambiente de incerteza, as barreiras impostas pela pandemia global da COVID-19 de alguma maneira afetaram a realização do OP em diversos países, de modo que poucos trabalhos de investigação abordaram o tema até o presente momento (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021).

Os autores Zepic et al. (2017b) identificaram vinte barreiras diferentes e as tipificaram em barreiras de acessibilidade e de uso do OP. A partir da literatura sobre o tema, indicaram que grande parte eram baseadas em suposições, muitas sem evidência empírica. Após a identificação das barreiras do OP na literatura, os autores (Zepic et al., 2017b) realizaram um estudo por meio de entrevistas a funcionários públicos em nove cidades alemãs.

O Brasil é responsável pela ampla disseminação do OP a partir da década de 1980, Portugal é atualmente o país com o maior número de processos no mundo, aspectos que tornam estes países paradigmáticos na expansão do mecanismo (Falanga & Lüchmann, 2019). Não foram identificados trabalhos que abordam as barreiras do OP envolvendo ou comparando os dois países até o momento. Além disso, poucos trabalhos abordam as barreiras impostas ao OP decorrentes da pandemia de COVID-19. Nesse âmbito, o trabalho em questão procura preencher estas lacunas ao explorar a percepção das barreiras do OP, em nível local, no contexto de países tão importantes para o desenvolvimento do mecanismo.

É oportuno indicar que o Brasil é um país de dimensões continentais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país possui uma área territorial de 8.510.345 km<sup>2</sup> e 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e no Distrito Federal (IBGE, 2021). E Portugal possui uma área de 92.152 Km<sup>2</sup> dividida por 18 distritos no continente e 2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira) (Portugal, 2021a). O Poder Local Democrático é estruturado em três elementos político-administrativos: câmara municipal, assembleia municipal (308, equivalente ao número de municípios portugueses) e inframunicipal, no caso da assembleia de freguesia (3092, menor unidade político-administrativa portuguesa) (M. Santos et al., 2018).

Considerando a dimensão territorial e o número de governos locais nos dois países, foi selecionado, no Brasil, o estado do Paraná, que possui, de acordo com o IBGE (2021), uma área territorial de 199.298,982 km<sup>2</sup>, dividida em 399 municípios, portanto, com características mais compatíveis a Portugal, no contexto deste estudo.

A partir da problemática exposta, o presente trabalho de investigação se propõe a responder à seguinte questão de partida: Qual a percepção da Administração Pública Local sobre as barreiras que afetam o processo de OP como mecanismo de participação democrática?

## **1.2 Objetivos geral e específicos**

O trabalho de investigação tem por objetivo identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP sob a ótica da Administração Pública Local. E, para alcançar o proposto, são estipulados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar na literatura outros trabalhos acerca do tema barreiras do OP;
- b) Identificar quais municípios já realizaram o OP, tanto no Paraná (Brasil), quanto em Portugal;
- c) A partir da literatura sobre o tema elaborar um questionário a ser aplicado nos municípios paranaenses e portugueses;
- d) Analisar a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP sobre as barreiras do mecanismo nos municípios portugueses e nos brasileiros do estado do Paraná.

## **1.3 Justificativa e aderência aos programas**

Há um número relevante e crescente de trabalhos na literatura descrevendo a aplicação do OP, a maioria concentrados na sociedade civil (Mezadri, 2014; Romão, 2011), os estudos procuram analisar os resultados e o impacto do mecanismo (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009). Faltam abordagens que discutam as barreiras desse instrumento de democracia participativa, principalmente em caráter comparativo em diferentes contextos (Krenjova & Raudla, 2013).

O Brasil foi pioneiro e responsável pela ampla divulgação do OP a partir da década de 1980 e Portugal possui um dos índices mais altos de OP locais no mundo (Falanga & Ferrão, 2021). Desse modo, os países em questão possuem aspectos semelhantes e outros diferentes em relação ao ambiente de implementação dos processos de OP. Ambos alternaram do regime ditatorial para a democracia e estabeleceram em suas novas Constituições Nacionais instrumentos para promover a participação dos cidadãos na política (Gurgel, 2013), no Brasil (1988) e em Portugal (1976).

Entre as distinções que marcam o contexto de implementação do OP nos dois países, consta diferença relativa aos objetivos do mecanismo, o Brasil se caracteriza pela busca da ampliação da justiça social por meio da inclusão dos mais pobres no centro do processo participativo (Baiocchi, 2001; Touchton & Wampler, 2014). Em Portugal, os OP's representam uma forma para aprimorar a relação entre eleitores e eleitos, no intuito de recuperar a confiança dos

cidadãos (Falanga & Lüchmann, 2019). Além disso, outra diferença marcante é a redução do número de municípios que adotam o mecanismo no Brasil (Bezerra, 2017) e a expansão em Portugal (Falanga & Ferrão, 2021).

Nesse contexto, o presente trabalho se justifica sob a ótica da prática e da teoria, pois a pesquisa pode contribuir teoricamente com a ampliação do espectro de análise ao se juntar ao número reduzido de pesquisas que abordam a temática das barreiras do OP. Pretende ainda contribuir empiricamente ao verificar a percepção dos agentes públicos dos municípios paranaenses e portugueses a respeito das barreiras do mecanismo de participação. Assim, o trabalho busca contribuir com elementos para a melhoria da compreensão dos obstáculos do OP, tanto para os acadêmicos, quanto para os participantes do processo.

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Dupla Diplomação entre o Instituto Politécnico de Bragança (IPB) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). O tema em questão se relaciona ao projeto estruturante da linha de pesquisa “Governança Pública como contribuição para o Planejamento e Desenvolvimento” ao tratar do OP, um dos mais importantes mecanismos de inovação de governança e democracia participativa. Dessa forma, possui aderência aos estudos dos instrumentos de governança pública, relativos ao planejamento e o desenvolvimento, com transparência e evidenciação nas relações territoriais entre os agentes (executores das políticas públicas) e os principais (sociedade) (UTFPR, 2021).

No mesmo sentido, integra-se ao Programa de Mestrado em Administração Autárquica do IPB ao explorar a percepção dos governos locais brasileiros e portugueses sobre as barreiras do OP. Em sintonia com o programa de mestrado em Administração Autárquica que busca criar ativos com a capacidade de interagir com a problemática dos governos locais (IPB, 2021).

O tópico 1.4, a seguir, trata do processo de levantamento de outros estudos de mesma natureza ou correlacionados ao tema da pesquisa. Esta etapa possibilitou a formulação do portfólio bibliográfico sobre as barreiras do OP que integram o presente trabalho. No intuito de buscar por estudos qualificados acerca do tema deste trabalho, a construção do referencial de conhecimento foi desenvolvida a partir da metodologia ProKnow-C (Knowledge Development Process – Constructivist), conforme detalhado no levantamento bibliométrico.

## **1.4 Levantamento bibliométrico de outros estudos de mesma natureza**

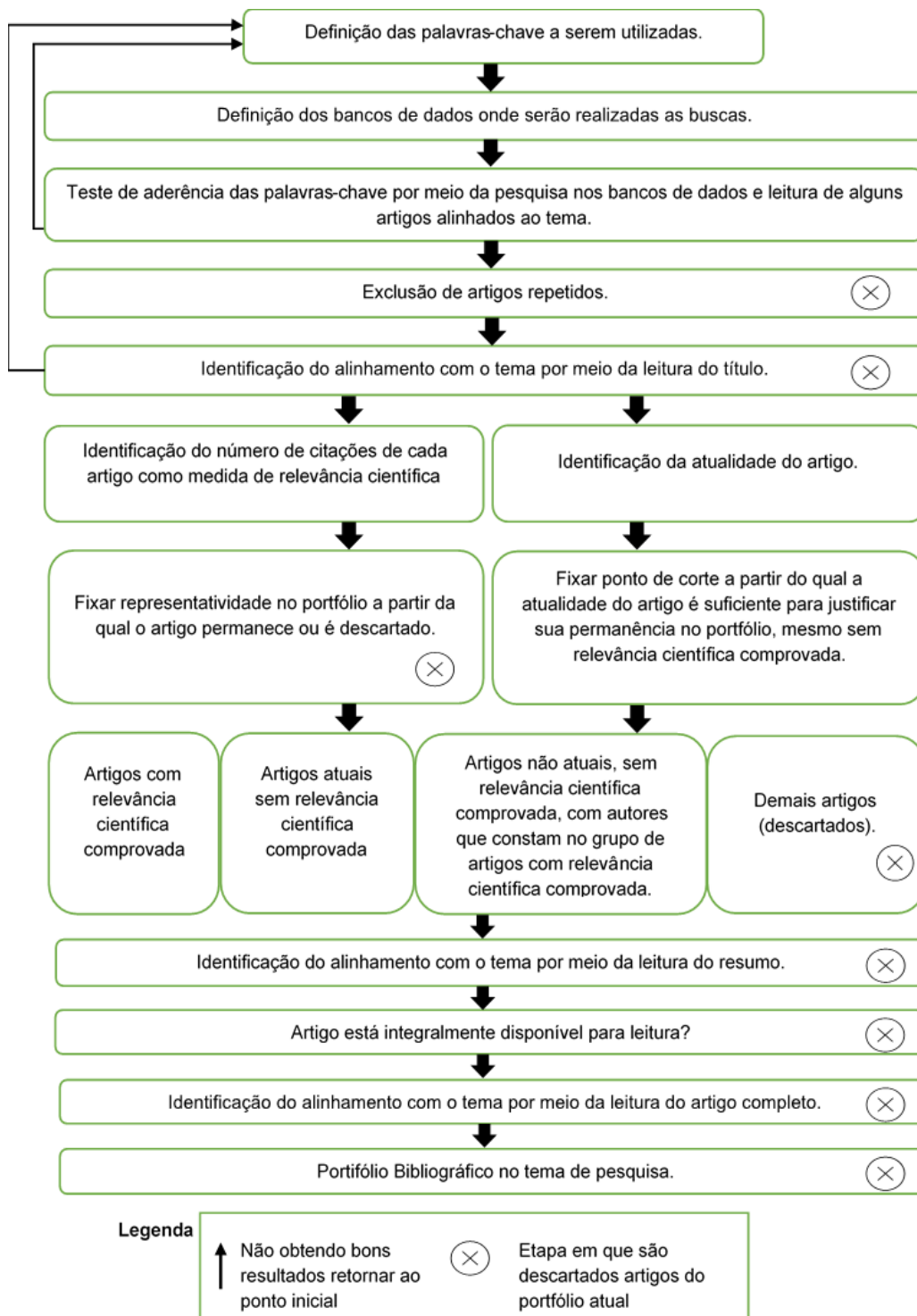
Uma pesquisa, normalmente, inicia-se por meio do levantamento de referências de material já elaborado, publicados por meio físico ou eletrônico, como artigos científicos, livros, entre outros (Fonseca, 2002; Gerhardt & Silveira, 2009; Gil, 2008). A maior vantagem da pesquisa bibliográfica é permitir o acesso do pesquisador a diversos aspectos e fenômenos de forma muito mais ampla do que poderia investigar diretamente (Gil, 2008).

Contudo, em meio a uma vasta disponibilidade de informações com muita facilidade, o pesquisador pode desorientar-se na busca e seleção de fontes, concentrando esforços em literatura pouco relevante e omitindo, involuntariamente, dados essenciais ao tema pesquisado (Afonso et al., 2012). Além disso, de acordo com Gil (2008), as fontes secundárias podem apresentar dados processados ou coletados erroneamente. Desse modo, para evitar uma reprodução involuntária de informações equivocadas em torno do tema pesquisado, é conveniente que os investigadores adotem procedimentos e condições acerca da obtenção dos dados no intuito de verificar incoerências ou contradições, procurando utilizar fontes diversas, analisando-as criteriosamente (Gil, 2008). Na busca pela literatura de referência, é fundamental que o pesquisador evite a aleatoriedade, observando o cuidado com os procedimentos metodológicos por meio de critérios transparentes e bem definidos, que possam ser reavaliados ao longo da construção do conhecimento em torno do objeto de estudo (Afonso et al., 2012; Lima & Miotto, 2007).

Ao pesquisar uma temática, é comum observar resultados conflitantes, sendo uma forma adequada para resolver a questão a procura por estudos mais qualificados sobre o que se deseja investigar (Pereira & Galvão, 2014). No intuito de buscar por estudos mais qualificados em torno do tema deste trabalho, a construção do referencial de conhecimento foi elaborada a partir da metodologia ProKnow-C (Knowledge Development Process – Constructivist) concebida pelo Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão (LabMCDA), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (Afonso et al., 2012).

O ProKnow-C foi criado pelos pesquisadores do LabMCDA a partir da constatação da ausência de um mecanismo de orientação ao pesquisador na busca por artigos relevantes e alinhados ao tema de investigação diante da enorme quantidade de material disponível (Marafon et al., 2012). O ProKnow-C é uma metodologia de construção do conhecimento baseada em quatro etapas: 1) seleção do portfólio bibliográfico que proporcionará a revisão de literatura; 2) análise bibliométrica do portfólio bibliográfico; 3) análise sistêmica do portfólio bibliográfico; 4) elaboração dos objetivos de pesquisa. Para a formação do portfólio bibliográfico de referência para pesquisa em questão foram adotadas as duas primeiras etapas do processo.

A seleção do referencial bibliográfico por meio da metodologia ProKnow-C é composta de uma sequência de procedimentos a partir da definição do mecanismo de busca dos artigos, seguido de etapas pré-estabelecidas até alcançar a filtragem e a seleção do portfólio bibliográfico (Afonso et al., 2012). Desse modo, a metodologia propõe a formação de um portfólio bibliográfico relevante a uma área de interesse composto por artigos dotados de reconhecimento científico e alinhamento ao tema da pesquisa, considerando as delimitações e as restrições inerentes (Afonso et al., 2012; Linhares et al., 2019). O procedimento é apresentado de maneira sintética na Figura 1, contendo uma descrição de cada etapa.



**Figura 1.** Resumo dos procedimentos para seleção do referencial bibliográfico.

Fonte: Ensslin et al. (2010)

A partir da definição do tema que delineará a investigação, é necessário elaborar as palavras-chave a serem utilizadas nos mecanismos de busca (Ensslin et al., 2013; Marafon et al., 2012),

trata-se de um aspecto relevante para alcançar os artigos científicos relativos à temática almejada, pois determina quais artigos serão incluídos no processo e quais serão excluídos (Afonso et al., 2012).

Na sequência do processo, o pesquisador verifica a aderência das palavras escolhidas em relação aos artigos científicos relativos à área de pesquisa, caso não estejam, de fato, refletindo com sucesso o tema pesquisado, o processo deve ser reiniciado, se necessário selecionando novas palavras-chave. As palavras-chave são utilizadas na busca de artigos científicos de forma isolada ou combinada, também é preciso selecionar quais as bases de dados serão utilizadas para acessar o conteúdo dos periódicos que armazenam as pesquisas almejadas (Afonso et al., 2012; Marafon et al., 2012). Para tanto, podem ser utilizados softwares de gerenciamento bibliográfico para auxiliar a manipulação das informações e o padrão de apresentação dos resultados das buscas em cada base de dados. Assim, a metodologia ProKnow-C recomenda a leitura de dois artigos entre os obtidos na busca nas bases de dados. Essa tarefa permite verificar se as palavras-chave são compatíveis ou se é necessário buscar por outras expressões com melhor aderência ao tema de pesquisa (Ensslin et al., 2013; Marafon et al., 2012).

Após verificar a compatibilidade das palavras-chave ao tema pesquisado e à busca pelos artigos nas bases de dados é obtido o banco de dados de artigos bruto, a partir do qual será possível realizar a filtragem para obtenção do portfólio bibliográfico de relevância. É natural ao coletar artigos em diversas bases a ocorrência de artigos repetidos no conjunto obtido. Assim, na primeira etapa de filtragem do banco de dados de artigos bruto ocorre a exclusão dos artigos repetidos. A leitura dos títulos dos artigos é a segunda etapa do filtro na qual são descartados aqueles incompatíveis com o tema (Ensslin et al., 2010; Marafon et al., 2012).

A terceira etapa é relativa à relevância científica dos artigos obtidos como determinante da permanência desses no banco de dados da pesquisa. Não se trata de um procedimento simples, pois envolve alguns passos acompanhados da análise crítica do pesquisador (Afonso et al., 2012). O primeiro passo dessa etapa consiste na verificação da quantidade de citações que cada artigo possui. A tarefa pode ser realizada por meio da ferramenta Google Acadêmico, realizando a busca pelo título do artigo é possível encontrar o número de citações. O ProKnow-C recomenda que a partir do número de citações seja estabelecido um ponto de corte, classificando os artigos como: artigos com reconhecimento científico confirmado ou artigos com reconhecimento científico ainda não confirmado. A metodologia indica o cálculo da representatividade de cada artigo em termos de número de citações, a sugestão é utilizar o ponto de corte em torno de 85%. Contudo, destaca-se que cada tema possui suas peculiaridades, ocorrendo variações na quantidade de artigos disponíveis e no número de citações, entre outros aspectos que devem ser considerados na formulação do ponto de corte (Afonso et al., 2012; Ensslin et al., 2010; M. L. Fernandes, 2017; Lacerda et al., 2012; Linhares et al., 2019; Marafon et al., 2012). Para os artigos categorizados como de reconhecimento científico, serão lidos os resumos para verificar

se estão de fato alinhados ao tema de pesquisa, critério que determinará a permanência no banco de artigos ou o descarte.

Em relação a outro conjunto de artigos em que não houve confirmação da relevância científica, será avaliado o ano em que foi escrito o artigo, considerando a publicação em no máximo dois anos, desse modo, deve ser realizada a leitura do resumo para verificar a aderência ao tema. Caso o artigo seja mais antigo, avaliar se algum dos autores está na composição do banco de artigos com relevância científica confirmada, para quando a resposta for afirmativa, realizar a leitura do resumo, e quando negativo, descartar o artigo (Afonso et al., 2012).

A junção dos artigos com relevância científica, os atuais e aqueles com autores contidos no banco de autores formado ocorre na etapa final de elaboração do referencial bibliográfico, também será verificado a disponibilidade integral dos artigos, descartando da lista aqueles que estiverem indisponíveis, uma vez que até o momento a leitura se restringiu ao resumo de cada trabalho. Por fim, é realizado a leitura dos artigos integralmente disponíveis, com o objetivo de avaliar o alinhamento com o tema da pesquisa, permanecendo no portfólio bibliográfico apenas os artigos avaliados pelo pesquisador como alinhados (Afonso et al., 2012; Ensslin et al., 2013; Lacerda et al., 2012).

### **1.4.1 Seleção das palavras-chave**

Inicialmente, foi realizado uma busca preliminar sobre OP na base de dados Scopus, a partir desta tarefa inicial foram identificados artigos de referência sobre o tema, dos autores Zepic et al. (2017a, 2017b) por meio dos quais foi possível a elaboração do tema e das palavras-chave. As palavras-chave selecionadas foram as seguintes: "Orçamento Participativo", "barreiras", "dificuldades", "obstáculos" e "Brasil e Portugal". Além do "Orçamento Participativo" foram escolhidas palavras-chave sinônimas de "barreiras" e os países nos quais a pesquisa foi realizada.

Em seguida foi utilizado a expressão booleana "and" para conectar as palavras-chave, a pesquisa nas bases de dados foi realizada no idioma inglês. No Quadro 1 constam as palavras-chave de acordo com a disposição utilizada nas buscas, sempre que possível foi selecionado na base de dados o campo "topic" ou tópico que representa a busca dos termos no título, nas palavras-chave e no resumo dos artigos.

### Quadro 1. Definição das palavras-chave da pesquisa.

"participatory budgeting" AND "barriers" "participatory budgeting" AND "difficulties" "participatory budgeting" AND "obstacles" "participatory budgeting" AND "Brazil and Portugal"
--

Fonte: Elaboração própria (2020).

## 1.4.2 Seleção das bases de dados de pesquisa

As bases de dados utilizadas na busca pelos artigos foram selecionadas em um primeiro momento em função da adequação à área de pesquisa e ao tema, depois devido à quantidade de artigos disponíveis relacionados ao trabalho em questão. Dessa forma, foram selecionadas para a composição do portfólio bibliográfico as seguintes bases de dados: Scopus, ISI Web of Science, Springer Link, Taylor & Francis e EBSCO.

Entre as bases selecionadas, a Scopus possui um amplo banco de dados com publicações das mais diversas áreas da ciência e utiliza o SCImago Journal Rank (SJR)(Guerrero-Bote & Moya-Anegón, 2012). A base Web of Science agrega publicações de diversas áreas da ciência e origina o Journal Citation Reports® (JCR) correspondente a lista do fator de impacto de revistas científicas (Lacerda et al., 2012).

O JCR mede o número de citações de itens publicados recentemente no periódico, o SJR verifica o prestígio científico do periódico, considera que a área do conhecimento, a qualidade e a reputação de um periódico influenciam diretamente as citações realizadas (V. Fernandes & Salviano, 2016).

Para cada uma das bases de dados, foram realizadas 4 (quatro) pesquisas a partir das palavras-chave selecionadas no período de novembro de 2019 a fevereiro de 2020. A busca foi realizada por trabalhos publicados em periódicos que refletissem as combinações de palavras-chave pesquisadas no título, nas palavras-chave ou no resumo do artigo, considerando a data inicial a partir do surgimento do OP em 1989. Os resultados correspondentes ao número de artigos científicos encontrados nas bases de dados são apresentados na Tabela 1.



**Tabela 1.** Artigos científicos encontrados nas bases de dados de pesquisa.

Keywords	Scopus	Web of Science	Springer Link	Taylor & Francis	EBSCO
"participatory budgeting" AND "barriers"	27	7	285	176	6
"participatory budgeting" AND "difficulties"	10	3	418	178	5
"participatory budgeting" AND "obstacles"	10	2	239	161	4
"participatory budgeting" AND "Brazil and Portugal"	0	0	1	0	1
Subtotal	47	12	943	515	16
Total Geral			1533		

Fonte: Elaboração própria (2020).

### 1.4.3 Processo de filtragem

O primeiro passo na etapa de filtragem foi a identificação dos artigos repetidos, considerando que as bases selecionadas possuem periódicos em comum, é comum ocorrer a duplicidade dos trabalhos localizados. Para facilitar a tarefa foi utilizado o gerenciador gratuito de citações e referências “Zotero”<sup>1</sup>, no intuito de gerenciar os artigos exportados das bases e a identificação dos duplicados. Foram localizados e excluídos 726 artigos duplicados, restando 807 publicações.

A tarefa seguinte foi relativa à leitura dos títulos dos artigos para verificar se estavam alinhados ao tema barreiras do OP. Uma grande parcela dos artigos foi descartada em função do não alinhamento ao tema. Por exemplo, constava o artigo com título “*Parking Benefit Districts – The transferability of a measure to reduce car dependency to a European context*” (Johansson et al., 2017), esse trabalho claramente não se correlaciona com o tema da pesquisa em questão, outros trabalhos não tratavam diretamente do OP ou não abordavam as barreiras do mecanismo. Nesse sentido, com o objetivo de descartar os trabalhos sem alinhamento ao tema, 674 artigos foram eliminados, resultando em um banco de dados com 133 artigos alinhados a partir da leitura dos títulos das publicações.

O PROKNOW-C tem por objetivo viabilizar a reunião de um portfólio com reconhecimento científico e relevância ao tema abordado pelo pesquisador. Para avaliar o reconhecimento científico, a metodologia propõe utilizar Google Acadêmico (<http://scholar.google.com.br/>) para mensurar o número de citações de cada artigo. A metodologia recomenda utilizar um ponto de corte de 85% no cálculo da representatividade de cada artigo perante o banco de artigos completo em termos do número de citações. Contudo, devem ser avaliadas as peculiaridades do tema em relação às variações na quantidade de artigos disponíveis, no número de citações,

<sup>1</sup> Gerenciador gratuito de citações e referências, disponível em: <https://www.zotero.org/download/>

entre outros aspectos que devem ser considerados na formulação do ponto de corte (Afonso et al., 2012; Ensslin et al., 2010; M. L. Fernandes, 2017; Linhares et al., 2019; Marafon et al., 2012).

Para auxiliar o procedimento de pesquisa da relevância científica dos artigos, foi utilizado o programa de computador gratuito denominado “*Publish or Perish*”<sup>2</sup>, a ferramenta é resultado de um trabalho voluntário coordenado pela Professora Anne-Wil Harzing da Universidade de Melbourne e possibilita a extração dos dados do Google Acadêmico, colaborando com pesquisadores na análise de várias estatísticas sobre o impacto da pesquisa, tais como, número total de citações, número médio de citações por artigo, número médio de citações por ano, índice H e parâmetros relacionados (Harzing, 2016).

O índice H, calculado pelo programa “*Publish or Perish*”, surgiu inicialmente por meio da proposta de Jorge E. Hirsch para avaliar qualitativamente pesquisadores da área da física (Hirsch, 2005, 2010). O índice rapidamente se destacou em outras áreas do conhecimento passando a ser muito utilizado como uma maneira de avaliar o impacto do pesquisador individualmente (Thomaz et al., 2011). Diversos autores consideram o índice H como a forma mais segura de mensurar a qualidade científica do pesquisador, além de ser uma boa ferramenta para avaliar a regularidade da produção com possibilidade de previsão do desempenho científico futuro, uma vez que combina produtividade com impacto (Hirsch, 2007; Kulasegarah & Fenton, 2010). O índice H de um pesquisador é formado pelo número de artigos publicados pelo pesquisador, os quais possuam citações maiores ou iguais a esse número, quando um autor possui o índice H igual a dez, significa que possui, pelo menos, dez artigos publicados, cada um com, pelo menos, dez citações (Thomaz et al., 2011).

Os 133 artigos alinhados ao tema a partir da leitura dos títulos das publicações foram exportados do aplicativo “*Zotero*” e importados na ferramenta “*Publish or Perish*”, por meio da qual foi possível consultar o número de citações no sítio eletrônico Google Acadêmico, conforme recomenda a metodologia PROKNOW-C, além de possibilitar a obtenção de outros indicadores, entre os quais o índice H (h-index).

Para o cálculo da representatividade de cada artigo perante o banco de artigos completo em termos do número de citações foi utilizado como referência para o ponto de corte o índice H (h-index) calculado pela ferramenta “*Publish or Perish*”.

No banco de artigos completo com 133 artigos, o artigo com maior número de citações correspondeu a 164. Optou-se por adotar como critério o uso do índice H para definir o ponto de corte. Portanto, abaixo do recomendado pela metodologia (85%), em função da restrita quantidade de artigos disponíveis para compor está segmentação, caso fosse implementado conforme sugerido. O programa indicou um índice H igual a 26 para 27 artigos, significa que o

---

<sup>2</sup> Programa de computador de livre acesso, denominado “*Publish or Perish*”, disponível em: <https://harzing.com/resources/publish-or-perish>

autor publicou ao menos 26 artigos que receberam pelo menos 26 citações cada. Portanto, o índice combina uma avaliação da quantidade (número de artigos) e uma aproximação da qualidade (impacto ou citações desses artigos).

A tarefa seguinte consistiu na leitura dos resumos dos 27 artigos identificados com reconhecimento científico comprovado, no intuito de identificar quais obtiveram alinhamento ao tema de pesquisa. Dessa forma, foram descartados 21 artigos e selecionados 6 para a composição do repositório A, relativo aos trabalhos com relevância científica comprovada.

A metodologia recomenda para o grupo de artigos com relevância científica ainda não confirmada, inicialmente avaliar o tempo de publicação, ou seja, tornar elegível para leitura dos resumos os trabalhos com menos de dois anos. Os artigos mais antigos são selecionados para leitura do resumo somente se tiveram entre seus autores um daqueles que fazem parte do banco de autores com relevância científica confirmada, senão são descartados.

Para elaboração do repositório B constavam artigos com 25 ou menos citações, totalizando 106 artigos. Foram identificados 66 artigos com menos de dois anos de publicação e 40 com mais tempo. Foram lidos os resumos dos 66 artigos mais recentes, entre os quais havia 2 autores listados no repositório A.

Os artigos com menos de dois anos de publicação, em função do tempo entre a realização do trabalho e a possível aceitação para publicação não possuem potencial para citações em grande escala, assim exigem um tempo maior para serem citados por outros artigos inéditos (Linhares et al., 2019). Nesse contexto e a partir da recomendação da metodologia PROKNOW-C, 9 artigos recentes foram inseridos no repositório B.

Entretanto, considerando que não há uma vasta disponibilidade de trabalhos que exploram as barreiras do OP (Krenjova & Raudla, 2013; Zepic et al., 2017a). Por conta disso, optou-se por ler os resumos dos artigos com mais de dois anos (totalizando 40) para verificar a aderência ao tema da pesquisa. Assim, foram descartados 34 artigos e identificados 6 artigos com alinhamento ao tema de pesquisa, sendo 5 publicados em 2017 e 1 em 2016, assim, tais trabalhos foram somados aos 9 artigos do repositório B.

Unindo o repositório A e B foi possível formar o repositório C, composto por 21 artigos. Nesse momento, ocorreu a verificação da disponibilidade integral do texto para os artigos selecionados, entre os quais 1 não estava disponível, portanto, foi eliminado da seleção. Em seguida, foi realizada a leitura integral do conteúdo dos 20 artigos que permaneceram no processo. Nessa fase, 3 trabalhos foram descartados por não estarem alinhados ao tema de pesquisa. Dessa forma, o portfólio bibliográfico foi formado com 17 artigos com aderência ao tema da pesquisa, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2.** Portfólio bibliográfico.

(continua)

<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Citações</b>	<b>Periódico</b>
Rossmann; Shanahan	Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes	2012	56	Public Administration Review
Krenjova; Raudla	Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies.	2013	51	Halduskultuur
Su	From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy	2017	31	New Political Science
Mcnulty	Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process	2015	29	The Journal of Development Studies
Su	Beyond inclusion: Critical race theory and participatory budgeting	2017	21	New Political Science
Kamrowska-Zaluska	Participatory budgeting in Poland–Missing link in urban regeneration process	2016	18	Procedia Engineering
Augsberger et al.	“She treated us like we bring valid ideas to the table.” Youth experiences of a youth-led participatory budgeting process	2017	15	Children and Youth Services Review
Hayduk et al.	Immigrant engagement in participatory budgeting in New York City	2017	12	New Political Science
Augsberger; Gecker; Collins	“We make a direct impact on people's lives”: Youth empowerment in the context of a youth-led participatory budgeting project	2019	8	Journal of Community Psychology
Zepic; Dapp; Krcmar	Reasons for low participation in German participatory budgeting: A public administration perspective	2017	7	ECDG 2017 17th European Conference on Digital Government
Zepic; Dapp; Krcmar	Participatory budgeting without participants: Identifying barriers on accessibility and usage of German participatory budgeting	2017	7	2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)

**Quadro 2.** Portfólio bibliográfico.

(continuação)

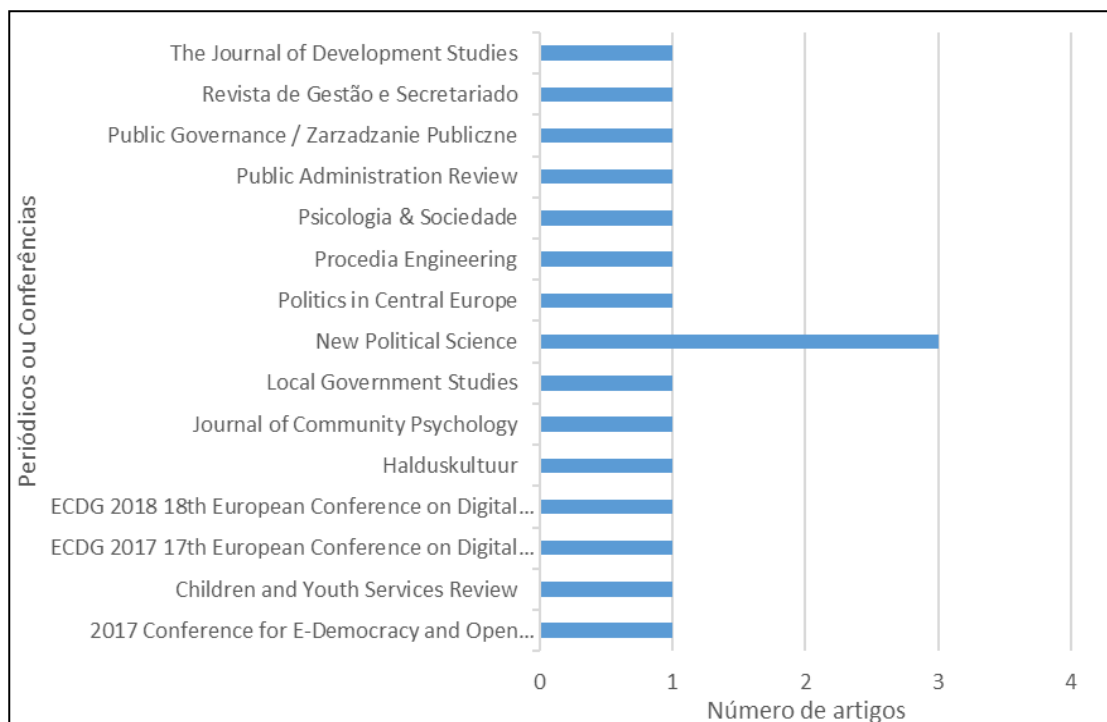
<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Citações</b>	<b>Periódico</b>
Hartog; Bakker	Participatory budgeting in public administrations: Barriers and opportunities for a transparent government	2018	3	ECDG 2018 18th European Conference on Digital Government
Santos; Batel; Gonçalves	Participation is Trendy: A social psychological approach to the Participatory Budget	2018	2	Psicologia & Sociedade
Nebot	The participatory budget of Madrid: lights and shadows	2018	1	Revista de Gestão e Secretariado
Wilkinson et al.	In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in) accessibility in participatory governance	2019	0	Local Government Studies
Kudlacz; Zhebchuk	Participatory budget in metropolies as instrument of direct democracy in public management: experience of Poland and Ukraine	2019	0	Public Governance / Zarzadzanie Publiczne
Madej	Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland–Case Study of 2018 Editions	2019	0	Politics in Central Europe

Fonte: Elaboração própria (2020).

#### **1.4.4 Análise bibliométrica do portfólio bibliográfico**

A sequência da elaboração do portfólio bibliográfico é relacionada a análise bibliométrica dos artigos reunidos por meio dos passos anteriores. A análise bibliométrica dos artigos encontrados visa a evidenciar as informações sobre o portfólio bibliográfico obtido por meio da análise de suas características (Afonso et al., 2012; Ensslin et al., 2010).

Para tanto, inicialmente, são avaliados os periódicos onde os artigos foram publicados. A partir dessa verificação, foi possível constatar que não há grande concentração dos artigos, os trabalhos estão distribuídos em 14 periódicos e 3 conferências, destacando-se o “New Political Science”, que concentra 3 pesquisas publicadas. A Figura 2 demonstra a distribuição dos artigos nos periódicos do portfólio bibliográfico formado.



**Figura 2.** Distribuição dos artigos nos periódicos do portfólio bibliográfico.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Além da distribuição dos artigos do portfólio bibliográfico, foram verificados os índices relativos aos periódicos. Os indicadores bibliométricos são instrumentos largamente utilizados para avaliar a produção científica, são elaborados por meio das informações disponíveis nas grandes bases de dados, destacando-se a Web of Science, a Scopus e o Google Acadêmico (Martín-Martín et al., 2018).

O primeiro indicador utilizado foi o Fator de Impacto (FI), disponibilizado pela Web of Science, em seguida diversos indicadores foram criados, entre os quais destaca-se o indicador SCImago Journal Rank (SJR) elaborado a partir dos dados da Scopus (Pires et al., 2020). O FI é um método para avaliar periódicos em função das citações que recebe. O FI de um periódico em um determinado ano equivale a média de citações recebidas pelos artigos publicados por ele nos dois anos anteriores (V. Fernandes & Salviano, 2016). O Quadro 3 apresenta a descrição do que é medido e de como é medido para três indicadores bibliométricos, os quais são, Google Acadêmico, JCR e SJR.

**Quadro 3.** Indicadores bibliométricos.

-	Google Acadêmico	JCR	SJR
O que é medido	Produtividade e impacto de citação de um periódico.	Número médio de citações de itens publicados recentemente no periódico.	Prestígio científico do periódico.
Como é medido	Baseado no conjunto de publicações mais citadas e no número de citações que essas publicações receberam.	Razão entre o número de citações no ano corrente para os itens citáveis publicados nos dois anos anteriores e o número de itens citáveis publicados no mesmo período.	Baseado na ideia de que a área do conhecimento, a qualidade e a reputação de um periódico influenciam diretamente as citações por ele realizadas.

Fonte: Fernandes & Salviano (2016).

Em diversos países foram inseridas formas de avaliação para qualificar a pesquisa nas universidades, transformando os indicadores no principal mecanismo no processo de decisão para destinar financiamentos (Pires et al., 2020; Rebora & Turri, 2013). No Brasil, o indicador responsável por avaliar a qualidade dos periódicos é o Qualis, instituído pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação.

Até o ano de 2017, o Qualis classificava os periódicos nas áreas do conhecimento por aderência ou relevância. O indicador brasileiro, além de elementos técnicos e editoriais, tinha entre os critérios para definir os periódicos de excelência, a indexação nas bases de dados Web of Science e ou Scopus, e o FI da publicação. A partir de 2019, foram implantadas mudanças, a exemplo da classificação de periódicos em uma única área e a inclusão do índice h5 do Google Acadêmico (H. Costa et al., 2020; Oliveira & Amaral, 2017). O Quadro 4 exhibe os indicadores relativos aos periódicos dos trabalhos selecionados.

**Quadro 4.** Indicadores bibliométricos dos periódicos.

(Continua)

Periódico	ISSN	País	Área de Avaliação	Google Scholar Índice h5 / Mediana h5	SJR H-index / Quartil	JCR - Fator de Impacto	Qualis (2013/2016)
Public Administration Review	0033-3352	Reino Unido	Administração Pública	58 / 87	139 / Q1	4063	A1

**Quadro 4.** Indicadores bibliométricos dos periódicos.

(Continuação)

Periódico	ISSN	País	Área de Avaliação	Google Scholar Índice h5 / Mediana h5	SJR H-index / Quartil	JCR - Fator de Impacto	Qualis (2013/2016)
Halduskultuur	1736-6070	Estônia	Administração Pública	- / -	12 / Q4	-	-
New Political Science	0739-3148	Reino Unido	Sociologia e Ciência Política	16 / 20	22 / Q2	-	A2
The Journal of Development Studies	0022-0388	Reino Unido	Ciência Política e Relações Internacionais	39 / 54	86 / Q1	1596	A1
Procedia Engineering	1877-7058	Países Baixos	Interdisciplinar	58 / 73	74 / -	-	B3
Children and Youth Services Review	0190-7409	Reino Unido	Psicologia	46 / 61	89 / Q1	1521	A2
Journal of Community Psychology	0090-4392	Estados Unidos	Psicologia Social	23 / 29	86 / Q2	1106	-
ECDG 2017 17th European Conference on Digital Government	2049-1034	Reino Unido	Administração Pública	- / -	12 / -	-	-
2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)	-	Estados Unidos	Sociologia e Ciência Política	- / -	6 / -	-	-
ECDG 2018 18th European Conference on Digital Government	2049-1034	Reino Unido	Administração Pública	- / -	12 / -	-	-
Psicologia & Sociedade	1807-0310	Brasil	Psicologia	19 / 25	16 / Q4	-	A2
Revista de Gestão e Secretariado	2178-9010	Brasil	Administração Pública	11 / 14	- / -	-	B2
Local Government Studies	0300-3930	Reino Unido	Administração Pública	28 / 36	42 / Q1	1909	A1
Public Governance / Zarzadzanie Publiczne	1898-3529	Polônia	Administração Pública	07 / 09	- / -	-	-
Politics in Central Europe	1801-3422	Polônia	Sociologia e Ciência Política	- / -	6 / Q3	-	-

Fonte: Elaboração própria (2020).



O processo de formação do portfólio bibliométrico da pesquisa reuniu trabalhos publicados em conferências e periódicos de acordo com a metodologia que buscou, entre outros aspectos, a aderência ao tema e a atualidade dos artigos. Entre os periódicos identificados por meio do levantamento dos artigos, 8 se destacam pela excelência e relevância científica a partir dos indicadores bibliométricos.

Ao analisar as referências bibliográficas dos artigos do portfólio selecionado, verifica-se uma distribuição em 462 diferentes periódicos. O periódico “*Public Administration Review*”, que faz parte do portfólio da pesquisa, concentra a maior quantidade de artigos citados nas referências, totalizando 15 artigos, em seguida o “*Journal of Public Deliberation*”, 13 artigos, “*International Journal of Urban and Regional Research*”, 9 artigos, “*Environment and Urbanization*” e “*American Journal of Community Psychology*”, ambos com 8 artigos.

No portfólio selecionado para a pesquisa, destacam-se os seguintes autores: C. Su, A. Augsberger e R. Zepic, com duas publicações sobre o tema da pesquisa. Em relação à análise da relevância científica dos artigos do portfólio bibliográfico, destacam-se, devido ao número de citações, os autores D. Rossmann (56), J. Krenjova (51), C. Su (31) e S.L. McNulty (29), conforme o Quadro 2. Em contraste, constam os autores C. Wilkinson, M. Kudlacz e M. Madej, que não possuíam citações até o momento em que encerrou a busca pelos artigos que integraram o portfólio. Esses trabalhos foram incluídos no portfólio devido ao ano de publicação (2019) e ao alinhamento detectado relativo ao tema de pesquisa.

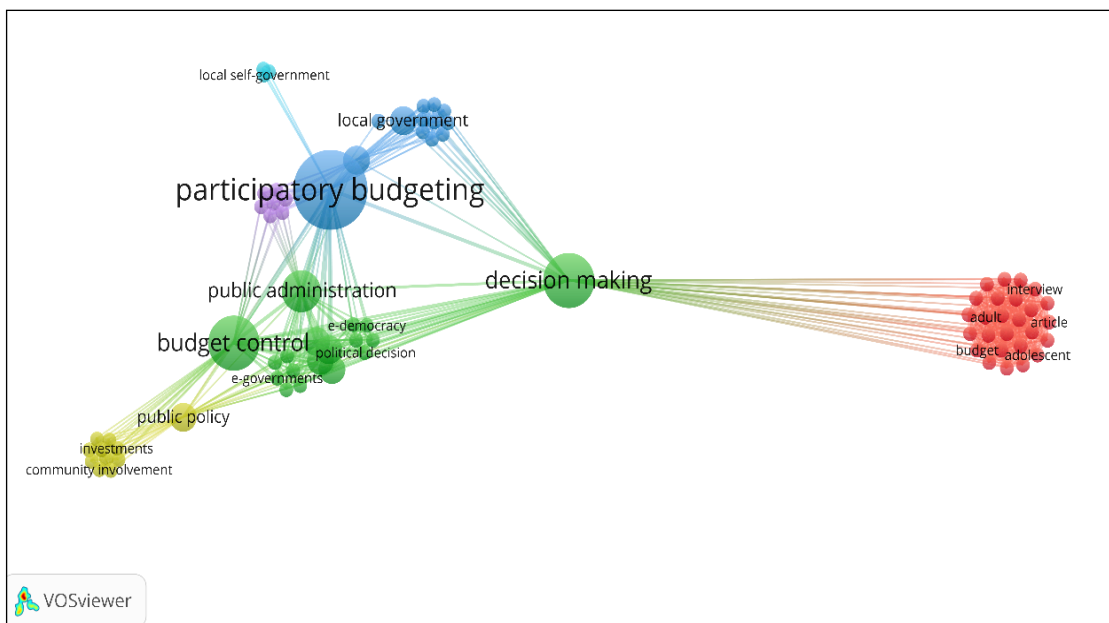
Nas referências bibliográficas dos artigos do portfólio bibliográfico selecionado, foi possível verificar que os trabalhos mais citados foram os dos autores Y. Sintomer, Y. Cabannes e G. Baiocchi. O Quadro 5 apresenta os trabalhos mais citados nas referências bibliográficas dos artigos do portfólio da pesquisa.

**Quadro 5.** Trabalhos mais citados nas referências bibliográficas dos artigos do portfólio da pesquisa.

<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Citações</b>	<b>Ano</b>	<b>Periódico</b>
Y.Sintomer, C.Herzberg e A. Röcke	Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges	5	2008	International Journal of Urban and Regional Research
Y.Cabannes	Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy	3	2004	Environment and urbanization,
G.Baiocchi e G.Gianpaolo	Participatory budgeting as if emancipation mattered	3	2014	Politics & Society

Fonte: Elaboração própria (2020).

Ao analisar as palavras-chave do portfólio bibliográfico selecionado foi possível verificar por meio do software bibliométrico VOSViewer<sup>3</sup> a ocorrência de 94 diferentes palavras-chave, parte delas relacionadas ao OP, ao controle orçamentário e a tomada de decisão, conforme a Figura 3.

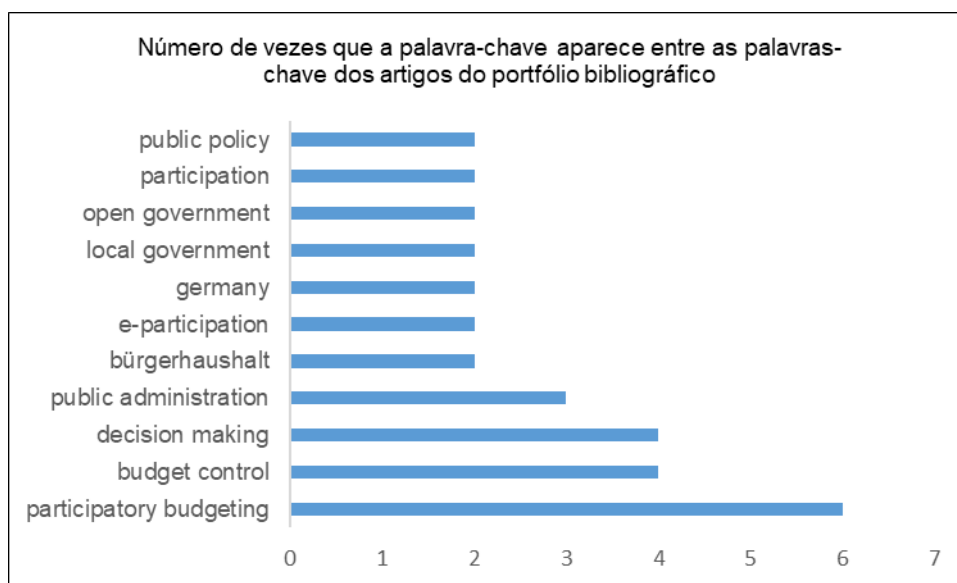


**Figura 3.** Gráfico das palavras-chave.

Fonte: : Elaboração própria (2020).

Algumas palavras-chave destacam-se entre as demais por estarem presentes em mais de um artigo, as quais são: “participatory budgeting” (Orçamento Participativo); “budget control” (controle orçamentário); “decision making” (tomada de decisão); “public administration” (administração pública); “bürgerhaushalt” (Orçamento Participativo); “e-participation” (e-participação); “Germany” (Alemanha); “local government” (governo local); “open government” (governo aberto); “participation” (participação) e “public policy” (política pública). A Figura 4 a seguir demonstra o número de vezes que a palavra chave ocorreu entre as palavras-chave dos artigos do portfólio bibliográfico.

<sup>3</sup> Centre for Science and Technology Studies, Leiden University, The Netherlands. Disponível em <http://www.vosviewer.com/>



**Figura 4.** Palavras-chave dos artigos do portfólio bibliográfico selecionado.

Fonte: Elaboração própria (2020).

## 1.5 Estrutura do trabalho

Além do capítulo introdutório, a pesquisa está estruturada em mais 4 capítulos. O Capítulo 2 corresponde ao referencial teórico e ao contexto de análise, inicialmente, aborda a democracia, suas possíveis crises e a sua constante necessidade de transformação. Em seguida, trata-se dos aspectos que fomentaram a criação dos mecanismos de participação democrática, a evolução da sociedade na construção da cidadania e a transformação da Administração Pública na sua forma de atender as necessidades da população. Nesse âmbito, a Governança Pública é apresentada sob a perspectiva de um Estado ativador da sociedade civil. Na sequência, o OP é caracterizado, incluindo a sua exponencial expansão global. São apresentadas as barreiras do OP sob a ótica de outros trabalhos correlacionados ao tema, incluindo as barreiras estruturais do mecanismo e outras identificadas na literatura, entre as quais estão as de acesso, de uso e as decorrentes da pandemia de COVID-19. O final do Capítulo 2 se dedica ao contexto de análise, o Brasil promoveu a ampla difusão do OP a partir da década de 1980, Portugal, atualmente, é o país com o maior número de processos no mundo. Essa subseção do trabalho destaca o ambiente, os objetivos, as semelhanças e as diferenças entre Brasil e Portugal em relação à dinâmica na qual o OP se desenvolveu nos dois países.

Em seguida, o Capítulo 3 apresenta as hipóteses de pesquisa e a metodologia, incluindo a caracterização da pesquisa, o delineamento metodológico, a técnica de coleta dos dados e de tratamento. No capítulo 4 são apresentados e discutidos os resultados. Inicialmente, os dados da amostra são caracterizados por meio da apresentação do perfil dos colaboradores da

pesquisa no Paraná e em Portugal. Na sequência, são reveladas as percepções dos inquiridos sobre as barreiras de acesso, de uso e correlacionadas à pandemia de COVID-19. Ainda no Capítulo 4, são realizados testes estatísticos paramétricos e não paramétricos para verificar as hipóteses elencadas, entre as quais está a diferença entre os escores das barreiras de acesso e de uso, além do teste sobre a percepção dos respondentes da pesquisa em relação aos impactos negativos da pandemia sobre os processos de OP em 2020 e as possíveis restrições futuras sobre o mecanismo. Por fim, o último capítulo disponibiliza as conclusões, as limitações da pesquisa e as futuras linhas de investigação.

## 2. Democracia em Transformação

Uma característica essencial de um regime democrático é estar em constante transformação, ou seja, o seu estado natural é a mudança (Bobbio, 1986). Efetivamente, o dinamismo do regime democrático, por meio de suas supostas crises, reveladas parcialmente pelas abstenções eleitorais ocorridas em diversos países (Dias, 2008b; Torcal & Montero, 2006), fomenta a sua reformulação e a criação de mecanismos capazes de reativarem o seu vigor. Nesse âmbito, o objetivo deste capítulo é demonstrar o conjunto de fatores que colaboraram com o surgimento e com a difusão do OP por todo o mundo, bem como as barreiras existentes que afetam esse mecanismo.

O capítulo inicia com uma análise da desconfiança das populações nas democracias do ocidente em relação à democracia representativa, sob a perspectiva de que parte dos cidadãos não se identificam com as autoridades políticas convencionais (Norris, 1999; Rossmann & Shanahan, 2012). Nessa apatia política, destaca-se a necessidade da democracia por cidadãos ativos e a não garantia de uma educação para democracia, pois as pessoas se tornaram somente eleitores, mas não cidadãos (Bobbio, 1986; Dias & Allegretti, 2009). A importância da participação dos cidadãos na tomada de decisão é abordada como fundamental frente à dinâmica complexa das demandas das cidades, às restrições de investimento e à necessidade de restabelecer a confiança na política (Allegretti & Herzberg, 2004). Em seguida, são demonstradas as alterações pelas quais a Administração Pública passou no intuito de melhorar a sua forma de entregar os serviços públicos e promover o reestabelecimento da confiança dos cidadãos por meio da Governança Pública, sob a ótica de um Estado ativador da sociedade civil (Kissler & Heidemann, 2006). Logo após, o capítulo trata do OP como instrumento que sintetiza os anseios de participação cidadã. São tratados aspectos sobre sua heterogeneidade, o conceito, a ampla difusão desse mecanismo pelo mundo e suas características principais. Em seguida, o capítulo aborda as principais barreiras do OP identificadas na literatura e que consubstancia a principal temática desta investigação. São discutidas as barreiras do OP identificadas na literatura em diversos contextos como a limitação de recursos financeiros para investir nas propostas aprovadas (Krenjova & Raudla, 2013; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012), a ausência de transparência (Hartog & Bakker, 2018; Nebot, 2018), a falta de disponibilidade de tempo dos cidadãos (Hayduk et al., 2017; Zepic et al., 2017b), os projetos aprovados não sendo implementados pelo governo local (Su, 2017a) e os baixos níveis de confiança no governo (Su, 2017b).

Esta seção contempla uma abordagem sobre as barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19, um acontecimento sem precedentes, que iniciou como uma emergência de saúde gerada por uma nova doença e provocou um número elevado de mortes, seguido por uma crise social, econômica e financeira de proporções globais (Anessi-Pessina et al., 2020). Nesse ambiente de incerteza, as barreiras impostas pela pandemia global da COVID-19 afetaram a

realização do OP em diversos países (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021). Por fim, o tópico se dedica ao contexto de análise, destacando o ambiente, os objetivos, as semelhanças e as diferenças entre Brasil e Portugal em relação à dinâmica na qual o OP se desenvolveu nos dois países.

## **2.1 A (crise) da democracia participativa**

A Democracia é considerada o único regime capaz de concentrar os elementos essenciais à legitimidade política, quer seja por meio de revoluções, quer seja por pressões de organismos internacionais ou países, contempla a maior parte das nações do mundo (Dias, 2008b). A natureza das relações entre os cidadãos e o governo nas democracias tradicionais está passando por transformações. Entre os fatores que impulsionam as mudanças constam o aumento da desconfiança nas instituições políticas e as críticas à política partidária e aos elementos da representação política como um todo (Torcal & Montero, 2006). Diante dos desafios contemporâneos, a exemplo da crescente complexidade de demandas sociais e a diminuição constante do investimento público, a tradicional democracia representativa aparentemente não mobiliza a confiança da população (Dias & Allegretti, 2009).

A desconfiança na classe política afeta diversas democracias, nomeadamente as acusações de corrupção, a partidarização do aparelho de Estado e da Administração Pública, o enriquecimento pessoal e o beneficiamento do interesse privado em oposição ao interesse público, entre outros, têm ocasionado a denominada crise de representação democrática (Dias, 2008b; Torcal & Montero, 2006). Nesse sentido, Dias (2008a) advoga que a população não se sente representada e o papel de cidadão ficou restrito ao ato de votar, baseado nas abstenções eleitorais ocorridas em diversos países, de modo que até mesmo esse direito tem sido, de alguma forma, desvalorizado.

Atendendo à possível crise de representação democrática, Norris (2011) elenca alguns fatores caracterizadores, por exemplo, o aumento da taxa de abstenção, a volatilidade eleitoral, a redução do número de filiados partidários, o baixo nível de associativismo e o aumento do apoio a candidatos populistas. Ainda assim, a autora (Norris, 2011) destaca que o apoio popular aos valores democráticos é grande, mesmo em países não democráticos: (a) países com maior tradição democrática possuem os cidadãos com valores democráticos mais enraizados; (b) os maiores níveis de nacionalismo e confiança nas instituições ocorrem nos países autocráticos; e (c) as variações nos níveis de apoio à democracia são mais elevadas em um grupo formado exclusivamente por países democráticos do que em um grupo com países democráticos e não democráticos.

Apesar da confiança dos cidadãos em atores e instituições representativas aparentemente estar em declínio, Norris (1999), identifica, em um outro estudo, um cidadão crítico, que possui uma certa repulsa às autoridades políticas convencionais, apresentando, todavia, um enorme apreço

pelos ideais democráticos. Nessa perspectiva, as pressões populares ocorridas nas últimas décadas, com a intenção de melhorar o desempenho democrático, são reflexos de uma melhoria dos padrões educacionais e do melhor acesso à informação política (Newton, 2012). Assim, os cidadãos esperam mais de suas democracias, mais participação, maior responsabilização política, mais transparência, menos corrupção, tratamento equitativo de grupos minoritários e um governo mais aberto e responsável (Newton, 2012; Norris, 2011; Talpin, 2012).

Aspectos importantes subjacentes ao ideal democrático não foram atendidos na democracia moderna (Bobbio, 1986). Mais especificamente, o autor Bobbio (1986) esclarece algumas promessas não cumpridas: i) a soberania popular – uma vez que a relevância política é determinada por grupos organizados, os quais são as grandes organizações, associações de diversas áreas, sindicatos, partidos políticos, entre outras formas, mas não pelos indivíduos, o que caracteriza uma distribuição desigual do poder; ii) a representação política – a representação dos interesses dos grupos se reflete no mandato, resumindo o papel do Estado à mediação dos diversos grupos organizados, em detrimento dos interesses nacionais e dos cidadãos; iii) a persistência das oligarquias – a terceira promessa não cumprida foi a derrota do poder oligárquico, a eliminação da diferença entre eleitos e eleitores, governantes e governados, não se realizou, tornando a democracia moderna um procedimento de legitimação de determinados grupos; iv) a eliminação do poder invisível – um Estado invisível em paralelo ao visível, referindo-se a importantes decisões do Estado tratadas sob sigilo, distante dos olhares externos, enquanto a relação com a população se resume a atos publicitários das atividades do governo de forma controlada e manipulada; e v) a educação para a cidadania – nas democracias consolidadas é comum o fenômeno da apatia política, em alguns casos, afetando cerca da metade dos eleitores, a democracia necessita de cidadãos ativos, contudo, a educação para democracia não foi efetivamente assegurada e, conforme já foi mencionado, as pessoas tornaram-se eleitores ao invés de cidadãos.

Os cidadãos tendem a apoiar um sistema de governo quando percebem a existência de um governo aberto, que respeita as liberdades civis, com políticos responsáveis (e não corruptos) e de um sistema que procura atender os interesses mais importantes da sociedade (Newton, 2012). De acordo com o mesmo autor (Newton, 2012), o mal-estar democrático é resultado tanto de fatores de saída de cima para baixo, vinculando as instituições políticas e seus líderes, quanto de baixo para cima relativo ao afastamento da população do exercício da cidadania.

Segundo Bobbio (1986), embora a apatia política manifestada em diversas democracias seja preocupante, o fomento à participação teria limites, pois não há mal maior à democracia que o seu excesso, uma vez que poderia promover ainda mais o afastamento dos indivíduos em relação a questões de ordem pública. Assim, de acordo com o autor (Bobbio, 1986), a solução seria a ampliação dos espaços de participação ao ponto de se tornarem um processo natural integrado ao cotidiano das pessoas.

Stuart Mill (1973), ao abordar os governos representativos, divide os cidadãos em ativos e passivos, sendo que os governantes preferem o segundo grupo, pois são dóceis e indiferentes, portanto, mais suscetíveis a serem dominados. Para Bobbio (1986), o único modo de transformar um súdito em cidadão é por meio da atribuição de direitos que permitiriam uma cidadania ativa. Bresser-Pereira (1997), considera que o cidadão membro do Estado-Nação possui os direitos e a capacidade de atuar na produção do direito, assim, a cidadania consolida-se na sociedade à medida que os indivíduos incorporam direitos e ampliam a sua participação na criação de novos direitos. Ser um país democrático estaria relacionado com garantir e ampliar a quantidade de espaços democráticos (Bobbio, 1986). Os direitos relativos à cidadania são sempre conquistas resultantes de um processo de lutas dos indivíduos para obtê-los (Bresser-Pereira, 1997).

De acordo com a definição clássica de Marshall (1967), a cidadania tem uma relação direta com a garantia do Estado para com o cidadão de três direitos básicos: os direitos civis referentes à liberdade, os direitos políticos referentes ao ato de votar e ser votado e os direitos sociais referentes à garantia de uma sobrevivência digna. Segundo Marshall (1967, p. 76): “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Marshall (1967) defende que haveria uma relação histórica entre os direitos civis, direitos políticos e os direitos sociais, sendo que um permitiu a existência do outro. Da mesma maneira que os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais têm uma relação direta com a cidadania, o cidadão também tem o direito de que o patrimônio público sirva ao interesse público, livre do patrimonialismo, do corporativismo e de outros interesses privados (Bresser-Pereira, 1997).

A participação política é fruto da cidadania, uma vez que é uma participação de natureza coletiva, sobrepondo-se à realidade privada (Habermas, 1996). Além do direito ao voto e da participação no sistema político, a participação dos cidadãos decorre de várias dimensões. A partilha do poder de tomada de decisão exige o pleno envolvimento, fazendo com que as pessoas comuns se tornem parte do processo de governança e deixem de desempenhar apenas o papel de destinatário das políticas públicas (Trincão, 2012). Nesse âmbito, para reconstruir a confiança dos cidadãos na política e enfrentar restrições no investimento público, são necessárias respostas diferenciadas. Cada vez mais a estrutura das cidades está propensa a criar espaços de participação direta da população nas decisões públicas (Allegretti & Herzberg, 2004).

Conforme atenta Newton (2012), o que caracteriza e torna a democracia mais flexível e durável do que outras formas de governo é a sua capacidade de transformação. Segundo o autor (Newton, 2012), a democracia incorpora o conjunto de arranjos institucionais destinado a responder às demandas da sociedade, incluindo a melhoria da própria democracia. Assim, a participação dos cidadãos na tomada de decisão é necessária para enfrentar a complexidade crescente de demandas sociais, os contínuos cortes de investimento público e o reestabelecimento da confiança na política (Allegretti & Herzberg, 2004). De acordo com os



autores Allegretti e Herzberg (2004), a ampliação do papel dos cidadãos nas decisões, muitas vezes, é a única forma de compensação da baixa legitimidade eleitoral e a contenção dos protestos e conflitos numa estrutura top-down (cima para baixo). No contexto de transformação da democracia, a inovação democrática pode ser definida como a implantação de um novo mecanismo para alterar as estruturas ou processos do governo democrático, no intuito de melhorá-lo (Newton, 2012).

Avritzer (2008), por exemplo, aborda três formas para os cidadãos ou grupos da sociedade civil participarem da tomada de decisão política. A primeira forma corresponde ao formato de baixo para cima, no qual ocorre a entrada de qualquer cidadão no processo. A segunda é relativa ao compartilhamento do poder por meio da implantação de uma instituição constituída por um número reduzido de atores do aparato do Estado e da sociedade civil. E, na terceira forma, a sociedade civil não participa da decisão, mas é chamada para referendá-la publicamente. As três formas de participação abordadas podem ser diferenciadas por meio das seguintes variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implantar o mecanismo de participação, sendo que os mecanismos de participação com desenhos de baixo para cima são os mais fortemente democratizantes e distributivos (Avritzer, 2008).

Para Newton (2012), as inovações denominadas top-down (cima para baixo), concentram-se em estruturas e processos políticos, a exemplo das mudanças relativas à descentralização do Estado, da criação de novas instituições e das parcerias com organizações privadas ou com movimentos sociais. Sob outra perspectiva, o autor (Newton, 2012) esclarece que as inovações bottom-up (baixo para cima) têm por objetivo a participação ativa dos cidadãos nos assuntos de interesse público, fomentando a melhoria da qualidade e o aumento da participação em massa, entre os mecanismos deste tipo, destaca-se, a inovação de Co-governança que envolve a participação direta dos cidadãos na tomada de decisão, partilhada pela população, pelos eleitos e pelos técnicos da burocracia local, a exemplo do que ocorre com o OP.

Não há no mundo um modelo uniforme de participação cívica (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). Os autores (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012) indicam que seria proveitoso construir modelos além das descrições empíricas e com enfoque não apenas nos instrumentos de participação cidadã, mas que considerem fatores sociopolíticos e econômicos, estruturas políticas, dinâmicas de ação coletiva e resultados da participação ou a relação entre política convencional e os processos participativos. Newton (2012), atenta que os mecanismos de inovação democrática que funcionam bem em um país podem não funcionar necessariamente da mesma forma em outro, uma vez que as características locais são diferentes.

Na Europa, a implementação dos processos de OP são frequentemente impulsionadas pela natureza política relativa a necessidade de modernização e melhoria do Administração Pública Local (Allegretti & Herzberg, 2004). Na América Latina, segundo os autores (Allegretti &

Herzberg, 2004; Dias & Allegretti, 2009), os fatores motivadores da adoção do mecanismo normalmente tem natureza social, para melhoria e reequilíbrio de aspectos socioeconômicos.

Para Tsobanoglou e Harms (2018), a participação por meio dos mecanismos aplicados na democracia local é uma necessidade diante da crise moderna de desconfiança política. Na Europa, nas décadas de 1990 e 2000, os processos de OP alteraram os objetivos de modernização dos governos locais e ajudaram a recuperação da confiança dos cidadãos (Allegretti & Herzberg, 2004). Como mecanismo participativo aplicado ao governo local, o OP é uma das formas para alcançar a mobilização cidadã, embora não deva ser visualizado a parte de outros meios de incentivo a participação popular (Madej, 2019).

Conforme sugerem Sintomer, Herzberg, e Röcke (2012), a criação do OP foi decorrente de uma combinação de processos, envolvendo iniciativas do topo da administração para as bases (top-down) e outra parte das bases para a hierarquia administrativa (bottom-up), consubstanciando uma ação pragmática e não um projeto político. Na democracia representativa, o desenvolvimento de um processo de OP está relacionado com a responsabilidade do poder político em implantar o programa de governo que lhe garantiu ser eleito e integrar as propostas de investimentos decorrentes da participação da população (Dias, 2008b). Segundo Dias (2008a), o não cumprimento desses dois compromissos implica em perda de legitimidade e credibilidade política. Essa configuração depende da disponibilidade financeira para possibilitar a realização do investimento público por meio da participação cidadã.

Uma grande parte dos pesquisadores compreende que a inovação democrática está preocupada com a melhoria do cidadão, no intuito de que seja educado para uma cultura de participação em um processo construído ao longo do tempo (Newton, 2012; Talpin, 2012). Nesse sentido, é fundamental o papel de um Estado 'ativador', termo utilizado por Kissler e Heidemann (2006), no qual a Governança Pública consubstancia uma abordagem capaz de fortalecer a democracia por meio da mobilização da sociedade civil, promovendo outras formas de partilha das decisões sobre o espaço público.

## **2.2 Governança Pública, o Estado (ativador) da sociedade civil**

A emergência do tema governança decorre de alterações estruturais relativas ao esgotamento do modelo moderno e racionalista de Estado, que, sob a ótica das políticas públicas, teve o seu auge no período pós guerra, permanecendo intacto até o início dos anos 80 do século passado (Ferrão, 2010). A responsabilidade de reconstrução assumida pelos governos após II Guerra Mundial (1939-1945) exigia a implantação de políticas públicas de forma eficiente, uma vez que os recursos econômicos financeiros, materiais e humanos eram escassos e, nesse âmbito, houve a expansão da Administração Pública Tradicional (Silvestre, 2019).

Segundo Denhardt e Denhardt (2000), a Administração Pública Tradicional adota o modelo hierárquico que tem como principais características: i) atuar em um sistema fechado, privilegiando a eficiência operacional, não considera e não interage com o exterior relativo a troca de informações; ii) alcançar a eficiência priorizando a utilização dos recursos escassos, buscando atender ao maior número de usuários sem aumento nos gastos operacionais, objetivo vinculado às normas e regras; e iii) os burocratas se tornaram os responsáveis por interpretar as decisões políticas e em seguida implantar as políticas públicas.

A hierarquia foi pensada a partir da abordagem clássica da administração, com enfoque no interior da organização, baseado em normas e regras internas para atingir a eficiência operacional e por meio de um fluxo vertical (top-down), os políticos decidem quais as políticas que são implantadas (Silvestre, 2019). Segundo Silvestre (2019), o modelo sofreu saturação devido aos excessos de normas e procedimentos, para além dos excessivos custos, ineficiência operacional, excessos de privilégios de políticos e burocratas de topo. Além disso, a crise petrolífera de 1973 a 1979 gerou dificuldades de financiamento e uma pressão para diminuição dos gastos públicos, surgindo, no final da década de 1970 e início de 1980, o modelo denominado Nova Gestão Pública (Hood, 1991). Assim, a Nova Gestão Pública inclui padrões de desempenho mensuráveis, controle de resultados e ferramentas da gestão privada na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, com o objetivo de obter a melhoria do serviço prestado ao cidadão, aumentar a eficiência e a flexibilização da gestão (M. Â. V. Rodrigues & Araújo, 2005; Silvestre, 2019).

No contexto da democracia participativa, a Nova Gestão Pública teve por foco o atendimento da população como cliente, os mecanismos suportados procuravam medir as preferências dos cidadãos, indicando os serviços mais propensos a serem remunerados e a viabilizar a criação de indicadores mensuráveis (Trincão, 2012). Segundo Trincão (2012), tratar o cidadão como cliente é diminuir a importância do seu papel na sociedade, atribuindo-lhe passividade em detrimento da construção de uma cidadania ativa e forte.

Segundo Osborne (2006), a falta de evidências inequívocas sobre os resultados de ganhos de eficiência e diminuição dos custos com a participação da iniciativa privada, a dificuldade dos governos locais de menor porte em contratar serviços de terceiros, o aumento dos custos de negociação e monitoramento dos contratos, a falta de interesse das empresas privadas em licitarem serviços com alto investimento inicial e de manutenção fez com que a Nova Gestão Pública fosse uma fase transitória entre a Administração Pública Tradicional e o modelo de Governança.

De acordo com Crespo (2013), a palavra governança no idioma inglês "*governance*" e no idioma francês "*gouvernance*" sempre existiu como ideia de governo como atividade em oposição ao sentido de governo como aquele que exerce a atividade. Conforme o autor (Crespo, 2013), a palavra *governance* tem origem no mundo empresarial relativa aos modos de coordenação e

parcerias de mercado transferidos para a Administração Pública. O Quadro 6 apresenta uma síntese da evolução e do uso do termo governança.

**Quadro 6.** Origem e evolução do termo governança.

Quando	Contexto
1937	Primeira ocorrência acerca de governança foi no artigo “ <i>The nature of the firm</i> ” do economista Ronald Coase, relativo ao crescimento das empresas decorrente dos modos de coordenação internos que permitiam a redução dos custos de transação gerados pelo mercado (Coase, 1937; Crespo, 2013).
Anos de 1970	O termo é redescoberto pelos Economistas institucionais, que definiram <i>corporate governance</i> como mecanismos e coordenação adotados pelas empresas: os protocolos internos integrados na empresa (hierarquia), os contratos e as parcerias (Crespo, 2013).
Final da década de 1970	No Reino Unido são adotadas diversas reformas visando limitar o poder das autoridades locais, julgadas como ineficientes e dispendiosas, por meio centralização e privatização de serviços públicos, as práticas foram denominadas <i>urban governance</i> e <i>local governance</i> (Crespo, 2013).
Final da década de 1980	O termo é importado pela ciência política inglesa e relacionado aos financiamentos governamentais de um programa de investigação acerca da recomposição do poder local (Crespo, 2013).
Final da década de 1980	Instituições internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e as Organizações das Nações Unidas (ONU) adotaram a <i>good governance</i> como sinônimo de critérios de uma boa Administração Pública para os países submetidos a programas de ajustamento estrutural (Peters, 1998).

Fonte: Adaptado de Crespo (2013).

De acordo com Ferrão (2010), a emergência da governança resulta de debates que mobilizam propósitos, argumentos e atores distintos em torno da necessidade de ultrapassar as limitações da concepção moderna de Estado. Para o autor (Ferrão, 2010), o debate estabelece-se em quatro aspectos. O primeiro relativo à reforma administrativa do Estado em que, a partir da década de 1980, foram desencadeadas diversas reformas administrativas do Estado com organizações político-administrativos e jurídico-constitucionais diferenciadas. Vários países desencadearam processos de desconcentração e descentralização administrativa, por meio de elaboração de regiões administrativas, de autoridades metropolitanas, estímulos ao associativismo intermunicipal, formas de cooperação (e contratualização) entre a administração central e entidades regionais e locais (regiões, municípios, cidades), às vezes numa base bilateral, outras numa óptica de rede. O segundo aspecto é relativo à reformulação do papel do Estado. Trata-se da transição do Estado interventor e executor que atua de forma verticalizada, conforme uma ótica de controle e comando, para um modelo de Estado centrado em intervenções de caráter estratégico e regulatório, valorizando relações com diversos atores em um contexto crescente de organizações em rede. O terceiro aspecto aborda a democracia participativa e deliberativa, o aprofundamento da democracia e as tentativas de soluções participativas e deliberativas que contribuíram para o debate sobre governança. Por meio do

envolvimento de diversos atores, nomeadamente cidadãos, sociedade civil organizada, agentes econômicos, entre outros, e a adoção de metodologias descentralizadas de mobilização, diálogo e decisão, como o planejamento estratégico, o OP, a agenda 21 local e os júris de cidadãos, pretende-se complementar os mecanismos de decisão provenientes da democracia representativa, tentando garantir a representatividade e complexidade inerentes à atual sociedade. O quarto aspecto destacado, refere-se à europeização dos processos de decisão. A governança torna-se relevante no contexto europeu, principalmente, em torno de três fatores: formas de governança territorial multiníveis (multi-level governance), método aberto de coordenação (método intergovernamental de cooperação para a convergência voluntária entre políticas nacionais dos Estados-Membros) e a coordenação territorial de políticas.

A Governança Pública reúne, por meio de novos arranjos de atores, três diferentes dinâmicas, as quais englobam o Estado (hierarquia), o mercado (concorrência) e a sociedade civil (comunicação e confiança) (Kissler & Heidemann, 2006). Todavia, não existe consenso sobre uma única definição e sobre quais os fenômenos que podem ser reunidos, adequadamente, sob a denominação governança (Crespo, 2013; Ferrão, 2010; Geissel & Newton, 2012; Kersbergen & Waarden, 2004; Kissler & Heidemann, 2006; Rhodes, 1996; Silvestre, 2019). Jessop (1998) percebe, de acordo com uso leigo do termo, em síntese, a governança como a condução das organizações e instituições com interação colaborativa entre diversas partes interessadas. Já Stoker (1998), menciona que o termo governança é relativo a um complexo conjunto de instituições e atores oriundos da Administração e de fora dela.

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), no modelo de governança, o Estado torna-se um Estado ativador que age sobre o setor privado e o terceiro setor, no intuito de mobilizar os recursos e ativar a sociedade civil. Nesse contexto, segundo os autores (Kissler & Heidemann, 2006), a sociedade civil não possui naturalmente engajamento, sendo preciso a ação do Estado para ativá-la. Conforme Crespo (2013), a política de redes é a forma mais conhecida de governança, envolve uma variedade de atores, os quais são as instituições estatais ou interesses em torno de determinada política pública, variando de uma política de comunidade até o desenvolvimento de parcerias. Segundo o autor (Crespo, 2013), as redes podem: i) melhorar a coordenação dos recursos, dos interesses públicos e privados, aumentando a eficiência das políticas públicas; ii) regular e coordenar políticas setoriais, conforme as escolhas dos atores envolvidos na política pública; e iii) absorver um interesse de representação sob a ótica do Estado, como componente valioso no processo político.

No mesmo sentido, Silvestre (2019) defende que a participação em rede no âmbito da comunidade, fomenta a participação de vários atores na definição das políticas públicas, sendo esta perspectiva denominada de Co-construção de políticas públicas. Segundo o autor (Silvestre, 2019), este tipo de participação tem por principal objetivo a legitimação da tomada de decisão, com enfoque na integração e coordenação de múltiplos participantes, especialmente no nível de governo local, uma vez que prestam a maior parte dos serviços à comunidade.

Conforme refere Ferrão (2010), embora os mecanismos de governança sejam instrumentos relativamente recentes, já foram realizadas diversas avaliações que possibilitam identificar obstáculos, insuficiências e benefícios relativos aos instrumentos de governança. O autor (Ferrão, 2010) descreve cinco aspectos positivos, a saber: i) aprendizagem coletiva por meio da troca de informações e conhecimento proporcionados pela cooperação em rede entre as várias entidades envolvidas no processo; ii) partilha dos riscos entre a esfera pública, privada e associativa, principalmente nos investimentos críticos em função da dimensão ou natureza inovadora; iii) aumento da economia em escala por meio da mobilização de recursos e competências complementares entre si; iv) cultura organizacional e institucional baseadas na confiança, no diálogo, concentração de interesses e cooperação, principalmente no nível local; e v) aumento da disseminação de boas práticas, e repetição de bons exemplos e ações de aprendizado mútuo.

De igual modo, Ferrão (2010) acrescenta, ainda, obstáculos e aspectos negativos acerca dos mecanismos de governança, nomeadamente: i) a disponibilidade e capacidade muito desiguais em relação as entidades, quanto a se envolverem em mecanismos inovadores; ii) a relação desproporcional entre o esforço para estabelecer parcerias e estruturas em rede e os objetivos almejados e resultados alcançados; iii) o caráter oportunista de algumas estruturas em rede, formadas apenas para obter resposta a requisitos formais de candidatura e avaliação de projetos; iv) e a dificuldade para gerir de forma sustentável mecanismos de governança em ambientes caracterizados por culturas organizacionais e institucionais centralizadas, verticalizadas, setorizadas e marcadas por atores e interesses excessivamente desiguais.

Kissler e Heidemann (2006) atentam que a união de parceiros locais pode resultar em um impulso positivo para o fortalecimento da democracia, desde que por meio da governança pública o Estado ativador fomente a mobilização da sociedade civil para promover o êxito da democratização das redes. Entretanto, os autores (Kissler & Heidemann, 2006), em função de problemas, como o limitado alcance da gestão, questionam a força dos procedimentos de governança em relação a capacidade consolidar uma nova forma de exercício de poder proveniente da cooperação.

De acordo com Touchton e Wampler (2013), os governos utilizam o OP como novas formas de governança, a partir da inclusão direta dos cidadãos e organizações da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Nesse contexto, e sob a perspectiva de uma 'boa governança', a participação dos cidadãos é considerada uma forma eficiente de aderência múltipla em nível local, proporcionando benefícios e desenvolvimento aos participantes. Ao promover a participação dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas, os governos confirmam a importância e o valor dos indivíduos na contribuição com a sociedade (Royo et al., 2011).

Podem ocorrer desequilíbrios na dinâmica que envolve os atores que compõem o OP, "a combinação entre um Estado forte e uma Sociedade civil fraca tende fortemente a desembocar

em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre o segundo” (Lüchmann, 2002,p. 128). Segundo Lüchmann (2002), o elemento essencial na implantação de instâncias participativas, a vontade política do governante é determinante no respeito às normas e na influência dos dispositivos participativos adotados na Administração Local. Além da vontade política do executivo local, o sucesso do OP depende da mobilização do corpo técnico do município em relação aos efeitos positivos do processo e da necessidade da colaboração para sua implantação, uma vez que o mecanismo impactará a forma como Orçamento Municipal é organizado, incluindo procedimentos administrativos e processuais (Dias, 2008a). Segundo Dias (2008b), a implantação do OP, sempre acarreta um incremento de trabalho para o corpo técnico do município, normalmente bastante sobrecarregado.

Na maioria dos casos, as experiências de OP têm contribuído para a modernização administrativa e para a ‘boa governança’, incluindo as políticas de descentralização (Cabannes & Lipietz, 2015). Além disso, nos processos mais radicais, contribui para o estabelecimento de prioridades espaciais, sociais e políticas nas cidades, em favor dos mais pobres. As experiências de OP estão intensamente relacionadas com a desconcentração dos serviços municipais e a descentralização do poder do município (Cabannes, 2009). Segundo Cabannes (2009), esse fator depende da capacidade de intervenção e da intenção do município em se aproximar das comunidades e dos bairros, destacando-se a importância da vontade dos cidadãos em realizar as subdivisões no processo de OP para que seus interesses sejam alcançados. Considerando a importância do papel do Estado na promoção e na ampliação dos espaços democráticos, o OP refere-se a um mecanismo paradigmático e mais interessante do que os demais, uma vez que se processa na complexidade em torno da relação da decisão política, dos técnicos da Administração Pública e da autonomia da organização social (Dias & Allegretti, 2009).

## **2.3 Conceito, fases e características do OP**

Esta subseção está organizada em três abordagens, primeiro sobre o conceito heterogêneo do OP decorrente de suas variações implementadas em realidades muito diferentes. Na sequência, são apresentadas as fases de expansão a partir da experiência pioneira na cidade de Porto Alegre. Após isso, a terceira abordagem trata das características do OP, tais como seus tipos, formatos e dimensões de análise.

### **2.3.1 O conceito heterogêneo**

O OP é composto de processos muito heterogêneos, fornecendo uma alternativa para o desafio da reforma do Estado, no contexto de reformulação da Nova Gestão Pública (Cabannes & Lipietz, 2015). Inicialmente restritas ao nível municipal (Cabannes, 2009), as experiências de OP possuem uma enorme diversidade. Iniciando pelas diferenças de escala, em relação ao território

e à população, elas podem ser inframunicipais ou ocorrer em uma região e também são identificados em grandes metrópoles (DIAS, 2008b). O continente Europeu possui três experiências de OP no âmbito nacional, incluindo a primeira experiência no mundo, ocorrida em 2017, em Portugal (Dias et al., 2019).

A grande diversidade de experiências difundidas em realidades diferentes, com objetivos muitas vezes distintos, torna difícil uma definição única e consensual para o OP (Allegretti & Herzberg, 2004; C. A. S. Costa, 2014; Dias & Allegretti, 2009; Hartog & Bakker, 2018; Lüchmann, 2014). Entretanto, existem aspectos comuns que possibilitam uma proximidade entre as relações complexas e os objetivos almejados que afetam este mecanismo de participação (Dias, 2008a).

De acordo com Cabannes (2009, p.21), o OP pode ser definido como “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis”. O OP é um instrumento para ordenar as prioridades sociais e promover a justiça social, uma vez que os cidadãos deixam de ser observadores e passam a protagonistas da Administração Pública, podendo melhorar a sua qualidade de vida (Cabannes, 2009).

Santos (1998, p.468) aponta que o OP é uma “estrutura e processo de participação de cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais” por meio de três princípios: i) a participação aberta a todos os cidadãos, sem atribuição especial às organizações comunitárias; ii) a combinação de democracia direta e representativa, na qual o arranjo institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e iii) a alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos, respeitando as decisões e as regras definidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da Administração Pública, em consonância com as limitações financeiras.

Com o objetivo de criar uma referência, Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) estabeleceram um conjunto mínimo de critérios para definir uma experiência de OP, os quais englobam: i) a dimensão financeira e ou orçamentária que deve ser discutida (o OP lida com recursos escassos); ii) o nível municipal deve estar envolvido ou um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na Administração Pública; iii) o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de OP); iv) o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros ou fóruns específicos; e v) deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados.

Similarmente, Avritzer (2003) entende que o OP é uma forma de equilibrar a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: i) a cessão da soberania por meio de um conjunto de assembleias regionais temáticas que funcionam por critérios de universalidade participativa, os cidadãos são membros com igual poder deliberação; ii) implica em elementos de participação local, a exemplo das assembleias regionais e elementos de delegação, tais como os conselhos regionais, representando uma



combinação de métodos da democracia participativa; iii) baseia-se no princípio de auto regulação soberana, o processo envolve regras que são elaboradas pelos próprios participantes; e iv) caracterizado por uma tentativa de reversão de prioridades na distribuição de recursos por meio de uma fórmula técnica, que pode variar de uma cidade para outra, para determinar as prioridades orçamentárias privilegiando os setores mais carentes da população.

Além da heterogeneidade de experiências, um dos aspectos marcantes do mecanismo de OP foi a sua propagação global, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre. A expansão exponencial do OP sugere que seja um fenômeno irreversível e necessário para o desenvolvimento da democracia e o aumento da credibilidade na atividade política (Dias & Allegretti, 2009).

### **2.3.2 As fases de expansão do OP**

O OP surgiu no Brasil, na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, em um contexto de transição de uma ditadura para uma democracia, em um país caracterizado por uma das maiores disparidades de distribuição de renda no mundo (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012; Sintomer, Herzberg, Allegretti, et al., 2012). A partir de uma iniciativa local que recebeu alterações e adaptações ao redor do mundo, o OP está presente em todos os continentes, a relevante expansão requer uma análise crítica das diferentes dinâmicas territoriais, uma vez que são úteis para a compreensão do contexto e das motivações associadas ao mecanismo (Dias et al., 2019).

Cabannes e Baierle (2004), consideram que o OP é um mecanismo de múltiplas dimensões e não possui um desenho acabado e definitivo. Assim, a experiência de Porto Alegre é uma referência e não um modelo para ser replicado. Segundo os autores (Cabannes & Baierle, 2004), a partir da experiência pioneira, é possível identificar as seguintes fases de expansão do OP:

- Fase 1 – período de experimentação (1989-1997): Porto Alegre (Brasil), Santo André (Brasil) e Montevideu (Uruguai);
- Fase 2 – massificação brasileira (1997-2000): adotado em 130 municípios brasileiros com grandes variações;
- Fase 3 – (2000 em diante): expansão fora do Brasil com diversificações, várias cidades latino-americanas e europeias passam a desenvolver experiências de OP, geralmente, por meio da adaptação de modelos já existentes.

De acordo com Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), a expansão do OP, a partir de 2001, foi extremamente notável. A título de exemplo, no Brasil, havia, nessa altura, entre 200 e 250 experiências de orçamentos participativos (de Grazia & Torres, 2003). Entre 2001 e 2004, um terço das cidades com mais de 100.000 habitantes e próximo a 60% das cidades com mais de

um milhão de habitantes tinham alguma experiência de OP no país. Na ocasião, 58% da população das cidades com um milhão de habitantes executavam o mecanismo (Marquetti, 2005). Em seguida ocorreu a expansão global (2000-2010), se espalhando por toda a América Latina, Europa e, desde 2003, o continente Africano, Ásia, incluindo a China (Cabannes & Lipietz, 2015; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012).

Atualmente, e de acordo com o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, elaborado por Dias, Enríquez e Júlio (2019), lançado no final de 2019, o OP tornou-se um fenômeno sem precedentes, de modo que sua ampla propagação, ao longo de três décadas, atingiu 71 países e mais de 11.000 experiências. A Europa tem um papel relevante na promoção do OP. Na última década tornou-se a região com o maior número de processos, entre 4577 e 4676, representando 39% de todos os casos identificados no mundo (Dias et al., 2019). Segundo os autores (Dias et al., 2019), a América do Sul, pioneira na implantação do OP, atualmente reúne em torno de 3061 a 3081 processos de OP, representando cerca de 26% do total global identificado.

### **2.3.3 Características do OP**

O funcionamento do processo de OP pode ser por meio do modelo deliberativo, no qual a decisão cabe a parcela da população participante, definindo as propostas e os projetos prioritários, o outro modelo corresponde ao consultivo, no qual a decisão cabe ao poder executivo local (Cabannes & Baierle, 2004; Dias & Allegretti, 2009; Lüchmann, 2014; M. Santos et al., 2018). Em alguns casos, a denominação 'orçamento participativo' corresponde a apenas informações orçamentárias, sem incluir a participação dos cidadãos (Sintomer et al., 2008).

A maioria dos processos de OP são realizados por meio de reuniões presenciais em um sistema de assembleia no qual são deliberadas e votadas as propostas, com possibilidade de desvantagem para cidadãos com menos habilidades de comunicação (Alfaro et al., 2010). De acordo com os autores (Alfaro et al., 2010), poucas experiências utilizavam soluções tecnológicas para auxiliar o processo. Durante a pandemia de COVID-19, o uso de métodos inovadores por meio de soluções tecnológicas foi considerado eficaz no processo participativo em ambiente on-line, característica que sugere uma possibilidade de ampliação do uso no período posterior a crise (Bardovič & Gašparík, 2021).

Segundo Cabannes e Baierle (2004), o OP é um processo composto por múltiplos dimensionamentos. Conforme disposto no relatório da rede URB-AL N.º 9<sup>4</sup>, é possível analisar

---

<sup>4</sup> O programa URB-AL (ou "urbanização da América Latina"), incentivado pela União Europeia financiou as atividades de 12 redes de organizações europeias e latino-americanas autoridades locais e profissionais sobre questões urbanas, como a pobreza, o planejamento estratégico ou a democracia na cidade. Rede 9, preocupado com o orçamento participativo e finanças municipais, foi importante para a divulgação da experiência do OP brasileira na América Latina. O resumo executivo do documento base disponível em [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu\\_doc/resumo\\_docbase\\_pt\\_res.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/resumo_docbase_pt_res.pdf).

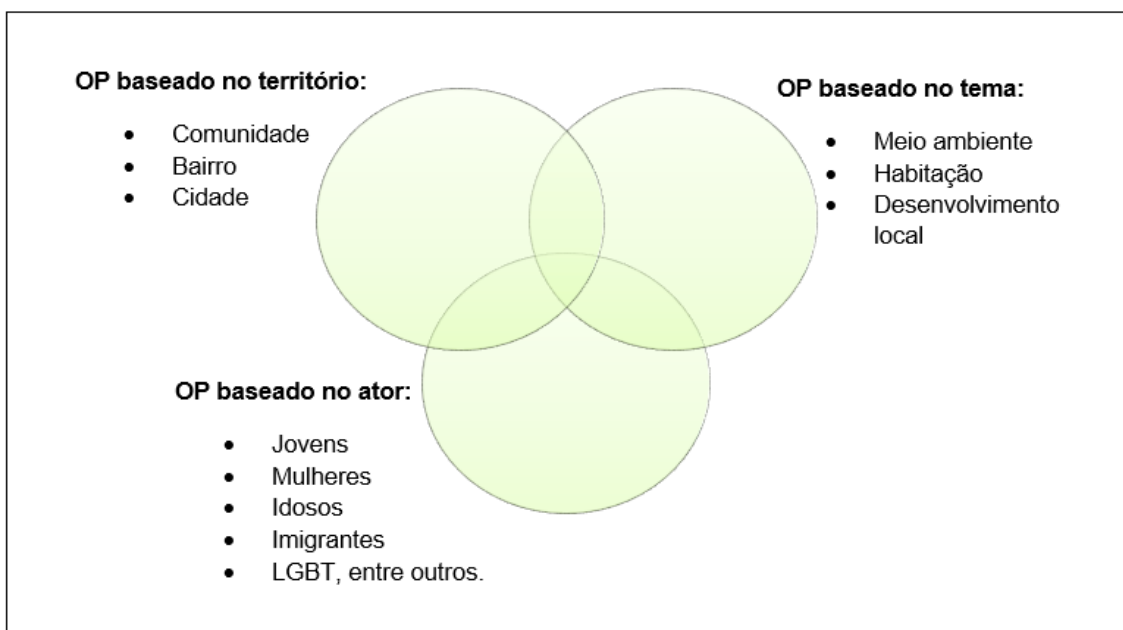
as experiências com base em 4 dimensões: orçamental (ou financeira); participativa; normativa ou jurídico-legal; e territorial. A dimensão financeira é central, pois os recursos financeiros são um exemplo característico de disputa de interesses, uma vez que são limitados, colocando o orçamento no centro do direcionamento dos serviços públicos e representando um valor pragmático e simbólico (Dias & Allegretti, 2009).

Como os recursos são limitados, comparativamente, os setores mais organizados costumam ter maior probabilidade de obter benefícios (Allegretti & Herzberg, 2004; Cabannes, 2009; Krenjova & Raudla, 2013). A respeito de um valor percentual ideal do orçamento a ser submetido a discussão pública, Cabannes (2009) considera que depende do contexto local, principalmente da vontade política e do nível de pressão realizada pelos cidadãos. No Brasil, por exemplo, o OP representa entre 2% e 10% do orçamento total executado (Cabannes, 2009; Cabannes & Baierle, 2004).

O OP pode ser compreendido, além do mecanismo orçamentário, uma vez que integra e proporciona um processo de discussão sobre os problemas dos cidadãos e da cidade, permitindo a interação entre políticos, técnicos e pessoas comuns (Dias, 2008a). A dimensão participativa é um dos aspectos mais relevantes do processo. De acordo com Dias (2008a), nas diversas experiências do OP é possível identificar três tendências, quanto à forma de participação: i) sistema de participação individual, participação individual e direta dos cidadãos, sem representantes comunitários, sindicais ou outros; ii) sistema de representação comunitária, participação indireta por meio de representantes de organizações comunitárias, sindicais entre outras; e iii) sistema misto que associa os dois anteriores, o processo é aberto as organizações comunitárias e realiza a consulta pública aos cidadãos interessados.

A dimensão territorial é relativa à perspectiva da desconcentração dos serviços municipais e à descentralização do poder do município (Cabannes, 2009). A dimensão normativa, emerge sobre quando e como formalizar o OP, no sentido de promover a consolidação do mecanismo, muitas vezes o regulamento interno é o dispositivo que tenta equilibrar os princípios e normas de execução do processo (Dias, 2008a).

Quanto aos tipos, a maioria das experiências de OP são de base territorial (Cabannes & Lipietz, 2015), ou seja, ocorrem na comunidade, bairro, cidade ou em nível regional (Cabannes & Lipietz, 2015; Dias, 2008a; Dias et al., 2019) como instrumentos orçamentais e de gestão espacial. Também podem ser temáticos, tratando de questões prioritárias em contextos específicos como transportes, habitação, educação, meio ambiente ou o desenvolvimento econômico local (Cabannes & Lipietz, 2015). Conforme sugerem os autores (Cabannes & Lipietz, 2015), o OP também pode ser, mas com menor ocorrência, do tipo “ator-base”, com foco em grupos sociais específicos, normalmente, os mais vulneráveis e excluídos, como os jovens, as mulheres e os idosos. A Figura 5 sintetiza os principais tipos de OP.



**Figura 5.** Tipos de Orçamento Participativo

Fonte: Cabannes & Lipietz (2015).

O fenômeno de expansão generalizada do OP impressiona, uma vez que o processo costuma ser relativamente demorado, não ocorre em um único evento, costuma ser anual em função do ciclo orçamental, pode levar dois anos, considerando o primeiro para definir as prioridades do orçamento (1.º ciclo) e o segundo para implantar (2.º ciclo), sendo um longo processo para os participantes (Cabannes & Lipietz, 2015).

Considerando os possíveis benefícios para a Administração Pública, Cabannes (2009) sugere que o OP: i) aumenta a transparência da Administração Pública e a eficiência dos gastos públicos; ii) incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público; iii) exige maior prestação de contas aos líderes e gestores públicos; iv) permite a priorização coletiva e a cogestão de recursos; v) gera maior confiança entre o governo e a população; e vi) cria uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalece o tecido social.

Dias (2008b) destaca a importância da dedicação ao monitoramento e a avaliação do processo de OP, compreendendo os seguintes aspectos: cumprimento dos objetivos; quem participa, quem não participa e por qual motivo; identificação dos tipos das propostas formuladas; tipos de proposta por tipo de participante; contributos do processo para inclusão social; entre outros. Segundo o autor (Dias, 2008a), a ausência de um sistema de avaliação confiável implica em não conhecer o que está funcionando bem ou mal, prejudicando a capacidade de ajustar o processo nos ciclos seguintes.

Naturalmente, o OP envolve custos e recursos para o governo local. Assim, e segundo Cabannes (2009), para implantar o OP adequadamente são necessários os seguintes recursos: i) funcionários municipais comprometidos e formados para implementar o processo, com

disponibilidade para trabalhar à noite e aos fins de semana; ii) uma rede de transporte que cubra todos os bairros e que permita transportar os funcionários, para além do transporte que deve servir aqueles que moram longe e que queiram participar nas reuniões do OP; iii) amplos recursos de comunicação que possibilitem a partilha de informação com o público; iv) recursos humanos que garantam a análise técnica e econômica do processo, bem como estudos de viabilidade das propostas que enquadram as necessidades prioritizadas; e v) formação dos funcionários da autarquia e dos cidadãos, particularmente os delegados que devem no âmbito do OP imputar qualidade e agilidade ao processo.

Por norma, o resultado das experiências de OP costumam ser proporcionais a quatro fatores essenciais: i) suporte e vontade política; ii) capacidade de auto-organização das redes sociais; iii) coerência e ajuste dos elementos relativos ao desenho do processo; e iv) capacidade administrativa e financeira dos responsáveis pela implantação do processo (Allegretti & Herzberg, 2004).

Talpin (2012), aponta que os mecanismos de participação possuem algumas barreiras relativas à diminuição do número de participantes, tanto no continente americano quanto no europeu. Um dos motivos é relativo a não serem tão inclusivos em relação aos pobres e imigrantes. De acordo com a autora (Talpin, 2012), a maioria das experiências europeias de OP obtiveram uma taxa de participação entre 1% e 2% da população.

Sobre os índices de participação no OP, Cabannes (2009) revela que a taxa por meio de experiência individual direta varia, normalmente, entre 1% e 15% da população que vota, geralmente acima dos 16 anos. Para o autor (Cabannes, 2009), são raros os casos em que a participação ultrapassa 15% da população, este valor pode ser superado em cidades pequenas ou em assembleias realizadas em subdivisões geográficas menores. A taxa de participação do OP na Alemanha costuma ser abaixo das expectativas dos governos locais, uma vez que dificilmente ultrapassam o percentual de um dígito em relação às pessoas que têm direito a participar (Zepic et al., 2017a).

No próximo tópico serão abordadas, a partir da literatura sobre o tema, as barreiras do OP, entre as quais estão as relações assimétricas entre o governo local e os cidadãos participantes do processo (Kamrowska-Zaluska, 2016; M. Santos et al., 2018), a limitação de recursos financeiros para investir nas projetos aprovados (Krenjova & Raudla, 2013; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012), a ausência de transparência (Hartog & Bakker, 2018; Nebot, 2018), a falta de disponibilidade de tempo dos cidadãos (Hayduk et al., 2017; Zepic et al., 2017b), os projetos aprovados não são implementados pelo governo local (Su, 2017a), baixos níveis de confiança no governo (Su, 2017b), complexidade do processo (Hartog & Bakker, 2018), vulnerabilidade em relação a renda, a gênero e ao status imigratório (Hayduk et al., 2017; Wilkinson et al., 2019; Zepic et al., 2017a).

## 2.4 Barreiras do OP

A palavra barreira pode se referir a uma forma de obstáculo ou a qualquer coisa que dificulte ou cause impedimento a realização ou a obtenção de algo<sup>5</sup>. Nesse contexto, a seguir, são dispostos, a partir da literatura sobre o OP, os aspectos políticos, econômicos, sociais, burocráticos, comportamentais entre outros que dificultam a participação dos cidadãos no processo, representando barreiras ao mecanismo.

Relativo ao contexto das barreiras do OP, as mulheres, os jovens e as populações urbanas afro e indígenas (na América Latina), imigrantes, refugiados, pessoas sem documentos e sem abrigo, costumam ter um papel secundário nos processos, sendo uma das limitações do mecanismo (Cabannes, 2009; O'Hagan et al., 2019). Aqueles que devido a questões relacionadas a gênero, a renda ou a etnia foram excluídos da vida política deveriam ser incluídos por meio dos mecanismos de participação, o que caracterizaria o sucesso inclusivo do OP (McNulty, 2015; O'Hagan et al., 2019).

De acordo com Dias (2008b), o desequilíbrio entre a participação de homens e mulheres, a limitação financeira dos municípios e a dimensão localista do processo, a exemplo do mau estado da rua em frente à casa do cidadão, são barreiras estruturais que afetam o OP. O Quadro 7 reúne o portfólio bibliográfico da pesquisa acerca dos trabalhos que abordam os obstáculos, as dificuldades ou as barreiras do OP.

**Quadro 7.** Portfólio bibliográfico da pesquisa sobre as barreiras do OP.

(continua)

<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Barreiras ou aspectos relacionados</b>
Rossmann; Shanahan	Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes	2012	Falta de transparência, apatia em relação aos representantes, falta de conhecimento, valor destinado ao OP é muito baixo, entre outros.
Krenjova; Raudla	Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies.	2013	Limitação financeira, desconfiança em relação ao governo local, não deseja participar, desconhecimento do orçamento, entre outros.
McNulty	Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process	2015	Exclusão de gênero, aspectos socioeconômicos, falta de disponibilidade de tempo, entre outros.

<sup>5</sup> Dicionário da língua portuguesa Michaelis, disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/barreira/>

**Quadro 7.** Portfólio bibliográfico da pesquisa sobre as barreiras do OP.

(continuação)

<b>Autores</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Barreiras ou aspectos relacionados</b>
Kamrowska-Zaluska	Participatory budgeting in Poland—Missing link in urban regeneration process	2016	Interferência do governo local na seleção preliminar dos projetos de OP, entre outros.
Su	From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy	2017	Baixos níveis de confiança no governo, baixos níveis de filiação em organizações formais da sociedade civil, dificuldade linguística, restrições materiais e logísticas, e o medo da exposição relacionada ao status de imigração, entre outros.
Su	Beyond inclusion: Critical race theory and participatory budgeting	2017	Os projetos são abandonados e aspectos ligados a exclusão racial, entre outros.
Augsberger et al.	“She treated us like we bring valid ideas to the table.” Youth experiences of a youth-led participatory budgeting process	2017	Barreiras para o engajamento cívico da juventude, entre outros.
Hayduk et al.	Immigrant engagement in participatory budgeting in New York City	2017	Barreira linguística, falta de disponibilidade de tempo, vulnerabilidade em relação ao status de imigração, pobreza, entre outros.
Zepic; Dapp; Krcmar	Participatory budgeting without participants: Identifying barriers on accessibility and usage of German participatory budgeting	2017	Levantamento bibliográfico e tipificação das barreiras do OP em Barreiras de Acesso e Barreiras de Uso
Zepic; Dapp; Krcmar	Reasons for low participation in German participatory budgeting: A public administration perspective	2017	Resultado da consulta a funcionários públicos em 9 cidades alemãs sobre as barreiras do OP
Hartog; Bakker	Participatory budgeting in public administrations: Barriers and opportunities for a transparent government	2018	Complexidade burocrática e falta de transparência, entre outros.
Santos; Batel; Gonçalves	Participation is Trendy: A social psychological approach to the Participatory Budget	2018	Processos não são verdadeiramente participativos
Nebot	The participatory budget of Madrid: lights and shadows	2018	Comunicação inadequada, falta de transparência, poucas pessoas com conhecimento no tema e a tecnologia utilizada não era adequada, entre outros.
Augsberger; Gecker; Collins	“We make a direct impact on people's lives”: Youth empowerment in the context of a youth-led participatory budgeting project	2019	Dificuldade na comunicação, baixa disponibilidade de funcionários do município, tempo destinado ao processo além do previsto, falta de clareza sobre o impacto nas políticas públicas, entre outros.
Wilkinson et al.	In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in) accessibility in participatory governance	2019	Barreiras estruturais relativas à pobreza, gênero, raça e pessoas com deficiência, entre outros.

**Quadro 7.** Portfólio bibliográfico da pesquisa sobre as barreiras do OP.

(continuação)

Kudłacz; Zhebchuk	Participatory budget in metropolies as instrument of direct democracy in public management: experience of Poland and Ukraine	2019	Baixo nível de participação, as regras não são claras, falta informação, baixo valor destinado ao OP, entre outros.
Madej	Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland—Case Study of 2018 Editions	2019	Baixo nível de participação, valor destinado ao OP, entre outros.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Em um trabalho sobre o OP na Europa Central e Oriental, Krenjova e Raudla (2013) identificaram obstáculos ao mecanismo acerca da desconfiança do cidadão em relação às instituições, aos procedimentos formais e uma relutância da população em se envolver ativamente nos assuntos públicos. Além disso, a população observa que os políticos ainda são resistentes à ideia do papel do cidadão comum na tomada de decisão. Outro aspecto levantado é relativo aos recursos financeiros limitados em municípios muito pequenos, fator que torna ainda mais complicado a implantação do OP (Krenjova & Raudla, 2013).

A parcela da receita subnacional controlada pelos governos locais, costuma ser muito pequena, uma vez que possuem enorme dependência das transferências do governo central (Dabla-Norris, 2006). Considerando que OP é determinado pela participação dos cidadãos na alocação de recursos financeiros em nível municipal, é importante que o município possua algum grau de autonomia de gastos e de receita, independentemente do governo central, uma vez que essa liberdade permitiria o aumento do montante de recursos para gastos discricionários (Krenjova & Raudla, 2013).

Em seu artigo, Su (2017a) aborda as contestações e barreiras do OP da cidade de Nova York, especialmente envolvendo as comunidades tradicionalmente marginalizadas em um ambiente de diversidade racial e econômica, com baixos níveis de confiança no governo e baixos níveis de filiação em organizações formais da sociedade civil. São elegíveis para participar do OP de Nova York tanto os imigrantes com documentos formalizados quanto os sem documentos, portanto, foi eliminada a exigência de cidadania para a participação (Hayduk et al., 2017; Su, 2017b).

O aumento do engajamento cívico dos marginalizados poderia, finalmente, proporcionar uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos (Hayduk et al., 2017; McNulty, 2015; O'Hagan et al., 2019). Sob este olhar, Hayduk et al. (2017), por meio de uma pesquisa realizada durante quatro anos sobre o engajamento dos imigrantes no OP em Nova York, verificaram entre os principais obstáculos à participação no processo, as barreiras linguísticas, as restrições materiais e logísticas e o medo da exposição associado a condição de imigrante.



De acordo com Su (2017a), os participantes do OP da cidade de Nova York mencionaram repetidamente que o valor marginal do orçamento afeta de forma significativa a operação do processo. O OP de Nova York foi realizado por meio de um programa piloto pela primeira vez em 2011, com quatro membros do conselho da cidade, na ocasião os participantes dedicaram uma parte dos fundos discricionários ao mecanismo de participação, desde então o processo tem crescido. Cada membro do conselho que opta pelo OP dedica pelo menos um milhão de dólares de seus fundos discricionários a projetos do OP em seus distritos a cada ciclo. Em conjunto, os residentes em trinta e um distritos alocaram pelo menos quarenta milhões de dólares em fundos no ciclo 2016-2017. O montante continua sendo uma pequena porcentagem do orçamento da cidade, no ano fiscal de 2017, o orçamento de despesas da cidade correspondeu a oitenta e dois bilhões de dólares, e o orçamento de capital totalizou dezesseis bilhões de dólares (Su, 2017b).

Hayduk et al.(2017) identificaram em seu trabalho as barreiras do OP no município Nova York, descritas a seguir: havia falta de informação, limitações de recursos para contratar funcionários para realizar a tradução e a divulgação do processo. Os autores (Hayduk et al., 2017) apontaram que, com frequência, muitos imigrantes trabalham em condições precárias, com baixos salários, em jornadas de trabalho com mais horas do que os nova-iorquinos nativos, esses elementos são barreiras a disponibilidade para participar do OP. Participantes do estudo indicaram que o auxílio financeiro para o transporte e o fornecimento de alimentação nas reuniões fomentariam a adesão dos imigrantes nas reuniões do OP. Outro fator diz respeito ao cruzamento do status socioeconômico em relação à proximidade e à acessibilidade aos locais das reuniões do OP, os participantes apontaram que o transporte público é inadequado impactando o tempo de deslocamento e a participação dos cidadãos à noite. Para mitigar o impacto do transporte público no tempo de deslocamento, os organizadores do OP promoveram reuniões em locais centrais próximo a rotina diária dos participantes, por exemplo, em bibliotecas e escolas (Hayduk et al., 2017).

A autora Su (2017a) sugere que, para os participantes do OP de Nova York atingirem seus objetivos macropolíticos, devem atuar na micropolítica do OP, ou seja, tratar das questões em torno das restrições materiais e logísticas, sobre como os burocratas podem melhorar a confiança dos eleitores e a respeito de como as decisões são tomadas para qualificar um projeto como viável pelos funcionários do governo. As reivindicações micropolíticas indicam que o processo democrático participativo é dinâmico e continuamente construído, contestado por múltiplos atores com objetivos, práticas culturais, condições e recursos materiais mutáveis (Su, 2017b).

O OP tem sido destinado principalmente aos participantes adultos, todavia, recentemente, há um reconhecimento quanto à necessidade de incluir os jovens pela importância deste eleitorado (Augsberger et al., 2017, 2019). Os jovens, ao serem convidados a participar da tomada de decisão, frequentemente devem se adaptar às regras e processos predeterminados pelos

adultos (Zeldin et al., 2007). A forte separação social entre a infância e a idade adulta reflete no comportamento dos adultos em subestimar as habilidades da juventude em função do desenvolvimento cognitivo, vulnerabilidade emocional, aspectos legais e uma visão romantizada da infância (Frank, 2006). Entre as maiores barreiras para a participação dos jovens em processos políticos encontra-se a percepção dos adultos sobre a juventude e a falta de vontade em compartilhar o poder (Bessell, 2009).

De acordo com os autores Augsberger et al. (2017), em um estudo sobre o OP em Boston, nos Estados Unidos, os jovens indicaram que, na fase de coleta de ideias, os critérios funcionavam adequadamente, mas, na fase de desenvolvimento da proposta, muitos tiveram dificuldades. Os autores (Augsberger et al., 2017) sinalizam que a fase de elaboração da proposta aparentemente é mais complexa, exigindo uma explicação mais elaborada, maior comprometimento de tempo e prática. Entre os principais desafios da etapa de elaboração de propostas constaram a necessidade de mais tempo para uma experiência mais completa e o acesso contínuo aos conselheiros adultos (Augsberger et al., 2017).

Em outro estudo sobre OP protagonizado por jovens estudantes nos EUA, foram identificados mecanismos interpessoais e estruturais que representaram barreiras ao OP. No processo de OP analisado, foram identificados obstáculos indicados pelos participantes envolvendo a comunicação, a baixa disponibilidade de funcionários do município, o tempo superior ao previsto destinado às reuniões e a falta de clareza sobre o impacto nas políticas (Augsberger et al., 2019). Primeiro, de acordo Augsberger et al. (2019), os jovens indicaram que o processo de comunicação era confuso durante o desenvolvimento da proposta de OP, havia esclarecimento na fase de coleta de ideias. Contudo, na fase relativa à elaboração da proposta, as orientações não foram claras, caracterizando uma barreira de comunicação. O segundo aspecto revela que a estrutura do processo previa um representante do município. No entanto, em duas temáticas uma relacionada a saúde e outra a serviços não foram disponibilizados funcionários do município para orientar o processo em reuniões previstas com estes departamentos. Além disso, o tempo previsto para a participação dos jovens nas reuniões era entre 8 e 13 horas por mês. Entretanto, na prática, a duração das reuniões ultrapassou a estimativa, ocasionando a ausência de alguns participantes comprometendo, também, o processo de comunicação e informação. E, por último, os jovens manifestaram o desejo de maior influência das sugestões nas políticas públicas, mesmo havendo uma seção destinada para tal finalidade, não foi esclarecido sobre como as propostas chegariam ao prefeito e de qual forma seriam incorporadas na tomada de decisão do município (Augsberger et al., 2019).

De acordo com Augsberger et al. (2017), frente aos desafios dos jovens para participar de forma significativa nos processos participativos, há necessidade da promoção de métodos e oportunidades inovadoras. Formas criativas e autênticas devem fornecer espaço para múltiplas identidades, sem estigmatizar os jovens, que normalmente têm menos probabilidade de participar (Augsberger et al., 2017).

McNulty (2015), salienta de acordo com a sua pesquisa realizada no Peru, em relação à participação no OP, aspectos socioeconômicos e de gênero, como a renda tem maior relevância para as mulheres do que para os homens, uma vez que a busca pelo sustento dos filhos torna-se mais importante, logo, não há tempo para participar de uma reunião local. Outra barreira, diz respeito ao fato de as mulheres peruanas que vivem em zona rural corresponderem à maior parte da população analfabeta do país, contribuindo para a baixa taxa de participação (McNulty, 2015).

De acordo com Wilkinson et al. (2019), as desigualdades podem ser exacerbadas em um processo de OP, o modelo deliberativo utilizado pelas autoridades locais escocesas apresentou barreiras para ampliar a participação e a igualdade. O trabalho sobre o OP realizado na Escócia menciona que é evidente a falta de compreensão acerca dos constrangimentos e impactos cruzados sobre a vida dos cidadãos em relação aos aspectos estruturais que envolvem a renda, o gênero, questão racial e pessoas com deficiência (Wilkinson et al., 2019).

Não foram encontradas evidências para a inclusão de todos os membros da comunidade no processo de OP, por exemplo, a garantia do acesso a pessoas em situação de pobreza, ou que não possuam necessariamente a passagem do ônibus, ou a adaptação envolvendo os aspectos relativos as responsabilidades familiares, como o cuidado infantil ou com a saúde que não permitam a ausência por muito tempo (Wilkinson et al., 2019).

Sob a dimensão do orçamento municipal, segundo Hartog e Bakker (2018), se os cidadãos conseguem acessar à informação adequadamente, ocorre um maior envolvimento na elaboração das prioridades municipais e na qualidade da implantação da política local, permitindo um posicionamento adequado sobre a aplicação dos recursos nas diversas regiões da cidade. Entretanto, durante uma pesquisa sobre as barreiras do OP realizada pelos mesmos autores (Hartog & Bakker, 2018), nas cidades de Amsterdam, The Hague, Utrecht, Emmen, Amersfoort e Hoogeveen, foi detectado que uma grande parcela dos orçamentos de algumas atividades era de difícil identificação, devido à complexidade burocrática. Foi difícil rastrear os dados referentes aos temas escolhidos pelos cidadãos, pois faziam parte de vários programas sob a responsabilidade de diferentes funcionários públicos da estrutura, por exemplo, contadores responsáveis pelo setor financeiro, entre outros, dificultando sua identificação (Hartog & Bakker, 2018).

Rossmann e Shanahan (2012), por sua vez, consideram que as decisões em torno do orçamento público costumam ter os impactos de maior amplitude e na maioria dos casos possuem baixa taxa de participação popular. Na pesquisa realizada pelas autoras (Rossmann & Shanahan, 2012), foram identificados baixos níveis de participação motivados por barreiras como: falta de transparência e apatia em relação aos representantes no processo, falta de conhecimento sobre o funcionamento do processo, falta de ambiente adequado para realização das reuniões e que o valor destinado para o OP era muito baixo (Rossmann & Shanahan, 2012).

Os autores Kudlacz e Zhebchuk (2019) identificaram o baixo volume de recursos destinados ao financiamento dos projetos aprovados no âmbito do OP na Ucrânia, o valor não ultrapassa 0,2% das despesas orçamentárias totais dos municípios do país. A menor parcela foi em Khmelnytskyi (0,0024%) e a maior na capital da Ucrânia (0,1235%), sendo o valor médio dos municípios analisados correspondente a 0,044% (Kudlacz & Zhebchuk, 2019).

Madej (2019), ao analisar 18 cidades polonesas, verificou que nenhum dos municípios destinou mais de 1% de suas despesas orçamentárias ao processo participativo. Embora o conceito de OP seja atraente para os cidadãos, o baixo nível de valores disponibilizados para o processo desestimula a participação no longo prazo (Madej, 2019).

Em uma pesquisa realizada sobre o OP na Polônia entre as barreiras identificadas consta a interferência do governo local no cumprimento dos requisitos mínimos do processo, por exemplo, um elemento básico do dispositivo relativo à capacidade do cidadão poder apresentar e votar as propostas sofreu interferência, uma vez que funcionários do governo realizaram uma seleção preliminar dos projetos (Kamrowska-Zaluska, 2016). De acordo com Su (2017b), participantes do OP em Nova York relataram que seus projetos e ideias para atender diversas necessidades importantes da comunidade, tais como, programas de emprego e segurança, eram frequentemente substituídos por outros questionáveis e aparentemente mais fáceis de serem implementados. A autora (Su, 2017a) indicou que, de forma previsível, os projetos sugeridos já estavam desenvolvidos e eram priorizados por agências municipais ou patrocinados por grupos poderosos. Dessa forma, os participantes entrevistados relataram pouca capacidade de apresentar o contraditório, aceitando a escolha das opções que já estavam desenvolvidas (Su, 2017a).

Conforme Nebot (2018), a realização do primeiro processo de OP em Madrid teve muitas 'sombras': a política de comunicação foi inadequada, faltou transparência, a coordenação entre as áreas não funcionou, havia poucas pessoas com conhecimento no tema e a tecnologia utilizada não era adequada. No momento em que as propostas foram publicadas, foi constatado que algumas desapareceram, embora não estivessem entre aquelas consideradas inviáveis, também não foram localizados os relatórios e as avaliações das proposições, aparentemente por falta de tempo ou de pessoal (Nebot, 2018).

A participação da população no OP nas cidades ucranianas analisadas é em média de 1,91%, indicando um baixo interesse na participação no processo, os mais interessados foram os cidadãos de Chernivtsi, com a participação de 2,9% da população (Kudlacz & Zhebchuk, 2019). Os autores Kudlacz e Zhebchuk (2019) sugerem as seguintes barreiras do OP ucraniano: muitas informações não são divulgadas, as regras e critérios para seleção dos projetos não são claros, falta divulgação do OP, falta envolvimento das lideranças na promoção do processo e há sub-representação de grupos sociais específicos.

Ao analisar a reação dos cidadãos diante das decisões que os impactam, mas das quais não participam, autores identificaram a percepção negativa do sistema técnico-político a respeito da população, vista pelo governo como emocional ou irracional, insuficientemente informada e resistente aos avanços tecnológicos, aspectos que influenciam técnicos e decisores a desqualificarem o posicionamento dos cidadãos (Barnett et al., 2012; Batel & Devine-Wright, 2015).

O OP é apresentado como modelo de participação institucionalizada, entretanto, a sua implantação tem enfrentado dificuldades como interrupções sucessivas e baixa adesão das comunidades locais, especificamente em Portugal (Dias, 2013). Os autores Santos et al. (2018) realizaram um estudo nos municípios portugueses de Palmela, Cascais e Torres Vedras por meio do qual verificaram relações de poder assimétricas entre a administração local e a participação cidadãos.

A seguir os autores Zepic et al. (2017b) tipificam as barreiras do OP em dois grupos principais, com base em uma revisão da literatura, as dividem em barreiras de acessibilidade e de uso. Em seguida, por meio de um outro trabalho de pesquisa, são entrevistados funcionários da Administração Pública em cidades alemãs acerca das barreiras de acessibilidade e de uso (Zepic et al., 2017b).

### **2.4.1 Barreiras de acessibilidade e de uso**

O estudo desenvolvido por Zepic et al. (2017b) apresenta cinco categorias que sintetizam as principais barreiras do OP, numa escala em que em um extremo ocorre a ausência de oportunidades e em outro a recusa do cidadão: i) sem oportunidade de participar; ii) os cidadãos não têm conhecimento sobre a oportunidade de participar; iii) pré-requisitos para a participação não são claros; iv) os cidadãos não estão interessados em participar do OP; e v) os cidadãos se recusam a participar de OP.

Os autores classificam os obstáculos do OP em barreiras de acessibilidade e barreiras de uso, uma vez que a participação é afetada por motivos externos (acesso) ou opinião pessoal (uso) (Zepic et al., 2017a). O Quadro 8 identifica as barreiras de acesso e de uso, suas categorias, local de ocorrência e grupo populacional, quando disponível.

**Quadro 8.** Barreiras de acessibilidade e barreiras de uso do OP.

(continua)

Categoria meta		Barreiras de Acessibilidade	Barreiras de uso	País (Se fornecido)	Grupo populacional (se fornecido)
1.	nenhuma oportunidade de participar	OP não é oferecido a todos.		Alemanha	
		OP não oferece participação, mas apenas informações.		Alemanha	
2.	falta de conhecimento	A existência do procedimento é desconhecida para o grupo-alvo.		Alemanha, EUA	
3.	pré-requisitos não são claros	O dispêndio de tempo para uma participação é muito alto.		Argentina, Alemanha, Peru, EUA	mulheres
		Não há acesso à internet para participar de uma OP online.		Alemanha, EUA	idosos
		O conhecimento de informática necessário para participar de uma PB online é insuficiente.		Alemanha, EUA	
		Os custos de transporte para participar são muito elevados.		Alemanha	
			As barreiras linguísticas dificultam a participação.	França, Itália, Espanha, EUA	imigrantes
			O procedimento ou as regras processuais não são claras.	Alemanha	
4.	nenhum interesse		Os participantes não têm interesse suficiente pela participação política.	Argentina, Alemanha	crianças e jovens
			Não há interesse pessoal.	Brasil, Alemanha, EUA	
5.	recusa em participar		A participação não é anônima.	Alemanha	

**Quadro 8.** Barreiras de acessibilidade e barreiras de uso do OP.

(continuação)

Categoria meta		Barreiras de Acessibilidade	Barreiras de uso	País (Se fornecido)	Grupo populacional (se fornecido)
5.	recusa participar em		O orçamento é percebido como muito pequeno.	Coreia do Sul, EUA	
			Existe a suspeita de participação-álbi.	França, Alemanha, Itália, Espanha	
			Geralmente a confiança no governo é baixa.	Peru, Sul, Coreia do Sul, EUA	
			A realização das propostas não é esperada.	Argentina, Brasil, França, Alemanha, Itália, Espanha	
			O governo não segue as regras processuais.	Argentina, Bélgica	
			A participação é percebida como não sendo relevante.	Alemanha	
			Dificuldades de escrita impactam a participação no formato escrito.	Alemanha	
			Preocupações com a privacidade prejudicam a participação no OP online.	-	

Fonte: Adaptado de Zepic et al. (2017b).

Parte dos aspectos identificados por Zepic et al.(2017b) por meio de uma revisão da literatura sobre as barreiras do OP, foram reunidos a seguir. Não há oportunidade de participar do OP: alguns municípios disponibilizam informações sobre o processo, sem ofertar a população os meios para participar (Märker & Nitschke, 2008). Além disso, o local de residência pode limitar a participação, é o caso da cidade alemã de Stuttgart, onde somente os cidadãos com uma residência principal ou secundária no município são autorizados a participar do processo (Zepic et al., 2017a). Os cidadãos não têm conhecimento sobre a oportunidade de participar: há falta de informações aos cidadãos, prejudicando a adesão da população ao processo (Franzke & Kleger, 2009b).

Pré-requisitos para participação no OP não são claros: é necessário investir muito tempo para participar do processo, não ocorrendo um claro benefício, o interesse em participar pode ser afetado (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Zepic et al., 2017a). Além disso, há conflito entre o dispêndio de tempo elevado para participar e outros deveres, como atividades profissionais e o

cuidado com crianças e idosos (Franzke & Kleger, 2009b; Gilman, 2016). A falta de acesso à tecnologia é um impedimento claro a participação, por exemplo, não possuir acesso à internet e não ter uma conta de e-mail, considerando que são meios possíveis para acessar e trocar informações sobre o OP (Gilman, 2016). Os custos de transporte e recursos incorridos para participar são muitos altos, nem todos os indivíduos estão dispostos ou possuem a capacidade de pagar pelos gastos, representando um impeditivo a participação (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009). Não são todos os cidadãos que se sentem confortáveis ao falar diante de outras pessoas, da mesma forma que nem todo mundo possui habilidades retóricas importantes para propor ideias e recomendações, podendo resultar em barreiras linguísticas (Gilman, 2016). Falta conhecimento dos cidadãos acerca das questões do município e sobre o orçamento (Ahn, 2013; Roeder, 2010).

Os cidadãos não estão interessados em participar do OP: o interesse dos cidadãos no planejamento fiscal é baixo (Auschner, 2008; Holtkamp, 2008). Os cidadãos mais jovens aparentam geralmente um baixo interesse na política (Kersting, 2016). O OP costuma ter maior adesão de famílias de baixa renda, sendo percebido como pouco relevante para a classe média (Wampler, 2010).

Os cidadãos se recusam a participar: o orçamento disponibilizado para o OP, muitas vezes, é muito reduzido, impactando a participação da população no processo (Rossmann & Shanahan, 2012; Sintomer et al., 2010). Há suspeita de um fator denominado 'participação álibi', ocorre quando os políticos e a administração pública só querem transferir a responsabilidade por suas ações aos cidadãos, muitas vezes para reduzir custos (Herzberg, 2001), cabendo aos participantes apenas legitimar o poder local neste caso. A autora Talpin (2011) descreve a frustração de um cidadão no município francês de Morsang-sur-Orge, onde o participante revela que só seriam implementadas as recomendações da população se houvesse correlação com os interesses do poder local. A frustração com o poder local contribui para um índice baixo de confiança no governo, aspecto que colabora com a recusa em participar e pode afetar a percepção da população sobre o OP (Garcia et al., 2005; Gilman, 2016; Hordijk, 2005; Kim & Schachter, 2013). Ainda sobre a recusa em participar, a falta de implantação das propostas aprovadas em processos de OP anteriores pode provocar a percepção na população de que a participação individual não é importante (Klages & Daramus, 2007; Zepic et al., 2017a). Por fim, pode ocorrer a recusa em participar em função de dificuldades na escrita no formato on-line realizado pela internet (Franzke & Kleger, 2009a) ou para evitar a exposição devido a preocupações com a privacidade dos dados pessoais (Scherer & Wimmer, 2014).

As barreiras de acessibilidade e as barreiras de uso identificadas por Zepic et al. (2017b) foram aplicadas em um estudo posterior, por meio de entrevistas telefônicas direcionadas a funcionários da Administração Pública responsáveis pelo OP, nas cidades de Frankfurt, Freiburg, Hamburgo, Jena, Colônia, Oldenburg, Potsdam, Solingen e Unterschleißheim (Zepic et al.,



2017b). Por meio da pesquisa, foram enfatizadas as seguintes categorias de barreiras: falta de conhecimento, pré-requisitos imprecisos, sem interesse e recusa em participar.

Mais concretamente, na categoria falta de conhecimento Zepic et al. (2017a) destacam que os municípios avaliados mobilizaram esforços para divulgar o OP por meio de diferentes canais, a exemplo de campanhas publicitárias em jornais e anúncios de rádio, folhetos e cartazes, cartas aos cidadãos, balcão de informações, portal na internet. Contudo, foi manifestado que um dos principais obstáculos foi a falta de familiaridade da maioria da população com o processo, devido ao desconhecimento sobre o OP. Além disso, nem todos tinham acesso à imprensa diária, à página do OP na internet, entre outros canais (Zepic et al., 2017b).

Quanto aos pré-requisitos não serem claros, os autores (Zepic et al., 2017b) referem que, embora tenham manifestado motivação para participar, muitos cidadãos abandonaram o processo por desconhecer os detalhes. Mesmo os cidadãos com um nível mais elevado de instrução, quando se depararam com a complexidade e o tempo necessário para participar, alegaram que o mecanismo era complexo e há falta de tempo. Outro inquirido alegou não ter ideias para contribuir e participar do OP (Zepic et al., 2017b).

Uma das barreiras mais citadas foi a falta de interesse pessoal em relação aos temas abordados no OP. Os cidadãos costumam manifestar maior atração pelos tópicos que possuem interesse pessoal, por exemplo, quando a rua em frente à casa será impactada, outros temas gerais que afetam a cidade não são tão atrativos para a maioria da população (Dias, 2008a; Zepic et al., 2017b). Nessa categoria foram indicadas, ainda: a falta geral de interesse, o desinteresse pela política e aqueles cidadãos que não participavam por já estarem satisfeitos com a administração local (Zepic et al., 2017b).

Em relação à recusa em participar, três dos entrevistados manifestaram que os baixos índices de participação estão atrelados à expectativa dos cidadãos de que as suas recomendações não serão implantadas (Zepic et al., 2017b). Nesse âmbito, os colaboradores da pesquisa avaliaram que o poder político local não está, de fato, interessado na participação dos cidadãos e que adotam as medidas que querem, independentemente das propostas da população. Um entrevistado manifestou que o OP não faz nenhum sentido se a proposta não for implantada. Além disso, os cidadãos não têm um claro retorno de suas recomendações. Outro inquirido revelou que o número decrescente de participantes está relacionado ao fato de o município não adotar as recomendações de processos anteriores. Também foi relatado dificuldades em relação ao registro para participar do processo, uma vez que muitos cidadãos não desejam fornecer dados pessoais (Zepic et al., 2017b).

A síntese das barreiras identificadas por Zepic et al. (2017a) e a percepção dos funcionários públicos das cidades pesquisadas, consta no Quadro 9. A coluna 'frequência' aponta o número de municípios que indicou a barreira.

**Quadro 9.** Motivos para a baixa participação no OP.

<b>Categoria</b>	<b>Barreiras de acessibilidade e de uso</b>	<b>Frequência</b>
1. A falta de conhecimento	O processo de OP é desconhecido para o grupo alvo.	3
2. Pré-requisitos não são claros	Os cidadãos não têm tempo o suficiente para participar do processo.	4
	O processo de participação é muito complicado para os cidadãos.	2
	Os cidadãos não têm ideias específicas que poderiam ser sugeridas ao OP.	1
3. Sem interesse	Não há interesse pessoal.	4
	Os cidadãos não têm interesse no OP em geral.	3
	Os cidadãos não têm interesse na política em geral.	2
	Os cidadãos não estão interessados em temas específicos do OP.	2
	Os cidadãos estão em geral satisfeitos com a política local.	1
	Os cidadãos já participam por meio de outros canais.	1
4. Recusa a participar	Cidadãos assumem que suas recomendações ao OP não serão acatadas pelo município.	3
	Cidadãos se recusam a realizar o registro obrigatório no portal do OP	3

Fonte: Zepic et al. (2017a).

Além dos motivos gerais apresentados para os baixos índices de participação, os entrevistados foram questionados sobre grupos populacionais que são sub representados no processo de OP, os primeiros a serem indicados foram os jovens e idosos (Zepic et al., 2017b). Também, conforme os mesmos autores (Zepic et al., 2017b), os homens, em maior número do que as mulheres, e os cidadãos com maior nível educacional participam mais no mecanismo de OP, a cada dois participantes, um possuía nível superior, pessoas menos instruídas, imigrantes e refugiados estavam sub-representados. Para Zepic et al. (2017a), a pesquisa realizada pode ser continuada por meio de um estudo de casos múltiplos em que tal visão analisaria outras cidades que planejam implantar o OP.

Compreender a complexidade em torno dos orçamentos dos municípios, bem como a gestão do processo e as diferentes formas de financiamento, exige um grande esforço dos funcionários públicos e uma enorme paciência dos cidadãos que recebem pouca informação, gerando tensão na cooperação entre a população e os municípios pesquisados (Hartog & Bakker, 2018). Nesse contexto, é importante compreender melhor a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP em relação às barreiras impostas à realização do mecanismo de participação nos municípios brasileiros e portugueses.

Um acontecimento de dimensões globais que acrescentou ou enfatizou as barreiras do OP é a crise desencadeada pela pandemia de COVID-19. Dessa maneira, as consequências da pandemia da COVID-19 alteraram o funcionamento dos governos nacionais e subnacionais,

transformando os padrões de comportamento e os processos (Bardovič & Gašparík, 2021). Nesse ambiente de incerteza, as barreiras impostas pela crise provocada pela pandemia global ocasionaram restrições a realização do OP (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021). A seguir são abordadas as barreiras do OP desencadeadas pela pandemia de COVID-19.

## **2.4.2 Barreiras relacionadas a pandemia de COVID-19**

A pandemia de COVID-19 é um acontecimento sem precedentes, iniciou-se como uma emergência de saúde gerada por uma nova doença que provocou um número elevado de mortes, seguido por uma crise social, econômica e financeira de proporções globais (Anessi-Pessina et al., 2020). O impacto da pandemia da COVID-19 alterou o cotidiano das populações ao redor do mundo, afetou a economia das famílias, obrigou os governos nacionais e subnacionais a administrarem a diminuição da receita e transformou os padrões de comportamento, práticas e processos (Bardovič & Gašparík, 2021). Desse modo, as barreiras impostas pela pandemia global da COVID-19 de alguma forma afetaram a realização do OP em diversos países (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021).

A crise global ocasionada pela COVID-19 provocou a adoção de ações da administração pública para contenção do avanço da doença nos governos ao redor do mundo. A capacidade dos sistemas nacionais de saúde possui um limite para atender os infectados pela doença para evitar a possibilidade de não atender a todos os doentes; em um determinado período, muitos governos nacionais e locais adotaram medidas para que o número de infectados não ultrapassasse o máximo da capacidade suportada pelo sistema de saúde (Vidal, 2020). Entre as barreiras impostas pela crise constam as restrições de circulação e as de reuniões presenciais, decorrentes de medidas adotadas pelos governos para o enfrentamento da COVID-19 (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020).

Os governos foram forçados a disponibilizar respostas rápidas para o setor de saúde, além de providenciar o apoio às famílias, aos trabalhadores e às empresas (Bresser-Pereira, 2020). Uma grande parcela dos países atingidos pela COVID-19 sofrerá déficits e endividamento governamental elevados, colocando o orçamento em um papel central diante da crise (Anessi-Pessina et al., 2020; Bresser-Pereira, 2020). Um aspecto determinante para a realização do OP é a disponibilidade de recurso suficiente para o seu financiamento (Bardovič & Gašparík, 2021). As restrições aos encontros presenciais e a redução da receita estão entre os motivos utilizados pelos administradores locais para suspensão, cancelamento, alteração do prazo ou do formato presencial do processo do OP (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Poplawski, 2020). Barreiras ao processo de OP decorrentes da pandemia de COVID-19 foram analisadas por pesquisadores na Eslováquia, na França, na Polônia e no Nepal.

Na Eslováquia, a maior parte dos governos locais optou pela suspensão do OP (Bardovič & Gašparík, 2021). De acordo com os autores Bardovič e Gašparík (2021), entre as ações adotadas por municípios que decidiram pela suspensão do processo, consta a alteração do ciclo do OP para dois anos. Em alguns municípios poloneses foi adotada medida semelhante, a pandemia provocou a alteração do calendário, possibilitando mais tempo para adaptações à nova realidade (Poplawski, 2020). Na França, foi verificado que alguns processos de OP foram adiados por vários meses, outros cancelados, nos municípios onde foram executados, houve redução do número de propostas apresentadas, em outros foram registradas ampliações nas iniciativas (Cho et al., 2021). No Nepal, foi constatado que a pandemia de COVID-19 desempenhou um papel relevante no adiamento do processo anual de elaboração do OP (Bhusal, 2020).

Na Polônia, muitos governos locais aguardaram as orientações do governo central procurando adiar os processos de OP e evitar o uso de uma possível solução on-line (Poplawski, 2020). Mesmo com a evidência de obstáculo a adoção de soluções tecnológicas, o uso de ferramentas online foi um dos principais facilitadores da realização do OP na Eslováquia e na Polônia (Bardovič & Gašparík, 2021; Poplawski, 2020). Contudo, no Nepal nenhum dos municípios pesquisados utilizou plataforma digital para implementação do OP, somado a esse aspecto, o projeto de governança local não prevê a participação on-line em função de uma possível resistência dos políticos e funcionários dos governos locais (Bhusal, 2020).

As barreiras impostas aos processos de OP decorrentes da crise da pandemia de COVID-19 são justificadas por muitos líderes em função das medidas de distanciamento social e de ampliação das restrições financeiras (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Poplawski, 2020). Entretanto, outras barreiras inerentes ao OP são acentuadas pela crise provocada pela pandemia. A pesquisa realizada no Nepal identificou que aparentemente não consta nos processos de OP nenhum mecanismo para garantir que as propostas dos cidadãos comuns sejam expressas e genuinamente refletidas nas decisões, outro aspecto detectado diz respeito à participação da população não ser percebida como importante pelos líderes locais (Bhusal, 2020).

As ocorrências, verificadas no Nepal, sobre a percepção do governo local em relação a importância dos participantes é uma barreira recorrente, outros autores já haviam apontado para este aspecto, demonstrando que o poder político local não estava de fato interessado na participação dos cidadãos e que adotavam as medidas que pretendiam, independente das propostas da população (Zepic et al., 2017b). Na Polônia, foi evidenciado que a exclusão digital continua sendo uma barreira importante e afeta principalmente os idosos (Poplawski, 2020). Em síntese, no Quadro 10 constam as principais barreiras ocasionadas ou acentuadas pela pandemia de COVID-19, identificadas na literatura recente.

**Quadro 10.** Barreiras ocasionadas ou acentuadas pela pandemia de COVID-19

Principais barreiras decorrentes ou acentuadas pela pandemia de COVID-19		País
1.	Restrições as reuniões presenciais.	Eslováquia, França, Polônia e Nepal
2.	Restrições orçamentárias decorrentes da crise.	Eslováquia, França, Polônia e Nepal
3.	Ausência de plataforma on-line.	Nepal
4.	Restrições ao uso de tecnologias on-line para realização do processo de OP	Polônia, Nepal
5.	Restrições de acesso à tecnologia.	Polônia, Nepal
6.	A participação do cidadão é percebida como não sendo relevante.	Nepal

Fonte: Elaboração própria (2021).

A pandemia isoladamente não deve ser responsabilizada por colocar os cidadãos na periferia das decisões sobre as políticas públicas, dificuldades relativas ao desenho institucional, ao planejamento, ao desequilíbrio de poder e à ausência de uma plataforma on-line contribuíram para limitar o espaço público para população (Bhusal, 2020). De acordo com Bardovič e Gašparík (2021), o uso de métodos inovadores por meio de soluções tecnológicas pode ser considerado eficaz no processo participativo em ambiente on-line, aspecto que sugere uma possibilidade de uso além do período de pandemia. Para Popławski (2020), a maioria das cidades polonesas não pretende alterar os regulamentos para adaptar de forma permanente os processos de OP ao formato on-line, a intenção é retornar ao formato presencial após a pandemia.

A próxima subseção refere-se ao contexto de análise, com particular destaque para as semelhanças e diferenças que envolvem o desenvolvimento do OP, especificamente no Brasil e em Portugal.

## 2.5 Contexto de Análise

O Brasil foi responsável pela ampla difusão do OP a partir da década de 1980, atualmente, Portugal é o país com o maior número de processos no mundo, essas características colaboram para tornar esses países paradigmáticos na expansão do mecanismo (Falanga & Lüchmann, 2019). Brasil e Portugal possuem aspectos semelhantes e outros distintos em relação ao contexto de expansão dos processos de OP.

A subseção procura identificar, por meio da literatura sobre o tema, as características similares e outras mais distantes entre os dois ambientes em análise. Ambos alternaram do regime ditatorial para a democracia, Portugal em meados de 1970 e o Brasil em meados de 1980. Suas

novas Constituições Nacionais continuam a prever instrumentos para promover a participação dos cidadãos na política (Gurgel, 2013).

Entre as diferenças marcantes o tópico aborda a disseminação do OP entre os dois países, no Brasil, recentemente, ocorre a redução do número de municípios que adotam o mecanismo (Bezerra, 2017), em Portugal há expansão (Falanga & Ferrão, 2021). Outra característica destacada refere-se aos objetivos do mecanismo: no Brasil, há busca pela ampliação da justiça social (Touchton & Wampler, 2014), em Portugal, há uma forma de melhorar a relação entre eleitores e eleitos, na busca para recuperar a confiança dos cidadãos (Falanga & Lüchmann, 2019).

### **2.5.1 O contexto dos OP's no Brasil**

No Brasil, a busca pela descentralização do poder e pela instituição de mecanismos de participação cidadã nas decisões sobre as políticas públicas já estava em pauta na sociedade civil nos anos de 1970 e 1980 (Gohn, 2011). Nesse período, ocorre a ampliação do número de instituições e associações que procuram um posicionamento autônomo em relação ao Estado (GECD, 1999). Entre o final dos anos 1970 e meados dos anos 1980, as associações locais se multiplicaram como parte da oposição ao autoritarismo (Avritzer, 2006). De acordo com Gohn (2011), as estruturas governamentais eram controladas pelos militares ou por práticas políticas herdadas do clientelismo e do populismo que havia existido até 1964, aspectos que fomentaram uma grande parte dos movimentos sociais a optarem por permanecerem fora das estruturas de governo. De uma forma defensiva, estavam 'de costas para o Estado', uma vez que a demanda era pela redemocratização (Gohn, 2011).

O fim do período ditatorial (1964-1985) e a crise social instalada durante a década de 1980 amplia o debate em torno das redefinições das relações entre o Estado e a sociedade civil, no que concerne à promoção da participação popular nos espaços decisórios de definição e gestão das políticas públicas (Raichelis, 2000). Os movimentos sociais, associações locais, sindicatos, corporações profissionais, entre outros atores sociais reivindicaram uma nova perspectiva para o cidadão na tomada de decisões (GECD, 1999). Esse conjunto heterogêneo de setores da sociedade foi protagonista do debate e das propostas que induziram o processo constituinte a partir do qual foi elaborada a Constituição Federal de 1988 (Raichelis, 2000).

A nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF) ampliou os mecanismos de participação, por exemplo, o artigo 14 reconheceu a soberania popular, tanto por meio de iniciativas populares quanto pelo voto, o artigo 26 tratou da participação das associações cívicas nos governos locais, os artigos 204 e 227 estabeleceram a participação popular na elaboração e controle das políticas de saúde e previdência (Avritzer, 2006).

Durante o reestabelecimento do regime democrático, o Brasil passou pelo impulsionamento da industrialização e fortalecimento dos poderes locais (Falanga & Lüchmann, 2019). A CRF, além de adotar diversos mecanismos participativos, estabeleceu uma nova dinâmica para os governos subnacionais com o objetivo de fortalecer a autonomia dos municípios, no âmbito normativo, político, financeiro e administrativo (Fedozzi & Lima, 2013).

A CRF estabelece em seu artigo 18 que a organização político-administrativa no país compreende a União, os estados, o distrito federal e os municípios, todos autônomos. É importante destacar as dimensões continentais do Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país possui uma área territorial de 8.510.345,538 km<sup>2</sup>, uma população estimada (2020) de 211.755.692 de pessoas e PIB per capita (2018) de aproximadamente 7 mil euros (IBGE, 2021). Conforme o Instituto (IBGE, 2021), o município é uma unidade político-administrativa na qual a sede é denominada cidade, o país possui 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e no Distrito Federal. A CRF estabeleceu para os municípios competências tributárias próprias e a participação na arrecadação dos impostos da União e dos estados, em contrapartida, ampliou as obrigações do poder local na realização dos serviços públicos essenciais (Magalhães, 2007).

Antes de abordar a experiência pioneira de OP no Brasil, é relevante contextualizar as taxas de abstenção nas eleições municipais no país. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estima que aproximadamente 34,2 milhões de brasileiros não votaram nas eleições municipais de 2020, ausência em parte decorrente dos efeitos da pandemia de COVID-19, o equivalente a 23,14% do eleitorado (147.918.483) não compareceu as urnas (T. S. E. Brasil, 2020). Além das abstenções, 3.903.129 (2,64%) votaram em branco e 7.032.920 (4,76%), votaram nulo, considerando abstenções, votos brancos e votos nulos o percentual real de não voto foi equivalente 30,54% (T. S. E. Brasil, 2020). No estado do Paraná, 23,24% dos eleitores não votaram nas eleições municipais em 2020 e 14,47% não foram as urnas em 2016 (T. S. E. Brasil, 2020). A Tabela 2 disponibiliza o índice de abstenção, conforme o ano eleitoral nas últimas eleições municipais no Brasil.

**Tabela 2.** Taxa de abstenção nas eleições municipais brasileiras.

Ano eleitoral	Taxa de Abstenção (%)
2000	14,81
2004	14,22
2008	14,5
2012	16,41
2016	17,58
2020	23,14

Fonte: Brasil (2020).

A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande Sul, se destacou em todo o Brasil pela capacidade de organização da sociedade civil e pelo grau de aproveitamento do arcabouço jurídico disponibilizado pela nova Constituição Federal (Avritzer, 2006). Nesse ambiente, o primeiro OP no Brasil foi iniciado em 1988 por meio de uma coalização de partidos de esquerda denominada “Frente Popular”, composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o antigo Partido Comunista Brasileiro, atual “Partido Popular Socialista” (PPS) (Falanga & Lüchmann, 2019). Embora, o PT responda pela maioria dos casos de adoção do OP em números absolutos, entre 1989 e 2012, o mecanismo foi adotado por 256 municípios de diferentes partidos políticos de todo o espectro ideológico, durante pelo menos uma gestão (Bezerra, 2017).

O OP de Porto Alegre introduziu as assembleias regionais e temáticas, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e a deliberação sobre a constituição do processo participativo pelos próprios participantes (Avritzer, 2006). A experiência pioneira do OP tinha por objetivo alocar uma parte dos recursos públicos em função dos setores mais necessitados da sociedade (Baiocchi, 2001; Touchton & Wampler, 2014). Os autores (Touchton & Wampler, 2014) detectaram por meio da investigação de 20 programas de OP no Brasil, o forte caráter social do mecanismo, associado com os aumentos nos gastos de saúde, com a diminuição das taxas de mortalidade infantil e com a ampliação de organizações da sociedade civil.

No processo de OP de Porto Alegre, a participação popular é estimulada por meio de um sistema complexo de assembleias de cidadãos (Avritzer, 2006) apoiados por delegados eleitos para representação nas reuniões e vereadores com mandatos de dois anos para representar os bairros no COP (Falanga & Lüchmann, 2019). As assembleias do OP representam os principais ambientes de participação direta da população, uma vez que constituem uma espécie de arena que reúne os cidadãos, grupos organizados e a Administração Pública Local com o objetivo de apresentar o processo, os recursos disponíveis, além de promover a escolha dos delegados que vão compor os fóruns regionais e temáticos (Lüchmann, 2008). Em Porto Alegre, o OP é organizado em ciclos anuais, com reuniões públicas envolvendo os 16 bairros da cidade, além da participação direta dos cidadãos, as comunidades também podem deliberar sobre as propostas prioritárias em suas localidades por meio de associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, entre outros (Falanga & Lüchmann, 2019).

A maior incidência de processos de OP nos municípios brasileiros ocorreu entre os anos de 2000 e 2004, seguido de um decréscimo contínuo até 2012 (Spada, 2012). Há uma diminuição dos processos de OP no Brasil percebida mais intensamente após as eleições de 2016 (Dias et al., 2019). Falanga e Lüchmann (2019) sugerem que há um lento declínio no número de processos de OP no país em função da redução da participação do PT na administração de municípios após 2016, ao mesmo tempo percebem a adoção do mecanismo por outros partidos de esquerda e direita.



No início dos anos de 1990, os municípios brasileiros tinham maior capacidade para realizar investimentos e executar as propostas definidas no processo participativo, mesmo que por meio do aumento do endividamento sem sustentação no longo prazo (Bezerra, 2017). Para Bezerra (2017), entre os motivos do declínio do número de processos de OP no Brasil estão o conjunto de normas posteriores que visaram o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, e a legislação de políticas sociais que instituiu vinculações entre receitas e despesas, o que garantiu recursos para área social, mas reduziu a discricionariedade e limitou a possibilidade de gastos.

De acordo com o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, com base em dados do ano de 2016, o Brasil contava com 435 processos de OP em governos locais (Dias et al., 2019). Conforme a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, o estado do Paraná (Brasil) contava em 2014 com 13 cidades que utilizavam o OP (RBOP, 2016).

## **2.5.2 O contexto dos OP's em Portugal**

O fim do período ditatorial (1933-1974) em Portugal marcado pela Revolução dos Cravos de 25 de abril de 1974 e a pressão social pela promoção do regime democrático fomentaram a definição da Constituição nacional de 1976 (Falanga & Lüchmann, 2019). As transformações decorrentes da transição para a democracia foram fundamentais para a ampliação dos espaços participativos estabelecidos no âmbito jurídico-institucional apresentado na Constituição do país (Gurgel, 2013).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) possui artigos que incentivam a participação pública, colaborando com o fortalecimento dos ideais democráticos e as relações entre o poder público e os cidadãos (Gurgel, 2013). O anseio pelo aprofundamento da democracia participativa portuguesa revela-se expressamente no artigo 2.º (Falanga & Lüchmann, 2019). Em seguida, no artigo 48.º1., foi estabelecido que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos (Gurgel, 2013).

Outros artigos da CRP convergem a favor da participação cívica, os quais são: o artigo 37.º – direito de expressão e informação; o art. 52.º – direito de petição ou de ação popular, o artigo 109.º – participação política dos cidadãos e o art. 240.º – referendo local e o artigo. 268.º – direitos e garantias dos administrados. Além da CRP, o Código do Procedimento Administrativo (CPA), no artigo 12.º, dispõe sobre o princípio da participação, no qual os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares e de associações.

Uma das conquistas da Revolução dos Cravos é o denominado Poder Local Democrático, instituído pela CRP (M. Santos et al., 2018), alicerçado nas denominadas “autarquias locais” (Dias & Allegretti, 2009). De acordo com o Santos, Batel e Gonçalves (2018), o Poder Local

Democrático é estruturado em três elementos político-administrativos: câmara municipal, assembleia municipal (308, equivalente ao número de municípios portugueses) e assembleia de freguesia (3092, menor unidade político-administrativa portuguesa). As freguesias são unidades político-administrativa presentes em poucos países da Europa, a exemplo da Inglaterra, Itália e na França. No caso de Portugal são, remanescentes da antiga organização territorial das paróquias (Dias & Allegretti, 2009).

De acordo com o governo português (Portugal, 2021a), Portugal possui uma área de 92.152 Km<sup>2</sup> dividida por 18 distritos no continente e 2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira). Conforme a Base de Dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA, 2021), o país possui uma população estimada (2019) de 10.286,3 milhões de pessoas e PIB per capita (2018) de aproximadamente 19 mil euros.

Sousa e Maia (2017) observam que em Portugal 230 municípios apresentaram uma taxa média de abstenção acima de 30% para as eleições municipais e, para a Assembleia da República, os índices acima dessa média ocorreram para 149 municípios. A taxa média de abstenção nas eleições municipais tem aumentado desde 1979, alcançando o valor máximo no ano de 2013 (47,4%), ao longo do tempo os maiores índices se concentram, principalmente na região Norte de Portugal (Sousa & Maia, 2017). A Tabela 3 disponibiliza o índice de abstenção, conforme o ano eleitoral nas últimas eleições locais em Portugal.

**Tabela 3.** Taxa de abstenção nas eleições municipais portuguesas.

Ano eleitoral	Taxa de Abstenção (%)
1976	35,4
1979	26,2
1982	28,6
1985	36,1
1989	39,1
1993	36,6
1997	39,9
2001	39,9
2005	39
2009	41
2013	47,4
2017	45

Fonte: PORDATA (2021).

O ambiente sociopolítico de Portugal, sob a ótica do descontentamento dos cidadãos com a democracia representativa, explica a disseminação do OP como uma forma de aproximação entre a população e os eleitos (Falanga & Lüchmann, 2019). A expansão dos processos participativos em Portugal foi substancialmente influenciada pelo OP de Porto Alegre, que foi

divulgado amplamente nos Fóruns Sociais Mundiais realizados na América Latina na década de 1990 (Falanga & Ferrão, 2021).

Inicialmente, a maioria das experiências de OP em Portugal eram de carácter consultivo, a exemplo da implantação do primeiro processo pelo Partido Comunista em 2002, no pequeno município de Palmela, próximo a Lisboa (Dias & Allegretti, 2009; Falanga & Lüchmann, 2019). A segunda geração de OP no país é caracterizada pela ampliação de processos deliberativos, nos quais os cidadãos fornecem propostas e votam os projetos (Dias & Allegretti, 2009). Essa segunda etapa do OP em Portugal tem por foco a recuperação da confiança dos cidadãos e possui adesão de partidos de esquerda e direita (Falanga & Ferrão, 2021; Falanga & Lüchmann, 2019).

A segunda geração de OP em Portugal foi fortemente estimulada pela experiência de Lisboa, a primeira capital europeia a instituir o mecanismo, onde em 2008, os cidadãos participaram da decisão sobre a aplicação de 5 milhões de euros, por meio de um processo deliberativo (Allegretti et al., 2016; Dias & Allegretti, 2009).

De acordo com Falanga e Lüchmann (2019), ao contrário da experiência de Porto Alegre, em Lisboa, não ocorre a eleição dos delegados e vereadores e não há Conselho de OP no município. A ausência de delegados para intermediar a consolidação das propostas faz com que os cidadãos possam se organizar em redes informais para buscar apoio para os seus projetos (Falanga & Lüchmann, 2019).

A difusão do OP em Portugal, iniciada nos anos 2000, continuou a sua expansão após a crise financeira e sociopolítica de 2008 (Falanga & Ferrão, 2021). De acordo com Falanga e Ferrão (2021), o país possui um dos índices mais altos de OP locais no mundo e implantou o primeiro em escala nacional em 2017. Destaca-se como inovação no país o fato de os processos de OP estarem implementados nos três níveis de governo: nacional (o OP Juvenil e o OP Escolar), regional (Açores e da Madeira) e local (municípios e freguesias) (Dias et al., 2019). De acordo com o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos (Dias et al., 2019), Portugal possui 1686 processos de OP em diversas instituições, entre as quais constam 124 em governos locais.

Brasil e Portugal possuem semelhanças e diferenças em relação ao ambiente de expansão dos processos de OP. Os dois países alternaram do regime ditatorial para a democracia, Portugal em meados de 1970 e o Brasil, em meados de 1980, ambos previram em suas novas Constituições Nacionais instrumentos para promover a participação dos cidadãos na política (Falanga & Lüchmann, 2019). Há indícios do aumento nos índices de abstenção nas eleições municipais nos dois países, sendo que, em Portugal, o processo é mais intenso e tem sido registrado desde 1979.

Entre as diferenças que marcam a disseminação do OP entre os dois países estão a redução do número de municípios que adotam o mecanismo no Brasil (Bezerra, 2017) e a expansão em Portugal (Falanga & Ferrão, 2021). Outra característica se refere aos objetivos do mecanismo,

no Brasil, há a busca pela ampliação da justiça social por meio da inclusão dos mais pobres no centro do processo participativo foi um dos principais motivadores (Touchton & Wampler, 2014), em Portugal, os OP's representam uma forma de melhorar a relação entre eleitores e eleitos, como uma maneira de recuperar a confiança dos cidadãos (Falanga & Luchmann, 2019). A próxima seção trata das hipóteses de pesquisa e apresenta o detalhamento da metodologia utilizada no presente trabalho.

### **3. Hipóteses e Metodologia de Pesquisa**

A partir dos elementos apresentados nos capítulos anteriores, foi constatado que o OP pode ocorrer nacionalmente, regionalmente ou até mesmo no ambiente inframunicipal (Dias, 2008b). Contudo, é um processo por meio do qual a população decide ou colabora para a tomada de decisão sobre os investimentos públicos, principalmente em nível municipal (Cabannes, 2009).

O OP é um mecanismo paradigmático que desperta muito interesse, devido à sua complexidade envolvendo os agentes políticos, os técnicos da Administração Pública e a população (Dias & Allegretti, 2009). Nesse ambiente, a mobilização do corpo técnico do município tem importância direta sobre os efeitos positivos do processo, uma vez que o OP impactará a forma como o orçamento municipal é organizado, incluindo procedimentos administrativos e processuais (Dias, 2008b).

Foram igualmente identificados por meio da literatura nos tópicos anteriores, o contexto de implementação no Brasil e em Portugal, e a caracterização das barreiras do OP, destacando-se as barreiras de acessibilidade, de uso e barreiras decorrentes da pandemia de COVID-19. Diante dos aspectos apresentados e em atenção ao objetivo e a questão de partida deste trabalho, este capítulo procura enunciar as hipóteses de pesquisa e as diferentes opções metodológicas.

A metodologia pode ser denominada como o estudo da organização dos caminhos a serem percorridos para realizar uma pesquisa (Fonseca, 2002). Nesse sentido, é apresentada a caracterização da pesquisa, o delineamento metodológico, a população identificada e a amostra, a técnica de coleta de dados, a técnica de tratamento e análise dos dados.

#### **3.1 Hipóteses de pesquisa**

A contribuição teórica presente nos capítulos anteriores permitiu identificar um conjunto de obstáculos do OP. As mulheres, os jovens e as populações urbanas afro e indígenas (na América Latina), imigrantes, refugiados e pessoas sem documentos e sem abrigo costumam ter um papel secundário nos processos (Cabannes, 2009; O'Hagan et al., 2019). O desequilíbrio entre a participação de homens e mulheres e a limitação financeira dos municípios, foram exemplificados como barreiras estruturais do OP (Dias, 2008a).

A tipificação das principais barreiras do OP em cinco categorias e a classificação em barreiras de acessibilidade e de uso (Zepic et al., 2017a) estão entre os principais elementos que colaboraram com a formulação das hipóteses elencadas, considerando os objetivos e a questão de pesquisa previamente definidos e fundamentados, conforme as contribuições teóricas resultantes da revisão de literatura. O Quadro 11 sintetiza as barreiras de acesso e de uso e suas categorias.

**Quadro 11.** Síntese das barreiras de acessibilidade, barreiras de uso do OP e categoria meta.

<b>Barreiras de Acessibilidade / Categoria meta</b>	<b>Barreiras de uso / Categoria meta</b>
OP não é oferecido a todos / nenhuma oportunidade de participar.	As barreiras linguísticas dificultam a participação / pré-requisitos não são claros.
OP não oferece participação, mas apenas informações / nenhuma oportunidade de participar.	O procedimento ou as regras processuais não são claras / pré-requisitos não são claros
A existência do procedimento é desconhecida para o grupo-alvo / falta de conhecimento.	Os participantes não têm interesse suficiente pela participação política / nenhum interesse
O dispêndio de tempo para uma participação é muito alto / pré-requisitos não são claros.	Não há interesse pessoal / nenhum interesse.
Não há acesso à internet para participar de uma OP online / pré-requisitos não são claros.	A participação não é anônima / recusa em participar.
O conhecimento de informática necessário para participar de uma PB online é insuficiente / pré-requisitos não são claros.	O orçamento é percebido como muito pequeno / recusa em participar.
Os custos de transporte para participar são muito elevados / pré-requisitos não são claros.	Existe a suspeita de participação-álibi / recusa em participar
	Geralmente a confiança no governo é baixa / recusa em participar.
	A realização das propostas não é esperada / recusa em participar.
	O governo não segue as regras processuais / recusa em participar.
	A participação é percebida como não sendo relevante / recusa em participar.
	Dificuldades de escrita impactam a participação no formato on-line / recusa em participar.
	Preocupações com a privacidade prejudicam a participação no OP online / recusa em participar.

Fonte: Adaptado de Zepic et al. (2017b).

As barreiras de acessibilidade estão relacionadas às razões externas ao processo de OP (Zepic et al., 2017a), tratam dos aspectos que criam algum obstáculo ao acesso e abordam, por exemplo, quando não há oportunidade de participar do OP, ocorre em alguns municípios que disponibilizam informações sobre o processo, mas não ofertam a população os meios para participar (Märker & Nitschke, 2008). Ou quando a população não tem conhecimento sobre a oportunidade de participar, ocorrendo a falta de informações aos cidadãos e prejudicando a adesão ao processo (Franzke & Kleger, 2009b). No mesmo sentido de limitação do acesso, isso ocorre quando o processo é on-line e o cidadão não dispõe de serviço de internet (Gilman, 2016) ou quando os custos de transporte e recursos incorridos para participar são muitos altos,

limitando a participação dos indivíduos que não possuem a capacidade de pagar pelos gastos com a locomoção (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009).

As barreiras de uso se referem aos aspectos relacionados à opinião do cidadão, abordam as impressões sobre determinadas ocorrências, tais como: não são todos os cidadãos que se sentem confortáveis ao falar diante de outras pessoas, da mesma forma que nem todo mundo possui habilidades retóricas importantes para propor ideias e recomendações (Gilman, 2016). A falta de conhecimento dos cidadãos acerca das questões do município e sobre o orçamento também compõe o conjunto de barreiras de uso (Ahn, 2013; Roeder, 2010). A categoria falta de interesse pessoal que integra as barreiras de uso foi observada como uma das mais frequentes, conforme pesquisas anteriores (Zepic et al., 2017b). Esse grupo contempla a falta geral de interesse e o desinteresse pela política. Inclui a frustração com o poder local ocasionada pelo não cumprimento das propostas ou pela aprovação das propostas preferenciais dos políticos e dos grupos de interesse (Su, 2017a; Talpin, 2011), são aspectos que contribuem para um índice baixo de confiança no governo e colaboram com a recusa em participar, podendo afetar a percepção da população sobre o OP (Garcia et al., 2005; Gilman, 2016; Hordijk, 2005; Kim & Schachter, 2013).

A taxa média de abstenção nas eleições municipais portuguesas tem aumentado desde 1979 até os dias atuais (Sousa & Maia, 2017). E, no Brasil, as taxas de abstenção nas eleições municipais apresentaram aumento a partir de 2012, com ampliação no período recente (2020), em função da pandemia de COVID-19 (T. S. E. Brasil, 2020). A partir dos elementos apresentados na literatura e na subseção contexto de análise, constam indicativos de algum nível de apatia política por parte da população nos dois países. Isso porque são características que podem influenciar a opinião dos cidadãos sobre o OP e a percepção dos agentes públicos que atuam ou já atuaram no processo. Nesse sentido, aparentemente, há indicativos de que o conjunto das barreiras de uso que se correlacionam à opinião pessoal possa ser percebido com maior intensidade do que o agrupamento das barreiras de acesso relativo a fatores externos. Desse modo, há uma expectativa de que os colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses e portugueses indiquem uma percepção de que as afirmativas relacionadas as barreiras de uso ocorram com maior frequência, caracterizando a seguinte hipótese <sup>6</sup>:

*H1: As Barreiras de Uso ocorrem com maior frequência do que as Barreiras de Acessibilidade.*

Além das barreiras de acessibilidade e de uso, as contribuições teóricas acerca da pandemia de COVID-19, mesmo que em número reduzido, indicaram barreiras do OP ocasionadas pela crise.

---

<sup>6</sup> A construção de testes de hipóteses pode ser resumida em utilizar uma variável associada a uma população para determinar algo sobre determinado parâmetro dessa população (Morettin & Bussab, 2017).

Entre as barreiras desencadeadas pela pandemia constam as restrições à circulação e as reuniões presenciais, em função de medidas adotadas pelos governos para o enfrentamento da COVID-19 (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020). As limitações aos encontros presenciais e a redução da receita orçamentária estão entre os motivos utilizados pelos administradores locais para suspensão, cancelamento, alteração do prazo ou do formato presencial do processo de OP (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Poplawski, 2020). A partir das restrições possivelmente impostas a realização dos processos de OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19, são disponibilizadas as seguintes hipóteses:

*H2: A crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP;*

*H3: As Barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19 são percebidas com o potencial de impactar o período pós-pandêmico.*

O Quadro 12 sintetiza a relação entre o objetivo, a pergunta de investigação e as hipóteses de investigação enunciadas. Em seguida, são tratadas as opções metodológicas da pesquisa.

**Quadro 12.** Relação entre objetivo, perguntas de pesquisa e hipóteses.

Objetivo	Pergunta da pesquisa	Hipóteses de pesquisa
O trabalho de investigação tem por objetivo identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP sob a ótica da Administração Pública Local.	Qual a percepção da administração pública local sobre as barreiras que afetam o processo de OP como mecanismo de participação democrática?	H1: As Barreiras de Uso ocorrem com maior frequência do que as Barreiras de Acessibilidade.
		H2: A crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP.
		H3: As Barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19 são percebidas com o potencial de impactar o período pós-pandêmico.

Fonte: Elaboração própria (2020).



## 3.2 Caracterização da pesquisa

Uma pesquisa científica possui entre suas características ser um processo contínuo por meio do qual ocorre uma sucessão de aproximações da realidade para fornecer recursos para influenciar o mundo concreto (Gerhardt & Silveira, 2009). Assim, a investigação científica se sustenta em procedimentos que permitem a confiabilidade dos resultados produzidos (Prodanov & Freitas, 2013).

As pesquisas possuem diferentes tipos quanto à sua abordagem (Gerhardt & Silveira, 2009; Prodanov & Freitas, 2013). A pesquisa qualitativa se preocupa com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, organização, entre outros, não procura a representatividade numérica (Gerhardt & Silveira, 2009). De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa quantitativa busca a quantificação dos resultados por meio de amostras representativas da população que possam permitir um retrato fiel da população alvo da pesquisa.

Quanto à abordagem, a pesquisa em questão se classifica como quantitativa. Nesse tipo de investigação, procura-se medir os fenômenos abordando essencialmente os conceitos e variáveis, inicia-se pela construção teórica e conceitual para possibilitar o desenvolvimento de instrumentos para observação empírica (Araújo, 2012). As raízes da pesquisa quantitativa estão no pensamento positivista lógico, procura enfatizar o raciocínio dedutivo, a lógica e a mensuração da experiência humana (Gerhardt & Silveira, 2009).

Os estudos quantitativos, normalmente operam dentro do modelo dedutivo de objetivos de pesquisa fixados e estabelecidos, abordam definições extensivas desde o início da pesquisa (Creswell, 2010). Para Creswell (2010), os pesquisadores procuram definir abrangentemente os termos relevantes no início da pesquisa e utilizam as definições encontradas por meio da literatura de referência.

A pesquisa é de natureza aplicada, considerando que o trabalho procura colaborar com o aprofundamento do conhecimento sobre o tema das barreiras do OP, a partir da percepção dos colaboradores da pesquisa, no intuito de permitir aos futuros participantes do processo possíveis melhorias aplicadas a solução dos problemas.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e explicativa. A pesquisa descritiva procura descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade (Triviños, 2009). Esse tipo de pesquisa busca identificar a frequência, a natureza, as causas e as características dos fatos ocorridos (Prodanov & Freitas, 2013). Conforme os autores (Prodanov & Freitas, 2013), a pesquisa descritiva procura classificar, explicar e interpretar fatos e adota técnicas específicas como a entrevista, o formulário e o questionário.

A pesquisa explicativa tem por objetivo principal identificar os aspectos que determinam ou colaboram para ocorrência dos fenômenos (Gil, 2008). Esse tipo de pesquisa explica a razão e o porquê das coisas por meio dos resultados das pesquisas (Gerhardt & Silveira, 2009; Gil,

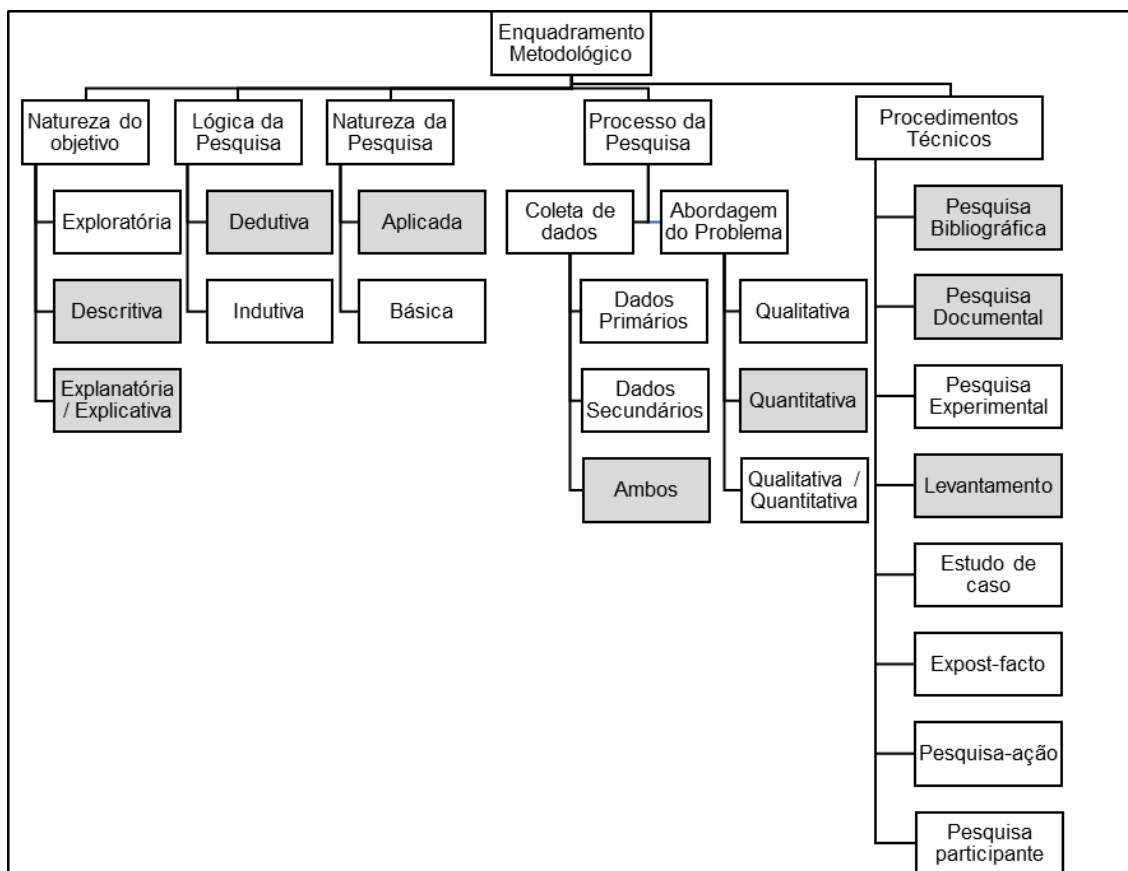
2008). De acordo com Gil (2008), uma pesquisa explicativa pode ser a continuidade de outra descritiva, uma vez que a identificação das características de um fenômeno exige um detalhamento compatível e suficientemente escrito.

Para análise dos fatos a partir da perspectiva empírica e confrontar a teoria com os dados concretos, é necessário estabelecer o modelo conceitual e operacional da pesquisa (Gil, 2002). De acordo com o autor (Gil, 2002), o elemento mais relevante é o procedimento escolhido para a coleta dos dados. Quanto aos procedimentos a pesquisa se classifica como bibliográfica, documental e de levantamento.

A pesquisa bibliográfica é realizada por meio de referências publicadas em meios escritos e eletrônicos, tais como livros, artigos científicos e páginas eletrônicas (Gerhardt & Silveira, 2009). A partir do referencial teórico obtido por meio da pesquisa bibliográfica, foram elaboradas hipóteses. Um teste de hipótese é uma maneira de discorrer sobre um fenômeno em sua totalidade, a partir de uma amostra de observações desse fenômeno (Mendes, 2012). De acordo com a autora (Mendes, 2012), essa forma de se pronunciar sobre o todo por meio de uma amostra denomina-se inferência.

Enquanto, a pesquisa bibliográfica adota principalmente as contribuições de vários autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental utiliza materiais que ainda não obtiveram um tratamento analítico, tais como tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios e documentos oficiais (Gil, 2002). A pesquisa de levantamento é utilizada em estudos descritivos e exploratórios, pode ser realizado em relação a uma amostra ou população (Fonseca, 2002). As pesquisas descritivas se adequam aos levantamentos, tais como nos estudos de atitudes e opiniões (Gil, 2002).

Os dados secundários são aqueles já disponíveis e acessíveis por meio da pesquisa bibliográfica e ou documental (Prodanov & Freitas, 2013). De acordo com os autores (Prodanov & Freitas, 2013), os dados primários são aqueles obtidos da realidade por meio do trabalho do próprio pesquisador. A pesquisa é composta por dados primários, coletados por meio de um inquérito por questionário on-line e secundários obtidos por meio de livros, artigos científicos e páginas eletrônicas, por exemplo. A Figura 6 sintetiza o enquadramento metodológico da pesquisa por meio da indicação da natureza do objetivo, da lógica de pesquisa, da natureza da pesquisa, do processo de pesquisa e dos procedimentos técnicos.



**Figura 6.** Enquadramento metodológico da pesquisa.

Fonte: Adaptado de Tasca et al. (2010).

### 3.3 Delineamento metodológico

Esta subseção tem por finalidade explicar o detalhamento acerca do passo a passo da pesquisa em função dos objetivos do trabalho. Primeiro, conforme geralmente ocorre, a pesquisa iniciou-se por meio do levantamento de referências de material já elaborado, publicados por meio físico ou eletrônico, como artigos científicos, livros, entre outros (Fonseca, 2002; Gerhardt & Silveira, 2009; Gil, 2008). De acordo com Gil (2008), a maior vantagem da pesquisa bibliográfica é possibilitar o acesso do pesquisador a diversos aspectos e fenômenos de forma muito mais ampla do que poderia investigar diretamente. Assim, a pesquisa bibliográfica foi utilizada para a concretização do primeiro objetivo específico, que se refere a identificar na literatura outros trabalhos acerca do tema barreiras do OP, conforme detalhado no tópico denominado levantamento bibliométrico de outros trabalhos de mesma natureza.

Com o objetivo de buscar por estudos mais qualificados em torno do tema deste trabalho, a construção do referencial de conhecimento sobre as barreiras do OP foi elaborada a partir da metodologia ProKnow-C (Knowledge Development Process – Constructivist) concebida pelo Laboratório de Metodologias Multicritério em Apoio à Decisão (LabMCDA), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina (AFONSO et al., 2012), de acordo com o detalhamento disponível no tópico 1.4 (levantamento bibliométrico de outros trabalhos de mesma natureza).

A pesquisa bibliográfica permitiu a elaboração do referencial teórico e a estruturação do inquérito por questionário on-line. A seguir, consta o detalhamento da configuração da amostra e da população, aspectos que colaboraram com o alcance de outro objetivo específico, identificar quais municípios já realizaram o OP, tanto no Paraná (Brasil), quanto em Portugal.

### **3.3.1 População e amostra**

Conforme destacado anteriormente neste trabalho, o Brasil é um país de grandes dimensões com 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e no Distrito Federal (IBGE, 2021) e Portugal, de acordo com o governo português (Portugal, 2021a), possui uma área de 92.152 Km<sup>2</sup> dividida por 18 distritos no continente e 2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira). De acordo com a Base de Dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA, 2021), o país possui uma população estimada (2019) de 10.286,3 milhões de pessoas e tem 308 municípios, 278 no Continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores.

A partir da dimensão territorial, populacional e do número de governos locais nos dois países, foi selecionado, no Brasil, o estado do Paraná que possui, de acordo com o IBGE (2021), uma área territorial de 199.298 km<sup>2</sup>, dividida em 399 municípios e uma população estimada de 11.516.840 pessoas (2020), compatível proporcionalmente a Portugal, no âmbito desta pesquisa.

No estado do Paraná, a presente pesquisa inicialmente consultou os municípios para identificar se haviam executado em algum período o processo de OP. Foi realizada uma busca nos portais eletrônicos de cada um dos 399 municípios. A opção por não delimitar um período específico relativo à execução do OP pelo município foi adotada considerando que, se o governo local executou o processo em qualquer tempo, indica que possui alguma experiência com a realização, independentemente de ter descontinuado a prática.

A consulta foi realizada on-line nos portais eletrônicos dos 399 municípios e ou por meio de uma comunicação por e-mail solicitando informações nos termos da Lei Federal n.º 12.527/2011, conhecida como “Lei Geral de Acesso a Informações Públicas”. Para identificar o portal eletrônico de cada uma das cidades, a consulta foi realizada por meio da internet, utilizando a ferramenta de busca Google, com o seguinte termo “prefeitura de <nome do município>”. Além disso, após a localização do portal do município, em cada sítio eletrônico foi necessário acessar o portal da transparência ou similar para realizar a solicitação.

Foi solicitado na mensagem de consulta aos municípios para que a devolução da resposta fosse destinada para o e-mail, criado especificamente para esta finalidade, [op.brasil.portugal@gmail.com](mailto:op.brasil.portugal@gmail.com), contendo a indicação se já havia realizado o processo de OP em algum momento e os dados de contato do agente público responsável, no caso dos governos que realizaram o processo. Em resposta à consulta, 14 municípios do estado do Paraná indicaram por e-mail que executaram o OP em algum período, além de informar os dados do contato do agente público responsável pelo processo.

Em Portugal, as consultas foram realizadas no Portal Eletrônico Portugal Participa<sup>7</sup>, a partir do qual foram identificados 149 municípios que realizaram em algum momento o processo de OP nos governos locais. Alguns municípios portugueses estavam com o contato de e-mail desatualizado, nesses casos foi necessário consultar o portal eletrônico da cidade para obter o contato geral. A partir da identificação dos municípios paranaenses e portugueses que executaram ao menos uma vez o mecanismo de OP, foi possível encaminhar por e-mail um inquérito por questionário on-line destinado aos agentes da administração pública, entre 04 de outubro de 2020 e 18 de junho de 2021. Assim, no Paraná, os colaboradores da pesquisa de 8 municípios responderam ao questionário, em Portugal foram obtidas 78 respostas, a Tabela 4 sintetiza a população e amostra, conforme a respostas.

**Tabela 4.** População e amostra.

Local	População	Amostra
Paraná (Brasil)	14	8
Portugal	149	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

### 3.3.2 Técnica de coleta dos dados: o questionário

Para responder à questão de pesquisa acerca da percepção das barreiras que afetam a realização dos processos de OP, foram encaminhados inquéritos por questionários on-line para os agentes ou funcionários da Administração Pública Local responsáveis pela realização do mecanismo nos municípios paranaenses e portugueses. O questionário foi o principal instrumento adotado para obter informações para testar as hipóteses desta pesquisa.

De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), o questionário é uma ferramenta constituída por uma série de perguntas ordenadas para serem respondidas pelo colaborador na ausência do pesquisador. Trata-se de uma técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas para obter informações sobre conhecimentos, crenças,

<sup>7</sup> Portal Eletrônico Portugal Participa, disponível em: <http://www.portugalparticipa.pt/>

sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento entre outros (Gil, 2008).

Normalmente, os questionários são encaminhados por correio ou meios eletrônicos e retornam da mesma forma ao pesquisador (Lakatos & Marconi, 2003). Para as autoras (Lakatos & Marconi, 2003), entre as vantagens desse instrumento constam a economia de tempo, de custo e de redução da interferência do pesquisador na resposta dos colaboradores da pesquisa. Quanto às desvantagens do uso do questionário, indicam a possível falta de compreensão das perguntas, o baixo percentual de respostas ou perguntas sem respostas.

Entre as vantagens do questionário como mecanismo de coleta de dados, também consta a possibilidade de padronização das respostas por meio de respostas fechadas (D. Costa, 2012). Contudo, conforme a autora Costa (2012), essa opção acarreta menor profundidade da informação e a limitação das respostas em relação as categorias inicialmente definidas.

Os inquéritos por questionários on-line utilizados na pesquisa foram estruturados por meio de uma escala do tipo Likert e elaborados com base na literatura sobre as barreiras do OP tratadas no referencial teórico da pesquisa. Entre as diversas escalas disponíveis para mensurar a percepção ou atitudes, uma das mais comuns em pesquisas é a escala Likert. Elaborada pelo educador e psicólogo Rensis Likert, em 1932, por meio de sua tese, o pesquisador construiu um levantamento utilizando uma escala de cinco pontos que resultou numa escala de pesquisa para mensurar atitudes de forma mais eficiente do que outros métodos (Bermudes et al., 2016). As escalas de Likert devem ser utilizadas sempre que o pesquisador busca obter respostas que possam ser comparadas entre si (Alreck & Settle, 1995).

As escalas que possuem itens no formato de medida ordinal, mas não existe o ponto neutro (ponto central) ou os extremos não são opostos, nem simétricos, são denominadas como do tipo Likert (Curado et al., 2014; Marôco, 2009). O item de uma escala pode representar diversas características, por exemplo, uma opinião sendo muito comum, nesse caso, o uso de uma variação de concordância, como: concordo completamente até discordo completamente, passando por concordo, indiferente e discordo (D. Costa, 2012). Para a autora (D. Costa, 2012), a vantagem da utilização de uma escala para recolher este tipo de dados é relativa a capacidade de atribuir uma expressão numérica e objetiva a um conceito subjetivo, tornando mais fácil a comparação dos dados.

Elaborar um questionário é essencialmente traduzir os objetivos da pesquisa em perguntas específicas (Gil, 2008). Assim, o questionário foi elaborado para o alcance dos objetivos e para responder à questão de partida. Considerando o conjunto de autores que identificaram as barreiras do OP na literatura e a partir da classificação estabelecida por Zepic et al. (2017) foi possível, por meio da estruturação do questionário, adicionar itens nas categorias metas e nos grupos das barreiras de acessibilidade e de uso, outros foram compatibilizados ao contexto dos países investigados. Além do incremento das barreiras de acessibilidade e de uso estruturadas

no questionário, o referencial teórico permitiu a inclusão de outra seção, contendo itens sobre os obstáculos ao OP desencadeados pela pandemia de COVID-19. O questionário completo está disponível no Apêndice A.

Diante dos objetivos deste estudo empírico, a seguir consta uma apresentação sucinta do questionário para mensurar a percepção dos agentes públicos dos municípios do estado do Paraná e de Portugal sobre as barreiras do OP, as quais são: as barreiras de acessibilidade, de uso e barreiras COVID-19.

Seção – 1 – Perfil do Inquirido: tem por objetivo coletar os dados básicos acerca do colaborador da pesquisa como a identificação do cargo que ocupa, o sexo, a idade e o número de anos que atua na execução do processo de OP.

Seção – 2 – Informação Sobre o Município: tem por objetivo identificar o município a qual pertence o colaborador da pesquisa.

Seção – 3 – Barreiras de Acesso: tem por objetivo identificar a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP sobre as barreiras de acessibilidade do mecanismo de participação e ainda obter a indicação dos itens que não são considerados barreiras. Foi solicitado ao colaborador da pesquisa para indicar, conforme a sua experiência no(s) processo(s) de OP implementado(s) no município, a frequência com que as barreiras se manifestaram, para cada barreira foi disponibilizado uma escala de 4 pontos de frequência, em que “1” é nunca ocorre e “4” é sempre ocorre. E a coluna "N/A" (não aplicável) para caso do item ou a afirmação não constituir uma barreira de acesso, conforme disposto na Figura 7.

Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A

**Figura 7.** Escala barreiras de acesso ou acessibilidade.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Seção – 4 – Barreiras de Uso: tem por objetivo identificar a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP sobre as barreiras de uso do mecanismo de participação e ainda obter a indicação dos itens que não são considerados barreiras. Foi solicitado ao colaborador da pesquisa para indicar, conforme a sua experiência no(s) processo(s) de OP implementado(s) no município, a frequência com que as barreiras se manifestaram, para cada barreira foi disponibilizado uma escala de 4 pontos de frequência, em que “1” é nunca ocorre e “4” é sempre ocorre. E a coluna "N/A" (não aplicável) para o caso do item ou afirmação não constituir uma barreira de uso, de acordo com a Figura 8.

Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A

**Figura 8.** Escala barreiras de uso.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Seção – 5 – Barreiras relacionadas com a pandemia de COVID-19: tem por objetivo identificar a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP sobre as possíveis barreiras ocasionadas pela pandemia de COVID-19. Foi solicitado ao colaborador da pesquisa para indicar, conforme a sua experiência no(s) processo(s) de OP implementado(s) no município, o seu grau de concordância ou de falta de conhecimento sobre as afirmativas. As afirmações acompanhavam uma escala de 4 pontos de concordância, em que “1” é discordo totalmente e “4” é concordo totalmente. A opção “não sei” foi adotada para que os colaboradores da pesquisa pudessem indicar, quando não possuem conhecimento para avaliar o item.

Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não sei

**Figura 9.** Escala barreiras COVID-19.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Seção – 6 - Síntese do estudo: tem por objetivo disponibilizar aos colaboradores da pesquisa, de forma opcional, a possibilidade de manifestar alguma barreira não mencionada ou aspecto relacionado ao tema. Além verificação sobre o possível desejo do inquerido, quanto a receber uma síntese do estudo.

Após a elaboração do questionário é necessário testá-lo, antes de sua aplicação definitiva, por meio de uma prova preliminar (Gerhardt & Silveira, 2009). O objetivo desta prova, denominada pré-teste, é verificar possíveis falhas no instrumento, como a complexidade das questões, redações imprecisas ou desnecessárias, exaustão, possíveis constrangimentos aos informantes, entre outros (Gil, 2008). De acordo com Gil (2008), o pré-teste se traduz na aplicação de alguns questionários a elementos da população. O pré-teste do questionário foi encaminhado para agentes ou funcionários de municípios identificados previamente para a composição da população da pesquisa, tanto no Paraná, quanto em Portugal. Esta prova, a qual o questionário foi submetido teve por objetivo melhorar a validade do questionário e identificar possíveis incongruências, permitindo a correção dos itens que eventualmente apresentassem ambiguidades ou dificuldades de compreensão.

A opção pelo questionário no formato on-line está relacionada a facilidade de aplicação, considerando a distância e a quantidade de municípios envolvidas na pesquisa. Quando os



objetivos de uma pesquisa envolvem um fenômeno social ou uma população de grande dimensão e ou dispersa geograficamente, as técnicas de natureza quantitativa são as mais adequadas (D. Costa, 2012). De acordo com a autora (D. Costa, 2012), os questionários possibilitam o trabalho com uma grande quantidade de dados e a apresentação quantitativa facilita a regularidade da observação dos fenômenos.

O período de coleta dos dados foi compatibilizado ao tempo e aos procedimentos necessários para a obtenção das respostas. Ou seja, tão logo, o conjunto dos municípios que realizaram algum processo de OP foram identificados o questionário foi encaminhado, o período para as respostas foi estendido ao máximo de tempo compatível com os prazos previstos para a conclusão desta pesquisa, no intuito de obter o maior número de respostas possíveis. Para mitigar possíveis problemas de interpretação do questionário, foram elaboradas duas versões, uma para cada país, em função da compatibilização de alguns termos do idioma português de Portugal e do Brasil.

O questionário on-line foi encaminhado por meio da plataforma *Survey Monkey*, a opção por esta ferramenta foi decorrente do conjunto de funcionalidades disponibilizado, aparentemente mais adequados à pesquisa do que outros instrumentos similares. Em um estudo de análise comparativa de ferramentas para a criação e aplicação de questionários on-line foi destacado que o *Survey Monkey* demonstrou ser a ferramenta mais completa, cuja avaliação não foi menor do que “bom” em todos os aspectos avaliados, ou seja, disponibiliza mais e melhores funcionalidades do que as outras opções avaliadas (Neves et al., 2020).

Como resultado da pesquisa bibliográfica, são apresentados os itens e as categorias que estruturam as afirmativas que integraram as seções 3 (Barreiras de Acesso) e 4 (Barreiras de Uso) do questionário. Essa apresentação tem por finalidade indicar a referência para a compreensão dos itens contidos na análise descritiva exploratória demonstrada na sequência da pesquisa.

Por meio do levantamento bibliométrico de outras pesquisas semelhantes foi possível estruturar a seção 3 do questionário com as afirmativas (barreiras) e a categoria meta correspondentes as barreiras de acesso, conforme o Quadro 13.

**Quadro 13.** Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de acesso.

<b>Afirmativa - Barreira de Acesso (Domínio)</b>	<b>Descrição Categoria Meta (Subdomínio)</b>	<b>Identificação Categoria Meta</b>	<b>Autor</b>
(1) O OP não é oferecido a todos os cidadãos.	Falta de Oportunidade	1	(Märker & Nitschke, 2008)
(2) O OP não permite a participação e o envolvimento dos cidadãos, disponibilizando apenas informações.	Falta de Oportunidade	1	(Märker & Nitschke, 2008)
(3) Os cidadãos desconhecem a oportunidade de participar no OP.	Falta de Conhecimento	2	(Franzke & Kleger, 2009b; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012)
(4) Os cidadãos não têm acesso aos canais de divulgação do OP.	Falta de Conhecimento	2	(Hayduk et al., 2017; Zepic et al., 2017b)
(5) Atendendo às obrigações familiares e profissionais, os cidadãos consideram o dispêndio de tempo para participar no OP muito elevado.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Augsberger et al., 2019; Franzke & Kleger, 2009b; Gilman, 2016; McNulty, 2015)
(6) Em comparação com os homens, a participação das mulheres no OP é menor.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Dias, 2008a)
(7) Existe falta de acesso à internet para participar no OP on-line.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Gilman, 2016)
(8) Os idosos participam menos no OP devido à falta de acesso à tecnologia (internet, e-mail, entre outros).	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Gilman, 2016; Poplawski, 2020)
(9) O conhecimento de informática necessário para participar em um processo de OP on-line é insuficiente.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Gilman, 2016)
(10) Os custos de transporte para participar nas reuniões/sessões presenciais do OP são muito elevados.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Hayduk et al., 2017)

Fonte: Adaptado de Zepic et al. (2017b).

A seção 4 do questionário, contendo as afirmativas (barreiras) e a categoria meta correspondentes às barreiras de uso foi igualmente estruturada a partir do levantamento das pesquisas de mesma natureza, conforme o Quadro 14.

**Quadro 14.** Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de uso.

(continua)

<b>Afirmativa - Barreira de Uso (Domínio)</b>	<b>Categoria Meta (Subdomínio)</b>	<b>Identificação Categoria Meta</b>	<b>Autor</b>
(1) Barreiras linguísticas (dificuldade de falar em grupo, falta de habilidades retóricas) impedem a participação dos cidadãos.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Gilman, 2016; Hayduk et al., 2017; Talpin, 2011)
(2) Os imigrantes não participam do OP devido à falta de domínio do português.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Hayduk et al., 2017)
(3) Os imigrantes não participam no OP devido a questões de imigração.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Hayduk et al., 2017)
(4) O procedimento ou as regras processuais do OP não são claros.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Alfaro et al., 2010; Augsberger et al., 2019; Hayduk et al., 2017; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Nebot, 2018)
(5) Os cidadãos conhecem de forma insuficiente a problemática municipal.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Ahn, 2013; Barnett et al., 2012; Batel & Devine-Wright, 2015; Roeder, 2010)
(6) Os cidadãos conhecem de forma insuficiente o orçamento municipal.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Hartog & Bakker, 2018; Krenjova & Raudla, 2013)
(7) A complexidade do processo do OP leva à desistência dos cidadãos.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Hartog & Bakker, 2018)
(8) Os cidadãos nem sempre possuem ideias que possam ser incorporadas no OP.	Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros	3	(Zepic et al., 2017b)
(9) Os cidadãos não têm interesse suficiente na participação política.	Falta de interesse	4	(Dias, 2008a; Gilman, 2016; Hordijk, 2005; Kim & Schachter, 2013; Zepic et al., 2017b)
(10) Os cidadãos mais jovens têm menos interesse na política.	Falta de interesse	4	(Holtkamp, 2008; Kersting, 2016)
(11) Os cidadãos não têm interesse suficiente no OP.	Falta de interesse	4	(Auschner, 2008; Holtkamp, 2008)
(12) Os cidadãos não estão interessados nos temas específicos do OP.	Falta de interesse	4	(Zepic et al., 2017b)
(13) Os cidadãos estão satisfeitos com a política local.	Falta de interesse	4	(Zepic et al., 2017b)
(14) Os cidadãos já participam por meio de outras formas.	Falta de interesse	4	(Zepic et al., 2017b)
(15) Na ausência de um benefício claro, os cidadãos não manifestam preocupação pessoal ou motivação para participar no OP.	Falta de interesse	4	(Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Zepic et al., 2017b)

**Quadro 14.** Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de uso.

(continuação)

<b>Afirmativa - Barreira de Uso (Domínio)</b>	<b>Categoria Meta (Subdomínio)</b>	<b>Identificação Categoria Meta</b>	<b>Autor</b>
(16) A preocupação com a dimensão local dos problemas (como, por exemplo, as condições da rua próxima à área de residência) prejudica a participação dos cidadãos noutros problemas mais abrangentes do município.	Falta de interesse	4	(Dias, 2008a)
(17) A participação no OP não é anônima.	Recusa a participar	5	(Zepic et al., 2017b)
(18) Em termos monetários o valor do OP é considerado muito reduzido.	Recusa a participar	5	(Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012; Su, 2017b)
(19) A participação no OP é entendida como uma forma dos políticos e técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos.	Recusa a participar	5	(Talpin, 2011)
(20) O governo local só implementa as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse.	Recusa a participar	5	(Nebot, 2018; Su, 2017a)
(21) A confiança no governo local é muito baixa.	Recusa a participar	5	(Gilman, 2016; Kim & Schachter, 2013)
(22) O município não tem vindo a implementar os resultados do(s) orçamento(s) participativo(s).	Recusa a participar	5	(Zepic et al., 2017b)
(23) A implementação dos resultados do OP não corresponde às expectativas dos cidadãos.	Recusa a participar	5	(Zepic et al., 2017b)
(24) Os cidadãos assumem que as suas propostas de OP não serão implementadas pelo município.	Recusa a participar	5	(Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Holtkamp, 2008; Roeder, 2010; Talpin, 2011; Wampler, 2007)
(25) A percepção da situação financeira do município não permite a implementação das propostas dos cidadãos.	Recusa a participar	5	(Rossmann & Shanahan, 2012; Sintomer et al., 2010)
(26) A percepção da participação/voto individual no OP não é percebida como relevante.	Recusa a participar	5	(Klages & Daramus, 2007)
(27) As dificuldades de escrita impedem a participação no formato on-line do OP.	Recusa a participar	5	(Franzke & Kleger, 2009a)

**Quadro 14.** Relação das afirmativas, categoria meta e autor de referência para barreiras de uso.

(continuação)

<b>Afirmativa - Barreira de Uso (Domínio)</b>	<b>Categoria Meta (Subdomínio)</b>	<b>Identificação Categoria Meta</b>	<b>Autor</b>
(28) Os cidadãos recusam-se a efetuar o registro obrigatório no sítio da internet do OP.	Recusa a participar	5	(Scherer & Wimmer, 2014)
(29) A preocupação com o fornecimento de dados pessoais impede a participação no OP online.	Recusa a participar	5	(Scherer & Wimmer, 2014)

Fonte: Adaptado de Zepic et al. (2017b).

A confiabilidade do questionário em relação às barreiras de acesso e de uso foi mensurada por meio do Alfa de Cronbach, o coeficiente que indica a confiabilidade interna de um instrumento de coleta de dados (Kline, 1999). O coeficiente foi apresentado por Lee J. Cronbach, em 1951, para medir a correlação entre itens em um questionário por meio da análise do perfil das respostas dadas pelos colaboradores da pesquisa (Hora et al., 2010). O valor aceitável do Alfa de Cronbach deve ser superior a 0,7 (Hair et al., 2009). A consistência interna de um questionário é considerada maior, quanto mais perto de 1 (Landis & Koch, 1977), conforme indicado na Tabela 5.

**Tabela 5.** Consistência interna de um questionário, conforme o alfa de Cronbach.

<b>Valor de Alfa</b>	<b>Consistência interna</b>
Maior do que 0,80	Quase perfeita
De 0,61 a 0,80	Substancial
De 0,41 a 0,60	Moderada
De 0,21 a 0,40	Razoável
Menor do que 0,21	Pequena

Fonte: Landis & Koch (1977).

A aplicação do coeficiente Alfa de Cronbach possui alguns requisitos, os quais são: o questionário precisa estar dividido e agrupado em dimensões (constructos), ou seja, questões que abordam uma mesma característica; deve ser utilizado em uma amostra significativa e heterogênea e a escala deve estar validada, ou seja, indicar que o instrumento mede aquilo que se pretende mensurar (Hora et al., 2010). Nesse sentido, observando as dimensões estabelecidas pela literatura entre as barreiras de acesso e de uso, o coeficiente Alfa de Cronbach foi aplicado para mensurar a consistência destes constructos.

A seção 5 do questionário denominada “Barreiras relacionadas com a pandemia de COVID-19” é composta por variáveis qualitativas ordinais para mensurar a opinião do inquerido sobre os impactos da crise de saúde sobre os processos de OP. Embora, a seção 5 do questionário reúna

quatro afirmativas elaboradas a partir do referencial teórico no intuito de mensurar a opinião dos inquiridos sobre os obstáculos provocados pela pandemia de COVID-19, não possui a mesma correlação estabelecida na literatura entre as barreiras de acesso e de uso e, por essa razão, não foi aplicado o coeficiente Alfa de Cronbach para esta parte do instrumento.

O coeficiente de Alfa de Cronbach foi calculado para cada domínio (barreiras de acesso ou de uso) e subdomínio (categoria meta), tanto para o Paraná, quanto para Portugal. Quanto mais próximo de um, maior é a consistência interna do respectivo domínio ou subdomínio, valores negativos do coeficiente ou abaixo de 0,21, indicam uma baixa consistência na escala analisada.

Para realizar os procedimentos de cálculo do coeficiente foram consideradas apenas as respostas válidas, excluídas as respostas denominadas “não se aplica” (N/A). O coeficiente foi calculado por meio do pacote “psych” do aplicativo R (Revelle, 2021). Na Tabela 6 consta o coeficiente alfa de Cronbach para cada domínio e subdomínio relativo a cada contexto analisado, ou seja, municípios do Paraná (Brasil) e de Portugal.

**Tabela 6.** Coeficiente de alfa de Cronbach barreiras de acesso, de uso e categorias.

<b>Domínio / Subdomínio</b>	<b>País</b>	<b>Alfa</b>
Escore Barreiras de Acesso	Paraná/Brasil	0,909
Escore Barreiras de Acesso	Portugal	0,847
Escore Barreiras de Uso	Paraná/Brasil	0,826
Escore Barreiras de Uso	Portugal	0,884
Escore Falta de Oportunidade (Acesso)	Paraná/Brasil	0,932
Escore Falta de Oportunidade (Acesso)	Portugal	0,565
Escore Falta de Conhecimento (Acesso)	Paraná/Brasil	0,743
Escore Falta de Conhecimento (Acesso)	Portugal	0,671
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Acesso)	Paraná/Brasil	0,833
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Acesso)	Portugal	0,828
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Uso)	Paraná/Brasil	0,826
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Uso)	Portugal	0,741
Escore Falta de Interesse (Uso)	Paraná/Brasil	-0,524
Escore Falta de Interesse (Uso)	Portugal	0,751
Escore Recusa a participar (Uso)	Paraná/Brasil	0,797
Escore Recusa a participar (Uso)	Portugal	0,807

Fonte: Elaboração própria (2021).

Destaca-se o subdomínio correspondente a categoria meta “Falta de Interesse” (Barreira de Uso) no Paraná, pois apresenta valor negativo (-0,524), aspecto que sugere uma baixa consistência nas afirmativas 13 e 14. Ao verificar os itens com baixa consistência, aparentemente diferem dos demais que enfatizam a barreira do OP. As afirmativas em questão sugerem que os cidadãos já participam ou se sentem representados e, por essa razão, não são motivados a participar do OP,

conforme a transcrição a seguir: (13) os cidadãos estão satisfeitos com a política local e (14) os cidadãos já participam por meio de outras formas. Uma das possibilidades indicadas para casos semelhantes que envolvem a tradução de termos de outro idioma ou erro de interpretação que possam gerar itens com maior variância é a exclusão das afirmativas (Lucian, 2016).

A partir da indicação do coeficiente de Alfa de Cronbach e da literatura, as afirmativas 13 e 14 relativas às barreiras de uso foram excluídas no intuito de possibilitar uma mensuração mais consistente do domínio “Barreiras de Uso” e do subdomínio “Falta de Interesse”. Uma vez excluídos os itens (13) e (14) das Barreiras de Uso, o coeficiente alfa sugere a consistência interna de todos os domínios/subdomínios em ambos os países, conforme Tabela 7.

**Tabela 7.** Coeficiente alfa de Cronbach barreiras de acesso e de uso (excluídos itens 13 e 14).

<b>Domínio / Subdomínio</b>	<b>País</b>	<b>Alfa</b>
Escore Barreiras de Acesso	Paraná/Brasil	0,909
Escore Barreiras de Acesso	Portugal	0,847
Escore Barreiras de Uso	Paraná/Brasil	0,881
Escore Barreiras de Uso	Portugal	0,894
Escore Falta de Oportunidade (Acesso)	Paraná/Brasil	0,932
Escore Falta de Oportunidade (Acesso)	Portugal	0,565
Escore Falta de Conhecimento (Acesso)	Paraná/Brasil	0,743
Escore Falta de Conhecimento (Acesso)	Portugal	0,671
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Acesso)	Paraná/Brasil	0,833
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Acesso)	Portugal	0,828
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Uso)	Paraná/Brasil	0,826
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Uso)	Portugal	0,741
Escore Falta de Interesse (Uso)	Paraná/Brasil	0,846
Escore Falta de Interesse (Uso)	Portugal	0,846
Escore Recusa a participar (Uso)	Paraná/Brasil	0,797
Escore Recusa a participar (Uso)	Portugal	0,807

Fonte: Elaboração própria (2021).

Para mensurar as barreiras de cada tipo (domínio e subdomínio) foi adotado o escore do respectivo domínio/subdomínio. O escore é definido por meio da média das respostas nos itens do domínio ou subdomínio, numéricas de 1 a 4. Para calcular a média, foram considerados os itens nos quais o respondente forneceu uma resposta válida, ou seja, diferente de “não se aplica” (N/A). Além disso, os itens (13) e (14) não foram incorporados nos cálculos, em função da inconsistência, conforme detalhado anteriormente. Quanto mais elevado for o escore, maior é a percepção da ocorrência do item ou grupo de barreiras do OP. Assim, temos para cada domínio ou subdomínio uma variável numérica, tal que quanto maior for o valor contido na variável, maior é a respectiva percepção da barreira de acordo com a opinião do respondente.

### 3.3.3 Técnica de tratamento e análise dos dados

Os dados da pesquisa foram organizados e analisados utilizando a estatística descritiva e testes paramétricos e não paramétricos. Uma maneira de apresentar descrições quantitativas é utilizando a estatística descritiva, as variáveis são apresentadas isoladamente ou por meio de associações (Babbie, 1999).

Os testes paramétricos são compatíveis com amostras normalmente distribuídas, com variâncias homogêneas e com escalas de mensuração que permitam as operações matemáticas (Cooper & Schindler, 2016; Marôco, 2018). Quando não é possível identificar que a distribuição da média amostral é Normal, são utilizados os testes denominados não paramétricos (Marôco, 2018; Montgomery et al., 2009).

A normalidade trata da distribuição dos valores medidos em relação ao valor central (média) (Bernardo & Cossa, 2021). De acordo com o mesmos autores (Bernardo & Cossa, 2021), a normalidade é representada graficamente por uma curva em formato de sino, sendo simétrica em relação à média e conforme os valores se afastam do valor central tendem a zero. A exigência da distribuição normal é um dos requisitos para utilização dos métodos paramétricos (Marôco, 2018).

O teste Shapiro-Wilk é utilizado para verificar se uma variável numérica possui ou não distribuição Normal (Marôco, 2018). Antes de iniciar as análises, foram realizados testes de normalidade de Shapiro-Wilk para determinar quais variáveis, conforme o caso Paraná (PR) ou Portugal (PT), possuem distribuição Normal. A interpretação do denominado p-valor para o teste Shapiro-Wilk é, se o resultado for maior do que 0,05, então há uma significância estatística de 5%, quanto a variável possuir uma distribuição Normal (M. A. V. Rodrigues, 2012). Caso contrário, se o p-valor for menor do que 0,05, então há uma significância estatística de 5% para a distribuição da respectiva variável não ser Normal. A Tabela 8 indica o p-valor gerado para as variáveis numéricas por meio do teste de normalidade Shapiro-Wilk.

**Tabela 8.** Teste de normalidade Shapiro-Wilk.

Variável	p. valor.PR	p. valor.PT
Idade	0,444	0,663
Número de anos que atua no processo de OP	0,045	<0,001
Escore Barreiras de Acesso	0,621	0,003
Escore Barreiras de Uso	0,601	0,001
Escore Falta de Oportunidade (Acesso)	0,001	<0,001
Escore Falta de Conhecimento (Acesso)	0,301	<0,001
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Acesso)	0,667	0,004
Escore Pré-requisitos não são fornecidos/ não são claros (Uso)	0,802	0,768
Escore Falta de Interesse (Uso)	0,287	0,19
Escore Recusa a participar (Uso)	0,461	<0,001

Fonte: Elaboração Própria (2021).



O teste t de student baseia-se na suposição de que as amostras são normais (Morettin & Bussab, 2017). O teste de Wilcoxon é uma alternativa ao teste t de student para amostras pareadas, quando a distribuição não for normal (Marôco, 2018). O teste do Qui-quadrado é utilizado para testar se duas ou mais populações (ou grupos) independentes diferem em relação a uma determinada característica (Marôco, 2018).

A escolha do teste estatístico é determinada a partir dos requisitos de cada método, sendo a distribuição de normalidade um dos principais critérios (Montgomery et al., 2009). Quando as duas variáveis envolvidas possuem distribuição Normal, o teste aplicado é paramétrico. Por exemplo, para determinar se existe diferença estatisticamente significativa entre as variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso na amostra do Paraná, considerando que ambas possuem distribuição Normal, o método paramétrico escolhido é o teste t de student pareado. Os testes pareados são compatíveis quando ambas as variáveis são mensuradas no mesmo respondente (Conover, 1999).

Para determinar se existe diferença estatisticamente significativa entre as variáveis numéricas escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso em Portugal, considerando que ambas possuem distribuição não Normal, o método não paramétrico escolhido é o teste Wilcoxon pareado.

Por meio do teste Qui-quadrado de aderência (Morettin & Bussab, 2017) é possível verificar se as frequências de cada categoria são iguais a 50%, sendo utilizado para testar as hipóteses relacionadas as barreiras COVID-19 que possuem variáveis qualitativas categóricas. O teste Qui-quadrado tem por requisito amostras relativamente grandes ( $n > 30$ ) (Campos, 1983; Morettin & Bussab, 2017), por esta razão foi aplicado somente na amostra de Portugal.

O próximo tópico caracteriza a amostra por meio das variáveis correspondentes ao perfil dos colaboradores da pesquisa e da identificação dos municípios, tais como o cargo que ocupa, o sexo, a idade, o número de anos que atua na execução do processo de OP e o nome da cidade. Em seguida, o conjunto de dados é apresentado por meio da análise descritiva exploratória utilizando quadros de frequência absoluta e frequência relativa. Para verificação das hipóteses, serão utilizados os testes paramétricos e não paramétricos, conforme os critérios descritos a partir do teste de normalidade e requisitos de cada método. As indicações de possíveis barreiras ou comentários acerca de obstáculos do OP, incluídos pelos colaboradores da pesquisa, a partir da seção 6 do questionário são contextualizados na discussão dos resultados. O Quadro 15 apresenta a delimitação da pesquisa e a síntese das opções metodológicas.

**Quadro 15.** Delimitação da pesquisa e síntese das opções metodológicas

(continua)

Item	Descrição	
<b>Tema</b>	Barreiras do Orçamento Participativo a partir da percepção dos agentes ou funcionários públicos dos municípios paranaenses e portugueses.	
<b>Título</b>	Barreiras do Orçamento Participativo: Uma perspectiva dos municípios paranaenses e portugueses.	
<b>Objetivos</b>	<b>Objetivo Geral</b>	
	<b>Denominação</b>	<b>Instrumento (forma de alcance)</b>
	O trabalho de investigação tem por objetivo identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP sob a ótica da Administração Pública Local.	Levantamento por meio da aplicação de questionário on-line.
<b>Objetivos</b>	<b>Objetivos específicos</b>	
	<b>Denominação</b>	<b>Instrumento (forma de alcance)</b>
	a) Identificar na literatura outros trabalhos acerca do tema barreiras do OP	Pesquisa bibliográfica.
	b) Identificar quais municípios já realizaram o OP, tanto no Paraná (Brasil), quanto em Portugal	Pesquisa documental.
	c) A partir da literatura sobre o tema elaborar um questionário a ser aplicado nos municípios paranaenses e portugueses.	Pesquisa bibliográfica.
	d) Analisar a percepção dos agentes públicos que atuam diretamente nos processos de OP sobre as barreiras do mecanismo nos municípios portugueses e nos brasileiros do estado do Paraná.	Análise dos dados obtidos por meio do questionário on-line.
<b>Questão de Pesquisa</b>	Qual a percepção da Administração Pública Local sobre as barreiras que afetam o processo de OP como mecanismo de participação democrática?	
<b>Hipóteses de pesquisa</b>	<b>Denominação</b>	<b>Instrumento (forma de alcance)</b>
	H1: As Barreiras de Uso ocorrem com maior frequência do que as Barreiras de Acessibilidade.	Análise dos dados obtidos por meio do questionário on-line, estatística descritiva, teste t de <i>Student</i> pareado (amostra Paraná) e teste Wilcoxon pareado (amostra Portugal).
	H2: A crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP.	Análise dos dados obtidos por meio do questionário on-line, estatística descritiva e teste Qui-quadrado aderência (N>30) (amostra Portugal)

**Quadro 15.** Delimitação da pesquisa e síntese das opções metodológicas

(continuação)

Item	Descrição	
<b>Hipóteses de pesquisa</b>	H3: As Barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19 são percebidas com o potencial de impactar o período pós-pandêmico.	Análise dos dados obtidos por meio do questionário on-line, estatística descritiva e teste Qui-quadrado aderência (N>30) (amostra Portugal).
<b>População</b>	14 municípios no Paraná e 149 em Portugal que executaram o OP em algum momento.	
<b>Amostra</b>	8 municípios no Paraná e 78 em Portugal que responderam ao questionário on-line.	
<b>Delimitação temporal</b>	Municípios paranaenses e portugueses que realizaram o OP em algum momento, levantamento por meio de questionário on-line encaminhado aos agentes públicos das cidades identificadas na pesquisa para possíveis respostas entre 04 de outubro de 2020 e 18 de junho de 2021.	

Fonte: Elaboração própria (2021).

## **4. Apresentação e Análise dos Resultados**

A seção 4 do trabalho caracteriza a amostra por meio das variáveis correspondentes ao perfil dos colaboradores da pesquisa e da identificação dos municípios, tais como o cargo que ocupa, o sexo, a idade, o número de anos que atua na execução do processo de OP e o nome da cidade. Em seguida, o conjunto de dados é apresentado por meio da análise descritiva exploratória, utilizando tabelas de frequência absoluta e de frequência relativa para caracterizar as barreiras de acesso, de uso e decorrentes da pandemia de COVID-19. As indicações de possíveis barreiras ou comentários acerca de obstáculos do OP incluídos pelos colaboradores da pesquisa a partir da seção 6 do questionário são contextualizados na discussão e análise dos resultados em conjunto com outros estudos de natureza semelhante ou correlacionada ao tema.

Para verificação das hipóteses, são utilizados os testes paramétricos e não paramétricos, de acordo com os requisitos específicos de cada método. São apresentadas as hipóteses e a descrição do resultado de cada teste aplicado conforme o contexto (Paraná ou Portugal) e a dinâmica de cada variável analisada. Por fim, é revelada a síntese da validação das hipóteses.

### **4.1 Caracterização da amostra**

O questionário foi respondido por agentes públicos dos governos locais que atuam ou atuaram nos processos de OP, tanto no estado do Paraná (Brasil), quanto em Portugal entre o final de 2020 e meados de 2021. Conforme reportado no tópico anterior, 3.3.1 População e amostra, dos 399 municípios paranaenses consultados, 14 indicaram ter realizado o processo de OP em algum momento. Desses questionários, foram obtidas 2 respostas incompletas, 4 não responderam e 8 responderam completamente o questionário. Assim, os colaboradores da pesquisa no estado do Paraná são constituídos por 3 mulheres (37,5%) e 5 homens (62,5%). Quanto ao cargo, 2 inqueridos são cargos políticos (25%) e 6 são cargos técnicos (75%). Em relação ao perfil etário, a idade variou de 26 a 50 anos. Sobre o número de anos de atuação em processos de OP, o tempo de experiência com a aplicação do mecanismo no município variou de 1 a 15 anos. A Tabela 9 demonstra os dados relativos a caracterização da amostra nos municípios paranaenses.

**Tabela 9.** Caracterização da amostra nos municípios paranaenses.

Variável	Descrição	N	%
Sexo	Feminino	3	37,50
	Masculino	5	62,50
Cargo	Político	2	25,00
	Técnico	6	75,00
Faixa etária	26-35	2	25,00
	36-45	3	37,50
	46-55	3	37,50
Número anos de atuação com OP	1-5	5	62,50
	6-10	1	12,50
	11-15	2	25,00

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em Portugal, dos 308 municípios foram identificados 149 que já realizaram o OP em algum momento. Entre aqueles que confirmaram a execução do mecanismo, foram obtidas 42 respostas incompletas, 29 não responderam e 78 responderam completamente o questionário. Assim, os colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses são constituídos por 43 mulheres (55,13%) e 34 homens (43,59%). Quanto ao cargo, 28 são cargos políticos (35,90%) e 50 são cargos técnicos (64,10%). Em relação ao perfil etário, a idade variou de 28 a 61 anos. Sobre o número de anos de atuação nos processos de OP, o tempo de experiência com a aplicação do mecanismo no município variou de 1 a 15 anos. A Tabela 10 demonstra os dados relativos a caracterização da amostra nos municípios portugueses.

**Tabela 10.** Caracterização da amostra nos municípios portugueses.

Variável	Descrição	N	%
Sexo	Feminino	43	55,13
	Masculino	34	43,59
	Sem resposta	1	1,28
Cargo	Político	28	35,90
	Técnico	50	64,10
Faixa etária	26-35	10	12,82
	36-45	39	50,00
	46-55	24	30,77
	56-65	1	1,28
	Sem resposta	4	5,13
Número anos de atuação com OP	1-5	49	62,82
	6-10	26	33,33
	11-15	3	3,85

Fonte: Elaboração própria (2021).

A relação dos municípios paraenses e portugueses que integraram este estudo, incluindo a identificação da cidade, data de resposta e a população residente estão disponíveis no Apêndice B.

## 4.2 Percepção sobre as barreiras de acesso nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal: análise descritiva exploratória.

A seguir consta a análise descritiva exploratória e as discussões em torno das informações obtidas por meio do questionário on-line acerca da percepção dos inquiridos nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal sobre as barreiras de acesso e categorias.

### 4.2.1 Falta de oportunidade (categoria 1)

Ao analisar a percepção dos colaboradores da pesquisa nos municípios brasileiros do estado do Paraná a respeito da categoria falta de oportunidade, a maioria dos inquiridos sinalizou que as duas afirmativas nunca ocorrem, a primeira trata da possibilidade de o OP não ser disponibilizado a todos os cidadãos (62,5%) e a segunda indica que fornece apenas informações sem o envolvimento dos participantes (75%).

Para os colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses em relação à categoria falta de oportunidade, a maioria dos inquiridos apontou de forma semelhante ao ocorrido nos municípios paranaenses em relação às duas primeiras afirmativas no sentido de que nunca ocorrem. Os itens em questão discorrem sobre a possibilidade de o OP não ser disponibilizado a todos os cidadãos (55,1%) e fornecer apenas informações sem o envolvimento dos participantes (70,5%). A Tabela 11 consolida as respostas decorrentes das duas amostras por meio da frequência relativa percentual e absoluta.

**Tabela 11.** Barreiras de acesso - categoria falta de oportunidade - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 1 e 2.

(continua)

<b>Afirmativa (1) - O OP não é oferecido a todos os cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	62,5	5	12,5	1	25,0	2	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	55,1	43	28,2	22	2,6	2	7,7	6	6,4	5	100	78

**Tabela 11.** Barreiras de acesso - categoria falta de oportunidade - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 1 e 2.

(continuação)

**Afirmativa (2) O OP não permite a participação e o envolvimento dos cidadãos, disponibilizando apenas informações.**

Identificação da amostra	da	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
		%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)		75,0	6	0,0	0	12,5	1	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal		70,5	55	16,7	13	5,1	4	2,6	2	5,1	4	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Os agentes públicos responsáveis pela realização do OP, tanto nos municípios pesquisados no estado do Paraná (Brasil) quanto naqueles investigados em Portugal, indicaram pela percepção da maioria dos participantes da pesquisa que as duas primeiras afirmativas nunca ocorrem, as quais são: o OP não é oferecido a todos os cidadãos e o OP não permite a participação e o envolvimento dos cidadãos, disponibilizando apenas informações.

Aparentemente, a indicação mais preponderante sobre a não ocorrência da categoria falta de oportunidade possui semelhança com outros estudos sobre o tema em relação as mesmas barreiras indicadas. Zepic et al. (2017b) identificaram 20 barreiras do OP e posteriormente, ao realizar entrevistas com o funcionários públicos de cidades alemãs, em um segundo trabalho, apenas 12 obstáculos foram referendados pelos colaboradores da pesquisa, entre os quais não constavam as barreiras da categoria meta falta de oportunidade (Zepic et al., 2017b).

#### 4.2.2 Falta de conhecimento (categoria 2)

Quanto à falta de conhecimento que trata do desconhecimento da população acerca do OP, a metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná sinalizou que a situação ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (12,5%). Sobre a falta de acesso aos meios de divulgação do processo participativo, a maior parte dos inquiridos indicou que este aspecto ocorre de alguma forma, entre os quais 37,5% apontaram que ocorre muito e 25% que ocorre pouco.

A respeito do desconhecimento da população sobre o OP, os colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses sinalizaram que a situação ocorre de alguma forma (62,8%), entre os quais 34,6% apontaram que ocorre pouco, 23,1% que ocorre muito e 5,1% que sempre ocorre. Sobre a falta de acesso aos meios de divulgação do processo participativo, parte dos inquiridos apontaram que o aspecto indicado pela afirmativa ocorre de alguma maneira (46,2%) e uma parcela sensivelmente maior sinalizou que nunca ocorre (48,7%).

**Tabela 12.** Barreiras de acesso - categoria falta de conhecimento - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 3 e 4.

<b>Afirmativa (3) Os cidadãos desconhecem a oportunidade de participar no OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	25,0	2	37,5	3	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	33,3	26	34,6	27	23,1	18	5,1	4	3,8	3	100	78

<b>Afirmativa (4) Os cidadãos não têm acesso aos canais de divulgação do OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	25,0	2	37,5	3	0,0	0	12,5	1	100	8
Portugal	48,7	38	37,2	29	9,0	7	0,0	0	5,1	4	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em relação à categoria falta de conhecimento sobre o processo de OP, os colaboradores da pesquisa indicaram que os aspectos abordados ocorrem de alguma maneira, no Paraná de forma mais acentuada, em Portugal com menor frequência. A literatura sobre o tema sugere, em outros estudos, que o OP é desconhecido pela maioria dos cidadãos, nem todo mundo consulta a imprensa diária ou visita a página do processo participativo e até mesmo quando divulgado por meio de mídia social, a ação não alcança toda a população (Zepic et al., 2017b).

### **4.2.3 Pré-requisitos não são fornecidos ou não são claros (categoria 3 - acesso)**

Sobre a percepção dos colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses a respeito da afirmativa que trata do elevado dispêndio de tempo necessário para a participação no OP, a metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná sinalizou que a situação ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (12,5%) e uma outra parcela indicou que ocorre pouco (37,5%), sugerindo que o aspecto ocorre com alguma frequência. Sobre o item que indica o desequilíbrio entre a participação de homens e mulheres, 62,2% dos participantes da pesquisa no Paraná indicaram que, com alguma frequência, elas participam menos, entre os quais 37,5% apontaram que ocorre muito.

A respeito da falta de acesso à internet para participar no OP on-line, a maior parte dos inquiridos paranaenses (87,5%) indicou a ocorrência da situação, sendo que para a metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná ocorre com pouca frequência.

Diante da afirmativa que aborda o elevado dispêndio de tempo necessário para a participação no OP, 70,5% dos colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses apontaram a ocorrência deste aspecto, entre os quais 47,4% sinalizaram que ocorre pouco, 19,2% sugeriram que ocorre muito e para 3,8% sempre ocorre. Sobre a afirmativa que indica o desequilíbrio entre



a participação de homens e mulheres, 46,2% dos participantes da pesquisa em Portugal apontaram que, com alguma frequência, elas participam menos, entre os quais 28,2% indicaram que ocorre pouco, para outros 35,9%, a situação nunca ocorre e para 17,9%, a afirmativa não é uma barreira.

Em relação a falta de acesso à internet para participar no OP on-line, a maior parte dos inquiridos portugueses (51,3%) sugeriu a ocorrência da situação, sendo que para 41% dos colaboradores da pesquisa ocorre pouco. A Tabela 13 apresenta as respostas das afirmativas 5,6 e 7 das barreiras de acesso, categoria pré-requisitos não são fornecidos ou não são claros.

**Tabela 13.** Barreiras de acesso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros-frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 5,6 e 7.

<b>Afirmativa (5) Atendendo às obrigações familiares e profissionais, os cidadãos consideram o dispêndio de tempo para participar no OP muito elevado.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	37,5	3	37,5	3	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	19,2	15	47,4	37	19,2	15	3,8	3	10,3	8	100	78
<b>Afirmativa (6) Em comparação com os homens, a participação das mulheres no OP é menor.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	25,0	2	37,5	3	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	35,9	28	28,2	22	12,8	10	5,1	4	17,9	14	100	78
<b>Afirmativa (7) Existe falta de acesso à internet para participar no OP on-line.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	0,0	0	50,0	4	12,5	1	25,0	2	12,5	1	100	8
Portugal	37,2	29	41,0	32	7,7	6	2,6	2	11,5	9	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Sobre o elevado tempo necessário para participar do processo de OP, os inquiridos nos municípios participantes da pesquisa nos dois países sinalizam a ocorrência desse aspecto, com alguma diferença, no Paraná 50% indicaram que ocorre muito ou sempre ocorre, em Portugal 47,4% assinalaram que ocorre pouco. Quando é necessário investir muito tempo para participar do processo, não ocorrendo um claro benefício, o interesse pelo mecanismo pode ser prejudicado (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009; Zepic et al., 2017a). Outro aspecto correlacionado diz respeito às obrigações familiares, tal como o cuidado infantil ou com a saúde de algum membro da família que não permitam a ausência por muito tempo (Wilkinson et al., 2019). Em um estudo sobre o OP jovem, o tempo previsto para participação nas reuniões foi

inicialmente estipulado para entre 8 e 13 horas por mês, na prática, os encontros duraram muito mais, ocasionando a ausência de parte dos participantes do processo (Augsberger et al., 2019).

De acordo com Dias (2008b), o desequilíbrio entre a participação de homens e mulheres é uma das barreiras estruturais que impactam o processo de OP. Nesse sentido, quando verificado o desequilíbrio, para mitigar as diferenças, cabe ao poder local promover medidas de incentivo para a ampliação da participação das mulheres no processo, por exemplo, por meio da adoção de critérios de paridade entre homens e mulheres na eleição para delegadas e delegados. Tal ação foi adotada em Sevilha na Espanha (Dias, 2008a).

Na seção do questionário on-line que possibilitava ao respondente inserir comentários, um colaborador da pesquisa indicou que o município português no qual atua realiza estudos comparativos, nos quais não foram constatadas diferenças significativas entre a participação de homens e de mulheres, sendo a taxa de participação para cada um dos grupos muito aproximada.

Quanto à menor participação dos idosos em função da falta de acesso à tecnologia, a maior parte dos participantes da pesquisa no Paraná sugeriu que a situação ocorre de alguma forma (87,5%), entre os quais para 25% ocorre pouco, para outros 25% ocorrem muito e para 37,5% sempre ocorre. Em relação à possibilidade do conhecimento de informática necessário para participar do processo de OP on-line ser insuficiente, a maioria dos inquiridos paranaenses indicou que ocorre com alguma frequência (75%) e a metade sinalizou que ocorre muito ou sempre ocorre. Sobre a barreira imposta à participação no processo de OP decorrente dos custos de transportes, metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná indicou que o aspecto ocorre pouco.

Para os participantes da pesquisa em Portugal, quanto ao item que trata da menor participação dos idosos em função da falta de acesso à tecnologia, a maior parte dos respondentes sugeriu que a situação ocorre (73,2%), para 38,5% ocorre pouco, para 24,4% ocorre muito e para 10,3% sempre ocorre. Em relação à possibilidade do conhecimento de informática necessário para participar do processo de OP on-line ser insuficiente, a maioria dos inquiridos indicou a ocorrência desse aspecto (70,5%) e pouco mais da metade dos respondentes sinalizou que ocorre pouco. Sobre a barreira imposta à participação decorrente dos custos de transportes, 46,2% dos colaboradores da pesquisa apontaram que o fato nunca ocorre, 26,9% indicaram a ocorrência e outros 26,9% sugerem que a afirmativa não é um obstáculo ao OP. A Tabela 14 apresenta a frequência relativa percentual e absoluta das respostas relativas as afirmativas 8,9 e 10 das barreiras de acesso.

**Tabela 14.** Barreiras de acesso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 8,9 e 10.

<b>Afirmativa (8) Os idosos participam menos no OP devido à falta de acesso à tecnologia (internet, e-mail, entre outros).</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	25,0	2	25,0	2	37,5	3	0,0	0	100	8
Portugal	6,4	5	38,5	30	24,4	19	10,3	8	20,5	16	100	78
<b>Afirmativa (9) O conhecimento de informática necessário para participar em um processo de OP on-line é insuficiente.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	25,0	2	25,0	2	25,0	2	0,0	0	100	8
Portugal	17,9	14	52,6	41	12,8	10	5,1	4	11,5	9	100	78
<b>Afirmativa (10) Os custos de transporte para participar nas reuniões/sessões presenciais do OP são muito elevados.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	50,0	4	0,0	0	0,0	0	12,5	1	100	8
Portugal	46,2	36	19,2	15	3,8	3	3,8	3	26,9	21	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

A respeito da falta de acesso à internet para participar no OP on-line, os respondentes da pesquisa dos municípios analisados nos dois contextos sugerem a ocorrência da situação, embora sinalizem que ocorre com pouca frequência. Quanto ao item que trata da menor participação dos idosos em função de limitação no acesso à tecnologia, a maior parte dos participantes da pesquisa sugeriu que a situação ocorre de alguma forma. Contudo, no Paraná, 37,5% dos inquiridos sugerem que sempre ocorre, em Portugal, para 38,5%, ocorre pouco.

Por meio de comentário, um dos colaboradores da pesquisa de um município em Portugal indicou que a comunidade local possui uma elevada população idosa que tende a participar menos do processo de OP. Outros estudos semelhantes indicam que a exclusão digital é uma barreira importante que incide principalmente sobre os idosos (Poplawski, 2020).

A Tabela 15 demonstra a frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos às barreiras de acesso. Por meio da distribuição das respostas em relação à frequência, em que "1" é nunca ocorre e "4" é sempre ocorre e da opção "N/A" (não aplicável) para caso do item ou a afirmação não constituir uma barreira de acesso, há um indicativo, a partir do apontamento da maioria dos inquiridos sobre a existência das barreiras do OP verificadas na literatura sobre o tema.

**Tabela 15.** Frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos as barreiras de acesso.

Barreiras de Acesso	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná	31,3	25	27,5	22	25	20	12,5	10	3,8	3	100,0	80
Portugal	37,1	289	34,4	268	12,1	94	4,6	36	11,9	93	100,0	780

Fonte: Elaboração própria (2021).

### **4.3 Percepção sobre as barreiras de uso nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal: análise descritiva exploratória**

Esta subseção apresenta a análise descritiva exploratória e as discussões em torno das informações obtidas por meio do questionário on-line acerca da percepção dos inquiridos nos municípios do estado do Paraná (Brasil) e de Portugal sobre as barreiras de uso e categorias.

#### **4.3.1 Pré-requisitos não são fornecidos ou não são claros (categoria 3 - uso)**

Os agentes públicos respondentes da pesquisa nos municípios paranaenses indicaram que a dificuldade de falar em grupo ou falta de habilidades retóricas impedem a participação dos cidadãos no processo, contudo, é uma barreira que ocorre pouco para 62,5% dos inquiridos. Em relação aos imigrantes não participarem devido à falta de domínio do idioma local, para 50% dos inquiridos nos municípios paranaenses o aspecto não é uma barreira, para 12% nunca ocorre e para 25% ocorre pouco. De acordo com respondentes do questionário no Paraná, as questões de imigração como obstáculos a participação nunca ocorrem para 25%, outros 25% indicaram que ocorre pouco e para 37,5% não são uma barreira do OP.

Para os colaboradores da pesquisa em Portugal, a falta de habilidades retóricas ocorre pouco para 38,5%, para 35,9%, nunca ocorre e, para 16,7%, não é uma barreira a participação no processo. A afirmativa que indica a falta de domínio do idioma local como obstáculo para participação de imigrantes foi considerada por 34,6% dos inquiridos nos municípios portugueses como não sendo uma barreira ou não ocorre para 20,5%. E 57,7% dos respondentes da pesquisa em Portugal consideram que questões de imigração nunca ocorrem (21,8%) ou não são uma barreira do OP (35,9%).

**Tabela 16.** Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros-frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 1,2 e 3.

<b>Afirmativa (1) Barreiras linguísticas (dificuldade de falar em grupo, falta de habilidades retóricas impedem a participação dos cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	62,5	5	12,5	1	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	35,9	28	38,5	30	9,0	7	0,0	0	16,7	13	100	78

<b>Afirmativa (2) Os imigrantes não participam do OP devido à falta de domínio do português.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	25,0	2	0,0	0	12,5	1	50,0	4	100	8
Portugal	20,5	16	25,6	20	14,1	11	5,1	4	34,6	27	100	78

<b>Afirmativa (3) Os imigrantes não participam no OP devido a questões de imigração.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	25,0	2	0,0	0	12,5	1	37,5	3	100	8
Portugal	21,8	17	19,2	15	14,1	11	9,0	7	35,9	28	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Não são todos os cidadãos que se sentem confortáveis ao falar diante de outras pessoas durante a realização do OP fisicamente, da mesma forma que nem todo mundo possui habilidades retóricas para defender ou propor ideias e recomendações (Gilman, 2016). Em relação a esse aspecto, os colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal, indicaram de forma mais acentuada a falta de habilidade retórica como uma barreira que ocorre pouco ou nunca ocorre.

Relativo às barreiras inerentes aos imigrantes, foram identificados estudos sobre o tema em outros países, como nos Estados Unidos, especificamente em Nova York, por exemplo, foi eliminada a exigência de cidadania para a participação no OP, tanto os imigrantes formalizados quanto os sem documentos podem participar (Hayduk et al., 2017; Su, 2017b).

No Brasil, de acordo com relatório anual do observatório das migrações internacionais, divulgado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o fluxo migratório cresceu exponencialmente a partir de 2016, o documento revela que de 2010 a 2018 foram registrados 774,2 mil imigrantes no país (M. da J. e S. P. Brasil, 2021). De acordo com o mesmo relatório (M. da J. e S. P. Brasil, 2021), a maior quantidade de registros corresponde aos venezuelanos (39%), seguidos pelos haitianos (14,7%) e colombianos (7,7%).

Em Portugal, de acordo com o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o país possui 590,3 mil estrangeiros com título de residência válido (Portugal, 2021b). Conforme o documento (Portugal, 2021b), as maiores comunidades de cidadãos imigrantes em Portugal são provenientes de países da Comunidade de Língua

Portuguesa (CPLP), com destaque para o Brasil com 151.304 residentes e Cabo Verde com 37.436.

Em parte, a percepção majoritária de que as barreiras relacionadas a imigração nunca ocorrem ou não são uma barreira do OP para os colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal, especificamente no caso dos municípios portugueses, aparentemente pode estar relacionada à maioria dos residentes estrangeiros ser proveniente da CPLP, característica que pode reduzir as possíveis dificuldades com o idioma local. Em relação aos municípios paranaenses, o aumento da imigração no Brasil a partir de 2016 é um fenômeno recente que necessita de um maior aprofundamento em relação aos impactos no OP. Os possíveis obstáculos do OP correlacionados a questões de imigração, tanto no Paraná quanto em Portugal, são passíveis de um estudo mais detalhado para compreensão do fenômeno, abordando outros aspectos, como: se o regulamento dos processos permite a participação de estrangeiros não formalizados, entre outros.

Um dos colaboradores da pesquisa em Portugal indicou na seção aberta para os comentários que no município no qual exerce suas atividades, o OP é dirigido a todos os cidadãos, residentes, trabalhadores, estudantes e utilizadores da cidade por meio de um processo deliberativo. Além disso, acrescentou que há tradução simultânea das sessões e da documentação para vários idiomas.

Sobre a afirmativa que sugere que o procedimento ou as regras processuais do OP não são claros, no Paraná, para a metade dos respondentes, o aspecto nunca ocorre (37,5%) ou não é uma barreira (12,5%), em relação à outra parte, 37,5% indicaram que ocorre pouco e, para 12,5%, ocorre muito. O item que propõe que os cidadãos conhecem de forma insuficiente a problemática municipal é evidente para 62,5% dos inquiridos nos municípios paranaenses, essa característica ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (25%). Quanto à falta de conhecimento dos cidadãos sobre o orçamento municipal, para 62,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná o obstáculo ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (25%).

Em relação à afirmativa que sugere que o procedimento ou as regras processuais do OP não são claros, em Portugal, para 60,3%, o aspecto nunca ocorre e, para outros 25,6%, ocorre pouco. Sobre a afirmativa de que os cidadãos conhecem de forma insuficiente a problemática municipal, para 39,7% dos respondentes da pesquisa nos municípios portugueses a situação ocorre com pouca frequência e para outros 38,4%, ocorre muito ou sempre ocorre. A insuficiência de conhecimento dos cidadãos sobre o orçamento municipal, ocorre muito ou sempre ocorre para a maioria dos colaboradores da pesquisa em Portugal (55,2%).

**Tabela 17.** Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros-frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 4,5 e 6.

<b>Afirmativa (4) O procedimento ou as regras processuais do OP não são claros.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	37,5	3	12,5	1	0,0	0	12,5	1	100	8
Portugal	60,3	47	25,6	20	2,6	2	3,8	3	7,7	6	100	78
<b>Afirmativa (5) Os cidadãos conhecem de forma insuficiente a problemática municipal.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	12,5	1	37,5	3	25,0	2	0,0	0	100	8
Portugal	12,8	10	39,7	31	33,3	26	5,1	4	9,0	7	100	78
<b>Afirmativa (6) Os cidadãos conhecem de forma insuficiente o orçamento municipal.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	0,0	0	25,0	2	37,5	3	25,0	2	12,5	1	100	8
Portugal	10,3	8	24,4	19	44,9	35	10,3	8	10,3	8	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Os respondentes da pesquisa nos municípios paranaenses e portugueses indicaram de forma mais acentuada que a falta de clareza no processo de OP ocorre pouco ou nunca ocorre. Outras pesquisas, que tiveram como colaboradores os participantes do processo, apontaram que a falta de transparência e clareza nos procedimentos do OP são obstáculos comuns do mecanismo (Augsberger et al., 2019; Hartog & Bakker, 2018; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Nebot, 2018; Rossmann & Shanahan, 2012). A literatura também sugere que há falta de conhecimento dos cidadãos acerca das questões do município e sobre o orçamento (Ahn, 2013; Roeder, 2010). Esse aspecto encontrou compatibilidade com a indicação dos inqueridos no Paraná e em Portugal sobre a falta de conhecimento dos cidadãos em relação ao orçamento e aos problemas municipais.

Um dos respondentes da pesquisa no Paraná, por meio de comentário, sugeriu que entre os principais problemas atrelados ao baixo índice de participação constam da falta de entendimento sobre o orçamento e do pouco conhecimento sobre os problemas do município.

Outro colaborador da pesquisa de um município paranaense indicou a necessidade de educar politicamente os cidadãos, comprometer os gestores com a necessidade de mudança no escopo do serviço público e garantir a ampla participação social, como desafios importantes para a melhoria do OP. Nesse sentido, parte dos pesquisadores sobre o tema compreende que os processos participativos como inovação democrática se dediquem a melhoria do cidadão, no intuito de que seja educado para uma cultura de participação em um processo construído ao longo do tempo (Newton, 2012; Talpin, 2012).

Sobre a complexidade de o processo de OP provocar a desistência dos cidadãos, para 37,5% dos inquiridos no Paraná essa situação ocorre pouco e, para outros 37,5%, a situação ocorre muito (25%) ou sempre ocorre (12,5%). Relativo aos cidadãos nem sempre possuem ideias para contribuir com o processo de OP, para metade dos colaboradores da pesquisa dos municípios paranaenses, a característica ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (12,5%), para outros 25%, ocorre pouco.

Em Portugal, quanto à complexidade do processo de OP ocasionar a desistência dos cidadãos, a metade dos colaboradores da pesquisa sugere que o aspecto ocorre pouco e outros 29,5% consideraram que nunca ocorre. Quanto aos cidadãos nem sempre possuem sugestões para o OP, para 44,9% dos colaboradores da pesquisa dos municípios portugueses, a característica ocorre muito (37,2%) ou sempre ocorre (7,7) e, para outros 42,3%, ocorre pouco.

**Tabela 18.** Barreiras de uso - categoria pré-requisitos não são fornecidos/não são claros-frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 7 e 8.

<b>Afirmativa (7) A complexidade do processo do OP leva à desistência dos cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	37,5	3	25,0	2	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	29,5	23	50,0	39	10,3	8	0,0	0	10,3	8	100	78
<b>Afirmativa (8) Os cidadãos nem sempre possuem ideias que possam ser incorporadas no OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	25,0	2	37,5	3	12,5	1	12,5	1	100	8
Portugal	5,1	4	42,3	33	37,2	29	7,7	6	7,7	6	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em outras pesquisas correlacionadas, além da ocorrência da alegação de falta ideias para contribuir e participar, muitos cidadãos abandonaram o processo por desconhecer os detalhes, mesmo aqueles com um nível mais elevado de instrução, quando se depararam com a complexidade e o tempo dedicado necessário para o OP, indicaram que o mecanismo é complexo e há falta de tempo (Zepic et al., 2017b).

### 4.3.2 Falta de interesse (categoria 4)

Os cidadãos não têm interesse suficiente na participação política para 75% dos respondentes da pesquisa no Paraná, para os quais essa barreira ocorre muito e outros 12,5% indicaram que ocorre sempre. Sobre os cidadãos mais jovens terem menos interesse na política, para 75% dos inquiridos nos municípios paranaenses o obstáculo ocorre muito.



A respeito dos cidadãos não possuem interesse suficiente no OP, para 62,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná o aspecto ocorre muito. Quanto à falta de interesse nos temas específicos do OP, para a metade dos inquiridos no Paraná a situação é muito frequente e para outros 37,5%, ocorre pouco.

Quanto à afirmativa sobre os cidadãos não terem interesse suficiente na participação política, para 48,7% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, a característica ocorre muito e outros 7,7% indicaram que sempre ocorre. Em relação aos cidadãos mais jovens terem menos interesse na política, para 46,2% dos inquiridos nos municípios portugueses, o obstáculo ocorre muito e, para outros 7,7%, ocorre sempre.

Sobre o item que considera que os cidadãos não têm interesse suficiente no OP, para 42,3% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, a situação ocorre pouco e, para outros 43,6%, ocorre muito (38,5%) ou sempre ocorre (5,1%). Para 44,9% dos inquiridos em Portugal, a falta de interesse nos temas específicos do OP ocorre pouco.

**Tabela 19.** Barreiras de uso – categoria falta de interesse- frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 9,10,11 e 12.

<b>Afirmativa (9) Os cidadãos não têm interesse suficiente na participação política.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	0,0	0	12,5	1	75,0	6	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	3,8	3	34,6	27	48,7	38	7,7	6	5,1	4	100	78
<b>Afirmativa (10) Os cidadãos mais jovens têm menos interesse na política.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	0,0	0	25,0	2	75,0	6	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	3,8	3	33,3	26	46,2	36	7,7	6	9,0	7	100	78
<b>Afirmativa (11) Os cidadãos não têm interesse suficiente no OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	25,0	2	62,5	5	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	7,7	6	42,3	33	38,5	30	5,1	4	6,4	5	100	78
<b>Afirmativa (12) Os cidadãos não estão interessados nos temas específicos do OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	37,5	3	50,0	4	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	11,5	9	44,9	35	28,2	22	0,0	0	15,4	12	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

A falta de interesse na participação política foi uma das afirmativas com maior indicação de ocorrência, tanto pelos colaboradores da pesquisa em Portugal quanto no Paraná. Nesse contexto, diversos autores apontam para a existência de uma crise de representação

democrática, caracterizada por fatores como, o aumento da taxa de abstenção, a volatilidade eleitoral, a redução do número de filiados partidários, o baixo nível de associativismo (Dias, 2008b; Norris, 2011; Rossmann & Shanahan, 2012; Su, 2017b) e o aumento do apoio a candidatos populistas (Norris, 2011).

Um colaborador da pesquisa no Paraná sugeriu que um dos maiores problemas é falta de interesse e a baixa adesão da população ao processo de OP. A falta de interesse na política, especificamente pelos mais jovens, foi outro aspecto com a indicação de ocorrência frequente pelos respondentes da pesquisa no Paraná e em Portugal. Por meio da questão aberta a comentários, 3 participantes da pesquisa em Portugal indicaram como um obstáculo do OP a falta de interesse dos jovens na vida política da comunidade.

Na literatura, há a indicação de que os mais jovens aparentam um baixo interesse na política (Kersting, 2016). Em outro sentido, verifica-se que, entre as maiores barreiras para a participação dos jovens em processos políticos, encontra-se a percepção dos adultos sobre a juventude e a falta de vontade em compartilhar o poder (Bessell, 2009). O OP tem sido orientado principalmente aos participantes adultos, recentemente há o reconhecimento a respeito da inclusão dos jovens, considerando a importância deste eleitorado (Augsberger et al., 2017, 2019).

A falta de interesse suficiente pelo OP foi indicada como muito frequente nos municípios paranaenses e portugueses participantes da pesquisa. Além disso, a metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná considera frequente o desinteresse pelos temas do OP. Para os inquiridos em Portugal, a percepção é de que este aspecto ocorre com pouca frequência. Em outras pesquisas, foi observada a falta de interesse pessoal em relação aos temas abordados no OP (Zepic et al., 2017b) e o baixo interesse pelo orçamento público (Auschner, 2008; Holtkamp, 2008). Outra característica observada é relativa ao OP frequentemente ter maior adesão de famílias de baixa renda, sendo percebido como pouco relevante para a classe média (Wampler, 2010).

Sobre os cidadãos não participarem por já estarem satisfeitos com a política local, para metade dos inquiridos no Paraná, a situação ocorre pouco e para outra parte ocorre muito (37,5%) ou sempre ocorre (12,5%). Quanto aos cidadãos já participarem por meio de outras formas, para 37,5% dos agentes públicos inquiridos no Paraná, a característica ocorre muito (25%) ou sempre ocorre (12,5%), para 37,5%, nunca ocorre e, para 25%, ocorre pouco.

Quanto aos cidadãos não manifestarem preocupação pessoal ou motivação para participar no OP quando não enxergam um benefício claro, para 62,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná, a situação ocorre muito (50%) ou sempre ocorre (12,5%). A preocupação dos cidadãos com a dimensão local dos problemas foi considerada uma barreira com pouca ocorrência para 62,5% dos respondentes da pesquisa no Paraná.

Em relação aos cidadãos não participarem por já estarem satisfeitos com a política local, para metade dos inquiridos em Portugal a situação ocorre muito (42,3%) ou sempre ocorre (7,7%). Sobre os cidadãos já participarem por meio de outras formas, para 38,5% dos agentes públicos inquiridos em Portugal a característica ocorre pouco, para outros 35,9%, ocorre muito (32,1%) ou sempre ocorre (3,8%).

Sobre os cidadãos não manifestarem preocupação pessoal ou motivação para participar no OP quando não enxergam um benefício claro, para 47,4% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, o aspecto ocorre muito (39,7%) ou sempre ocorre (7,7%). A preocupação dos cidadãos com a dimensão local dos problemas foi considerada uma barreira com pouca ocorrência para 43,6% dos respondentes da pesquisa em Portugal.

**Tabela 20.** Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 13,14,15 e 16.

<b>Afirmativa (13) Os cidadãos estão satisfeitos com a política local.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	0,0	0	50,0	4	37,5	3	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	3,8	3	20,5	16	42,3	33	7,7	6	25,6	20	100	78
<b>Afirmativa (14) Os cidadãos já participam por meio de outras formas.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	25,0	2	25,0	2	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	7,7	6	38,5	30	32,1	25	3,8	3	17,9	14	100	78
<b>Afirmativa (15) Na ausência de um benefício claro, os cidadãos não manifestam preocupação pessoal ou motivação para participar no OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	12,5	1	50,0	4	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	7,7	6	33,3	26	39,7	31	7,7	6	11,5	9	100	78
<b>Afirmativa (16) A preocupação com a dimensão local dos problemas (como, por exemplo, as condições da rua próxima à área de residência) prejudica a participação dos cidadãos noutros problemas mais abrangentes do município.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	62,5	5	25,0	2	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	10,3	8	43,6	34	30,8	24	1,3	1	14,1	11	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Nessa categoria, além da falta geral de interesse e o desinteresse pela política, foi indicada a ocorrência da barreira do OP que aborda a situação na qual os cidadãos não participam por já estarem satisfeitos com a Administração Local ou participam por outros meios. Outros canais de comunicação eletrônica e participação podem ser mais fáceis de utilizar, como as páginas de

redes sociais, normalmente acessadas com maior frequência pela população (Zepic et al., 2017b).

A literatura sugere que o cidadão manifesta maior atração pelos tópicos que possuem interesse pessoal, por exemplo, quando a rua em frente à casa ou a praça na vizinhança será impactada, outros temas gerais que afetam a cidade não são tão atrativos para a maioria da população (Dias, 2008a; Zepic et al., 2017b). A preocupação com a dimensão local foi apontada como uma barreira que ocorre com pouca frequência, tanto pelos inquiridos no Paraná, quanto em Portugal.

### **4.3.3 Recusa em participar (categoria 5)**

A respeito da recusa dos cidadãos em participar decorrente da participação no OP não ser anônima, para 62,5% dos inquiridos no Paraná, a situação ocorre de alguma forma, dentre os quais, ocorre pouco para 25%, ocorre muito para outros 25% e sempre ocorre para 12,5%. Quanto ao valor do OP ser considerado muito reduzido, para 37,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná, a característica ocorre pouco, para 12,5%, nunca ocorre e, para outros 37,5%, o aspecto não é considerado uma barreira.

Em relação à participação no OP ser compreendida como uma forma dos políticos e técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos, para 62,5% dos respondentes da pesquisa no Paraná, a situação ocorre de alguma forma, dentre os quais, ocorre pouco para 25%, ocorre muito para 12,5% e sempre ocorre para outros 25%. Em relação ao governo local só implementar as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse, para a metade dos respondentes da pesquisa no Paraná, a característica nunca ocorre, para outra metade, ocorre com frequências diferentes, para 12,5% sempre ocorre, para outros 12,5%, ocorre muito e, para 25%, ocorre pouco.

Sobre a recusa dos cidadãos em participar em função da participação no OP não ser anônima, para 51,3% dos inquiridos em Portugal, a situação ocorre, entre os quais, ocorre pouco para 6,4%, ocorre muito para 9% e sempre ocorre para 35,9%. Quanto ao valor do OP ser considerado muito reduzido, para 42,3% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, o aspecto ocorre pouco e 28,2% consideraram que nunca ocorre.

Sobre a participação no OP ser compreendida como uma forma de os políticos e os técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos, 32,1% consideram que nunca ocorre e, para outros 51,3% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, a situação ocorre, dentre os quais, ocorre pouco para 29,5%, ocorre muito para 10,3% e sempre ocorre para 11,5%. Em relação ao governo local só implementar as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse, para 64,1% dos respondentes da pesquisa nos municípios portugueses a característica nunca ocorre.

**Tabela 21.** Barreiras de uso – categoria recusa em participar - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 17,18,19 e 20.

<b>Afirmativa (17) A participação no OP não é anônima.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	25,0	2	25,0	2	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	30,8	24	6,4	5	9,0	7	35,9	28	17,9	14	100	78
<b>Afirmativa (18) Em termos monetários o valor do OP é considerado muito reduzido.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	37,5	3	0,0	0	12,5	1	37,5	3	100	8
Portugal	28,2	22	42,3	33	15,4	12	3,8	3	10,3	8	100	78
<b>Afirmativa (19) A participação no OP é entendida como uma forma dos políticos e técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	25,0	2	12,5	1	25,0	2	0,0	0	100	8
Portugal	32,1	25	29,5	23	10,3	8	11,5	9	16,7	13	100	78
<b>Afirmativa (20) O governo local só implementa as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	50,0	4	25,0	2	12,5	1	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	64,1	50	12,8	10	5,1	4	3,8	3	14,1	11	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Os colaboradores da pesquisa no Paraná e em Portugal confirmaram a existência da barreira do OP relativa à recusa em participar em função do processo não ser anônimo, em que pese a percepção de maior frequência de ocorrência para os inquiridos nos municípios portugueses. Essa dificuldade foi descrita em outros estudos, indicando a preocupação de parte da população em relação ao registro para participar do processo, uma vez que muitos cidadãos não desejam fornecer os dados pessoais (Zepic et al., 2017a).

Quanto à afirmativa que aborda o valor reduzido destinado ao OP, para os inquiridos no Paraná, há um indicativo de pouca ocorrência e, para os colaboradores da pesquisa em Portugal, há uma sinalização no mesmo sentido. Esse é um dos aspectos centrais do processo de OP, outras pesquisas sobre o tema detectaram o baixo volume de recursos financeiros para investir nas propostas aprovadas pelo mecanismo (Krenjova & Raudla, 2013; Kudlacz & Zhebchuk, 2019; Madej, 2019; Rossmann & Shanahan, 2012).

O desenvolvimento de um processo de OP está relacionado com a responsabilidade do poder político em implantar o programa de governo e integrar as propostas de investimentos decorrentes da participação da população (Dias, 2008b). Segundo Dias (2008a), o não cumprimento desses dois compromissos implica em perda de legitimidade e de credibilidade

política. Essa configuração depende da disponibilidade de recursos financeiros para viabilizar a realização do investimento público por meio da participação no OP.

Por meio de comentários, 2 colaboradores da pesquisa em Portugal indicaram a interferência de grupos de interesse. Um deles sugeriu que ocorre o interesse de várias forças políticas ao apresentarem eles próprios a proposta com a aparência de que as iniciativas beneficiariam a população, em suas palavras “existe um aproveitamento político na medida em que mostra uma imagem positiva de quem a expõe”. Outro participante indicou que a participação de presidentes de junta de freguesia na mobilização dos cidadãos no OP, muitas vezes, leva os participantes a não apresentarem as suas próprias propostas.

Os colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal, indicam que, com alguma frequência, a participação no OP é entendida pelos participantes como uma forma dos políticos e técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos. Os respondentes da pesquisa nos municípios paranaenses (50%) e portugueses (64,1%) indicaram que nunca ocorre a situação na qual o governo local só implementa as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse. As duas afirmativas (19 e 20) são muito sensíveis à Administração Pública Local, conforme a literatura sobre o tema.

Há a suspeita de um fator denominado “participação álibi”, situação na qual os políticos e a Administração Pública desejam transferir a responsabilidade por suas ações aos cidadãos, muitas vezes para reduzir custos em determinada área (Herzberg, 2001), cabendo aos participantes apenas legitimar o poder local nesse caso. Outros autores observaram a interferência nas propostas no sentido de aprová-las conforme o desejo do poder local ou grupos de interesse (Nebot, 2018; Su, 2017a).

A respeito da confiança no governo local ser muito baixa, para a metade dos inquiridos nos municípios paranaenses o aspecto ocorre pouco. Em relação ao município não implementar os projetos resultantes do OP, para a metade dos agentes públicos que responderam à pesquisa no Paraná, a situação retratada ocorre com pouca frequência.

Quanto à implementação dos resultados do OP não corresponder às expectativas dos cidadãos, 62,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná indicaram que essa descrição ocorre com pouca frequência. Sobre a percepção dos cidadãos de que as suas propostas de projetos no OP não serão implementadas pelo município, metade dos inquiridos no Paraná sugeriram que ocorre pouco e, para 25%, nunca ocorre. Em relação ao item que aborda a percepção da situação financeira do município não permitir a implementação das propostas dos cidadãos no OP, para a metade dos colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses, ocorre pouco e, para 25%, nunca ocorre.

Sobre a confiança no governo local ser muito baixa, para 32,1% dos inquiridos nos municípios portugueses, a situação nunca ocorre, para 21,8%, não é uma barreira do OP e, para 35,9%, ocorre pouco. A respeito do município não implementar os projetos resultantes do OP, para um

pouco mais da metade dos colaboradores da pesquisa em Portugal, a situação indicada nunca ocorre.

Em relação à implementação dos resultados do OP não corresponder às expectativas dos cidadãos, 42,3% dos colaboradores da pesquisa em Portugal indicaram que essa caracterização nunca ocorre. Quanto à percepção dos cidadãos de que as suas propostas de projetos no OP não serão implementadas pelo município, metade dos colaboradores da pesquisa em Portugal indicaram que nunca ocorre e, para 29,5%, ocorre pouco. Sobre a afirmativa que aborda a percepção da situação financeira do município não permitir a implementação das propostas dos cidadãos no OP, para 62,8% dos colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses, a situação nunca ocorre.

**Tabela 22.** Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 21,22,23,24 e 25.

<b>Afirmativa (21) A confiança no governo local é muito baixa.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	50,0	4	25,0	2	0,0	0	12,5	1	100	8
Portugal	32,1	25	35,9	28	6,4	5	3,8	3	21,8	17	100	78
<b>Afirmativa (22) O município não tem implementado os resultados do OP.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	37,5	3	50,0	4	12,5	1	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	55,1	43	12,8	10	10,3	8	10,3	8	11,5	9	100	78
<b>Afirmativa (23) A implementação dos resultados do OP não corresponde às expectativas dos cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	12,5	1	62,5	5	25,0	2	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	42,3	33	34,6	27	9,0	7	3,8	3	10,3	8	100	78
<b>Afirmativa (24) Os cidadãos assumem que as suas propostas de OP não serão implementadas pelo município.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	50,0	4	12,5	1	12,5	1	0,0	0	100	8
Portugal	50,0	39	29,5	23	6,4	5	5,1	4	9,0	7	100	78
<b>Afirmativa (25) A percepção da situação financeira do município não permite a implementação das propostas dos cidadãos.</b>												
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná (Brasil)	25,0	2	50,0	4	25,0	2	0,0	0	0,0	0	100	8
Portugal	62,8	49	10,3	8	6,4	5	2,6	2	17,9	14	100	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

A decepção com o poder local colabora para um índice baixo de confiança no governo, aspecto que contribui para o sentimento de recusa em participar e pode afetar a percepção da população sobre o OP (Garcia et al., 2005; Gilman, 2016; Hordijk, 2005; Kim & Schachter, 2013). Os inquiridos, tanto no Paraná quanto em Portugal, indicaram, de forma preponderante, a baixa ocorrência do aspecto que aborda a falta de confiança no governo local.

Por meio de comentários, 3 colaboradores da pesquisa em Portugal apontaram motivos para a não realização das propostas aprovadas. Um dos respondentes apontou que a análise técnica e orçamentaria das propostas pode ser uma barreira em função da dificuldade de execução dos projetos. Outro inquirido indicou que, muitas vezes, há uma desvalorização do processo por parte dos técnicos da autarquia em função da pequena dimensão dos projetos aprovados. E o terceiro mencionou como obstáculo a disponibilidade das empresas de construção na região.

Em relação ao município não implementar os projetos resultantes do OP, os agentes públicos nos municípios paranaenses indicaram de forma mais acentuada que a situação ocorre pouco, para maioria dos inquiridos nos municípios portugueses, a característica nunca ocorre. Quanto a implementação dos resultados do OP não corresponder às expectativas dos cidadãos, para a maioria dos inquiridos no Paraná, o aspecto ocorre com pouca frequência. A maioria dos respondentes portugueses sugeriram que essa característica nunca ocorre.

Sobre a percepção dos cidadãos de que as suas propostas de projetos no OP não serão implementadas pelo município, no Paraná, a maioria dos agentes públicos indicou que ocorre pouco ou nunca ocorre, em Portugal, a sinalização foi no mesmo sentido.

Quanto à recusa em participar, pesquisas semelhantes descreveram que os números decrescentes na participação estão correlacionados à expectativa dos cidadãos de que as suas recomendações não serão implantadas (Zepic et al., 2017b). Os mesmos autores (Zepic et al., 2017b) mencionam que a população pode ter a percepção de que o poder político local não estaria de fato interessado na participação dos cidadãos e que promove as medidas que intenciona, independentemente das propostas dos participantes.

Sobre a afirmativa que trata da percepção dos cidadãos sobre a participação ou voto individual no OP não ser entendida como relevante, para 37,5% dos inquiridos nos municípios paranaenses, a situação nunca ocorre, outros 25% indicaram que ocorre pouco. Em relação às dificuldades de escrita impedirem a participação no formato on-line do OP, para a metade dos agentes públicos que responderam à pesquisa no Paraná, a situação retratada ocorre com pouca frequência. A respeito de os cidadãos se recusarem a efetuar o registro obrigatório no sítio da internet do OP, para 37,5 % dos respondentes da pesquisa nos municípios paranaenses, a situação ocorre muito. Sobre a preocupação com o fornecimento de dados pessoais impedir a participação no OP online, para 37,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná, essa característica ocorre muito e, para 12,5%, sempre ocorre.



Em relação à percepção dos cidadãos quanto à participação ou voto individual no OP não ser entendida como relevante, 35,9% dos colaboradores da pesquisa em Portugal indicaram que ocorre pouco e, para 33,3%, nunca ocorre. Quanto às dificuldades de escrita impedirem a participação no formato on-line do OP, para a 43,6% dos inqueridos nos municípios portugueses, a situação retratada nunca ocorre. Sobre os cidadãos se recusarem a efetuar o registro obrigatório no sítio da internet do OP, para 35,9% dos respondentes da pesquisa nos municípios portugueses, a situação nunca ocorre e, para 32,1%, ocorre pouco. A respeito da preocupação com o fornecimento de dados pessoais impedir a participação no OP online, para 44,9% dos colaboradores da pesquisa em Portugal, essa característica nunca ocorre.

**Tabela 23.** Barreiras de uso – categoria falta de interesse - frequência relativa percentual e absoluta, afirmativas 26,27,28 e 29.

<b>Afirmativa (26) A percepção da participação/voto individual no OP não é percebida como relevante.</b>											
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	% N
Paraná (Brasil)	37,5	3	25,0	2	12,5	1	12,5	1	12,5	1	8
Portugal	33,3	26	35,9	28	21,8	17	2,6	2	6,4	5	78
<b>Afirmativa (27) As dificuldades de escrita impedem a participação no formato on-line do OP.</b>											
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	% N
Paraná (Brasil)	0,0	0	50,0	4	25,0	2	12,5	1	12,5	1	100 8
Portugal	43,6	34	25,6	20	7,7	6	0,0	0	23,1	18	100 78
<b>Afirmativa (28) Os cidadãos recusam-se a efetuar o registro obrigatório no sítio da internet do OP.</b>											
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	% N
Paraná (Brasil)	25,0	2	25,0	2	37,5	3	0,0	0	12,5	1	100 8
Portugal	35,9	28	32,1	25	10,3	8	2,6	2	19,2	15	100 78
<b>Afirmativa (29) A preocupação com o fornecimento de dados pessoais impede a participação no OP online.</b>											
Identificação da amostra	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	% N
Paraná (Brasil)	12,5	1	12,5	1	37,5	3	12,5	1	25,0	2	100 8
Portugal	44,9	35	28,2	22	6,4	5	0,0	0	20,5	16	100 78

Fonte: Elaboração própria (2021).

A respeito da recusa em participar, a falta de implantação das propostas aprovadas em processos de OP anteriores pode provocar nos cidadãos a sensação de que a participação individual não é importante (Klages & Daramus, 2007; Zepic et al., 2017a). Em relação à situação na qual há percepção de que a participação individual não é importante, a maioria dos colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal, consideraram uma barreira, contudo, sugeriram que nunca ocorre ou ocorre pouco.

A recusa em participar pode ocorrer em função de dificuldades na escrita no formato on-line do OP (Franzke & Kleger, 2009a). Nesse contexto, a maioria dos colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal, que consideraram o aspecto uma barreira, indicaram que a situação nunca ocorre ou ocorre pouco.

Ainda, a recusa em participar pode ser fomentada por preocupações com a privacidade dos dados pessoais e a sua exposição (Scherer & Wimmer, 2014). Um dos respondentes da pesquisa em Portugal comentou ter identificado a resistência em participar em função do registro do credenciamento a plataforma do OP ocorrer por meio de integração com o Ministério da Administração Interna (MAI), o órgão responsável pelos cartões de identidade.

Para 37,5% dos colaboradores da pesquisa no Paraná, muito frequentemente, há a recusa em realizar o registro obrigatório no sítio eletrônico do OP e há a preocupação com o fornecimento dos dados pessoais caracterizando barreiras do mecanismo. Para os inquiridos em Portugal, sobre as mesmas afirmativas, a maioria indicou que nunca ocorrem ou ocorrem pouco.

A Tabela 24 demonstra a frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos as barreiras de uso. Por meio da distribuição das respostas em relação a frequência, em que “1” é nunca ocorre e “4” é sempre ocorre e da opção "N/A" (não aplicável) para caso do item ou a afirmação não constituir uma barreira de uso, há um indicativo, a partir do apontamento da maioria dos inquiridos sobre a existência das barreiras do OP verificadas na literatura sobre o tema. Com exceção das afirmativas correlacionadas a condição de imigrante que obtiveram os maiores indicativos quanto a não serem uma barreira do OP, nos dois contextos analisados.

**Tabela 24.** Frequência percentual e absoluta do total do conjunto de múltiplas respostas atribuídos as barreiras de uso.

Barreiras de Uso	Nunca ocorre		Ocorre pouco		Ocorre muito		Sempre ocorre		N/A		Total	Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
Paraná	20,3	47	34,1	79	28,4	66	9,1	21	8,2	19	100,0	232
Portugal	27,9	630	30,8	696	20,6	465	5,8	131	15,0	340	100,0	2262

Fonte: Elaboração própria (2021).

#### 4.4 Percepção sobre as barreiras relacionadas à pandemia de Covid-19: análise descritiva exploratória

Ao analisar a percepção dos colaboradores da pesquisa nos municípios brasileiros do estado do Paraná (Quadro 16), 62,5% dos inquiridos concordaram ou concordaram totalmente com a afirmação de que a pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do OP no ano de 2020. E 75% concordaram ou concordaram totalmente sobre a pandemia de COVID-19 alterar a estrutura e a forma de funcionamento do processo de OP.

Em relação ao cancelamento dos processos de OP decorrente das consequências da pandemia de COVID-19, no Paraná, as respostas foram equilibradas entre os 50% dos respondentes da pesquisa que discordaram ou discordaram totalmente e os outros 50% que concordaram ou concordaram totalmente sobre a afirmativa. Quanto às respostas dos colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses, em relação ao item que abordou as restrições ao OP no período pós-pandemia, 50% discordaram ou discordaram totalmente, 37,5% concordaram ou concordaram totalmente com a afirmativa e outros 12,5% não souberam responder sobre a afirmativa.

Um colaborador da pesquisa no Paraná manifestou por comentário que a pandemia ampliou o uso das redes sociais, das audiências eletrônicas e coleta de sugestões por questionário eletrônico. O Quadro 16 demonstra a frequência relativa percentual e frequência absoluta por afirmativa em relação a percepção das barreiras do OP ocasionadas ou intensificadas pela pandemia de COVID-19 no estado do Paraná (Brasil).

**Quadro 16.** Frequência relativa percentual e frequência absoluta por item sobre a percepção das barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19 no estado do Paraná (Brasil).

(continua)

Afirmativa	Discordo Totalmente		Discordo		Concordo		Concordo Totalmente		Não Sabe		Total	Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
(1) A pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do OP no município no ano de 2020.	25,0	2	12,5	1	25,0	2	37,5	3	0,0	0	100,0	8
(2) A pandemia de COVID-19 alterou a estrutura e a forma de funcionamento do processo de OP no município no ano de 2020.	12,5	1	12,5	1	37,5	3	37,5	3	0,0	0	100,0	8

**Quadro 16.** Frequência relativa percentual e frequência absoluta por item sobre a percepção das barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19 no estado do Paraná (Brasil).

(continuação)

Afirmativa	Discordo Totalmente		Discordo		Concordo		Concordo Totalmente		Não Sabe		Total	Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
(3) A pandemia de COVID-19 provocou o cancelamento do processo de OP no município no ano de 2020.	37,5	3	12,5	1	12,5	1	37,5	3	0,0	0	100,0	8
(4) Possíveis restrições à realização do OP no município decorrentes da pandemia de COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos.	25,0	2	25,0	2	25,0	2	12,5	1	12,5	1	100,0	8

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em Portugal, a percepção dos colaboradores da pesquisa indica que 66,7% concordaram ou concordaram totalmente com a afirmação de que a pandemia de COVID-19 trouxe restrições à realização do OP no ano de 2020. E 56,4% concordaram ou concordaram totalmente sobre as alterações provocadas na estrutura e na forma de funcionamento do processo de OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19, outros 24,4% indicaram que não sabiam.

Os colaboradores da pesquisa nos municípios portugueses reagiram da seguinte forma ao responder sobre a barreira que trata do cancelamento dos processos de OP devido as consequências da pandemia de COVID-19, 38,5% discordaram ou discordaram totalmente e outros indicaram uma percepção sensivelmente acima, 39,8%, concordando ou concordando totalmente com a afirmativa. Em relação ao item que abordou as restrições ao OP no período pós-pandemia, 43,3% discordaram ou discordaram totalmente e outros 43,6% concordaram ou concordaram totalmente com a afirmativa.

Por meio de comentários na seção do questionário aberta para os colaboradores da pesquisa, dois respondentes de municípios portugueses indicaram obstáculos ou aspectos correlacionados a pandemia de COVID-19. Um dos inquiridos mencionou que, durante a pandemia, o processo foi facilitado, pois o processo de OP no município é preponderantemente no formato digital com a apresentação de propostas na plataforma. Outro respondente indicou que o processo de OP no município foi prejudicado por ser majoritariamente presencial.

**Quadro 17.** Frequência relativa percentual e frequência absoluta por item sobre percepção das barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia de COVID-19 em Portugal.

Afirmativa	Discordo Totalmente		Discordo		Concordo		Concordo Totalmente		Não Sabe		Total	Total
	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	N
(1) A pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do OP no município no ano de 2020.	10,3	8	7,7	6	23,1	18	43,6	34	15,4	12	100,0	78
(2) A pandemia de COVID-19 alterou a estrutura e a forma de funcionamento do processo de OP no município no ano de 2020.	10,3	8	9,0	7	17,9	14	38,5	30	24,4	19	100,0	78
(3) A pandemia de COVID-19 provocou o cancelamento do processo de OP no município no ano de 2020.	30,8	24	7,7	6	9,0	7	30,8	24	21,8	17	100,0	78
(4) Possíveis restrições à realização do OP no município decorrentes da pandemia de COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos.	28,2	22	14,1	11	28,2	22	15,4	12	14,1	11	100,0	78

Fonte: Elaboração própria (2021).

Os agentes da administração pública responsáveis pela realização do OP, tanto no estado do Paraná (Brasil) quanto em Portugal, indicaram em sua maioria concordar que a crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP, considerando a imposição de restrições a realização do mecanismo. Entretanto, não há uma percepção majoritária significativa sobre a necessidade de cancelar os processos durante a pandemia ou sobre os impactos posteriores a crise.

Outros trabalhos recentes indicaram que as alterações nos processos do OP durante a pandemia de COVID-19 foram diversificadas entre a suspensão, o cancelamento e a continuidade com redução e, até mesmo, a ampliação dos investimentos. A alteração do calendário do OP para um período maior, permitindo mais tempo para adaptação as mudanças impostas pela crise, foi uma das medidas promovidas por municípios que optaram pela suspensão dos processos (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Poplawski, 2020). Na França, além do adiamento da realização dos processos de OP, ocorreram cancelamentos e casos de municípios que executaram o processo com redução e outros com a ampliação das propostas (Cho et al., 2021).

Embora alguns autores indiquem que alterações nos processos de OP durante a pandemia de COVID-19 possam ser positivos, a exemplo do uso de soluções tecnológicas na Eslováquia (Bardovič & Gašparík, 2021), aparentemente a implementação das alterações no período pós-pandêmico vai depender das decisões dos líderes locais e dos participantes em cada município. Na Polônia, por exemplo, a maioria das cidades não possui a intenção de alterar os regulamentos

para adaptar de forma permanente os processos de OP ao formato on-line, o objetivo é retomar o formato presencial logo após a pandemia.

#### **4.5 Diferença entre os escores de domínios das barreiras de acesso e de uso: análise inferencial**

A partir dos elementos contidos no referencial teórico e no tópico contexto de análise, constam apontamentos para algum nível de apatia política por parte da população, tanto em Portugal quanto no Paraná (Brasil). São características que podem influenciar a opinião dos cidadãos sobre o OP e a percepção dos agentes públicos que realizam ou já realizaram o processo. Nesse sentido, aparentemente, o conjunto das barreiras de uso, correlacionado à opinião pessoal, pode ser percebido com maior intensidade ou frequência do que o agrupamento das barreiras de acesso, relativo a fatores externos. Desse modo, há uma expectativa de que os colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses e portugueses indiquem uma percepção de que as afirmativas relacionadas às barreiras de uso ocorram com maior frequência. Assim, considerando um nível de significância ( $\alpha$ ) de 0,05, são dispostas as seguintes hipóteses:

*Ho: (hipótese nula) = O escore da variável Barreiras de Acesso é maior ou igual ao escore da variável Barreiras de Uso.*

*H1: (hipótese alternativa) = O escore da variável Barreiras de Acesso é menor que o escore da variável Barreiras de Uso.*

Para determinar se existe diferença estatisticamente significativa entre as variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso na amostra do Paraná, a partir da constatação que ambas possuem distribuição Normal, conforme demonstrado anteriormente, o método paramétrico utilizado é o teste t pareado.

Para determinar se há diferença estatisticamente significativa entre as variáveis numéricas escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso na amostra de Portugal, considerando que ambas possuem distribuição não Normal, conforme indicado anteriormente, o método não paramétrico utilizado é o teste Wilcoxon pareado.

Inicialmente apresenta-se a estatística descritiva das variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso, tanto para o Paraná quanto para Portugal. Os valores contidos nas tabelas a seguir foram formatados na precisão de duas casas decimais e as estatísticas descritivas demonstradas são, além da média, o tamanho amostral (N - quantidade de

observações na amostra), desvio padrão (DP), mínimo, 1º quartil, mediana, 3º quartil, máximo e intervalo interquartil (IQ). Em seguida, é apresentado o resultado de cada teste para cada caso. A Tabela 25 demonstra a estatística descritiva das variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso em relação a amostra do Paraná.

**Tabela 25.** Paraná, estatística descritiva variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso.

Variável	N	Média	DP	IQ	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
Escore Barreiras de Acesso	8	2,16	0,76	0,73	1,14	1,73	2,25	2,45	3,50
Escore Barreiras de Uso	8	2,28	0,45	0,60	1,52	2,04	2,35	2,64	2,83

Fonte: Elaboração própria (2021).

A partir da Tabela 25, é possível observar que a média e a mediana da variável escore de barreiras de acesso são menores do que de barreiras de uso na amostra que contém os dados dos municípios paranaenses. Considerando a distribuição normal das duas variáveis, é aplicado o teste paramétrico t pareado para verificar se a diferença é estatisticamente significativa.

A interpretação do p-valor do teste (apresentado na legenda da Tabela 26) é a seguinte, se o p-valor for menor que 0,05, há um nível de significância estatística de 5%, quanto a média dos escores não ser a mesma, de forma que há diferença entre os escores (Morettin & Bussab, 2017). Para o caso de ocorrer diferença estatisticamente significativa, observa-se o resultado das estatísticas descritivas da diferença entre os escores (Tabela 26) no intuito de determinar qual tende a ser maior ou que representa maior ocorrência.

**Tabela 26 -** Paraná, estatísticas descritivas da diferença escore barreiras de acesso - escore barreiras de uso ( $p = 0.491$ ; teste t pareado).

N	Média	DP	IQ	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
8	-0,12	0,48	0,59	-0,77	-0,39	-0,19	0,19	0,67

Fonte: Elaboração própria (2021).

Considerando que o p-valor obtido é superior a 0,05, a hipótese nula não é rejeitada com um nível de significância ( $\alpha$ ) de 5%. Em outras palavras, há evidência estatística para não rejeitar a hipótese nula, uma vez que não constam diferenças estatisticamente significativas entre os scores da variável barreiras de acesso e a variável barreiras de uso, no caso do teste realizado com os dados relativos aos municípios paranaenses. A seguir na Tabela 27 consta a estatística descritiva para as variáveis escore barreiras de acesso e escore barreiras de uso, considerando os dados relativos à amostra de Portugal.

**Tabela 27.** Portugal, estatística descritiva variáveis escore barreiras de acesso e barreiras de uso.

Variável	N	Média	DP	IQ	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
Escore Barreiras de Acesso	76	1,82	0,53	0,65	1,00	1,48	1,73	2,13	3,13
Escore Barreiras de Uso	76	2,03	0,49	0,56	1,25	1,72	1,96	2,28	4,00

Fonte: Elaboração própria (2021).

A partir da Tabela 27 é possível observar que a média e a mediana da variável escore de barreiras de acesso são menores do que de barreiras de uso na amostra que contém os municípios portugueses. Considerando a distribuição não Normal das duas variáveis é utilizado o teste não paramétrico Wilcoxon pareado para analisar os dados provenientes dos municípios portugueses participantes da pesquisa.

A interpretação do p-valor do teste (apresentado na legenda da Tabela 28) é a seguinte: se o p-valor for menor que 0,05, há um nível de significância estatística de 5%, quanto à distribuição dos escores não ser a mesma, de forma que há diferença entre os escores (Morettin & Bussab, 2017). Para o caso de ocorrer diferença estatisticamente significativa, observa-se as estatísticas descritivas da diferença entre os escores no intuito de determinar qual tende a ser maior ou que representa maior ocorrência (Tabela 28).

**Tabela 28.** Portugal, estatísticas descritivas da diferença escore barreiras de acesso - escore barreiras de uso ( $p < 0.001$ ; teste de Wilcoxon Pareado).

N	Média	DP	IQ	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
76	-0,20	0,46	0,63	-1,26	-0,53	-0,17	0,10	0,80

Fonte: Elaboração própria (2021).

Conforme o p-valor obtido inferior a 0,05, a hipótese nula é rejeitada com um nível de significância ( $\alpha$ ) de 5%. Portanto, a partir do p-valor obtido e da estatística descritiva contida na Tabela 28, as barreiras de uso são percebidas com maior frequência do que as de acesso. Há evidência estatística para rejeitar a hipótese nula, considerando que constam diferenças estatisticamente significativas entre a distribuição dos scores da variável barreiras de acesso e a variável barreiras de uso, para o teste realizado na amostra de Portugal.

Em outras palavras, as barreiras do OP relacionadas à opinião possuem uma maior percepção de ocorrência do que as relativas a fatores externos, a partir da percepção dos inquiridos em Portugal, colaborando com a confirmação da hipótese proposta.

Entre as barreiras de uso, a falta de interesse na participação política foi uma das afirmativas com maior indicação de ocorrência, tanto pelos colaboradores da pesquisa em Portugal quanto no Paraná. Nesse contexto, autores indicam a existência de uma crise de representação democrática, caracterizada por fatores como, o aumento da taxa de abstenção, a volatilidade eleitoral, a redução do número de filiados partidários e o baixo nível de associativismo (Dias,



2008b; Norris, 2011; Rossmann & Shanahan, 2012; Su, 2017b), bem como o aumento do apoio a candidatos populistas (Norris, 2011). São elementos com potencial de afetar a opinião e atitude dos participantes e a percepção dos colaboradores da pesquisa sobre as barreiras do OP.

Os cidadãos mais jovens indicam normalmente um baixo interesse na política (Kersting, 2016). Esse aspecto correspondeu a outra afirmativa com indicativo de ocorrência frequente nos dois contextos pesquisados. Conforme Augsberger et al. (2017), diante dos desafios dos jovens para participar de forma significativa nos processos participativos, há necessidade da promoção de métodos e oportunidades inovadoras. Maneiras criativas e autênticas para fornecer espaço para múltiplas identidades, sem estigmatizar os jovens que, normalmente, têm menos probabilidade de participar (Augsberger et al., 2017).

## **4.6 Teste sobre a percepção das barreiras relacionadas à pandemia de COVID-19: análise inferencial**

As restrições impostas à circulação das pessoas e a redução da receita orçamentária estão entre os motivos utilizados pelos administradores locais para suspensão, cancelamento, alteração do prazo ou do formato presencial do processo do OP (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Poplawski, 2020). A partir da percepção sobre as restrições impostas a realização dos processos de OP ocasionados pela pandemia de COVID-19, são disponibilizadas a segunda e a terceira hipótese da pesquisa:

*H2: A crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP.*

Por meio dessa segunda hipótese, procura-se verificar a percepção dos inquiridos sobre as consequências negativas da pandemia sobre o processo do OP. A afirmativa que melhor traduz o impacto negativo da crise de saúde sobre o mecanismo de participação é a seguinte: (1) a pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do OP no município no ano de 2020.

Em relação à terceira hipótese:

*H3: As Barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19 são percebidas com o potencial de impactar o período pós-pandêmico.*

Por meio dessa terceira hipótese, procura-se verificar a percepção dos inquiridos sobre as possíveis consequências futuras da pandemia em relação ao processo do OP. A afirmativa que

melhor representa a percepção das consequências futuras da crise de saúde sobre o mecanismo de participação é a seguinte: (4) possíveis restrições à realização do OP no município decorrentes da pandemia de COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos.

Para testar a segunda e a terceira hipótese, considera-se a frequência das opções de respostas reunidas em dois grupos (discordo totalmente ou discordo / concordo ou concordo totalmente), foram desconsideradas as respostas que tenham optado pela indicação “não sei”. Então, por meio do teste Qui-quadrado de aderência, é verificado se as frequências de cada grupo são iguais a 50%. Caso os dois grupos sejam iguais a 50%, não há concordância ou discordância, conforme a maioria dos colaboradores da pesquisa. Contudo, se uma das frequências for maior do que 50%, significa que ocorre maior concordância ou discordância em relação a afirmativa.

O teste Qui-quadrado de aderência foi aplicado para amostra relativa aos inquiridos em Portugal, conforme indicado anteriormente, em função dos requisitos da técnica estatística aplicada ( $n > 30$ ) (Campos, 1983; Morettin & Bussab, 2017).

Para interpretar o p-valor do teste Qui-quadrado de aderência, se for menor do que 0,05, então há uma significância estatística de 5%, quanto as frequências dos grupos não serem ambas 50%, ocorrendo maior concordância ou discordância em relação à afirmação. Caso contrário, as frequências não são estatisticamente diferentes de 50% (Morettin & Bussab, 2017). Para quando forem estatisticamente diferentes de 50%, verifica-se as frequências observadas para determinar se há mais concordância ou discordância.

**Tabela 29.** Frequências da variável (1) a pandemia de COVID-19 impôs restrições à realização do Orçamento Participativo no município no ano de 2020 ( $p < 0.001$ ; teste Qui-quadrado de aderência com 50% x 50%).

Discordo Totalmente ou Discordo	Concordo ou Concordo Totalmente
14 (21.2%)	52 (78.8%)

Fonte: Elaboração própria (2021).

A partir do p-valor obtido inferior a 0,05, há um nível de significância ( $\alpha$ ) de 5% indicando que os grupos são diferentes (discordo totalmente ou discordo / concordo ou concordo totalmente). Portanto, a partir do p-valor obtido e da frequência da variável contida na Tabela 29, é possível concluir que há uma maior concordância entre os respondentes da pesquisa sobre a imposição de restrições aos processos de OP correlacionada à pandemia de COVID-19, ocasionando um impacto negativo sobre o mecanismo.

Em outras palavras, a segunda hipótese é confirmada por meio de evidência estatística, a partir dos dados provenientes dos municípios portugueses, apontando que a maioria dos respondentes indica concordar sobre os efeitos negativos da crise de saúde gerada pela pandemia de COVID-

19 sobre a realização dos processos de OP durante o ano de 2020. A Tabela 30 apresenta o resultado do teste para terceira hipótese.

**Tabela 30.** Frequências da variável (4) possíveis restrições à realização do Orçamento Participativo no município decorrentes da pandemia de COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos ( $p = 0.903$ ; teste Qui-quadrado de aderência com  $50\% \times 50\%$ ).

Discordo Totalmente ou Discordo	Concordo ou Concordo Totalmente
33 (49.3%)	34 (50.7%)

Fonte: Elaboração própria (2021).

Considerando que o p-valor obtido é superior a 0,05, há um nível de significância ( $\alpha$ ) de 5% de que não ocorre diferença entre os grupos (discordo totalmente ou discordo / concordo ou concordo totalmente). Portanto, não constam diferenças estatisticamente relevantes entre os que discordam totalmente ou discordam e aqueles que concordam ou concordam totalmente sobre as consequências da pandemia de COVID-19 em relação ao OP nos próximos anos. Assim, a terceira hipótese não é confirmada, uma vez que não há evidência estatística indicando a concordância a respeito das restrições futuras sobre os processos de OP originadas pela crise de saúde.

A literatura recente sobre o tema aponta que as abordagens nos processos do OP durante a pandemia de COVID-19 foram realizadas envolvendo a suspensão, o cancelamento ou a continuidade com redução e, até mesmo, a ampliação dos investimentos. Alguns governos locais alteraram o calendário do OP para um período maior, permitindo mais tempo para a adaptação às mudanças impostas pela crise de saúde, essa medida foi implementada por municípios que optaram pela suspensão dos processos (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Poplawski, 2020). Na França, além da suspensão dos processos de OP, ocorreram cancelamentos e casos nos quais os municípios executaram o processo com redução e outros com a ampliação das propostas (Cho et al., 2021).

Há a sugestão de autores sobre as alterações nos processos de OP durante a pandemia de COVID-19 produzirem efeitos positivos, a exemplo da ampliação do uso de soluções tecnológicas na Eslováquia (Bardovič & Gašparík, 2021). Contudo, aparentemente, a implementação das alterações no período pós-pandêmico ainda dependerá das decisões dos líderes locais e dos participantes em cada município. Na Polônia, por exemplo, a maior parte dos municípios não possui a vontade de alterar os regulamentos para mudar de forma permanente os processos de OP para o formato on-line, a intenção é retornar ao formato presencial logo após a pandemia.

Concluídos os testes relativos à segunda e à terceira hipótese, apresenta-se a síntese da validação das três hipóteses de pesquisa elaboradas no âmbito deste trabalho (Tabela 31). Conforme tratado nos tópicos correspondentes à análise de cada contexto, no Paraná, as

barreiras de uso são percebidas como mais frequentes pelos inquiridos. Contudo, não constam diferenças estatisticamente significativas entre os scores da variável barreiras de acesso e da variável barreiras de uso, no caso do teste realizado com os dados provenientes dos municípios paranaenses.

Em relação ao teste aplicado em função dos dados fornecidos pelos municípios portugueses, há evidência indicando diferenças estatisticamente significativas entre a distribuição dos scores das variáveis barreiras de acesso e de uso, com maior percepção da ocorrência das barreiras de uso. A segunda e a terceira hipóteses foram testadas com base nos dados dos municípios portugueses, conforme esclarecido na subseção 3.3.3 (Técnica de tratamento e análise dos dados).

**Tabela 31.** Validação das hipóteses de pesquisa.

<b>Hipóteses de pesquisa</b>	<b>Paraná</b>	<b>Portugal</b>
H1: As Barreiras de Uso ocorrem com mais frequência do que as Barreiras de Acessibilidade.	Sem evidência estatística	Suportada com evidência estatística
H2: A crise provocada pela pandemia de COVID-19 teve um impacto negativo sobre a realização dos processos de OP.	-	Suportada com evidência estatística
H3: As Barreiras do OP impostas pela pandemia de COVID-19 são percebidas com o potencial de impactar o período pós-pandêmico.	-	Não suportada estatisticamente

Fonte: Elaboração própria (2021).

## 5. Conclusão

Ao longo da elaboração deste trabalho, foram antecipadas algumas considerações acerca das barreiras do OP, inicialmente por meio do referencial teórico, posteriormente por meio dos elementos fornecidos pelos colaboradores da pesquisa no estado Paraná e em Portugal acerca dos obstáculos ao mecanismo de participação.

Em compatibilidade com os objetivos, inicialmente, o trabalho aborda a democracia e suas possíveis crises, envolvendo, entre outros aspectos, o aumento das abstenções eleitorais e a sua necessidade de constante reformulação. Foi caracterizada a importância da participação dos cidadãos na tomada de decisão, aspecto fundamental frente à dinâmica complexa das demandas das cidades, às restrições de investimento e à necessidade de restabelecer a confiança na política (Allegretti & Herzberg, 2004). Foram demonstradas as alterações pelas quais a Administração Pública passou no intuito de melhorar a sua forma de entregar os serviços públicos e possibilitar o reestabelecimento da confiança dos cidadãos por meio da Governança Pública a partir de um Estado ativador da sociedade civil (Kissler & Heidemann, 2006). Nesse âmbito, o OP foi caracterizado, incluindo a sua impressionante disseminação global. Foram identificadas as principais barreiras do OP detectadas na literatura e que se traduzem na principal temática desta investigação. O trabalho destacou a importância do Brasil e de Portugal em relação ao tema do OP, o contexto, as diferenças e aproximações entre os dois casos emblemáticos (Falanga & Lüchmann, 2019).

Nesta seção, são sintetizadas as principais conclusões deste estudo, o cumprimento dos objetivos, a resposta ao problema, os achados, as limitações da pesquisa e possíveis pontos de partida para o aprofundamento desta área de conhecimento.

### 5.1 Cumprimento dos objetivos

O objetivo geral deste trabalho é identificar a percepção sobre as barreiras que afetam o processo de OP sob a ótica da Administração Pública Local nos municípios paranaenses e portugueses que utilizaram o mecanismo em algum momento. Para alcançar o objetivo principal proposto, foram elencados objetivos específicos, os quais são: identificar na literatura outros trabalhos acerca do tema barreiras do OP; identificar quais municípios já realizaram o OP, tanto no Paraná quanto em Portugal; elaborar, a partir da literatura sobre o tema, um questionário a ser aplicado nos municípios paranaenses e portugueses; e analisar a percepção dos agentes públicos a respeito das barreiras do mecanismo nos municípios portugueses e paranaenses.

Nesse sentido, atendendo ao cumprimento dos objetivos, o trabalho iniciou por meio do levantamento bibliográfico, instrumento que permitiu identificar na literatura e trazer o debate em torno das barreiras do OP, incluindo a tipificação em barreiras de acesso e de uso.

Posteriormente, foram identificadas as barreiras do OP correlacionadas à pandemia de COVID-19.

Os municípios que realizaram o processo de OP em algum momento, tanto no Paraná quanto em Portugal, foram identificados por meio da pesquisa documental. E, partir do referencial teórico, foi estruturado o questionário on-line contemplando as barreiras de acesso, de uso e as correlacionadas à pandemia de COVID-19. Foram identificados 149 municípios em Portugal e 14 no Paraná que executaram o OP em algum momento, dentre os quais 78 portugueses e 8 paranaenses responderam ao questionário on-line entre 04 de outubro de 2020 e 18 de junho de 2021. Em seguida, foram analisadas as percepções dos agentes da Administração Pública Local dos municípios portugueses e das cidades do estado do Paraná (Brasil) sobre as barreiras do OP, consolidando o cumprimento do objetivo geral.

## **5.2 Resposta ao problema de pesquisa**

O presente trabalho de investigação se dedica a responder à seguinte questão inicial: qual a percepção da Administração Pública Local sobre as barreiras que afetam o processo de OP como mecanismo de participação democrática?

Na literatura, foram encontrados indicativos sugerindo que parte das barreiras identificadas eram baseadas em suposições, muitas sem evidência empírica (Zepic et al., 2017a). Por meio da análise descritiva exploratória dos dados, foi possível verificar, a partir da percepção da maioria dos inquiridos, nos dois contextos analisados, a indicação da existência das barreiras do OP, de acesso e de uso, identificadas na literatura sobre o tema. Com exceção das afirmativas correlacionadas à condição de imigrante, que obtiveram a maior quantidade de apontamentos quanto a não serem uma barreira do OP, tanto nos municípios paranaenses quanto nos portugueses contemplados pela pesquisa.

Por meio da análise dos dados, utilizando testes paramétricos e não paramétricos, foi possível identificar que não existem diferenças acentuadas entre as barreiras de acesso (fatores externos) e de uso (opinião pessoal) nos municípios pesquisados no estado do Paraná. Em Portugal, há um nível de significância estatística de 5% para diferenças entre os dois grupos de barreiras, com maior percepção de ocorrência das barreiras de uso. Desse modo, confirmando a hipótese proposta, quanto às barreiras relacionadas à opinião pessoal terem uma maior percepção de ocorrência do que as relativas a fatores externos no contexto dos municípios portugueses. Entre as barreiras de uso, a falta de interesse na participação política foi um dos itens do questionário on-line com maior indicação de ocorrência, tanto pelos colaboradores da pesquisa em Portugal quanto no Paraná.

Os resultados, a partir da análise descritiva exploratória, parecem confirmar que a pandemia de COVID-19 impactou negativamente os processos de OP, de acordo com os colaboradores da

pesquisa nos municípios paranaenses e portugueses. Os testes inferenciais aplicados indicaram que há um nível de significância estatística de 5%, apontando que a pandemia de COVID-19 gerou impactos negativos sobre os processos de OP no ano de 2020, segundo os dados dos inquiridos em Portugal. Assim, colaborando com a confirmação da segunda hipótese elencada na pesquisa em função dos dados fornecidos pelos municípios portugueses.

A metade dos colaboradores da pesquisa no Paraná indicou que as barreiras impostas pela pandemia não irão trazer consequências no período pós crise. Em Portugal, a maior parcela dos colaboradores concordou, em número sensivelmente acima dos que discordaram, com a possibilidade de ocorrerem barreiras ao OP ocasionadas pela pandemia no período posterior à crise. Nesse sentido, não há uma confirmação estatisticamente significativa para a terceira hipótese, testada nos dados provenientes dos municípios portugueses, sobre as possíveis restrições à realização do processo de OP nos próximos anos em função da pandemia de COVID-19.

### **5.3 Achados da pesquisa**

A maioria dos colaboradores da pesquisa, tanto nos municípios pesquisados no estado do Paraná quanto naqueles investigados em Portugal, indicou que as barreiras de acesso, categoria falta de oportunidade, nunca ocorrem. A categoria em questão trata de duas afirmativas, as quais são: o OP não é oferecido a todos os cidadãos e o OP não permite a participação e o envolvimento dos cidadãos, disponibilizando apenas informações. A indicação majoritária sobre a não ocorrência da categoria falta de oportunidade é compatível com outros estudos sobre o tema. Os autores Zepic et al. (2017b) identificaram 20 barreiras do OP e posteriormente, ao realizar entrevistas com os funcionários públicos de 9 cidades alemãs, em um segundo trabalho, apenas 12 obstáculos foram referendados pelos respondentes da pesquisa, dentre os quais não constavam as barreiras da categoria meta falta de oportunidade (Zepic et al., 2017b).

Na análise sobre as barreiras de uso, houve uma percepção majoritária de que as afirmativas do questionário relacionadas à imigração nunca ocorrem ou não são uma barreira do OP para os colaboradores da pesquisa, tanto no Paraná quanto em Portugal. Esse indicativo pode estar relacionado à maioria dos residentes estrangeiros ser originária de países da Comunidade de Língua Portuguesa (CPLP) (Portugal, 2021b), aspecto que poderia mitigar a dificuldade com o idioma, no caso dos municípios portugueses. Além disso, por meio de comentário, um colaborador de um município português apontou que ocorrem traduções simultâneas dos processos de OP e dos documentos para vários idiomas. A respeito dos municípios paranaenses, o aumento da imigração no Brasil, a partir de 2016 (M. da J. e S. P. Brasil, 2021), é um fenômeno recente que fomenta um maior aprofundamento em relação aos impactos nos processos de OP.

O índice médio de abstenção nas eleições municipais portuguesas tem sofrido acréscimo substancial desde 1979 (Sousa & Maia, 2017). No Brasil as taxas de abstenção nas eleições municipais apresentaram evolução a partir de 2012, com ampliação no período recente (2020), devido à pandemia de COVID-19 (T. S. E. Brasil, 2020). Entre as barreiras de uso, a categoria falta de interesse foi uma das com maior indicação de ocorrência pelos colaboradores da pesquisa, tanto pelos respondentes em Portugal quanto no Paraná.

A afirmativa sobre os cidadãos não possuírem interesse suficiente na participação política, para 87,5% dos inquiridos no Paraná e para 56,4% dos respondentes em Portugal, a situação é percebida como muito frequente ou sempre ocorre. De forma semelhante, comportou-se a percepção sobre os cidadãos mais jovens terem menos interesse na política, o aspecto ocorre muito para 75% dos colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses e, para 53,8% dos inquiridos nos municípios portugueses, ocorre muito ou sempre ocorre.

Os colaboradores da pesquisa nos municípios paranaenses (50%) e portugueses (64,1%) apontaram que nunca ocorre a situação na qual o governo local só implementa as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse, essa afirmativa é relativa as barreiras de uso, categoria recusa em participar. Não se referindo diretamente aos próprios interesses da Administração Pública Local, por meio de comentários, 2 colaboradores da pesquisa em Portugal indicaram a interferência de grupos de interesse. Um deles sugeriu que há interesse de várias forças políticas ao apresentarem eles próprios a proposta, com a aparência de que as iniciativas beneficiariam a população, mas com o intuito de autopromoção política. Outro participante mencionou que a participação de presidentes de junta de freguesia na mobilização dos cidadãos no OP, muitas vezes, leva os participantes a não apresentarem as suas próprias propostas.

As consequências da pandemia de COVID-19 sobre o OP no futuro, aparentemente, não são totalmente claras para os colaboradores da pesquisa nos dois contextos analisados. A literatura sinaliza que o endividamento dos governos desencadeado pela resposta do poder público à pandemia poderá gerar alguma restrição à realização dos processos de OP. Além das restrições aos encontros presenciais, a redução dos recursos orçamentários está entre os motivos utilizados pelos governos locais para a imposição de algum tipo de barreira ao processo de OP (Bardovič & Gašparík, 2021; Bhusal, 2020; Cho et al., 2021; Poplawski, 2020). Muitos países afetados pela COVID-19 sofrerão déficits e endividamento governamental elevados, indicando que o orçamento terá um papel central durante e após a crise (Anessi-Pessina et al., 2020; Bresser-Pereira, 2020).

Os colaboradores da pesquisa sinalizaram que a pandemia ocasionou alteração na forma e na estrutura de realização do OP, embora, em Portugal, 24,4% não souberam responder sobre a afirmativa. Pesquisas anteriores reforçam que as alterações na estrutura e no formato de realização do OP durante a pandemia podem ser promissoras sob a perspectiva da ampliação do uso de soluções tecnológicas no formato on-line (Bardovič & Gašparík, 2021). Contudo, as



mudanças podem enfatizar uma barreira relativa à exclusão digital, principalmente no grupo dos idosos (Poplawski, 2020). A respeito da percepção sobre as barreiras de acesso, especificamente sobre a afirmativa que aponta menor participação dos idosos no OP devido à falta de acesso à tecnologia (internet, e-mail, entre outros), os agentes públicos participantes da pesquisa indicaram a ocorrência da situação, no Paraná de forma mais acentuada, em Portugal com menor frequência.

O OP é um dos mecanismos de participação mais consagrados em todo o mundo (Dias et al., 2019; Falanga & Lüchmann, 2019; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012). O Brasil foi pioneiro na construção e implementação do mecanismo em seus municípios e Portugal é o país com os maiores índices de implantação do OP (Dias et al., 2019; Falanga et al., 2020). Nesse contexto, o trabalho ao obter a percepção dos agentes públicos dos governos locais sobre as barreiras do OP, incluindo a confirmação dos inquiridos sobre a existência da maioria das barreiras indicadas pela literatura, procura contribuir com a compreensão dos obstáculos que afetam o mecanismo nos dois ambientes mais emblemáticos para o tema. Disponibiliza-se, aos agentes públicos e participantes, uma visão das principais barreiras do OP para implementação de possíveis melhorias no processo, além de colaborar com o debate em torno da crise de saúde ocasionada pela pandemia de COVID-19, com reflexos sobre os processos de OP, impondo novas restrições ou acentuando as barreiras conhecidas.

## **5.4 Limitações da pesquisa**

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, foram observadas limitações inerentes à própria dinâmica do trabalho. As barreiras do OP correlacionadas à pandemia de COVID-19, durante o período pesquisado, traduziam-se em poucas pesquisas disponíveis. Esse aspecto exigiu uma busca contínua por pesquisas relacionadas ao tema, além do período inicial estruturado por meio do levantamento bibliométrico. A segunda limitação diz respeito à inexistência ou indisponibilidade de questionários específicos ou correlatos aos objetivos da pesquisa, característica que induziu à elaboração do instrumento a partir da literatura, conforme descrito anteriormente.

Outra limitação é relativa à coleta dos dados, uma vez que, aparentemente, no Brasil, os dados sobre o OP não têm sido atualizados desde 2014 (RBOP, 2016), gerando dificuldades sobre o histórico e a exatidão do número de processos ativos. Tanto no Paraná quanto em Portugal, antes do envio do questionário on-line, foi necessário verificar quais municípios realizaram em algum momento o OP. Em Portugal, a consulta foi realizada por meio do Portal Portugal Participa. No Paraná, a consulta foi realizada em cada portal dos 399 municípios por meio da Lei Federal n.º 12.527/2011, conhecida como “Lei Geral de Acesso a Informações Públicas”. Muitos municípios não responderam ou, de forma contrária ao disposto na legislação, solicitaram informações pessoais, entre outros aspectos que obstruíram, de alguma forma, o acesso aos

dados necessários. Tanto no Paraná quanto em Portugal não foram obtidas respostas ao questionário ou foram realizadas apenas respostas parciais de alguns municípios integrantes da amostra, situações inerentes a essa técnica de coleta de dados.

O número reduzido de municípios que realizaram o OP no Paraná e, conseqüentemente, o pequeno tamanho da amostra em relação a Portugal limitou alguns tipos de comparações e possibilidades de exploração dos dados em função de não atender aos requisitos de algumas técnicas estatísticas. A redução do número de processos no Brasil tem sido uma característica subjacente ao mecanismo desde 2016 em função de alterações na conjuntura política (Falanga & Lüchmann, 2019). Outra abordagem sugere que, entre os motivos do declínio do número de processos de OP no Brasil, estão um conjunto de normas que visaram ao equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, o que garantiu recursos para área social, mas reduziu a discricionariedade e limitou a possibilidade de gastos (Bezerra, 2017).

Ainda sobre as limitações do trabalho, a pesquisa foi centralizada na percepção dos agentes da Administração Pública Local sobre as barreiras do OP, não incluindo os participantes, os não participantes, entre outras partes interessadas no processo. É importante considerar que a percepção dos agentes da Administração Pública Local, em relação às barreiras do OP, pode conter, eventualmente, uma perspectiva parcial com alguma possibilidade de não reconhecer possíveis falhas do poder público local que provoquem obstáculos ao mecanismo. Nesse sentido, é importante a ampliação ou a escolha da perspectiva de outras esferas sobre as barreiras do OP, abordagens que podem ser referência para pesquisas futuras.

## **5.5 Sugestões de pesquisas futuras**

Durante a execução deste trabalho surgiram outras possíveis linhas de investigação futuras, que decorrem de uma possível continuidade do trabalho desenvolvido, incluindo explorar algumas limitações mencionadas e propostas correlacionadas com a presente pesquisa. Naturalmente, uma possível abordagem seria verificar os obstáculos sobre a ótica dos participantes do processo. Além dessa perspectiva, a partir dos elementos obtidos por meio dos colaboradores da pesquisa e do próprio referencial teórico, é relevante uma abordagem específica sobre as barreiras do OP relacionadas à ação dos grupos de interesses, sejam políticos ou empresariais.

As possíveis restrições do OP correlacionadas a questões de imigração, tanto no Brasil quanto em Portugal, são passíveis de investigações específicas, abordando, por exemplo, se o regulamento dos processos permite a participação de estrangeiros não formalizados, entre outras características.

Em função de possíveis conseqüências da pandemia de COVID-19, uma outra sugestão de investigação é quanto ao agravamento do endividamento governamental e o aprofundamento de outras barreiras anteriores à crise, a exemplo da limitação do valor destinado ao processo, da

não execução de propostas aprovadas, dentre outros. Por fim, além desses aspectos, a redução do número de ocorrências dos processos de OP no Brasil é um fenômeno importante a ser mais bem compreendido.

## Lista de Referências

- Afonso, M. H. F., Souza, J. V. de, Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2012). Como construir conhecimento sobre o tema de pesquisa? Aplicação do processo Proknow-C na busca de literatura sobre avaliação do desenvolvimento sustentável. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 5(2), 47. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v5i2.424>
- Ahn, S. M. (2013). Participatory Budgeting in Dong-Gu, Ulsan: A Korean Case Study. *Participatory Budgeting in Asia and Europe Key Challenges of Participation*, 36–49. [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-PT&as\\_sdt=0%2C5&q=%22Participatory+Budgeting+in+Dong-gu%2C+Ulsan%3A+A+Korean+Case+Study%2C%22+in+Participatory+Budgeting+in+Asia+and+Europe.+Key+Challenges+of+Participation%2C&btnG=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-PT&as_sdt=0%2C5&q=%22Participatory+Budgeting+in+Dong-gu%2C+Ulsan%3A+A+Korean+Case+Study%2C%22+in+Participatory+Budgeting+in+Asia+and+Europe.+Key+Challenges+of+Participation%2C&btnG=)
- Alfaro, C., Gómez, J., & Ríos, J. (2010). From Participatory to e-Participatory Budgets. In *E-democracy: a group decision and negotiation perspective* (pp. 283–299). Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9045-4\\_16](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9045-4_16)
- Allegretti, G., Dias, N., & Antunes, S. (2016). Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais. *IPEA - Boletim Regional, Urbano e Ambiental n. 14*, 14, 143–175. <http://goo.gl/FdPqml>
- Allegretti, G., & Herzberg, C. (2004). Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy. *Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy*, 24. [www.tni.org/newpol](http://www.tni.org/newpol).
- Alreck, P., & Settle, R. (1995). *The Survey Research Handbook* (2nd ed.). Irwin/McGraw-Hill. <https://archive.org/details/surveyresearchha0000alre/mode/2up>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Langella, C., Manes-Rossi, F., Sancino, A., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(5), 957–965. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- Aragonès, E., & Sánchez-Pagés, S. (2009). A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53(1), 56–72. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2008.09.006>
- Araújo, J. F. (2012). Os Conceitos como blocos integrantes das teorias e elementos básicos do método científico. In H. C. Silvestre & J. F. Araújo (Eds.), *Metodologia para a Investigação Social* (pp. 63–78). Escolar Editora.
- Augsberger, A., Collins, M. E., Gecker, W., Lusk, K., & Zhao, Q. J. (2017). “She treated us like we bring valid ideas to the table:” Youth experiences of a youth-led participatory budgeting

- process. *Children and Youth Services Review*, 76, 243–249. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2017.02.025>
- Augsberger, A., Gecker, W., & Collins, M. E. (2019). “We make a direct impact on people’s lives”: Youth empowerment in the context of a youth-led participatory budgeting project. *Journal of Community Psychology*, 47(3), 462–476. <https://doi.org/10.1002/jcop.22131>
- Auschner, E. (2008). *Kommunaler Bürgerhaushalt - Das brasilianische*. VDM Verlag Dr. Müller. <https://www.booklooker.de/Bücher/Eika-Auschner+Kommunaler-Bürgerhaushalt-Das-brasilianische-Erfolgsmodell-und-dessen-Umsetzung-in/id/A01yaWxR01ZZi?zid=1gs6e6h1dc4kg8or9hogg6rlhs>
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo* (pp. 13–60). [http://www.academia.edu/download/36829280/orcameto\\_participativo\\_e\\_teoriam\\_democrati-ca\\_-\\_leardo\\_avritzer.pdf](http://www.academia.edu/download/36829280/orcameto_participativo_e_teoriam_democrati-ca_-_leardo_avritzer.pdf)
- Avritzer, L. (2006). New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623–637. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinio Publica*, 14(1), 43–64. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>
- Babbie, E. (1999). *Métodos de pesquisas de survey*. Editora da UFMG.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1), 43–72. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001003>
- Bardovič, J., & Gašparík, J. (2021). Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1). <https://doi.org/10.46585/sp29011248>
- Barnett, J., Burningham, K., Walker, G., & Cass, N. (2012). Imagined publics and engagement around renewable energy technologies in the UK. *Public Understanding of Science*, 21(1), 36–50. <https://doi.org/10.1177/0963662510365663>
- Batel, S., & Devine-Wright, P. (2015). Towards a better understanding of people’s responses to renewable energy technologies: Insights from Social Representations Theory. *Public Understanding of Science*, 24(3), 311–325. <https://doi.org/10.1177/0963662513514165>
- Bermudes, W. L., Santana, B. T., Braga, J. H. O., & Souza, P. H. S. (2016). Tipos de Escalas Utilizadas em Pesquisas e Suas Aplicações. *Revista Vértices*, 18(2), 7–20. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v18n216-01>

- Bernardo, I. M. R., & Cossa, S. P. (2021). Análise de Variância em Investigação em Educação. In *Reflexões em torno de Metodologias de investigação análise de dados* (Vol. 3, pp. 71–82). UA Editora. <https://doi.org/10.34624/dws9-6j98>
- Bessell, S. (2009). Children's Participation in Decision-Making in the Philippines. *Childhood*, 16(3), 299–316. <https://doi.org/10.1177/0907568209335305>
- Bezerra, C. de P. (2017). Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. *41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 1–29. <http://www.academia.edu/download/55761971/file.pdf>
- Bhusal, T. (2020). Citizen participation in times of crisis: Understanding participatory budget during the COVID-19 pandemic in Nepal. *ASEAN Journal of Community Engagement*, 4(2), 321–341. <https://doi.org/10.7454/ajce.v4i2.1103>
- Bobbio, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (Paz e Terra (ed.); 6th ed.). [http://www.academia.edu/download/32819809/Norberto\\_Bobbio\\_-\\_O\\_futuro\\_da\\_democracia.docx](http://www.academia.edu/download/32819809/Norberto_Bobbio_-_O_futuro_da_democracia.docx)
- Brasil, M. da J. e S. P. (2021). *Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais*. Portal de Imigração. Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais
- Brasil, T. S. E. (2020). *Portal Eleições Estatísticas eleitorais - Comparecimento / Abstenção*. Portal Eleições Estatísticas Eleitorais. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Direito Administrativo*, 208, 147–181. <https://doi.org/10.12660/rda.v208.1997.46993>
- Bresser-Pereira, L. C. (2020). Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(4), 604–621. <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3193>
- Cabannes, Y. (2009). *72 Perguntas frequentes sobre orçamento participativo* (1st ed.). <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kbPqpSGsbisJ:mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx%3Fnr%3D3524%26alt%3D1+%&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt>
- Cabannes, Y., & Baierle, S. (2004). Financiamento local e orçamento participativo. *Seminário de Lançamento Da Rede URB-AL n.º 9*,.
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2015). *International development the democratic contribution of participatory budgeting*. 15–168. <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/home.aspx>
- Campos, H. de. (1983). *Estatística experimental não-paramétrica* (4th ed.). ESALQ. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=JUUJUY.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn>

=001371

- Cho, C. H., Jérôme, T., & Maurice, J. (2021). "Whatever it takes": first budgetary responses to the COVID-19 pandemic in France. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29(6), 12–23. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0126>
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Conover, W. J. (1999). *Practical nonparametric statistics* (3rd ed.). Wiley. <https://library.lol/main/BD9C08D7983A16854936E94119F77869>
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2016). *Métodos de Pesquisa em Administração* (12th ed.). McGraw Hill Brasil. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=3wdDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Métodos+de+pesquisa+em+administração&ots=X6mHyQ4d9y&sig=RhzNrlI5EbUBbgeekbuxkUxlz3Q#v=onepage&q=Métodos de pesquisa em administração&f=false>
- Costa, C. A. S. (2014). *Mecanismos de Participação Cívica: Orçamento Participativo*. Minho.
- Costa, D. (2012). A Recolha de Dados: técnicas utilizadas. In H. C. Silvestre & J. F. Araújo (Eds.), *Metodologia para a Investigação Social* (pp. 141–170). Escolar Editora.
- Costa, H., Canto, F. L. do, & Pinto, A. L. (2020). Google Scholar Metrics e a proposta do novo Qualis: impacto dos periódicos brasileiros de Ciência da Informação. *Informação & Sociedade: Estudos*, 30(1), 1–16. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1809-4783.2020v30n1.50676>
- Crespo, J. L. M. (2013). *Governança e território. instrumentos, métodos e técnicas de gestão na área metropolitana de Lisboa* [Lisboa]. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/11754>
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3rd ed.). Artmed.
- Curado, M. A. S., Teles, J., & Marôco, J. (2014). Analysis of variables that are not directly observable: influence on decision-making during the research process. *Revista Da Escola de Enfermagem Da USP*, 48(1), 146–152. <https://doi.org/10.1590/S0080-623420140000100019>
- Dabla-Norris, E. (2006). The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies*, 48(1), 100–131. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ces.8100063>
- de Grazia, G., & Torres, A. C. R. (2003). *Experiências de orçamento participativo no Brasil – período de 1997 a 2000*. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2002v4n1-2p147>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering.

- Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dias, N. (2008a). *Orçamento Participativo Animação Cidadã para a Participação Política* (p. 60). Lisboa - Associação In Loco. [http://portugalparticipa.pt/upload\\_folder/table\\_data/5a041e34-442d-48e2-a47f-82db630a5701/files/OP\\_Animação\\_cidadã.pdf](http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/5a041e34-442d-48e2-a47f-82db630a5701/files/OP_Animação_cidadã.pdf)
- Dias, N. (2008b). Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. *E-Cadernos CES*, 01. <https://doi.org/10.4000/eces.149>
- Dias, N. (2013). Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. In N. Dias (Ed.), *Lisboa: In Loco* (pp. 16–19). [http://www.in-loco.pt/upload\\_folder/files/OP\\_25\\_Anos\\_-\\_1\\_a\\_15.pdf](http://www.in-loco.pt/upload_folder/files/OP_25_Anos_-_1_a_15.pdf)
- Dias, N., & Allegretti, G. (2009). Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades - Comunidades e Territórios*, 59–78. <https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.jun2009.018.art04>
- Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *The participatory budgeting world atlas* (Epopéia-). <https://www.oficina.org.pt/atlas.html#>
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., Lacerda, R. T. de O., & Tasca, J. E. (2010). *Processo de análise bibliométrica. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI*.
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Pinto, H. de M. (2013). Processo de investigação e análise bibliométrica: avaliação da qualidade dos serviços bancários. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(3), 325–349. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552013000300005>
- Falanga, R., & Ferrão, J. (2021). The evaluation of citizen participation in policymaking: Insights from Portugal. *Evaluation and Program Planning*, 84, 101895. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101895>
- Falanga, R., & Lüchmann, L. H. H. (2019). Participatory budgets in Brazil and Portugal: comparing patterns of dissemination. *Policy Studies*, 41(6), 1–20. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1577373>
- Falanga, R., Lüchmann, L. H. H., Nicoletti, A., & Domingos, H. C. (2020). Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success. *Journal of Civil Society*, 16(3), 273–293. <https://doi.org/10.1080/17448689.2020.1788246>
- Fedozzi, L. J., & Lima, K. C. (2013). Os Orçamentos Participativos no Brasil. In N. Dias (Ed.), *Esperança Democrática. 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo* (pp. 151–162).
- Fernandes, M. L. (2017). *Proposta de um modelo de avaliação do desempenho da gestão de energia em Instituições de Ensino Superior (IES)*. <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3041>



- Fernandes, V., & Salviano, L. R. (2016). *Indicadores JCR , SNIP , SJR e Google Scholar Comparando os indicadores*. Utfpr.Edu.Br. [http://www.utfpr.edu.br/documentos/pesquisa-e-pos-graduacao/proppg/pesquisa/indicadores-google\\_jcr\\_snip\\_sjr.pdf](http://www.utfpr.edu.br/documentos/pesquisa-e-pos-graduacao/proppg/pesquisa/indicadores-google_jcr_snip_sjr.pdf)
- Ferrão, J. (2010). Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, 17, 129–139. [http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20098/1/ICS\\_JFerrao\\_Governanca\\_ARN.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20098/1/ICS_JFerrao_Governanca_ARN.pdf)
- Fonseca, J. J. S. da. (2002). *Metodologia da Pesquisa Científica*.
- Frank, K. I. (2006). The Potential of Youth Participation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 20(4), 351–371. <https://doi.org/10.1177/0885412205286016>
- Franzke, J., & Kleger, H. (2009a). *Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007*. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=jg9mpMdZvBgC&oi=fnd&pg=PA7&dq=%22Zusammenfassende+Thesen,%22+in+Bürgerhaushalt+ohne+Bürger%3F+Analyse+der+Ergebnisse+einer+Einwohnerbefragung+in+der+Stadt+Potsdam+im+Frühjahr&ots=FkcDL0gWPY&sig=ELpVMFYVS\\_J](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=jg9mpMdZvBgC&oi=fnd&pg=PA7&dq=%22Zusammenfassende+Thesen,%22+in+Bürgerhaushalt+ohne+Bürger%3F+Analyse+der+Ergebnisse+einer+Einwohnerbefragung+in+der+Stadt+Potsdam+im+Frühjahr&ots=FkcDL0gWPY&sig=ELpVMFYVS_J)
- Franzke, J., & Kleger, H. (2009b). Zusammenfassende Thesen. In *Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007*. (pp. 9–16). <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=jg9mpMdZvBgC&oi=fnd&pg=PA7&dq=Zusammenfassende+Thesen+in+Bürgerhaushalt+ohne+Bürger%3F+Analyse+der+Ergebnisse+einer+Einwohnerbefragung+in+der+Stadt+Potsdam+im+Frühjahr+2007&ots=FkcyK8cQS0&sig=j9-RmQFVSZCeT>
- Garcia, A. C. B., Pinto, F. B., & Ferraz, I. N. (2005). Electronic participatory budgeting (e-PPB): increasing people participation in the decision-making process. *International Journal of Web Based Communities*, 1(4), 504. <https://doi.org/10.1504/IJWBC.2005.008114>
- GECD, G. de E. sobre a C. D. (1999). *Revista Idéias - Dossiê: Os movimentos Sociais e a Construção Democrática - Ano 5(2)/6(1)*. Ideias.
- Geissel, B., & Newton, K. (2012). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* (B. Geissel & K. Newton (eds.)). Routledge.
- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (2009). *Métodos de pesquisa* (1st ed.). UFRGS.
- Gil, A. C. (2002). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (4th ed.). Atlas.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6ª). Atlas.
- Gilman, H. R. (2016). Democracy reinvented: Participatory Budgeting and civic innovation in America. In *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Brookings Institution Press. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=x4rQDAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Democracy+Reinvented.+Participatory>

+Budgeting+and+Civic+Innovation+in+America.+Washington,+2016&ots=RH5GCBYUa4&sig=eM3BAzOBPgQK2lkce8p-CocNdgE#v=onepage&q=Democracy Reinvented

- Gohn, M. D. G. (2011). Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. *Política & Sociedade*, 10(18). <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2011v10n18p233>
- Guerrero-Bote, V. P., & Moya-Anegón, F. (2012). A further step forward in measuring journals' scientific prestige: The SJR2 indicator. *Journal of Informetrics*, 6(4), 674–688. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2012.07.001>
- Gurgel, C. A. (2013). Participação Social como Mecanismo à (re) Construção da Democracia: Juntos, Portugal e Brasil. O orçamento participativo como instrumento viabilizador das transformações urbanas numa democracia. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 26, 67–88. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories>
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Jürgen Habermas. The MIT Press.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2009). *Multivariate Data Analysis* (7th ed.). Prentice Hall. <http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=6622c2a3dd14d99a77e0483c80a7be6d>
- Hartog, M., & Bakker, K. (2018). Participatory budgeting in public administrations: Barriers and opportunities for a transparent government. In R. A.C. & B.-L. R. (Eds.), *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG* (Vols. 2018-October, pp. 317–320). Academic Conferences Limited. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85059257501&partnerID=40&md5=dc14667066631f640c0f19887a1e31e2>
- Harzing, A. W. (2016). *Publish or Perish*. Resources. <https://harzing.com/resources/publish-or-perish>
- Hayduk, R., Hackett, K., Folla, D. T., & Tamashiro Folla, D. (2017). Immigrant Engagement in Participatory Budgeting in New York City. *NEW POLITICAL SCIENCE*, 39(1), 76–94. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1278855>
- Herzberg, C. (2001). *Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: der Bürgerhaushalt von Porto Alegre*. Münster. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=6ndHIN-aVT0c&oi=fnd&pg=PR4&dq=Wie+partizipative+Demokratie+zu+politisch-administrativen+Verbesserungen+föhren+kann:+der+Bürgerhaushalt+von+Porto+Alegre&ots=2qJmiwlzI9&sig=fxNkuVmo0z6u6-Y-96CiFAjzATI>
- Hirsch, J. E. (2005). An index to quantify an individual's scientific research output. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 102(46), 16569–16572.

<https://doi.org/10.1073/pnas.0507655102>

Hirsch, J. E. (2007). Does the h index have predictive power? *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(49), 19193–19198. <https://doi.org/10.1073/pnas.0707962104>

Hirsch, J. E. (2010). An index to quantify an individual's scientific research output that takes into account the effect of multiple coauthorship. *Scientometrics*, 85(3), 741–754. <https://doi.org/10.1007/s11192-010-0193-9>

Holtkamp, L. (2008). Bürgerhaushalt. In N. Kersting (Ed.), *Politische Beteiligung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91071-0>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hora, H. R. M. da, Monteiro, G. T. R., & Arica, J. (2010). Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um Estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. *Produto & Produção*, 11(2), 85–103. <https://doi.org/10.22456/1983-8026.9321>

Hordijk, M. (2005). Participatory governance in Peru: exercising citizenship. *Environment and Urbanization*, 17(1), 219–236. <https://doi.org/10.1177/095624780501700111>

IBGE, I. B. de G. e E. (2021). *Portal Cidades - Panorama*. Portal Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>

IPB, I. P. de B. (2021). *Perfil do programa de estudos*. Administração Autárquica - Perfil Do Programa de Estudos. [http://portal3.ipb.pt/index.php/pt/guiaects/cursos/mestrados/curso?cod\\_escola=3045&cod\\_curso=5047](http://portal3.ipb.pt/index.php/pt/guiaects/cursos/mestrados/curso?cod_escola=3045&cod_curso=5047)

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>

Johansson, F., Henriksson, G., & Akerman, J. (2017). Parking Benefit Districts – The transferability of a measure to reduce car dependency to a European context. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 56, 129–140. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2017.08.004>

Kamrowska-Zaluska, D. (2016). Participatory Budgeting in Poland - Missing Link in Urban Regeneration Process. *Procedia Engineering*, 161, 1996–2000. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.08.792>

Kersbergen, K. Van, & Waarden, F. Van. (2004). Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), 143–171.

<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>

- Kersting, N. (2016). Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation –Die Sicht der Ratsmitglieder. In M. Glaab (Ed.), *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger* (pp. 91–110). Springer Fachmedien Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_6)
- Kim, S., & Schachter, H. (2013). Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea. *Public Performance and Management Review*, 36(3), 456–471. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360304>
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122006000300008>
- Klages, H., & Daramus, C. (2007). *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg: Partizipative Haushaltsplanung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin*. Speyer. <https://dopus.uni-speyer.de/files/513/FB-249.pdf>
- Kline, P. (1999). *The Handbook of psychological testing* (2nd ed.). Routledge. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Im2RxaKaok8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=The+handbook+of+psychological+testing&ots=BP3HCeUg\\_n&sig=tF5SyKUgJC0y3gEgDAN3QezMixM](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=Im2RxaKaok8C&oi=fnd&pg=PA1&dq=The+handbook+of+psychological+testing&ots=BP3HCeUg_n&sig=tF5SyKUgJC0y3gEgDAN3QezMixM)
- Krenjova, J., & Raudla, R. (2013). Participatory budgeting at the local level: Challenges and opportunities for new democracies. *Halduskultuur*, 14(1), 18–46.
- Kudlacz, M., & Zhebchuk, R. (2019). Participatory budget in metropolies as instrument of direct democracy in public management: experience of Poland and Ukraine. *Zarządzanie Publiczne*, 49(3(49)/2019), 63–76. <https://doi.org/10.15678/ZP.2019.49.3.05>
- Kulasegarah, J., & Fenton, J. E. (2010). Comparison of the h index with standard bibliometric indicators to rank influential otolaryngologists in Europe and North America. *European Archives of Oto-Rhino-Laryngology*, 267(3), 455–458. <https://doi.org/10.1007/s00405-009-1009-5>
- Lacerda, R. T. de O., Ensslin, L., & Ensslin, S. R. (2012). Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho. *Gestão & Produção*, 19(1), 59–78. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2012000100005>
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. — *Olivia Neta* (5th ed.). Atlas. [http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india/view](http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india/view)
- Landis, J. R., & Koch, G. G. (1977). The Measurement of Observer Agreement for Categorical

- Data. *Biometrics*, 33(1), 159. <https://doi.org/10.2307/2529310>
- Lima, T. C. S. de, & Mioto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, 10(spe), 37–45. <https://doi.org/10.1590/s1414-49802007000300004>
- Linhares, J. E., Pessa, S. L. R., Bortoluzzi, S. C., & Luz, R. P. da. (2019). Capacidade para o trabalho e envelhecimento funcional: análise Sistêmica da Literatura utilizando o PROKNOW-C (Knowledge Development Process - Constructivist). *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(1), 53–66. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018241.00112017>
- Lüchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre* [UNICAMP]. <http://en.scientificcommons.org/50623726>
- Lüchmann, L. H. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, 21(52), 87–97. <https://doi.org/10.1590/s0103-49792008000100007>
- Lüchmann, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), 167. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>
- Lucian, R. (2016). Protocolos para Análises Estatísticas: uma revisão teórica das principais decisões em métodos quantitativos. *Veredas Favip - Revista Eletrônica de Ciências*, 8(2), 131–145. <http://blog.devrybrasil.edu.br/ojs/index.php/veredas1/article/view/304>
- Madej, M. (2019). Participatory Budgeting in the Major Cities in Poland – Case Study of 2018 Editions. *Politics in Central Europe*, 15(2), 257–277. <https://doi.org/10.2478/pce-2019-0017>
- Magalhães, J. C. (2007). Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *Dinâmica Dos Municípios. Brasília: IPEA*, 15–52. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1\\_30.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf)
- Marafon, A. D., Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Lacerda, R. T. (2012). Revisão Sistêmica da Literatura Internacional sobre Avaliação de Desempenho na Gestão de P&D. *Revista Gestão Industrial*, 8(3). <https://doi.org/10.3895/S1808-04482012000300001>
- Märker, O., & Nitschke, U. (2008). Bürgerhaushalt als Rahmen einer Beteiligungskultur. In *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten* (pp. 129–142). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-8350-5584-1\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-8350-5584-1_10)
- Marôco. (2009). Avaliação das qualidades psicométricas de uma escala. *Manuscripto*.
- Marôco, J. (2018). *Análise Estatística com o SPSS Statistics* (7th ed.). Report Number. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=Ki5gDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Análise+Estatística+com+o+SPSS+Statistics.+7ª+edição&ots=zNqqqAF8fL&sig=u1Dn6nC-7Ijf8F2FQ-pofqz1cE>

- Marquetti, A. (2005). *The characteristics of the Brazilian cities with Participatory Budgeting*.
- Marshall, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Zahar.
- Martín-Martín, A., Orduna-Malea, E., & López-Cózar, E. D. (2018). Coverage of highly-cited documents in Google Scholar, Web of Science, and Scopus: a multidisciplinary comparison. *Scientometrics*, 116(3), 2175–2188. <https://doi.org/10.1007/s11192-018-2820-9>
- McNulty, S. L. (2015). Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1429–1443. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1010155>
- Mendes, S. M. (2012). Teorias, Hipóteses e a Revisão de Literatura. In H. C. Silvestre & J. F. Araújo (Eds.), *Metodologia para a Investigação Social* (pp. 79–101). Escolar Editora.
- Mezadri, F. (2014). A dimensão estratégico-política como possibilidade de ampliação das análises das experiências do Orçamento Participativo. *Em Tese*, 1–23. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2014v11n2p1>
- Mill, J. S. (1973). *Os Pensadores*. Abril Cultural.
- Montgomery, D. C., Runger, G. C., & Calado, V. (2009). *Estatística Aplicada E Probabilidade Para Engenheiros*. Grupo Gen-LTC.
- Morettin, P. A., & Bussab, W. O. (2017). *Estatística básica* (9th ed.). Saraiva Educação SA.
- Nebot, C. P. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *Revista de Gestão e Secretariado*, 9(1), 265–292. <https://doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687>
- Neves, C., Augusto, C., & Terra, A. L. (2020). Questionários online: análise comparativa de ferramentas para a criação e aplicação de e-surveys. *AtoZ: Novas Práticas Em Informação e Conhecimento*, 9(2), 69–78. <https://doi.org/10.5380/ATOZ.V9I2.75826>
- Newton, K. (2012). Curing the democratic malaise with democratic innovations. In B. Geissel & K. Newton (Eds.), *Evaluating Democratic Innovations: curing the democratic malaise?* (pp. 3–20). Routledge.
- Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=t2rvJzCBwkoC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Critical+Citizens:+Global+Support+for+Democratic+Government&ots=K3Y2Y4HiHw&sig=ebW-NA7fal9Le9qbz0xXMSN-e8A>
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- O'Hagan, A., MacRae, C., O'Connor, C. H., Teedon, P., Hill O'Connor, C., & Teedon, P. (2019). Participatory budgeting, community engagement and impact on public services in Scotland. *Public Money and Management*, 40(6), 446–456.

<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1678250>

- Oliveira, T. M. de, & Amaral, L. (2017). Políticas Públicas em Ciência e Tecnologia no Brasil: desafios e propostas para utilização de indicadores na avaliação. In R. Mugnaini, A. Fujino, & N. Y. Kobashi (Eds.), *Bibliometria e cientometria no Brasil: infraestrutura para avaliação da pesquisa científica na era do Big Data* (21st ed., pp. 157–187). Universidade de São Paulo. Escola de Comunicações e Artes. <https://doi.org/10.11606/9788572051705>
- Osborne, S. P. (2006, September). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pereira, M. G., & Galvão, T. F. (2014). Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 23(2), 369–371. <https://doi.org/10.5123/s1679-49742014000200019>
- Peters, B. G. (1998). *Comparative politics: theory and methods*. New York University Press.
- Pires, A. D. S., Reategui, E. B., França, A. C. X., Bettinger, E., & Franco, S. R. K. (2020). Implicações do sistema de classificação de periódicos Qualis em práticas de publicação no Brasil entre 2007 e 2016. *Education Policy Analysis Archives*, 28, 25. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4353>
- Poplawski, M. (2020). COVID-19 and Direct Contact-Free Democracy - Experiences from Poland. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 58(6), 603–614. <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.06.49>
- PORDATA. (2021). *Portal Base de Dados de Portugal Contemporâneo. Taxa de abstenção nas eleições para as Autarquias Locais*. Portal Base de Dados de Portugal Contemporâneo, Organizada Pela FFMS, Fundação Francisco Manuel Dos Santos. <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+abstenção+nas+eleições+para+as+Autarquias+Locais-2210>
- Portugal. (2021a). *Portal Governo da República Portuguesa - Dados sobre Portugal*. Governo Da República Portuguesa. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/portugal/sobre-portugal>
- Portugal, S. de E. e F. (SEF). (2021b). *Relatório de imigração Fronteiras e Asilo 2020*. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA). <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nID=92>
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. In *Novo Hamburgo: Feevale*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Rachelis, R. (2000). Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*, 1–17.
- RBOP. (2016). *Rede Brasileira de Orçamento Participativo*. Conferência Internacional Portugal Participa Lisboa, Portugal –12 de Abril de 2016.

- [http://portugalparticipa.pt/upload\\_folder/table\\_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-511adaf22a61/files/Apresentação da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.pdf](http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-511adaf22a61/files/Apresentação da Rede Brasileira de Orçamento Participativo.pdf)
- Rebora, G., & Turri, M. (2013). The UK and Italian research assessment exercises face to face. *Research Policy*, 42(9), 1657–1666. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.06.009>
- Revelle, W. (2021). Procedures for psychological, psychometric, and personality. In *R Package, Version 2.1.3*. <https://cran.r-project.org/web/packages/psych/psych.pdf>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rodrigues, M. A. V. (2012). Tratamento e Análise de Dados. In H. C. Silvestre & J. F. Araújo (Eds.), *Metodologia para a Investigação Social* (pp. 171–210). Escolar Editora.
- Rodrigues, M. Â. V., & Araújo, J. F. F. E. de. (2005). *A nova gestão pública na governação local*. 12.
- Roeder, E. (2010). *Der Bürgerhaushalt in Rosario (Argentinien): Ein Beitrag zur Demokratisierung der lokalen Ebene*. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=kSDIKuuEOUkC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Der+Bürgerhaushalt+in+Rosario+\(Argentinien\).+Ein+Beitrag+zur+Demokratisierung+der+lokalen+Ebene&ots=wjFcj1PPmg&sig=3U4iilZTVaW0bQbvsuEDHvQOECbs](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=kSDIKuuEOUkC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Der+Bürgerhaushalt+in+Rosario+(Argentinien).+Ein+Beitrag+zur+Demokratisierung+der+lokalen+Ebene&ots=wjFcj1PPmg&sig=3U4iilZTVaW0bQbvsuEDHvQOECbs)
- Romão, W. de M. (2011). Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. In *Sociologia*. Universidade de São Paulo.
- Rossmann, D., & Shanahan, E. A. (2012). Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. *Public Administration Review*, 72(1), 56–66. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02480.x>
- Royo, S., Yetano, A., & Acerete, B. (2011). Citizen Participation in German and Spanish Local Governments: A Comparative Study. *International Journal of Public Administration*, 34(3), 139–150. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.533070>
- Santos, B. de S. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics Society*. <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>
- Santos, M., Batel, S., & Gonçalves, M. E. (2018). Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. *Psicologia & Sociedade*, 30. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30165726>
- Scherer, S., & Wimmer, M. A. (2014). Trust in e-participation: Literature review and emerging research needs. *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 2014-Janua*, 61–70. <https://doi.org/10.1145/2691195.2691237>
- Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) Governança Pública* (1st ed.). Escola Nacional de Administração



- Pública (Enap). [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10\\_Livro\\_A%28Nova%29 Governança Pública.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%28Nova%29%20Governan%77a%20P%20blica.pdf)
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Rocke, A. (2012). *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite  cooperação global*. Engagement Global GmbH. [www.engagement-global.de](http://www.engagement-global.de)
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Rocke, A. (2008). From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting 1. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Rocke, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), 70–116. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004>
- Sintomer, Y., Rocke, A., & Herzberg, C. (2010). *Der Bürgerhaushalt in Europa - eine realistische Utopie?: Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*. Springer-Verlag. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-531-92176-1.pdf>
- Sousa, L. de, & Maia, J. (2017). Participação eleitoral e candidaturas independentes nas eleições autrquicas. *Portugal Social Em Mudana-Retratos Municipais*, 9–19. <http://hdl.handle.net/10451/29173>
- Spada, P. (2012). *Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012*. <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Su, C. (2017a). Beyond Inclusion: Critical Race Theory and Participatory Budgeting. *New Political Science*, 39(1), 126–142. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1278858>
- Su, C. (2017b). From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy. *New Political Science*, 39(1), 67–75. <https://doi.org/10.1080/07393148.2017.1278854>
- Talpin, J. (2011). Schools of democracy : how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. In *Schools of Democracy*. ECPR Press. <https://doi.org/10.7591/9781501729911>
- Talpin, J. (2012). When democratic innovations let the people decide: An evaluation of co-governance experiments. In *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (pp. 184–206). <https://doi.org/10.4324/9780203155196>
- Tasca, J. E., Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Alves, M. B. M. (2010). An approach for selecting a theoretical framework for the evaluation of training programs. *Journal of European Industrial Training*, 34(7), 631–655. <https://doi.org/10.1108/03090591011070761/FULL/HTML>

- Thomaz, P. G., Assad, R. S., & Moreira, L. F. P. (2011). Uso do Fator de impacto e do índice H para avaliar pesquisadores e publicações. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, 96(2), 90–93. <https://doi.org/10.1590/s0066-782x2011000200001>
- Torcal, M., & Montero, J. R. (2006). Political disaffection in contemporary democracies: Social capital, institutions and politics. In *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. <https://doi.org/10.4324/9780203086186>
- Touchton, M., & Wampler, B. (2014). Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, 47(10), 1442–1469. <https://doi.org/10.1177/0010414013512601>
- Trincão, A. M. M. (2012). *Mecanismos de participação política e a qualidade da democracia nos Municípios Portugueses* [Minho]. <http://hdl.handle.net/1822/23485>
- Triviños, A. (2009). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o Marxismo* (5th ed., Vol. 1). Atlas.
- Tsobanoglou, G., & Harms, H. (2018). Citizen's Participation and the Crisis of Representation in Europe. Models of Citizen Participation and the Quest for Local Democracy. In *Socio-Economic Sustainability, Regional Development and Spatial Planning: European and International Dimensions & Perspectives* (Vol. 8, Issue 2, pp. 47–60).
- UTFPR, U. T. F. do P. (2021). *Área de concentração*. Sobre o Programa de Pós-Graduação Em Planejamento e Governança Pública. <http://portal.utfpr.edu.br/cursos/coordenacoes/stricto-sensu/pgp/sobre>
- Vidal, J. P. (2020). Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva la configuración administración-Estado. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(4), 924–935. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200098>
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State Univ Pr.
- Wampler, B. (2010). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Penn State University Press.
- Wilkinson, C., Briggs, J., Salt, K., Vines, J., & Flynn, E. (2019). In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance. *Local Government Studies*, 45(6), 1001–1020. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606798>
- Zeldin, S., Camino, L., & Calvert, M. (2007). Toward an understanding of youth in community governance: Policy priorities and research directions. *Análise Psicológica*, 25(1), 77–95. <https://doi.org/10.14417/AP.431>
- Zepic, R., Dapp, M., & Krcmar, H. (2017a). Participatory Budgeting without Participants: Identifying Barriers on Accessibility and Usage of German Participatory Budgeting. In E. N.

& P. P. (Eds.), *2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)* (pp. 26–35). IEEE. <https://doi.org/10.1109/CeDEM.2017.24>

Zepic, R., Dapp, M., & Krcmar, H. (2017b). Reasons for low participation in German participatory budgeting: A public administration perspective. In D. R. J.C. & V. B. J. (Eds.), *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG: Vol. Part F1294* (pp. 262–269). Academic Conferences Limited. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85028472775&partnerID=40&md5=72f8c8449e46f26936eaf154aaa0fb89>

## Legislação

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Dispõe sobre a ampliação dos mecanismos de participação, reconheceu a soberania popular, tanto por meio de iniciativas populares quanto pelo voto, discorre sobre a participação das associações cívicas nos governos locais.

**Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993** – Dispõe sobre o conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos.

**Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

**Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** - Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações

**Constituição da República Portuguesa 1976** - Dispõe sobre a participação cívica, trata do direito de expressão e informação, do direito de petição ou de ação popular, e da participação política dos cidadãos.

**Código do Procedimento Administrativo Novo 2015** - Dispõe sobre o princípio da participação, no qual os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares e de associações.

## **Apêndices**

### **Apêndice A – Inquérito por questionário on-line dirigido aos agentes públicos dos municípios paranaenses e portugueses**

## Pesquisa por questionário on-line – Barreiras ao Orçamento Participativo

### Apresentação

O presente questionário é parte integrante de uma Dissertação de Mestrado, do Programa de Dupla Diplomação da Escola de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Dagee-UTFPR) e da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança (EsACT-IPB), que tem por objetivo identificar a percepção da Administração Local sobre as barreiras que afetam o processo de Orçamento Participativo.

A colaboração com a pesquisa é de extrema importância para ampliar o conhecimento em torno do tema. Os pesquisadores garantem o sigilo e o anonimato das informações, preservando a privacidade dos participantes. Todas as informações serão utilizadas exclusivamente para o desenvolvimento da pesquisa e para publicações dos resultados no âmbito acadêmico. Estima-se que o tempo total de preenchimento das respostas é de aproximadamente 6 minutos.

Quaisquer esclarecimentos adicionais poderão ser obtidos por e-mail ([op.brasil.portugal@gmail.com](mailto:op.brasil.portugal@gmail.com)) ou pelo telefone: (41) 9 9999-9999.

## Pesquisa por questionário on-line – Barreiras ao Orçamento Participativo

### Seção – 1 – Perfil do Inquirido

1. Cargo que ocupa no município:

- Cargo político  
 Cargo técnico  
 Outro (especifique)

2. Sexo:

- Feminino  
 Masculino

3. Idade:

\* 4. Número de anos que desempenha funções relacionadas com o Orçamento Participativo:



Pesquisa por questionário on-line – Barreiras ao Orçamento Participativo

Seção – 2 – Informação Sobre o Município

\* 5. Identifique o município:



Pesquisa por questionário on-line – Barreiras ao Orçamento Participativo

Seção – 3 – Barreiras de Acesso

\* 6.

As seguintes afirmações representam **Barreiras de Acesso** ao Orçamento Participativo. Considerando a experiência do(s) processo(s) de Orçamento Participativo implantado(s) no município, indique a frequência com que estas barreiras se manifestaram: (para cada barreira considere uma escala de 4 pontos de frequência, em que 1 é **Nunca Ocorre** e 4 é **Sempre Ocorre**. Deve seleccionar a coluna "N/A" (não aplicável) se considerar que tal afirmação não constitui uma barreira de acesso).

	Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A
i. O orçamento participativo não é oferecido a todos os cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ii. O orçamento participativo não permite a participação e o envolvimento dos cidadãos, disponibilizando apenas informações.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
iii. Os cidadãos desconhecem a oportunidade de participar no orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A
iv. Os cidadãos não têm acesso aos canais de divulgação do orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
v. Atendendo às obrigações familiares e profissionais, os cidadãos consideram o dispêndio de tempo para participar no orçamento participativo muito elevado.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vi. Em comparação com os homens, a participação das mulheres no orçamento participativo é menor.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vii. Existe falta de acesso à internet para participar no orçamento participativo on-line.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
viii. Os idosos participam menos no orçamento participativo devido à falta de acesso à tecnologia (internet, e-mail, entre outros).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ix. O conhecimento de informática necessário para participar num processo de orçamento participativo on-line é insuficiente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
x. Os custos de transporte para participar nas reuniões/sessões presenciais do orçamento participativo são muito elevados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Pesquisa por questionário on-line – Barreiras ao Orçamento Participativo

Seção – 4 – Barreiras de Uso:

\* 7.

As seguintes afirmações representam **Barreiras de Uso** do Orçamento Participativo. Considerando a



experiência do(s) processo(s) de Orçamento Participativo implantado(s) no município, indique a frequência com que estas barreiras se manifestaram: (para cada barreira considere uma escala de 4 pontos de frequência, em que 1 é **Nunca Ocorre** e 4 é **Sempre Ocorre**. Deve selecionar a coluna "N/A" (não aplicável), se considerar que tal afirmação não constitui uma barreira de uso).

	Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A
i. Barreiras linguísticas (dificuldade de falar em grupo, falta de habilidades retóricas) impedem a participação dos cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ii. Os imigrantes não participam do orçamento participativo devido à falta de domínio do português.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
iii. Os imigrantes não participam no orçamento participativo devido a questões de imigração.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
iv. O procedimento ou as regras processuais do orçamento participativo não são claros.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
v. Os cidadãos conhecem de forma insuficiente a problemática municipal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vi. Os cidadãos conhecem de forma insuficiente o orçamento municipal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vii. A complexidade do processo do orçamento participativo leva à desistência dos cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
viii. Os cidadãos nem sempre possuem ideias que possam ser incorporadas no orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ix. Os cidadãos não têm interesse suficiente na participação política.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
x. Os cidadãos mais jovens têm menos interesse na política.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A
xi. Os cidadãos não têm interesse suficiente no orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xii. Os cidadãos não estão interessados nos temas específicos do orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xiii. Os cidadãos estão satisfeitos com a política local.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xiv. Os cidadãos já participam por meio de outras formas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xv. Na ausência de um benefício claro, os cidadãos não manifestam preocupação pessoal ou motivação para participar no orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xvi. A preocupação com a dimensão local dos problemas (como, por exemplo, as condições da rua próxima à área de residência) prejudica a participação dos cidadãos noutros problemas mais abrangentes do município.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xvii. A participação no orçamento participativo não é anónima.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xviii. Em termos monetários o valor (\$) do orçamento participativo é considerado muito reduzido.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xix. A participação no orçamento participativo é entendida como uma forma dos políticos e técnicos transferirem a responsabilidade pelas decisões tomadas para os cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xx. O governo local só implementa as propostas que estejam de acordo com o seu próprio interesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nunca ocorre	Ocorre pouco	Ocorre muito	Sempre ocorre	N/A
xxi. A confiança no governo local é muito baixa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxii. O município não tem implementado os resultados do(s) orçamento(s) participativo(s).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxiii. A implementação dos resultados do orçamento participativo não corresponde às expectativas dos cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxiv. Os cidadãos assumem que as suas propostas de orçamento participativo não serão implementadas pelo município.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxv. A situação financeira do município não permite a implementação das propostas dos cidadãos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxvi. A participação/voto individual no orçamento participativo não é percebida como relevante.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxvii. As dificuldades de escrita impedem a participação no formato on-line do orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxviii. Os cidadãos recusam-se a efetuar o registro obrigatório no sítio da internet do orçamento participativo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
xxix. A preocupação com o fornecimento de dados pessoais impede a participação no orçamento participativo online.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Seção – 5 – Barreiras relacionadas com a pandemia COVID-19

\* 8.

As seguintes afirmações representam possíveis barreiras ao Orçamento Participativo. Tendo presente a conjuntura atual inerente à **Pandemia COVID-19**, indique o seu grau de concordância com estas possíveis barreiras: *(para cada afirmação considere uma escala de 4 pontos de concordância, em que 1 é **Discordo Totalmente** e 4 **Concordo Totalmente**. Deve selecionar a coluna **Não sei**, se considerar não possuir conhecimento para avaliar a afirmação).*

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente	Não sei
i. A pandemia COVID-19 impôs restrições à realização do Orçamento Participativo no município no ano de 2020.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ii. A pandemia COVID-19 alterou a estrutura e a forma de funcionamento do processo de Orçamento Participativo no município no ano de 2020.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
iii. A pandemia COVID-19 provocou o cancelamento do processo de Orçamento Participativo no município no ano de 2020.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
iv. Possíveis restrições à realização do Orçamento Participativo no município decorrentes da pandemia COVID-19 poderão impactar a realização do processo nos próximos anos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Seção – 6 - Síntese do estudo:

9.

Gostaria de acrescentar alguma(s) barreira(s) ao Orçamento Participativo ou aspecto relacionado que não teve oportunidade de expor?

\* 10. Pretende receber por e-mail uma síntese do estudo (gratuito)?

Não

Sim, endereço de e-mail:

## Apêndice B – Relação dos municípios paranaenses e portugueses

### Relação dos municípios paranaenses que integraram o estudo

Municípios paranaenses	População estimada (IBGE/2020)	Data da resposta ao questionário	Cargo que ocupa no município	Sexo	Idade	Número anos que atua com o OP
Nova Laranjeiras	11.507	11/11/20	Cargo técnico	Masculino	50	1
Pinhais	133.490	13/11/20	Cargo técnico	Feminino	36	4
Marmeleiro	14.387	11/11/20	Cargo político	Masculino	30	4
São José dos Pinhais	329.058	11/11/20	Cargo técnico	Feminino	36	4
Curitiba	1.948.626	11/11/20	Cargo técnico	Feminino	50	4
Ouro Verde do Oeste	6.016	9/12/20	Cargo técnico	Masculino	26	6
Toledo	142.645	8/12/20	Cargo político	Masculino	47	12
Matelândia	18.107	19/11/20	Cargo técnico	Masculino	40	15

### Relação dos municípios portugueses que integraram o estudo

(continua)

Municípios Portugueses	População residente (PORDATA /2020)	Data da resposta ao questionário	Cargo que ocupa no município	Sexo	Idade	Número anos de atuação com OP
Águeda	47127	14/12/2020	Cargo técnico	Feminino		5
Albufeira	40047	17/12/2020	Cargo técnico	Feminino	34	3
Alcochete	18410	04/03/2021	Cargo técnico	Feminino	39	15
Alfândega da Fé	4845	23/02/2021	Cargo técnico	Feminino	39	4
Alvaiázere	7048	17/02/2021	Cargo político	Masculino	36	6
Amadora	175354	04/12/2020	Cargo técnico			10
Amarante	55171	01/03/2021	Cargo técnico	Feminino	39	6
Anadia	28345	18/12/2020	Cargo político	Masculino	45	3
Angra do Heroísmo	35029	10/12/2020	Cargo técnico	Feminino	41	1
Ansião	12773	29/03/2021	Cargo político	Masculino		1
Arruda dos Vinhos	14170	24/02/2021	Cargo técnico	Feminino	50	7
Barcelos	119563	02/12/2020	Cargo político	Masculino	48	2
Braga	181847	23/02/2021	Cargo político	Feminino	38	3
Bragança	34681	14/12/2020	Cargo técnico	Feminino	38	6
Cabeceiras de Basto	16364	23/03/2021	Cargo técnico	Masculino	41	2
Caldas da Rainha	51727	09/03/2021	Cargo político	Feminino	54	3
Carregal do Sal	9656	16/02/2021	Cargo político	Masculino	54	6
Cascais	208514	04/12/2020	Cargo técnico	Feminino	44	7
Chaves	40672	11/03/2021	Cargo técnico	Feminino	44	7
Coimbra	136964	02/12/2020	Cargo político	Feminino	33	3

**Relação dos municípios portugueses que integraram o estudo**

(continuação)

Municípios Portugueses	População residente (PORDATA /2020)	Data da resposta ao questionário	Cargo que ocupa no município	Sexo	Idade	Número anos de atuação com OP
Espinho	30418	23/02/2021	Cargo técnico	Feminino	52	5
Fafe	49945	02/12/2020	Cargo político	Masculino	39	7
Faro	61749	14/12/2020	Cargo técnico	Feminino	41	1
Fornos de Algodres	4888	22/02/2021	Cargo político	Masculino	37	7
Funchal	108053	22/02/2021	Cargo técnico	Feminino	54	2
Fundão	28200	10/12/2020	Cargo técnico	Feminino	41	7
Guarda	40994	23/02/2021	Cargo técnico	Feminino	50	6
Guimarães	156310	03/12/2020	Cargo político	Masculino	42	7
Lagoa-Acores	14666	04/03/2021	Cargo técnico	Masculino	40	5
Lagoa-Algarve	22750	24/02/2021	Cargo político	Feminino	47	3
Lagos	30720	04/12/2020	Cargo técnico	Feminino	49	4
Leiria	125977	11/12/2020	Cargo político	Masculino	36	2
Lisboa	2807525	01/03/2021	Cargo técnico	Feminino	61	8
Loulé	69192	02/12/2020	Cargo técnico	Masculino	44	7
Lourinhã	25657	22/02/2021	Cargo técnico	Masculino	29	6
Lousã	17331	02/12/2020	Cargo técnico	Feminino	46	5
Lousada	47300	09/12/2020	Cargo político	Feminino	42	2
Marco de Canaveses	52966	10/12/2020	Cargo político	Masculino	45	8
Marinha Grande	38700	03/03/2021	Cargo político	Masculino	46	5
Mealhada	20255	11/12/2020	Cargo político	Feminino	40	7
Mértola	6840	16/12/2020	Cargo técnico	Masculino		1
Mesão Frio	4234	18/02/2021	Cargo técnico	Masculino	44	3
Mirandela	22962	29/10/2020	Cargo técnico	Feminino	55	1
Mondim de Basto	7313	16/02/2021	Cargo político	Masculino	37	3
Nazaré	14610	17/02/2021	Cargo político	Masculino	43	5
Odemira	25704	15/12/2020	Cargo político	Masculino	37	3
Odivelas	151012	23/02/2021	Cargo técnico	Feminino	42	12
Oeiras	172556	23/12/2020	Cargo técnico	Feminino	34	2
Oliveira do Bairro	23443	10/02/2021	Cargo técnico	Masculino	49	2
Ovar	54919	16/12/2020	Cargo técnico	Masculino	28	1
Penafiel	71434	04/03/2021	Cargo técnico	Masculino	38	3
Penela	5734	02/12/2020	Cargo técnico	Masculino	36	7
Peniche	27205	24/02/2021	Cargo político	Feminino	41	3
Pombal	54201	04/12/2020	Cargo político	Masculino	53	1
Ponta Delgada	68768	04/12/2020	Cargo técnico	Feminino	42	6
Porto de Mós	24010	03/12/2020	Cargo político	Masculino	31	3
Póvoa de Varzim	62999	07/12/2020	Cargo técnico	Masculino	40	6
Redondo	6842	18/06/2021	Cargo técnico	Feminino	43	4
Reguengos de Monsaraz	10625	04/12/2020	Cargo técnico	Feminino	47	4
Ribeira Brava	12889	17/02/2021	Cargo político	Masculino	34	2
Sabugal	11914	22/03/2021	Cargo técnico	Feminino	46	4
São João da Madeira	21625	16/02/2021	Cargo técnico	Masculino	55	3

### Relação dos municípios portugueses que integraram o estudo

(continuação)

Municípios Portugueses	População residente (PORDATA /2020)	Data da resposta do questionário	Cargo que ocupa no município	Sexo	Idade	Número anos de atuação com OP
São Roque do Pico	3361	18/02/2021	Cargo técnico	Feminino	29	3
Sever	12000	03/03/2021	Cargo técnico	Feminino	51	4
Tábua	11855	03/12/2020	Cargo político	Masculino	38	10
Tavira	25624	28/12/2020	Cargo técnico	Feminino	55	3
Tomar	39085	22/02/2021	Cargo técnico	Masculino	43	6
Torres Novas	36056	19/03/2021	Cargo político	Feminino	39	4
Torres Vedras	79201	04/12/2020	Cargo técnico	Feminino	47	5
Trofa	38642	25/02/2021	Cargo técnico	Masculino	38	10
Valongo	95123	07/12/2020	Cargo técnico	Feminino	45	7
Vendas Novas	11804	03/12/2020	Cargo político	Feminino	33	6
Vila do Bispo	5216	02/12/2020	Cargo técnico	Masculino	48	4
Vila do Porto	5663	04/12/2020	Cargo político	Feminino	29	3
Vila Franca de Xira	139110	10/12/2020	Cargo técnico	Masculino	46	4
Vila Nova de Foz Côa	6984	23/02/2021	Cargo técnico	Feminino	51	15
Vila Nova de poiares	7141	03/12/2020	Cargo técnico	Feminino	48	3
Vila Pouca de Aguiar	12726	15/12/2020	Cargo técnico	Feminino	40	5