

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULIA DELGADO BARBOZA

DESENHO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO HÍBRIDA NA GESTÃO
PÚBLICA MUNICIPAL

VOLTA REDONDA
2022

JULIA DELGADO BARBOZA

**DESENHO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO HÍBRIDA NA GESTÃO
PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientadora: Prof^ª. Dra. Thais Soares Kronemberger
Coorientador: Prof. Dr. Julio Cesar Andrade de Abreu

Volta Redonda, RJ
2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

B238d Barboza, Julia Delgado
Desenho Institucional do Orçamento Participativo: Uma
Análise da Efetividade da Participação Híbrida na Gestão
Pública Municipal / Julia Delgado Barboza ; Thais Soares
Kronemberger, orientadora ; Julio Cesar Andrade de Abreu,
coorientador. Volta Redonda, 2022.
155 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Volta Redonda, 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PGPPD.2022.mp.16061206704>

1. Efetividade Participativa. 2. Orçamento Participativo.
3. Desenho Institucional. 4. Participação Híbrida. 5.
Produção intelectual. I. Kronemberger, Thais Soares,
orientadora. II. Abreu, Julio Cesar Andrade de, coorientador.
III. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. IV. Título.

CDD -

JULIA DELGADO BARBOZA

**DESENHO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO HÍBRIDA NA GESTÃO
PÚBLICA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Aprovada em 23 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Thais Soares Kronemberger – UFF
Orientadora

Prof. Dr. Julio Cesar Andrade de Abreu – UFF
Coorientador

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer – UFF

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira – UFJF

Volta Redonda
2022

RESUMO

A dissertação tem como objetivo geral analisar a efetividade do desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) de Volta Redonda-RJ quanto ao processo participativo híbrido no período 2017-2020. A proposta deste estudo insere-se na temática sobre a efetividade da participação híbrida relacionada à variável de desenho institucional das Institucionalidade Participativas (IPs), em especial, do OP. Nesse sentido, constata-se a existência de diversas experiências participativas no Brasil e pouco conhecimento acumulado sobre seus efeitos (LAVALLE, 2011). Por isso, verifica-se a necessidade de estudos que busquem mostrar os efeitos da participação híbrida nas políticas públicas (AVRITZER, 2011) assumindo o desenho institucional como dimensão de análise. O OP é uma ferramenta participativa com finalidade de dividir o poder decisório entre Estado e sociedade sobre parte do orçamento público (AVRITZER, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). No caso do OP híbrido (OPH) seu surgimento guarda relação com o advento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) na gestão pública e tem a capacidade de modificar as relações entre Estado e sociedade, além de promover a transparência, a accountability e a participação social (SAMPAIO, 2014, 2016). A metodologia da pesquisa, de natureza qualitativa e do tipo exploratório, adotou como método o estudo de caso único sobre o OPH de Volta Redonda-RJ. Utilizou-se a triangulação de técnicas de coleta de dados, que se deu por pesquisas bibliográfica, documental, eletrônica e entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes do Comitê do Orçamento Participativo (COP) do poder público e da sociedade civil. O tratamento de dados foi realizado pela análise de conteúdo, a partir da elaboração de categorias e critérios de análise sobre a efetividade do desenho institucional do OPH. Os resultados indicam que o desenho institucional contribuiu para a efetividade do processo participativo devido à democratização da participação e da tomada de decisão, à composição plural do COP e seu alto grau de organização. Entretanto, não se observou resultados quanto aos fins da política pública relacionados à realização das obras propostas nem quanto à institucionalização do COP e do OP na administração pública municipal.

Palavras-chave: Efetividade Participativa. Orçamento Participativo. Desenho Institucional. Participação Híbrida.

ABSTRACT

The main objective of the dissertation is to analyze the effectiveness of the institutional design of the Participatory Budget (PB) of Volta Redonda-RJ regarding the means of the hybrid participatory process in the period 2017-2020. The proposal of this study is part of the theme on the effectiveness of hybrid participation related to the variable of institutional design of the participative institutions (PIs), especially the PB. In this sense, it is verified the existence of several participatory experiences in Brazil and little accumulated knowledge about its effects (LAVALLE, 2011), so it is verified the need for studies that seek to show the effects of hybrid participation in public policies (AVRITZER, 2011) assuming the institutional design as a dimension of analysis. The PB is a participatory tool with the purpose of dividing decision-making power between the State and society over part of the public budget (AVRITZER, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). And the hybrid PB (HPB) arises with the advent of ICTs in public management and has the capacity to modify the relations between State and society and promote transparency, accountability and social participation (SAMPAIO, 2014, 2016). The research methodology is qualitative and exploratory, adopted as a method the single case study on the HPB of Volta Redonda-RJ. The research strategy used was the triangulation of data collect techniques, which was bibliographic, documentary, electronic research and semi-structured interviews with representatives of the Participatory Budget Committee (PBC) of the public power and civil society. Data processing was performed by content analysis from the elaboration of categories and analysis criteria on the effectiveness of the institutional design of the HPB. The results indicate that there was effectiveness regarding the means the participatory process due to the democratization of participation and decision-making, the plural composition of the PBC and its high degree of organization. However, no results were observed regarding the ends of the public policy related to the realization of the proposed constructions or the institutionalization of the PBC and the PB in the municipal public administration.

Keywords: Participatory Effectiveness. Participatory Budget. Institutional design. Hybrid participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Oito Degraus da Escada da Participação Cidadã, p. 26

Figura 2: Nova Escada da Participação Cidadã, p. 29

Figura 3: Método de Seleção dos Participantes, p. 49

Figura 4: Formas de Comunicação e Decisão, p. 51

Figura 5: Formas de Autoridade e Poder, p. 52

Figura 6: O Cubo Democrático, p. 53

Figura 7: Protocolo de Desenvolvimento da Pesquisa, p. 57

Figura 8: Protocolo para o estudo de caso – visão geral, p. 59

Figura 9: Protocolo para o estudo de caso – questões do estudo de caso, p. 60

Figura 10: Mapa da Cidade de Volta Redonda-RJ, p. 69

Figura 11: Metodologia do Orçamento Participativo Híbrido, p. 76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de Entrevistados, p. 63

Quadro 2 – Eixo, Categorias e Critérios de Análise, p. 66

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Roteiro de entrevistas – Sociedade Civil, p. 154

Anexo 2 – Roteiro de entrevistas – Poder Público, p. 155

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
COMUPPIR	Conselho Municipal de Políticas de Promoção de Igualdade Racial
COP	Comitê do Orçamento Participativo
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EBT	Escala Brasil Transparente
E-GOV	Governo Eletrônico
EPD	Empresa de Processamento de Dados
FAM	Federação das Associações de Moradores
FURBAN	Fundo Comunitário
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPPU	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IPs	Institucionalidades Participativas
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OPD	Orçamento Participativo Digital
OPH	Orçamento Participativo Híbrido
OPs	Orçamentos Participativos
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PSC	Partido Social Cristão

PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEPLAG	Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão
SMAC	Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEL	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SMI	Secretaria Municipal de Infraestrutura
SMIDH	Secretaria Municipal De Políticas Para Mulheres, Idosos E Direitos Humanos
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMP	Secretaria Municipal de Planejamento
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STMU	Transporte e Mobilidade Urbana
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UBSF	Unidade Básica de Saúde da Família
UFF	Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO, p. 14

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, p. 22

2.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: UM NOVO MODELO DE GESTÃO ATRAVÉS DAS INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS, p. 23

2.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA INSTITUCIONALIDADE DE PARTILHA DO PODER LOCAL, p. 35

2.3 TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO: A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA A PARTIR DO GOVERNO ELETRÔNICO, p. 41

2.4 EFETIVIDADE NA PARTICIPAÇÃO: O DESENHO INSTITUCIONAL EM FOCO, p. 46

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, p. 55

3.1 NATUREZA E ESTRATÉGIA DA PESQUISA, p. 55

3.2 COLETA DE DADOS, p. 61

3.3 TRATAMENTO DE DADOS, p. 64

3.4. LIMITAÇÕES DA PESQUISA, p. 68

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS, p. 69

4.1 SOBRE O OP DE VOLTA REDONDA-RJ: DO PRESENCIAL AO HÍBRIDO, p. 69

4.2 METODOLOGIA, p. 77

4.2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO, p. 77

4.2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, p. 85

4.2.3 UTILIZAÇÃO DAS TICS E PUBLICIDADE DAS AÇÕES, p. 92

4.3 INCLUSÃO PARTICIPATIVA, p. 106

4.3.1 TIPO DE PARTICIPAÇÃO, p. 106

4.3.2 COMPOSIÇÃO E ATORES SOCIAIS, p. 112

4.3.3 ACEITAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA E TÉCNICA DA PARTICIPAÇÃO HÍBRIDA, p. 115

4.4 PROCESSO DECISÓRIO, p. 122

4.4.1 REGRAS PARA A TOMADA DE DECISÃO, p 122

4.4.2 DISCUSSÕES E DELIBERAÇÕES, p. 126

4.4.3 COGOVERNANÇA, p. 130

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, p. 133

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p. 138

7 APÊNDICE – POLICY BRIEF ORÇAMENTO PARTICIPATIVO HÍBRIDO, p. 145

1. INTRODUÇÃO¹

Pode-se dizer que a democracia representativa como forma de Estado não sustenta mais sozinha as necessidades governamentais desenvolvidas no século XXI, o que pode ser explicado pela limitação em aprofundar suas ideias centrais enquanto prática social, como o consenso político através do diálogo e o engajamento societal. Experiências democráticas que aprimoram a participação cidadã pela inclusão da sociedade na discussão dos assuntos públicos e na tomada de decisão configuram a democracia participativa e acabam por aprimorar o regime político representativo (FUNG; WRIGHT, 2003).

No Brasil, o modelo democrático participativo foi desenvolvido durante a redemocratização, a partir de um questionamento da gramática sociocultural e estatal de exclusão dos atores sociais da tomada de decisão. Na busca de um ideal participativo e inclusivo para ampliar a democracia representativa através da integração de novos atores e temas ao processo político decisório, movimentos comunitários clamaram pelo direito de intervir e controlar as decisões em nível local (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Sobre isso, é importante considerar que a construção da democracia participativa está sujeita a componentes políticos e culturais (FUNG; WRIGHT, 2003). No contexto brasileiro, segundo Avritzer (2019), tem-se um movimento pendular da democracia compreendido como uma oscilação política pela qual passa a política brasileira entre certos períodos históricos com momentos de entusiasmo democrático pelas elites e as massas, enquanto, em outros, há uma visão antidemocrática de rejeição da política ou à antipolítica como o que vivemos atualmente.

Os mecanismos de democracia de participação no país podem ser denominados de Institucionalidades Participativas (IPs). Estas estão presentes nas variadas políticas públicas em todos os níveis de governo e nos diversos contextos políticos e regionais (AVRITZER, 2011). A gênese desses arranjos institucionais participativos encontra-se diretamente relacionada com a crise ditatorial brasileira, o que ocasionou a emergência de novos atores e projetos políticos baseados no diálogo, no consenso político e na participação ativa da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Por participação social compreende-se a inserção dos cidadãos comumente excluídos do processo decisório nas decisões públicas. Essa participação pode ser um ritual vazio ou de fato intervir na tomada de decisão (ARNSTEIN, 1969), o que torna relevante ser um processo

¹ A dissertação foi desenvolvida no âmbito do Projeto de Pesquisa “Gestão Social e Esfera Pública: em busca da efetividade participativa na promoção do desenvolvimento” aprovado pela Chamada MCTIC/CNPq nº 28/2018 – Universal.

de conquista, pois quando é concedida ou imposta tende ao esvaziamento e pode, também, ser retirada dos cidadãos a qualquer momento (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

No Brasil, a participação social constitui uma diretriz de gestão do modelo de administração pública societal pela gestão social (PAULA, 2005). A Constituição Federal de 1988 pode ser percebida como o principal instrumento que permitiu a influência de novos segmentos da sociedade nas instituições políticas ao inaugurar uma nova arquitetura institucional entre o Estado e a sociedade. Dentre alguns artigos, pode ser citado o 14 que defende a iniciativa popular em processos legislativos, o artigo 29 que estabelece a participação de representantes de associações populares na organização das cidades, como também outros artigos que postulam a participação social em políticas de saúde e assistência social (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Além da Constituição Federal de 1988 existem outras legislações que respaldam a participação social no âmbito do poder público, sendo possível citar a Lei Federal nº 8.142/1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Também, a emenda regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009, do Supremo Tribunal Federal, que regulamenta as audiências públicas, dentre outras leis.

Os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos (OPs) ganham destaque entre as IPs desenvolvidas após a redemocratização (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; ROCHA, 2011) e com o desenvolvimento da administração pública societal (PAULA, 2005). O OP, em especial, é reconhecido internacionalmente como um mecanismo bem-sucedido de democratização do poder local que articula as democracias representativa e participativa por meio da cogestão entre a sociedade civil e o Estado (AVRITZER, 2003, 2008; DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; LÜCHMANN, 2014). Destaca-se também, a contribuição para o exercício do controle social² e a prática de *accountability*³ pelos governantes, o que promove o fortalecimento do OP como um espaço público participativo (FEDOZZI, 1998).

Também denominados de espaços públicos participativos são pertencentes a vertente societal da gestão pública sendo considerados *locus* da gestão social capazes de promover a interação entre Estado, sociedade e mercado (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; PAULA, 2005). Ainda que seja um termo em

² Por controle social entende-se o controle da sociedade ou de setores organizados da sociedade sobre as ações do Estado (CORREIA, 2000) através da gestão social (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

³ Ainda não traduzido para o português, pode ser compreendido como o dever governamental de prestação de contas e a responsabilização dos atos e decisões dos agentes públicos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

construção, a gestão social é uma forma de gestão compreendida como uma antítese da gestão estratégica sendo direcionada pelos processos decisórios participativos, a partir da tomada de decisão coletiva, da dialogicidade, da transparência pública das informações e da emancipação do indivíduo (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2017).

Pela gestão participativa, o OP torna-se capaz de viabilizar a inclusão política e promover a justiça social ao incorporar a sociedade na deliberação sobre o orçamento público (LÜCHMANN, 2014). Sua metodologia varia de acordo com a realidade local, o que permite inovações, sobretudo com a inserção das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Quando agregadas ao OP, as TICs promovem duas configurações desta política participativa: o OP digital (OPD) cuja participação dá-se pela *internet* (ABREU, 2012) e o OP híbrido (OPH) que proporciona o debate presencial e *online* sendo esse capaz de diminuir a exclusão digital devido ao uso do OPD em conjunto com o modelo tradicional de OP (SAMPAIO, 2016).

A proposta do OPD e do OPH se deu devido à ampliação do uso das TICs pela administração pública proporcionado pelo avanço tecnológico do século XX e o conseqüente advento do governo eletrônico (*e-gov*) (PINHEIRO, 2017). Isto porque o desenvolvimento das TICs no fim do século XX causou uma revolução tecnológica que modificou diversos aspectos da sociedade inaugurando a denominada “Sociedade em Rede” (CASTELLS, 2002). Seguindo essa revolução, o advento dos dispositivos móveis promoveu alteração quanto a disseminação e o uso da informação tornando-a disponível em diversos canais (VIERA; FORESTI, 2015).

No que diz respeito a esfera estatal, o *e-gov* é responsável pela digitalização das informações e pelo aprimoramento da gestão pública dado que sua aproximação com a sociedade pode tornar a administração mais transparente, eficaz, eficiente e participativa (PINHO, 2008). Assim, por meio do governo digital, as TICs no OP são capazes de modificar as relações entre Estado e sociedade e promover a transparência, a *accountability*, o controle social e a participação social (SAMPAIO, 2014, 2016).

Para além disso, o aumento de experiências participativas no Brasil e a necessidade de expor o papel dessas instituições para a instrumentação da democracia intensificou a realização de estudos no campo da efetividade das IPs, como o OP. A efetividade dessas institucionalidades pode ser definida como sua aptidão em intervir nas políticas públicas (AVRITZER, 2011). Dessa forma, através do estudo da efetividade podem ser reconhecidos os resultados que as políticas participativas trazem para a qualidade do serviço público e da democracia (WAMPLER, 2011).

Uma das frentes de estudo e pesquisa sobre a efetividade participativa consiste no desenho institucional compreendido pelas regras e procedimentos que regulam a atuação das IPs (VAZ, 2011). Ele pode limitar ou estimular a ação dos atores e grupos envolvidos nas discussões e, por isso, acredita-se que o desenho influenciaria no desempenho participativo das esferas públicas. Assim, a configuração normativa estabelece, dentre outros, quem são os participantes, como são selecionados, quem tem direito à fala, como será o debate, além de quais dados são disponibilizados aos indivíduos (FARIA; RIBEIRO, 2011).

É possível entender os potenciais e limites do desenho institucional de uma IP por meio de três questionamentos: (1) “Quem participa?”, (2) “Como se comunicam e tomam decisões?”, e (3) “Qual é a conexão entre as conclusões e opiniões, de um lado, e as políticas públicas e ações públicas, do outro?”. Através dessas perguntas, Fung (2006) elabora o “Cubo democrático” que classifica a IP em três dimensões – (1) Seleção de participantes, (2) Comunicação e decisão, e (3) Autoridade e Poder, tradução nossa – que podem verificar o desenho institucional e indicar um processo decisório no âmbito da IP com maior ou menor participação social.

Sustentado em tal discussão, esta dissertação insere-se na temática sobre a efetividade da participação híbrida relacionada à variável de desenho institucional das IPs, em especial, do OP. Sabendo da existência de experiências participativas no Brasil e considerando a lacuna apresentada pela literatura, observa-se que existe um “forte descompasso entre a riqueza das experiências participativas no país e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos” (LAVALLE, 2011, p.36). Portanto, faz-se necessário desenvolver estudos que busquem mostrar os efeitos da participação híbrida nas políticas públicas (AVRITZER, 2011) assumindo o desenho institucional como dimensão de análise.

No âmbito desta pesquisa, elegeu-se o OPH de Volta Redonda⁴, localizado no estado do Rio de Janeiro, como caso de estudo, uma vez que a política do OP nesse município existe desde 1993, sofreu grandes discontinuidades nesse período, foi reestruturada em 2017 após alternância de governo. Com a reestruturação, adotou-se as TICs com as fases de participação nos formatos presencial e *online* e, assim, tornou-se o único da região a adotar a política de participação híbrida. Importante salientar que em 2021 novamente a política sofreu discontinuidade com um outro grupo político a frente da gestão municipal.

⁴ Volta Redonda está localizada na microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, com população estimada de 273.988 pessoas (IBGE, 2021).

Então, tendo como foco o processo de reestruturação do OP de Volta Redonda-RJ no período 2017-2020, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: o desenho institucional do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ contribuiu para a efetividade da política participativa? Em caso afirmativo, quais os principais efeitos gerados pelo desenho institucional híbrido do OP?

Assim sendo, essa dissertação tem como objetivo geral analisar a efetividade do desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) de Volta Redonda-RJ quanto ao processo participativo híbrido no período 2017-2020.

Para alcançar o objetivo geral tem-se os seguintes objetivos específicos: 1) analisar a reformulação do OP para a metodologia híbrida buscando identificar a atuação dos atores envolvidos neste processo, observando se houve conexão entre a opinião destes e as ações públicas realizadas pelo poder público; 2) investigar as diretrizes do marco normativo do OPH de Volta Redonda-RJ quanto a seleção e a participação dos atores no processo decisório, identificando a efetividade da participação através do potencial inclusivo da política; 3) examinar as diretrizes de funcionamento do OPH de Volta Redonda-RJ quanto a definição de regras para o debate, a elaboração das pautas e a tomada de decisão, buscando verificar a efetividade da política através do estudo do processo decisório.

A pesquisa parte do pressuposto que o modelo híbrido de OP tem potencial de aumentar a participação por meio do uso das TICs ao incorporar no debate pessoas que não podem se deslocar até esse local. E, através do OP presencial mantém os participantes já acostumados a estar presencialmente no espaço de discussão, além de incluir àqueles que não tem acesso à *internet*⁵.

Também se pressupõe que o desenho institucional interfere na efetividade participativa ao definir as regras e os procedimentos para a condução do OP. Com isso, ao dispor de critérios da gestão social no desenho institucional, o OP é capaz de promover maior ou menor democratização no processo de tomada de decisão gerando efeitos na produção da política participativa⁶.

A relevância do estudo sobre o OP se dá por esse ser reconhecido como uma das práticas mais democratizantes das experiências de democracia participativa que é capaz de tornar o Estado mais *accountable* (AVRITZER, 2008) porque através dessa ferramenta é possível que os beneficiários da política pública controlem seus representantes e as ações por eles

⁵ A discussão sobre o tema pode ser encontrada nos estudos de Ferreira (2012) e Sampaio (2016).

⁶ A elaboração desse pressuposto é baseada nos trabalhos de Abreu (2016), Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011).

desenvolvidas através do espaço participativo concebido pelo OP (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

Acrescenta-se que o uso das TICs nos OPDs e OPHs tem capacidade de aumentar o campo de participação social através de novos participantes que fazem uso de plataformas digitais, além de manter os participantes que se habituariam à participação presencial ou que não possuem acesso à *internet* (SAMPAIO, 2016). Para mais, as TICs têm capacidade de proporcionar transparência, maior comunicação e participação aos processos de OP (BEST et al, 2002).

Então, a escolha do objeto de pesquisa dá-se, principalmente, pelo fato do município de Volta Redonda-RJ ser o pioneiro e o único na microrregião do Vale do Paraíba Fluminense a adotar as TICs na implementação de políticas públicas participativas. Tal escolha também se justifica em razão da institucionalização do Comitê do Orçamento Participativo (COP), considerado um espaço de discussão e decisão do OPH de Volta Redonda-RJ que detém Regimento Interno próprio, o qual indica dentre suas atividades a realização de cursos de capacitação sobre orçamento público, o exercício do controle social e a formação cidadã para seus representantes (HENRIQUES, SOUZA, DELGADO, 2018). Dessa maneira, o OPH de Volta Redonda-RJ difere de outras experiências que não buscaram organizar iniciativas direcionadas a formação para aquisição de conhecimento técnico e político pela sociedade tão necessário ao processo participativo (AZEVEDO, 2019).

Ademais, o OPH de Volta Redonda-RJ buscou promover a transparência dos processos da política através do *site* do OP (BARBOZA, 2018) sendo a carência de informações sobre o OP outro problema constantemente observado nos OPs que são descontinuados (AZEVEDO, 2019). Tal apontamento guarda relação com a política de transparência pública de Volta Redonda-RJ que foi classificada com nota 8.3 na Escala Brasil (EBT) – Avaliação 360°, 2ª edição,⁷ pelo atendimento de 18 dos 26 critérios de transparência, enquanto a média dos municípios brasileiros está em 6,86. Além disso, Volta Redonda-RJ ocupa o 11º lugar na Escala referente ao estado do Rio de Janeiro visto que a média das notas dos municípios é 6,72 (CGU, 2021).

Soma-se a isso, que o município foi premiado em 2018 na categoria bronze e em 2019 na categoria ouro do prêmio Modelo de Excelência e Gestão do Núcleo de Qualidade e Excelência do Estado do Rio de Janeiro (VOLTA REDONDA, 2019). Por fim, Volta Redonda-

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em: 08 dez 2021.

RJ recebeu o prêmio Melhores Práticas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) no ano de 2018 no tema “Transparência e Controle Social” (TCE-RJ, 2018).

Por último, importante mencionar que a experiência do OPH de Volta Redonda-RJ foi selecionada por constituir um desdobramento do estudo realizado na graduação em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF) que analisou o OPH desse município quanto a contribuição das TICs na construção de uma gestão pública participativa. Os resultados do trabalho de conclusão de curso apontaram que as TICs no OP contribuíram para a inclusão de atores não estatais e estatais na implementação e monitoramento da política pública, propiciaram a transparência dos processos do OP, contribuíram para a prestação de contas e para o exercício do controle social (BARBOZA, 2018).

Assim, busca-se a continuidade de pesquisa sobre o tema do OP, em particular, sobre o caso de Volta Redonda-RJ seguindo a tendência identificada na literatura sobre a análise do desenho institucional quanto à efetividade da participação híbrida, identificando os resultados produzidos pelo OPH do município.

Por esse ângulo, Abreu (2016) chama a atenção que a composição do desenho institucional é determinante para a qualidade da participação nas iniciativas de OPD e OPH. Logo, a análise do OP pelo enfoque do desenho institucional justifica-se pelo surgimento de uma agenda recente de pesquisa que dá maior ênfase sobre a efetividade dos processos de participativos. Essa agenda emerge da necessidade de identificar as “variáveis capazes de influenciar, condicionar e mesmo determinar o funcionamento e a consolidação dessas instituições” (VAZ, 2011).

A partir disso, observa-se um crescente no campo de estudos nesse tema quanto ao funcionamento de ferramentas participativas e sua efetividade. Esse entusiasmo surge, principalmente, após a instauração da Constituição Federal de 1988 e o consequente desenvolvimento das IPs no Brasil porque fez-se necessário "avaliar criticamente tanto a qualidade da nova democracia quanto as inovações institucionais participativas" (LAVALLE, 2011, p. 37).

Nessa lógica, o desejo dos pesquisadores se estabelece, a partir do crescente surgimento políticas públicas participativas, que fazem das IPs o espaço de discussão para tomada de decisão sobre diversos temas, como saúde, assistência social e políticas urbanas. Esse interesse também parte de uma busca mais teórica sobre o tema preocupando-se com as características da democracia participativa e com a efetividade da deliberação (AVRITZER, 2011).

A partir das experiências participativas e do escasso desenvolvimento de estudos que analisam seus efeitos (LAVALLE, 2011), esta pesquisa segue uma tendência de estudos sobre as IPs que procura compreender a efetividade do desenho institucional de uma ferramenta de democracia participativa (AVRITZER, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; LAVALLE, 2011; VAZ, 2011; WAMPLER, 2011).

Destarte, o desenvolvimento de pesquisas que buscam analisar os impactos das IPs torna-se importante para a continuidade e investimento em tais iniciativas na gestão pública porque lideranças da sociedade civil, atores políticos e servidores públicos precisam acreditar e perceber que esses mecanismos estão sendo efetivos, ou seja, produzem resultados positivos na qualidade do serviço público, proporcionam melhoria do bem-estar social e na qualidade da democracia (WAMPLER, 2011).

Desta forma, esta proposta de pesquisa encontra alinhamento com a terceira geração de estudos sobre IPs dedicada ao tema do desenho institucional (VAZ, 2011). Essa dimensão de análise direciona a investigação para as regras de funcionamento das IPs, a partir da identificação dos fatores que catalisam e limitam a atuação do público participante, como também das diretrizes que norteiam a constituição desses espaços: “tais estudos buscam mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional interferem no desempenho dessas novas instituições” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 126).

Pode-se afirmar que o desenho institucional tem sido central nas pesquisas sobre efetividade das IPs porque as regras e procedimentos estabelecem a configuração dos espaços e influenciam o seu funcionamento (FARIA; RIBEIRO, 2011). Neste sentido, busca-se preencher uma lacuna na literatura sobre a efetividade da participação híbrida quanto ao desenho institucional dado que existe pouco conhecimento acumulado sobre a conjugação entre formatos presencial e digital de IPs.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico da dissertação possui quatro seções. Primeiramente, realiza-se uma discussão embrionária sobre a conexão entre a democracia representativa e a democracia participativa, o que traz inovação ao processo democrático, conhecido basicamente como eleições periódicas de representantes políticos. Essa inovação pode ser traduzida através da inserção da participação social na gestão pública no sentido de incluir a sociedade no processo decisório sobre as políticas públicas e sobre os atos governamentais.

Essa participação pode ser concedida ou conquistada e apresentar diversos níveis, mas independente disso ela gera um novo modelo de gestão na administração pública, conhecido como gestão social. A gestão social pode ser compreendida no âmbito de um modelo de administração pública societal considerado uma alternativa à administração pública gerencial. Ao invés da divisão da tomada de decisão entre o Estado e a sociedade, a gestão social realiza-se em espaços públicos participativos e busca promover processos deliberativos sustentados nos anseios da população.

O *locus* da gestão social são conselhos gestores, conferências públicas e outras institucionalidades participativas, como o OP, a ser melhor discutida na segunda seção desse trabalho como um mecanismo de fortalecimento da democracia local reconhecido mundialmente e que possui capacidade de dividir o poder decisório local, além de garantir o controle social das ações governamentais que dizem respeito ao orçamento público.

Assim, entende-se que o OP detém o potencial de coibir práticas tradicionais, patrimonialistas e clientelistas de desenvolvimento das políticas públicas ao alterar a dinâmica de elaboração do orçamento público, que tradicionalmente ocorre por meio do poder público sem a inserção da sociedade nesse processo. Ao saber que os OPs são dinâmicos e têm inovação constante, serão apresentados modelos de OP digital e OP híbrido consideradas modalidades que inserem as TICs na política participativa.

Sendo assim, a terceira seção traz a inserção dessas tecnologias, cada vez mais presentes no cotidiano mundial, na gestão pública, que possibilita o surgimento do governo eletrônico. Reconhece-se que o *e-gov* modifica a relação entre Estado e sociedade e causa aumento da eficiência governamental, melhoria dos processos, da elaboração e controle das políticas públicas ao transparecer as ações estatais.

Por isso, quando inseridas na gestão pública podem ampliar o acesso à informação e reformar o modo de fazer política pública, tendo capacidade de desenvolver uma esfera pública através da *internet*. Tal fato se dá porque a *internet* dá voz a diversos indivíduos e propicia o

crescimento de espaços comunicativos e de discussão. Assim, entende-se que a esfera pública digital pode trazer maior efetividade para democracia de deliberação.

Quanto à quarta e última seção será dedicada a efetividade participativa tendo por finalidade promover a discussão sobre a compreensão dos reais efeitos dos processos participativos sobre as decisões públicas. Essa efetividade é percebida pela capacidade dos espaços deliberativos em influenciar de fato as políticas públicas sendo possível analisá-la a partir do desenho institucional das políticas públicas.

Nesse sentido, o desenho institucional é essencial para a manutenção e a existência das políticas participativas porque é responsável por estabelecer as regras e processos de funcionamento das institucionalidades participativas. O desenho, através das regras, traz a institucionalização da política, seu potencial inclusivo e democratizante, além de definir a composição pelos membros, ou seja, quem participa, como são tomadas as decisões e se os debates desenvolvidos na institucionalidade participativa se tornam de fato ações públicas.

2.1 Participação Social na Gestão Pública: um novo modelo de gestão através das Institucionalidades Participativas

A democracia é reconhecida, sobretudo por eleições regulares para representação política e é marcada pela limitação da participação cidadã ao voto nos representantes, ou seja, as escolhas estatais, que dizem respeito ao coletivo, são tomadas de forma indireta pelos cidadãos através dos representantes por eles eleitos (FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2007). O modelo de democracia representativa é ineficaz nas demandas do processo democrático que requer participação ativa dos cidadãos e o consenso político através de diálogo (FUNG; WRIGHT, 2003).

A partir de uma ruptura positiva na trajetória da sociedade, a participação social foi incorporada à democracia de representação (FUNG; WRIGHT, 2003) inaugurando o que se compreende por democracia participativa, a partir da ideia de que os cidadãos devem definir e autorizar as decisões políticas (LÜCHMANN, 2007). Dessa maneira, através de uma esfera pública plural e igualitária, a sociedade civil tem o poder de influir sobre as decisões políticas (FUNG; WRIGHT, 2003).

Os modelos de democracia representativa e participativa não são opostos, isto é, “estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais” (LÜCHMANN, 2007, pg 140). As combinações entre a representação e a participação instauram novas ferramentas e

relações de representação política diferentes da representação eleitoral porque são capazes de conciliar mecanismos de representação com a participação direta e articulam essa participação com representação da sociedade civil. Lüchmann (2007) reconhece, sobretudo, que a participação reconfigura a representação.

Sobre isso, Santos e Avritzer (2002) identificam duas maneiras de combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa: coexistência que prevalece em países centrais e complementaridade, emergente nos países semiperiféricos e periféricos. A primeira acarreta uma “convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75), de modo a destacar características participativas já existentes na democracia de representação. Já, a segunda provoca um aprofundamento da articulação entre os dois modelos de democracia, o qual o governo entende que a participação societal e o monitoramento das ações estatais pela sociedade civil têm capacidade de “substituir parte do processo de representação e deliberação” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76).

Assim, acredita-se que a combinação entre a democracia representativa e a democracia participativa é dotada de ferramentas de aprofundamento democrático em que os cidadãos podem influenciar e participar de forma efetiva na construção de políticas públicas que interferem em suas vidas. Tais experiências podem ser drasticamente democráticas porque creem na participação social e na capacidade dos cidadãos comuns. Isso ocorre porque elas instauram a deliberação como a tomada de decisão racional, além de promover o empoderamento dos participantes uma vez que associam a ação ao debate (FUNG; WRIGHT, 2003).

Todavia, para que os valores democráticos do modelo participativo sejam garantidos, suas experiências devem aderir à princípios gerais: (i) ter o ponto central em problemas específicos e concretos; (ii) a deliberação *bottom-up*, com o comprometimento de cidadãos comuns diretamente impactados por tais problemas e de burocratas de nível de rua (nesse aspecto a participação de especialistas é aceita, mas não deve ser a única para a tomada de decisões); e (iii) a deliberação racional para soluções dos problemas, em que todos possam mostrar seu ponto de vista, argumentar e persuadir os outros participantes (FUNG; WRIGHT, 2003).

No âmbito da democracia participativa ganham destaque as IPs que trabalham lado a lado com a democracia representativa ao promoverem a inclusão da sociedade na tomada de decisão política (AVRITZER, 2011; SANTOS, GUGLIANO, 2015) de modo que a

participação seja coletiva e consensual, além de baseada na confiança da capacidade societal em propor soluções para os problemas que os afligem (SANTOS, GUGLIANO, 2015). Desta forma, as IPs têm capacidade de superar as formas institucionais democráticas convencionais e surgem com objetivo de aumentar a responsividade e eficácia estatal modificando o Estado à maneira de deixá-lo mais justo, participativo e *accountable* (FUNG; WRIGHT, 2003).

O enraizamento dos princípios de inclusão societal dependem do desenho institucional das IPs estar fundado sobre as características de recondução da tomada de decisão às unidades locais, além da necessidade de elos formais de comunicação, recursos e *accountability* entre as unidades locais e órgãos superordenados. Outro ponto diz respeito a constituição de novas instituições estatais que possam dar suporte e orientação na solução dos problemas (FUNG; WRIGHT, 2003).

As IPs como espaços públicos de participação são capazes de evidenciar e promover a discussão de problemas públicos que atingem a população local. Para tanto, requerem igualdade de direitos individuais e a não coação dos participantes, além do entendimento mútuo quanto aos temas evidenciados. Sendo assim, a operacionalização desses espaços dá-se em sociedades democráticas buscando a proposição de soluções para os dilemas da sociedade através da participação cidadã (TENÓRIO, 2005).

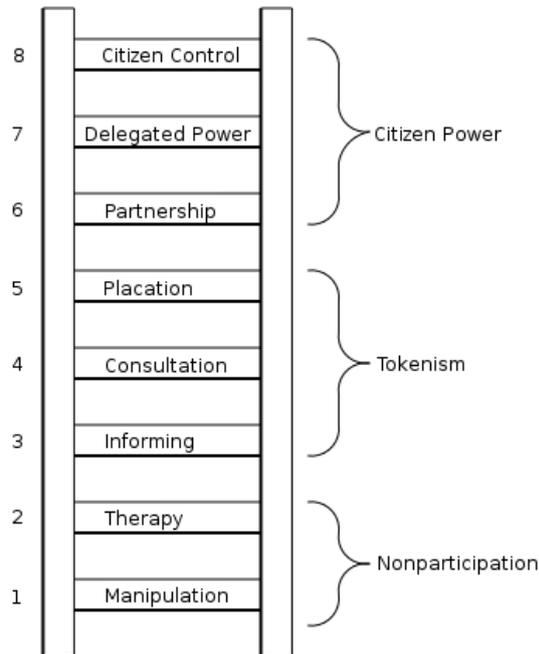
Participação cidadã pode ser definida como a redistribuição de poder que concede ao cidadão excluído dos processos políticos e econômicos a possibilidade de ser incluído de forma ativa na tomada de decisão pública. Pela participação, o cidadão recebe o poder para a promoção de reformas sociais por meio do acesso às informações sobre o processo de decisão (ARNSTEIN, 1969).

Para a concretização da participação social é necessário a organização coletiva dos participantes, que oportuniza o desenvolvimento de espaços de discussão e a definição de prioridades, além da construção de estratégias de atuação e da instauração de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Essa participação pode ser um ritual vazio ou incitar uma real influência dos cidadãos no processo de tomada de decisão. O ritual vazio é representado por uma participação sem redistribuição de poder, ou seja, um processo vazio e frustrante para os participantes, o que possibilita que os detentores do poder aleguem que todas as partes foram ouvidas, mas na realidade beneficiam poucos (ARNSTEIN, 1969).

Para a compreensão dos tipos de participação e de “não-participação”, Arnstein (1969) apresenta a tipologia da Escada que exibe oito níveis de participação em que cada degrau indica a amplitude do poder da população sobre a tomada de decisão pública.

Figura 1: Oito Degraus da Escada da Participação Cidadã



Fonte: Arnstein (1969)

Os dois primeiros degraus são constituídos dos níveis de “não-participação” e são (1) **Manipulação** e (2) **Terapia** (tradução nossa), nesses dois níveis não há o objetivo real de inserir a população nos processos de planejamento, mas sim concordar que os tomadores de decisão tenham poder de “educar” os participantes (ARNSTEIN, 1969).

No primeiro degrau da escada, a (1) **Manipulação** apresenta-se como uma distorção da participação social, em que os indivíduos são convidados a fazer parte de comitês ou conselhos consultivos em que não terão poder de decisão. Acabam sendo usados apenas como forma de obter apoio pelos técnicos do setor público que irão “educar”, persuadir e aconselhar os participantes. No degrau (2) é realizada uma **Terapia** em grupo disfarçada de participação cidadã em que administradores, comumente psicólogos, assistentes sociais e psiquiatras, buscam “curar” os cidadãos de seus supostos distúrbios mentais que na realidade são a falta de poder, o racismo e a violência (ARNSTEIN, 1969).

Nesse sentido, Tenório e Rozenberg (1997) defendem que a participação requer, primeiramente, consciência sobre os atos para que não seja restrita ao que determinado grupo impõe sobre os demais, sendo importante o senso crítico dos participantes para que não haja nenhum tipo de relação de dominação. Para os autores:

somente a participação consciente possibilita o reconhecimento das relações de interesse e poder que, ocultas ou manifestas, tentam se desenrolar associadas ao processo participativo. A compreensão das motivações que inspiram o comportamento de pessoas ou grupos é de extrema relevância para inibir o desvirtuamento do ímpeto participativo, evitando a sua transformação em mobilização popular manobrada e desviada na direção de interesses egoístas (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Quanto aos níveis da escada da participação cidadã pertencentes ao *tokenismo*, esses dizem respeito aos degraus (3) **Informação**, (4) **Consulta** e (5) **Pacificação** e neles há uma real oportunidade para os cidadãos terem poder de fala perante os tomadores de decisão. Contudo, nos degraus 3 e 4 não há garantia que suas opiniões serão aceitas. Em (3) **Informação**, os cidadãos têm acesso a informações sobre seus direitos, responsabilidades e opções através dos técnicos públicos – comumente por instrumentos como a imprensa, panfletos, pôsteres e pesquisas de opinião – mas, não há uma comunicação que conceda a devolução dos cidadãos ou a negociação; normalmente, divulga-se a informação ao final do planejamento, o que dá aos indivíduos pouca ou nenhuma possibilidade de influenciar na decisão (ARNSTEIN, 1969).

Em (4) **Consulta** utiliza-se de pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas para solicitar as opiniões dos cidadãos e informá-los. Essa etapa deve estar integrada às demais para que haja uma real participação e para que os cidadãos não sejam vistos apenas como números presentes em reuniões ou entrevistados. O próximo degrau, (5) **Pacificação**, é o que proporciona aos cidadãos a concessão de aconselhar os tomadores de decisão, porém quem toma a decisão final continua sendo esses tomadores de decisão, o que limita o poder dos cidadãos (ARNSTEIN, 1969).

Nessa acepção Tenório e Rozenberg (1997) defendem que participação não deve ser concedida nem imposta, mas sim conquistada. Quando concedida, a menos que haja uma ação educativa e conscientizadora, a participação tende ao esvaziamento ou a sua apropriação por poucos que manipulam em nome do coletivo porque quando é concedida dificilmente acontece um processo de internalização e absorção do direito pelos participantes. E, assim como, foi concedida, a participação pode ser retirada dos indivíduos.

Por outro lado, quando a participação é conquistada através de mobilizações sociais torna-se menos vulnerável ao enfraquecimento e à coação. Dessa forma, a participação é legítima e há um real poder cidadão quando há consciência de seu valor, da relevância da

negociação de espaços para sua prática e da importância da determinação de regras para seu exercício, além da voluntariedade da participação, ou seja, um envolvimento direto do indivíduo sem o intermédio de terceiros ou coação (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Assim, Arnstein (1969) apresenta os níveis de poder cidadão através dos degraus (6) **Parceria**, (7) **Delegação de poder** e, por fim, (8) **Controle cidadão**. No nível (6) **Parceria**, os cidadãos têm capacidade de negociar em igualdade com os detentores do poder. Nele o poder é efetivamente redistribuído porque os cidadãos e os tomadores de decisão consentem em repartir, a partir da definição das regras, as responsabilidades e o planejamento da tomada de decisão pública. Para isso, utiliza-se de conselhos paritários, comitês de planejamento e ferramentas de solução de conflitos. Esse nível se torna mais efetivo se houver uma organização popular das lideranças que busque prestar contas de seus atos ou até mesmo quando essa organização tem possibilidade de pagar financeiramente os participantes e, também quando detém de recursos para contratar seus próprios técnicos especialistas.

Já, o degrau (7) **Delegação de poder**, os cidadãos negociam com os tomadores de decisão e assumem o poder deliberativo do plano ou programa. Nesse nível, os participantes são a maioria nos fóruns de decisão e buscam garantir os desejos da comunidade. Quando há divergências com os detentores do poder não é necessário organizar pressão, pois tudo é resolvido por meio da negociação (ARNSTEIN, 1969).

Finalmente, no último nível da escada da participação cidadã, têm-se o (8) **Controle cidadão**, em que há um maior controle das demandas da comunidade, visto que os cidadãos buscam gerir um programa público e assumir responsabilidade tanto pelas ações quanto pela gestão, além de serem capazes de negociar as condições de introduzir mudanças pelos tradicionalmente detentores do poder (ARNSTEIN, 1969).

Arsntein (1969) afirma que esses degraus são uma simplificação das diferentes maneiras de participação social e que os conhecer ajuda a compreender a demanda por participação daqueles que tradicionalmente são excluídos da decisão pública. Para a autora há outros degraus a serem desenvolvidos e novos irão surgir de acordo com as pressões realizadas pelos excluídos do processo decisório. Também Arsntein (1969) ressalta que dentre os grupos dos cidadãos e dos detentores de poder há diferentes pontos de vista que competem entre si, além de haver divisões em subgrupos.

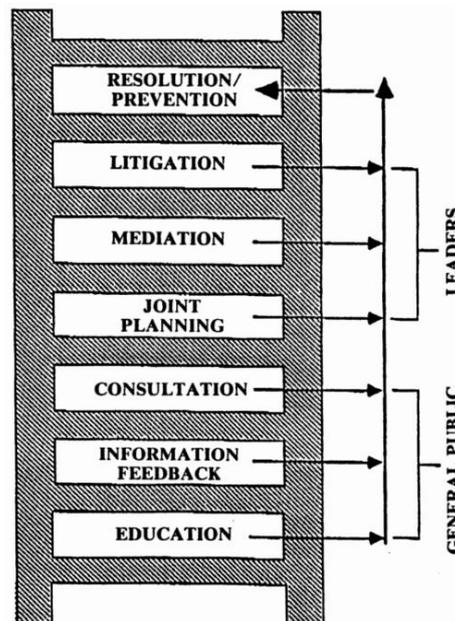
Dentre as limitações da tipologia observa-se que não apresenta os obstáculos para o alcance dos degraus genuínos de participação que estão em ambos os grupos. Os obstáculos quanto aos tomadores de decisão são o racismo, o paternalismo e a resistência à distribuição do

poder; os obstáculos entre os cidadãos excluídos consistem na falta de infraestrutura política e socioeconômica, o limitado acesso à educação e à informação, além da dificuldade em estruturar um grupo comunitário representativo e legitimado (ARNSTEIN, 1969; CONNOR, 1988).

Também é possível que existam outros degraus não abarcados por essa tipologia, como também pode não haver uma distinção bem definida dos degraus apresentados no dia a dia da participação (ARNSTEIN, 1969; CONNOR, 1988). Além disso, a tipologia da Escada de Arnstein aborda áreas urbanas e bairros pretos norte-americanos, ao invés de abordar diversas áreas urbanas, suburbanas e rurais (CONNOR, 1988).

Para mitigar essas limitações, Connor (1988) propõe uma nova escada que busca uma abordagem sistemática que previna e resolva problemas públicos sobre políticas, programas e projetos, seja em ambientes urbanos, suburbanos ou rurais, seja nos setores governamental ou privado. Essa escada possui sete degraus e é apresentada da seguinte forma:

Figura 2: Nova Escada da Participação Cidadã



Fonte: Connor (1988)

A nova escada da participação cidadã tem os primeiros três degraus dedicados ao público em geral e inicia-se na (1) **Educação** (tradução nossa). Esse primeiro degrau diz respeito à necessidade de os programas informarem as pessoas para que sejam prevenidos e resolvidos os problemas públicos, pois para que haja participação os indivíduos devem estar

informados sobre os objetivos, efeitos e planos do programa. Para Connor (1988), a chave é prover às pessoas conhecimentos sólidos antes de um assunto emergir.

O segundo degrau é o do (2) **Feedback de Informação**, que ocorre quando o eleitor afetado por uma proposta sugere não a entender ou não a aceitar. Nesse programa, as informações sobre a proposta são amplamente divulgadas pela mídia formal e informal; são solicitadas alternativas e o ponto de vista dos eleitores sobre a proposta. Aqui o fator principal é uma avaliação precisa do que cada um entende e acredita sobre a proposta. O resultado do *feedback* de informação pode prover à gestão uma clara e factível solução ao assunto podendo inclusive levar ao nível da **Resolução** na escada (CONNOR, 1988).

O nível da (3) **Consulta** é trabalhado quando não houve esse “pulo” do *feedback* de informação ao nível de **Resolução**, então a estratégia é consultar os indivíduos afetados pelo problema. Emprega-se a consulta quando o programa educacional não foi apoiado pela maioria dos membros; quando o programa de feedback de informação falhou no desenvolvimento de um entendimento e aceitação geral sobre as soluções propostas para o problema; ou quando o entendimento e aceitação da proposta parece ser muito bom para serem realizados os níveis de educação e *feedback* de informação (CONNOR, 1988).

Nessa abordagem, o aconselhamento pode ser aceito ou não e nela são solicitadas soluções adicionais ao problema em questão, outros critérios de avaliação que não contemplados, as opiniões das pessoas interessadas e informadas sobre os critérios de avaliação, e, também as soluções alternativas tecnicamente sólidas e economicamente aceitáveis. Uma consulta efetiva leva ao nível de resolução (CONNOR, 1988).

O próximo nível, do (4) **Planejamento Conjunto**, ocorre quando há assuntos jurídicos envolvidos na proposta. Caso seja necessário envolver diversas organizações nessa etapa é desejável trabalhar conjuntamente em uma oficina de planejamento para que haja uma definição compartilhada sobre o assunto e, também para que seja possível maximizar as soluções criativas (CONNOR, 1988).

Normalmente os programas públicos passam pelo processo de *feedback* de informações para o público em geral, processo de consulta com os líderes dos principais grupos de interesse e um processo de planejamento conjunto. O maior desafio é manter esses níveis sincronizados e o efeito dessas abordagens em conjunto é a (7) **Resolução**; caso não alcance a resolução, o próximo nível é a (5) **Mediação** (CONNOR, 1988).

A (5) **Mediação** é uma abordagem mais cooperativa, mais rápida e barata que ações judiciais, pois quando há a ação judicial há uma relação inerente de antagonismo entre as partes,

sendo então necessária a mediação para alcançar o estágio de resolução. Nela um mediador, que é uma terceira pessoa neutra sobre o assunto, conduz os demais por meio da resolução de conflitos (CONNOR, 1988).

O mediador pode ser um especialista técnico sobre o assunto que irá discutir as soluções alternativas ou um líder comportamental que busca a aceitação e compreensão mútuas entre os envolvidos, a resolução criativa de problemas e a negociação. O processo de mediação é eficaz quando o conflito está maduro, o poder é equilibrado entre as partes, a negociação é vista por ambos como inevitável e há possibilidade de posterior revisão do acordo. Caso a mediação não leve à etapa de resolução, irá para o litígio (CONNOR, 1988).

O (6) **Litígio**, sexto degrau, é a abordagem mais tradicional de resolução de conflitos, porém é mais lenta, mais cara e divide as partes. Cria-se a partir da ação legal e da decisão do juiz uma relação de antagonismo entre as partes e a partir de uma ponte feita pelos advogados de cada parte é alcançado o nível de resolução (CONNOR, 1988).

Por fim, o último degrau é o da (7) **Resolução**. Para alcançar a resolução de conflito sobre determinado programa ou projeto público ou proposta de política pública faz-se necessária a aceitação da maioria dos indivíduos ou partes envolvidas no assunto, mesmo que essa não tenha vigoroso suporte. A solução trazida pela resolução pode ser a alternativa “menos pior”, mesmo que seja a mais cara e restritiva, mas é considerada a melhor dentre as opções analisadas. Uma resolução eficaz de um problema depende do senso de equidade entre os envolvidos sobre a solução. Caso contrário, a decisão pode se desintegrar durante ou após a implementação (CONNOR, 1988).

Connor (1988) defende que a nova escada de participação cidadã tem objetivo de orientar gestores e outras partes envolvidas às abordagens para prevenção e resolução de problemas públicos em geral. Cada degrau é construído sobre o anterior, sendo eles sucessivos. Soma-se a isso que não existe uma forma ideal de projetar e gerir um programa de participação social, pois cada um deles tem suas especificidades que devem ser respeitadas.

Também Connor (1988) acredita que podem ser usadas diversas abordagens simultaneamente dependendo da necessidade. Questões complexas de ordem econômica, social, cultural e política não são resolvidas com simples comunicado à imprensa e reunião pública; deve-se projetar e implementar um processo sistemático apropriado para cada situação específica.

No que diz respeito à administração pública brasileira, a participação social é valorizada pelo modelo de administração pública societal e, conseqüentemente, da gestão social, que

trazem a população para a debate e a decisão sobre as questões que os afetam no dia a dia. O modelo societal tem origem nos movimentos que buscavam o rompimento com a ditadura militar estabelecida pelo golpe em 1964, questionavam o protagonismo do Estado na gestão pública e reivindicavam a cidadania e o fortalecimento da sociedade civil em relação às decisões públicas (PAULA, 2005).

A participação social no Brasil atingiu seu ápice no período de elaboração da Constituição Federal de 1988 (PAULA, 2005). A partir do processo participativo de desenvolvimento da Carta Magna tem-se como o marco de referência a garantia de mecanismos de iniciativa popular e a disposição da participação social em políticas públicas sendo, com isso “capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 traz o contexto da possibilidade do desenvolvimento da gestão social, um modelo gerencial que prega “uma sociedade mais justa, plural e determinante de seus anseios” (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021, p. 3). Ganha evidência o projeto político democrático-participativo que promove a ampliação da tomada de decisão para além do Estado sobre a agenda política. A partir daí, foi possível o desenvolvimento de mecanismos de controle social, além de novas experiências na gestão pública que amparavam a participação social de diversas formas (PAULA, 2005).

Tais experiências são capazes de fomentar a gestão social como uma visão alternativa à administração pública gerencial e a partir delas são desenvolvidos novos canais de negociação e espaços públicos deliberativos que não dependem do suporte da representação política tradicional para prosperar, pois são constituídos de organizações comunitárias que intercedem a ação política direta dos cidadãos. Logo, através desses espaços públicos, são possibilitadas a cogestão e a participação cidadã na tomada de decisão pública (PAULA, 2005).

Nessa perspectiva, o Estado admite sua incapacidade de formular e implementar sozinho as políticas públicas e de tomar decisões sobre assuntos que pertencem ao conjunto da sociedade. Esta última procura influenciar diretamente nas questões públicas através de espaços participativos, da interação com o governo e de ferramentas da gestão social (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). Assim, a gestão social é a abordagem de gestão utilizada pela administração pública societal que busca um gerenciamento mais participativo com a inclusão de diferentes atores sociais e, a partir dela, ressalta-se a concepção de experimentos de gestão focadas nas demandas da sociedade (PAULA, 2005).

Esse modelo de gestão adquire sentido ao ser conceituada como um processo gerencial dialógico antagônico à gestão estratégica em que a tomada de decisão é compartilhada entre os atores participantes. Na gestão pública, esse processo de partilha da decisão “ocorre sob uma esfera pública na qual interagem a sociedade e o Estado com o objetivo de promover uma administração pública ampliada” (TENÓRIO, 2005, p 122).

Ainda que o conceito de gestão social esteja em construção (CANÇADO, 2011; MARINHO; CANÇADO; IWAMOTO, 2016), esse modelo de gestão acontece na esfera pública e pode ser definido como “um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação do homem” (CANÇADO, 2011, p. 205). Em síntese, dentre suas características pode-se identificar o processo decisório coletivo e sem uso da coerção, a inteligibilidade e a transparência, a dialogicidade e a compreensão (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016).

Cançado, Tenório e Pereira (2011) apontam as principais características da gestão social enquanto uma prática dialógica e participativa, aqui destacadas:

- (i) tomada de decisão coletiva sendo desenvolvida de maneira inclusiva, contrária a coerção e que todos os participantes disponham de liberdade para apresentar suas ideias para que, assim, a decisão seja efetivamente coletiva;
- (ii) dialogicidade no que diz respeito à necessidade da tomada de decisão tendo como base o entendimento e a argumentação;
- (iii) transparência sendo essa necessária às outras características porque sem os dados e informações sobre a política pública, a tomada de decisão coletiva torna-se inviável pelo público participante;
- (iv) inteligibilidade na linguagem para que haja um real entendimento de todos envolvidos;
- (v) emancipação do indivíduo como a finalidade da gestão social sendo alcançada pela participação social efetiva na tomada de decisão, o que promove o amadurecimento na cidadania e a ampliação da visão de mundo dos participantes.

Por esse ângulo, a gestão social pressupõe o desenvolvimento de uma nova esfera pública que busca a aproximação entre a sociedade e o Estado para um debate racional sobre as decisões públicas (MARINHO; CANÇADO; IWAMOTO, 2016). Assim, concebe-se que a participação é essencial para o desenvolvimento do modelo societal e da gestão social porque

inclui a sociedade por formas diretas e indiretas no processo político de tomada de decisão (CANÇADO, 2011; CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016).

Desse modo, caso a participação na gestão social se dê por meio da representação, alcança-se uma maior escala de indivíduos, contudo está sujeita aos excessos da representação, pois é possível que sejam defendidos interesses de quem não autorizou essa defesa ou que não puderam comunicar suas preferências. E no caso de ser uma participação direta, essa englobaria apenas ao nível local devido a incapacidade de reunir muitas pessoas no mesmo local; para ampliar essa participação tem-se como alternativa o uso das TICs nas IPs (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016).

Para mais, compreende-se que a gestão social é mantida pela solidariedade e sustentabilidade, tem seu *locus* na esfera pública e possui fundamentos teóricos próprios. Além disso, é reconhecido potencial desse modelo de gestão em diminuir a desigualdade social porque seu fim busca o interesse público e a emancipação do indivíduo (CANÇADO, 2011).

No Brasil, o *locus* de atuação da gestão social se dá em organizações como conselhos gestores de políticas públicas, OPs, conferências, audiências públicas e outras IPs (CANÇADO, 2011; CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016) que se manifestam de formas distintas em diferentes níveis governamentais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; ROCHA, 2011), além dos fóruns temáticos (PAULA, 2005). Nesse sentido, o OP é reconhecido no mundo como uma ferramenta bem-sucedida de fortalecimento da democracia local mediante a participação social (AVRITZER, 2003, 2008; DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019; LÜCHMANN, 2014).

Na atualidade, Tenório e Teixeira (2021) observam um enfraquecimento dos espaços participativos de gestão social no Brasil que começa pouco antes de 2016 e do golpe parlamentar que destituiu da presidência Dilma Rousseff. Uma maioria conservadora na Câmara dos Deputados anulou a proposta do Decreto-Lei que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) tendo por alegação que os espaços participativos seriam “manipulação da esquerda” e se apropriavam de atribuições do Legislativo.

Outro episódio de regressão da democracia participativa ocorreu em 2019 quando o presidente Jair Bolsonaro atentou novamente contra os espaços de participação através do Decreto-Lei 9.759/2019 que extinguiu diversos conselhos, comitês, comissões e outros tipos de colegiados com o argumento de que esses espaços atrapalham e impedem decisões. Mesmo que o Decreto-Lei tenha sido declarado parcialmente inconstitucional pelo STF e grande parte dele tenha perdido o efeito, essas iniciativas contra os espaços de participação indicam ameaças à

existência de tais mecanismos, a partir de uma evidente tentativa de extingui-los ou sufocá-los por meio da retirada de recursos (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021).

2.2 Orçamento Participativo: uma Institucionalidade de Partilha do Poder Local

Visto como um fenômeno democrático sem precedentes, disseminado em várias localidades do país e em âmbito internacional no período de três décadas (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019), o OP tem por finalidade garantir maior controle social das ações estatais e articulação entre as democracias representativa e participativa por meio da divisão do poder decisório entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2003; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

O desenvolvimento de iniciativas populares como o OP foi possível a partir de propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais que surgiram na Assembleia Nacional Constituinte nos anos 80. O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 assegurou a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. Já, o artigo 29 postulou a participação de representantes da sociedade na organização das cidades, além de outros artigos que requerem a participação de associações civis na implementação de políticas públicas de saúde e assistência social (AVRITZER, 2002).

O reconhecimento da importância da participação social no planejamento urbano abriu portas para mudanças institucionais importantes em nível local. Entretanto, no caso do OP, sua origem abrange elementos institucionais e elementos extra institucionais, na medida em que a origem da proposta se situa no campo das associações comunitárias de Porto Alegre-RS nos anos 80 (AVRITZER, 2002).

Inicialmente, o OP surge em Porto Alegre através de uma proposta do prefeito Alceu Collares (PDT) às associações de moradores da cidade para que houvesse a participação popular em sua administração. Como resposta, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre solicitou que a intervenção das associações na definição e controle do orçamento municipal, de forma que fosse possível a elas decidirem sobre as prioridades de investimento na cidade. Finalmente, no governo de Olívio Dutra (PT), que possuía uma proposta de governo participativo, foi possível o desenvolvimento de espaços participativos e, conseqüentemente, do OP (AVRITZER, 2002).

A primeira experiência de OP ocorre no ano de 1989 em Porto Alegre e é a mais conhecida no mundo sendo considerada pelas Nações Unidas uma das quarenta inovações urbanas do mundo em 1996. A cidade possui tradição democrática, com uma sociedade civil

forte e organizada. Nesse ambiente, o OP foi desenvolvido no município em busca de romper com a tradição autoritária e patrimonialista do desenvolvimento das políticas públicas transformando esse processo com a participação direta da sociedade (SANTOS, 2002).

O primeiro modelo de OP é identificado como principal referência e inspirou a evolução do conceito e a reaplicação dessa experiência ao conseguir estabelecer novas relações entre sociedade-Estado organizadas por regras e procedimentos que buscavam a inclusão política e a promoção da justiça social (LÜCHMANN, 2014). Esse arquétipo tornou-se referência mundial sobre as práticas de participação social e apresentou a maneira como são dinâmicos e complexos os OPs, necessitando de inovação constante (FEDOZZI, 2007).

O desenvolvimento do OP no município de Porto Alegre relaciona-se a condições particulares da cidade, principalmente, pela forte tradição de organização da sociedade civil a partir dos anos 50 (AVRITZER, 2008). Isso posto, é possível verificar a necessidade de uma cultura política favorável à evolução de tal mecanismo democrático (LÜCHMANN, 2014; SAMPAIO, 2016).

Contudo, mesmo com a eficácia das deliberações em Porto Alegre devido ao fato das obras solicitadas no primeiro ano de OP terem sido realizadas, houve uma diminuição do nível de participação, a partir do segundo ano, principalmente, em regiões em que não havia tradição participativa (AVRITZER, 2002). Para Avritzer (2002), isso indica a importância de práticas participativas anteriores na determinação da efetividade dessa política pública.

Para mais, o OP, como ferramenta democrática, é visto como alternativa à dinâmica usual de elaboração do orçamento público, em que o poder Executivo coordena os processos e o Legislativo examina o orçamento, indica emendas, aprova a peça orçamentária, além de fiscalizar sua execução. Nesse processo, a população é incorporada no desenvolvimento do orçamento público por meio de mecanismos de participação direta e representativa (LÜCHMANN, 2014).

Sendo assim, o OP é um mecanismo de participação social que possui três princípios: 1) todos cidadãos têm direito de participar e as organizações comunitárias não devem possuir prerrogativas especiais; 2) a participação possui regras da democracia participativa e da democracia representativa; além disso, essa participação acontece em instituições de funcionamento regular com Regimento Interno determinado por participantes; 3) a distribuição dos recursos financeiros é realizada pela combinação de critérios gerais estabelecidos pelas IPs de modo a definir prioridades e, também de critérios técnicos, como a viabilidade técnica e econômica definidas e implementadas pelo Executivo (SANTOS, 2002).

Seu objetivo principal é estimular uma dinâmica e conceber uma ferramenta de cogestão dos recursos públicos entre Estado e sociedade. Isso ocorre por meio da partilha das decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários e da responsabilização administrativa quanto à implementação efetiva das decisões. O OP se mostrou um meio relevante de desenvolver a participação social nas decisões públicas que dizem respeito à justiça redistributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade tanto do Executivo municipal quanto dos participantes do OP (SANTOS, 2002).

Essa ferramenta quando corretamente aplicada tem capacidade de aprofundar a democracia, amplificar a transparência local e promover a participação societal nas localidades em que é aplicado. Também pode ser competente na diminuição da corrupção e do clientelismo ao criar um senso de comunidade em busca de objetivos comuns (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

Com um arranjo institucional que aumenta a oportunidade de participação social, o OP cria uma arena para diálogo (ABREU, 2012) e serve de escola política para os cidadãos locais (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SAMPAIO, 2014) ao educá-los sobre a democracia e sobre os gastos públicos (LÜCHMANN, 2014). Assim, observa-se no OP uma “capacidade de reverter os crescentes - e preocupantes - índices de afastamento e desconfiança política das populações” (LÜCHMANN, 2014, p. 168).

Contudo, a incidência de implementação de OPs diminuiu a partir de 2004 e as desistências dessas experiências têm sido superiores ao desenvolvimento de novos OPs. Segundo Azevedo (2019), esse cenário se desenvolve devido a diversos fatores interconectados, dentre eles:

- i. a influência que o ideal neoliberal, o paternalismo, o populismo e o clientelismo realizam sobre o desenvolvimento do OP visto que esse mecanismo participativo busca reestruturar a política e alterar a maneira de distribuir recursos fazendo com que a organização opere “contra sua própria lógica”;
- ii. o impedimento de realização de obras, pois mostra que a maioria dos municípios que implementam o OP não consegue atender todas as demandas da sociedade devido à falta de recursos, às dificuldades metodológicas da política participativa em se adequarem à realidade local, além dos fatores que levam à descrença e desmobilização social;
- iii. a falta de conhecimento técnico da sociedade para a plena participação no OP;
- iv. a insuficiência de informações de forma transparente para a tomada de decisão;

- v. a deficiência na comunicação entre órgãos deliberativos municipais e órgãos municipais;
- vi. a falta de planejamento da política a longo prazo;
- vii. a inexistência de apoio do governo federal para a construção e a consolidação de IPs, sendo esse fator diretamente relacionado com o nível de institucionalização das experiências porque quanto mais institucionalizadas mais independentes serão da vontade política.

Concernente ao último item, importante considerar que o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o que não se aplicou a colegiados que detinham de Regimento Interno (BRASIL, 2019). Isso aponta para a importância do amparo do governo federal às IPs e, principalmente, da institucionalização dos espaços de discussão das políticas participativas.

Quanto às limitações do OP verifica-se a insuficiência de recursos financeiros (SOUZA, 2001), o que em vários casos é responsável pelo fracasso de experiências na administração pública, sobretudo das experiências de participação social (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). Além disso, são limitações os temas abordados quando se voltam apenas para obras, enquanto a administração pública compreende diversas questões (AVRITZER, 2002), além da baixa participação social (FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2016).

Ainda, as experiências de OP dependem, muitas vezes, do projeto político-partidário que assume o poder governamental e na maioria dos casos, estão vinculadas à eleição de governos de esquerda nas prefeituras (LÜCHMANN, 2007). Por esse lado, também se vê como limitação o fato que frequentemente a participação social no OP é concedida e não conquistada, o que para Tenório e Rozenberg (1997) faz com que a participação tenda ao enfraquecimento e à manipulação de uns em nome do coletivo. Acrescenta-se que os direitos não são absorvidos pelos indivíduos e que ao mesmo tempo em que a participação social foi concedida, também pode ser retirada.

Há também, o descrédito do poder público, a descontinuidade administrativa e a carência de práticas mais duradouras de participação social como obstáculos para a continuidade de políticas de participação social. Para o desenvolvimento e a melhoria dos mecanismos de gestão participativa é necessário tempo e uma ação contínua para haver aprendizado e aperfeiçoamento constantes (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997), o que muitas

vezes não é observado nos OPs dado que essas experiências estão diminuindo e sendo descontinuadas no Brasil, como indica Azevedo (2019).

Ademais, entende-se que mesmo que os espaços participativos estão sendo implementados há mais de uma década, os desafios e limites para alcançar o aprofundamento democrático ainda persistem. Por isso, é importante salientar que na experiência do OP, mesmo que fundamentada em princípios de participação direta, predomina uma representação mediada pelas organizações da sociedade civil. Assim, o OP é um mecanismo de participação social baseado na representação delegada, podendo, por isso, exibir vínculos estreitos com a defesa de interesses particulares e/ou específicos. (LÜCHMANN, 2007).

Para além disso, o OP não tem um formato padrão e tem sua metodologia variável, desenvolvida conforme as necessidades e a realidade de cada município (ABREU, 2012). Pode-se dizer que esta política participativa: “viajou pelo mundo, reinventou-se de inúmeras formas, mudou a vida de muitas pessoas, conquistou atores muito diversos, provocou inúmeras cooperações internacionais” (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019, p. 43). À vista disso, acredita-se que a ampla disseminação dos OPs se dá justamente pela sua característica em ser altamente adaptável às realidades locais (DIAS; ENRÍQUEZ; JÚLIO, 2019).

Dentre as inovações no OP, observa-se o OPD, que tem a participação da sociedade ocorrendo apenas via *internet* (ABREU, 2012) e o OPH que possibilita o debate sobre questões públicas através das vias presencial e *online*. Esta última modalidade é capaz de mitigar a exclusão digital através do uso do OPD em conjunto com o OP tradicional (SAMPAIO, 2016).

Sobre isso, Lüchmann (2014) entende que a implementação do OP digital estabelece uma maneira de inclusão porque essas ferramentas podem valorizar a participação da sociedade, o diálogo cívico e a melhoria das informações estatais disponíveis *online*. Nesse sentido, observa-se como experiências de OPH e de OPD as de Recife-PE e Belo Horizonte-MG.

Em Recife, no ano de 2001, foi implantado um modelo de OP baseado no OP de Porto Alegre sofrendo uma mudança em 2007 com a adoção da modalidade híbrida, o que permitiu a implementação de uma etapa de deliberação *online*. Com isso, foi possível incluir novos públicos ao processo do OP e desenvolver ferramentas de democracia eletrônica na cidade (FERREIRA, 2012).

No novo modelo, os cidadãos de Recife que não participaram das votações nas plenárias presenciais poderiam votar *online* nas prioridades para o município que eram levantadas presencialmente por grupos de cidadãos e selecionadas as mais pertinentes nas plenárias presenciais para a votação *online* ou presencial. Além da votação via *internet*, a votação *online*

ocorreu em urnas eletrônicas disponibilizadas pelo poder público em diversos locais, como escolas, praças, UPAs, shoppings, estações de metrô e outros. Para votar o cidadão precisava apresentar RG, CPF e identificar seu sexo (FERREIRA, 2012).

Já em Belo Horizonte, o OPD foi lançado em 2006 e se deu exclusivamente *online*, além do OP tradicional que foi mantido. No modelo digital os cidadãos poderiam escolher nove dentre 36 obras selecionadas pelo poder público municipal em conjunto com associações de moradores. A votação ocorreu por meio de um *site* e o cidadão precisava apresentar o título de eleitor para votar e, logo após seu voto, tinha acesso à quantidade de votos que cada obra somava no momento (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

Além da votação nas obras eram disponibilizados mecanismos de participação *online* através de *e-mail* e fóruns de discussão. Para mitigar a exclusão digital, a prefeitura providenciou quiosques de votação em toda cidade, como, por exemplo, em associações de moradores, cooperativas e escolas (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). E para que houvesse uma distribuição de recursos mais justa entre as regiões da cidade foi desenvolvido um índice de qualidade de vida urbana (IQVU), que considerava a carência de serviços e equipamentos urbanos em cada região (ABREU, 2012).

A utilização das TICs pela gestão pública possibilitou essas experiências de OPH e OPD (PINHEIRO, 2017), como também o advento do *e-gov* oriundo da modernização da gestão pública associado à prestação de serviços *online*, melhoria da eficiência governamental e ampliação da prática democrática (DINIZ et al, 2009).

Sobre o governo eletrônico, seus objetivos consistem no aumento da transparência de informações estatais e da participação social nas ações do Estado. Tais aspectos encontram sustentação nas características das TICs associadas à gestão pública, que visa a permitir e fortalecer o diálogo entre sociedade civil e Estado dado que constitui uma ponte de comunicação entre governo e público externo (PINHO, 2008).

Dessa forma, as TICs estabelecem novos modos de fazer políticas públicas e, com isso são capazes de inaugurar novos modelos de participação social. Quando inseridas no OP, as TICs criam um paradigma participativo e possuem capacidade de potencializar a transparência, o controle social e *accountability* (SAMPAIO, 2014). Nesse sentido, Abreu (2016) indica a modalidade presencial como uma arena mais homogênea de participação, em que os participantes costumam pertencer à mesma classe social, enquanto o OP, que faz uso das TICs em sua composição, pode ser mais heterogêneo com indivíduos de diferentes realidades debatendo sobre o orçamento.

Assim, o OPD “rompe a barreira física” ao oportunizar o diálogo entre moradores de maior poder aquisitivo com moradores de regiões mais pobres sem que seja necessário o deslocamento físico dos indivíduos. Soma-se a isso, que o OP quando faz uso das TICs reduz os custos de participação, o que causa a inserção de novos atores à política pública e tem capacidade de aumentar a transparência das obras (ABREU, 2016).

Destaca-se também, que a adoção das TICs no OP é apresentada como importante maneira de diversificar os canais de participação aumentando a capacidade de demanda da participação em assuntos públicos. Com a adição de arenas virtuais no OP haveria a possibilidade de maior acesso das pessoas ao processo participativo (ABREU, 2012), como jovens que estão mais inseridos às novas tecnologias (FERREIRA, 2012) e, também outras pessoas que não poderiam estar presencialmente em espaços de deliberação. Portanto, as TICs podem incrementar e facilitar processos presenciais, além de propiciar novas formas de participação no debate sobre o orçamento público (SAMPAIO, 2014).

Apesar dos benefícios, o OPD muitas vezes não possui capacidade de promover o debate na participação e o uso exclusivo da *internet* pode causar a exclusão digital (BEST et al, 2010). Por isso, é importante considerar a exclusão digital como principal limitação do uso das TICs no OP porque sem acesso à *internet* a população deixaria de participar e evidenciar suas demandas, sobretudo aqueles que pertencem às camadas mais carentes da sociedade, ou seja, os que mais necessitam de atenção estatal e políticas públicas. Dessa forma, o OP digital poderia reforçar a marginalização dessa população e o OPH reuniria o melhor dos dois mundos ao diminuir a exclusão digital com a possibilidade da participação presencial (SAMPAIO, 2016).

Porém, estudos sobre experiências de OPHs indicam que esse mecanismo “tende a gerar uma redundância desnecessária de colaborações cidadãos ou mesmo uma concorrência negativa entre participantes presenciais e *online*” (SAMPAIO, 2016, p. 941). Para mais, inclina-se à uma maior ênfase às etapas digitais, o que pode causar desconfiança de atores tradicionais de OP presenciais. Mesmo que sejam inovadoras e capazes de captarem diversas opiniões e perspectivas de diferentes públicos, existem poucas experiências de OP com inserção das TICs, além da participação presencial seja pelas limitações já apresentadas, seja pela falta de conhecimento tecnológico por parte de gestores (SAMPAIO, 2016).

2.3 Tecnologias da Informação e da Comunicação: a democratização da Gestão Pública a partir do governo eletrônico

O desenvolvimento das novas TICs ocorre ao final do século XX e propicia uma revolução tecnológica que altera a sociedade, a cultura, a economia e o Estado. Por isso, essa transformação é um evento de mesma importância para as sociedades que a revolução industrial. Essa revolução digital não é centrada nos conhecimentos e na informação, mas sim na aplicação desses dados para a constituição de novos conhecimentos e dispositivos comunicativos gerando um ciclo que se retroalimenta e, conseqüentemente, promove a difusão tecnológica de forma infinita (CASTELLS, 2002).

Pode-se dizer que o advento da era da informação inaugura a chamada “Sociedade em Rede” entendida como uma estrutura social baseada em redes globais que estão estruturadas nas TICs. A “Sociedade em Rede” é caracterizada pela globalização, por uma cultura virtual, pela transformação do tempo e do espaço, pela flexibilidade e pela instabilidade empregatícia, dentre outras características (CASTELLS, 2002).

Após o surgimento da era da informação reconhece-se que novas grandes mudanças ocorreram na sociedade contemporânea relacionada às TICs, em especial, ao advento dos dispositivos móveis, os *smarthphones*. Tais mudanças estão relacionadas ao fluxo, disseminação e uso da informação, pois essas tecnologias mantêm a informação na palma da mão e são capazes de substituir os computadores pessoais dado que a maioria delas é o principal meio de acesso a rede no Brasil (VIERA; FORESTI, 2015).

A partir disso, discute-se sobre a ubiquidade proporcionada pelos dispositivos móveis fazendo com que a informação esteja onipresente em qualquer lugar e a qualquer tempo sendo possível acessar a maioria dos *sites* (se não todos) e se tornando quase indissociável do ser humano moderno. Por meio desses dispositivos surgiram novas maneiras de produzir, comunicar e utilizar a informação, não havendo mais barreiras ou limitações (VIERA; FORESTI, 2015).

Assim, o uso dos dispositivos móveis alterou a forma como as pessoas interagem com a informação porque a ubiquidade faz com que o acesso às informações esteja em todo lugar, causando um alto fluxo de informação. Os dispositivos móveis mediam o fluxo de informação e cada vez mais tais tecnologias são utilizadas pelas organizações para agilizar seus fluxos, interações e comunicações. A partir deles não existem mais barreiras espaciais, temporais ou tecnológicas para o fluxo de informação (VIERA; FORESTI, 2015).

Além disso, Pinho (2008) identifica, através do crescimento exponencial das TICs, um novo estágio de desenvolvimento das sociedades intitulado “sociedade da informação”. A partir desse novo estágio, as TICs passaram a integrar a administração e serem objetos de

planejamento e ações governamentais fazendo com que os governos se adequassem ficando cada vez mais eletrônicos (PINHEIRO, 2017).

No Brasil, esse evento vincula-se à modernização e reforma do setor público dos anos 1980 tendo destaque os ideais da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) que introduziu o *e-gov* e trouxe consigo valores do serviço público de qualidade voltado ao cidadão (PINHEIRO, 2017; TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019). O *e-gov* se apresenta como viabilizador do novo modelo de gestão através do uso das TICs (DINIZ et al, 2009) e surge na forma de digitalização de processos e virtualização das interações entre servidores públicos e governos. Quando utilizado para o processo dialógico entre Estado e sociedade tem capacidade de proporcionar maior participação social através do uso das TICs (PINHO, 2008).

Nessa perspectiva, o *e-gov* pode elevar a eficiência da administração pública, o que pode ser explicado pela capacidade das novas tecnologias de prestar serviços e interagir com a sociedade, empresas e governos. Outro aspecto diz respeito ao *e-gov* não ser considerado uma mera automação de processos e disponibilização de serviços *online*, ou seja, é uma alteração da forma que o governo atinge seus objetivos. Essa mudança no modo em que se cumpre o papel do Estado causa, além do aumento da eficiência, a melhoria dos processos, da governança, da elaboração e do monitoramento das políticas públicas (DINIZ et al, 2009).

Com uma maior disponibilização dos dados e informações governamentais, as TICs transformam a tomada de decisão em mais difundidas e transparentes, o que causa um aumento da responsabilização dos políticos e funcionários públicos (BRAGA; GOMES, 2016). Desse jeito, as TICs dispõem de aptidão para ampliar o acesso à informação, a articulação dos cidadãos e os serviços públicos estabelecendo novas estruturas democráticas (CALVOSA; SILVA; KRAKAUER, 2017; PINHEIRO, 2017).

Isso pode ser percebido pela modificação que ocorre nas relações entre Estado e sociedade “permitindo arranjos mais plurais e democráticos, baseados mais em redes do que em hierarquias” (BRAGA; GOMES, 2016, p. 488). Então, com a inclusão de novos participantes no processo de tomada de decisão, as TICs são capazes de empoderar politicamente a população (PINHEIRO, 2017; STANLEY; WEARE, 2004).

Entretanto, além das potencialidades, as TICs trazem igualmente limitações, como a dependência da cultura política da sociedade para ter acesso de fato às plataformas digitais; a virtualização que as redes sociais causam nas relações que anteriormente eram presenciais, o que pode causar o enfraquecimento do espaço público (PINHEIRO, 2017); quando desenvolvidas na administração pública, especificamente no *e-gov*, as TICs não trazem um real

envolvimento do cidadão nas decisões governamentais; e, por fim, a exclusão digital que promove desigualdades no acesso às plataformas *online* (DINIZ et al, 2009; PINHEIRO, 2017; RAMOS JÚNIOR; ROVER, 2007).

Quanto a essa exclusão, a pesquisa intitulada “Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil (TIC Domicílios)” divulgada em 2020 apresenta que 86% das residências em áreas urbanas possuíam *internet*, enquanto 65% dos domicílios de áreas rurais têm esse acesso (CETIC, 2020). Assim, percebe-se que as TICs podem intensificar a manipulação e a supremacia dos detentores de poder (PINHEIRO, 2017; STANLEY; WEARE, 2004) sendo utilizadas, principalmente, por indivíduos e organizações já ativos na política que possuem uma maior oportunidade de consolidar suas posições políticas (STANLEY; WEARE, 2004).

Para além disso, no *e-gov*, as TICs podem transformar e refinar as funções e processos internos do governo, conduzir informações governamentais oportunas aos cidadãos e empresas, como também alterar as relações entre Estado e sociedade. Ao proporcionar o aumento da transparência, da participação e do controle social, as TICs aprimoram a confiança da população sobre o governo uma vez que os cidadãos terão maior acesso às informações e serviços governamentais (TWIZEYIMANA; ANDERSSON, 2019).

Posto isto, a expectativa é de que o *e-gov* altere as relações com cidadãos, empresas e outros ramos do governo, torne-se pulverizador dos dados governamentais abertos que permitem o acesso à informação e crie espaço de atuação para a sociedade civil na democracia eletrônica entendida como a adoção das TICs em atividades democráticas (PINHEIRO, 2017).

Assim, a aplicação dessas ferramentas estende-se aos espaços de participação cidadã podem viabilizar diferentes articulações entre a sociedade civil permitindo então novos desenhos participativos (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015). Por esse ângulo, a “*mobilization theory*” estabelece que a *internet* atribui e amplia a voz a indivíduos politicamente marginalizados no processo político (BRAGA; GOMES, 2016). Cria-se, desta forma, um espaço público que estimula a participação de diversos atores sociais (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015; SAMPAIO, 2016).

Sendo assim, através da *internet* é possível fortalecer as relações entre Estado e sociedade por meio de processos e ferramentas que facilitam o diálogo entre esses, o que faz com que as TICs tenham capacidade de modificar a forma de fazer política através de novos rumos e perspectivas (FÉLIX, 2021). Portanto, as TICs atuam de maneira a remodelar o

processo de produção de políticas públicas e o aspecto como as arenas públicas são ocupadas (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

Sobre esse aspecto, Sampedro e Avidad (2018) acreditam que as TICs através dos dispositivos digitais podem desenvolver mobilizações para além da tela e fazer com que os cidadãos influenciem a tomada de decisão das políticas públicas. Também reconhecem o cidadão esclarecido, conectado nas redes digitais, que possui capacidade de discutir assuntos relacionados ao interesse coletivo.

Nessa perspectiva, os governos mundiais estão adotando duas formas de governo digital: o *e-government* (ou *e-gov*) que tem direcionamento mecânico ou o *I-government*, que é mais dinâmico; indica-se que o segundo é a evolução do primeiro. No *e-government* os cidadãos são apenas receptores das informações governamentais não havendo a participação cidadã complexa nesses canais, enquanto no *I-government* há um empoderamento cidadão a partir da participação, dado que o governo irá impulsionar a participação e o governo aberto. Nesse modelo, o cidadão intervém e propõe ações estatais, podendo discutir, construir e elaborar mudanças junto com os entes públicos (CERQUINHO, 2013).

A partir das discussões *online* causadas pelos atores sociais, entende-se que a esfera pública passou para a *internet* ou às "esferas públicas periféricas" (SAMPEDRO; AVIDAD, 2018). Tal espaço digital pode ser sustentado por *sites online* ou mídias sociais, os quais devem possuir participação aberta e gratuita a todos interessados, além da transparência dos procedimentos.

Nessa acepção, entende-se que a *internet* é o que mais colabora com esse tipo de esfera pública porque disponibiliza uma ampla gama de conteúdo, com destaque para os dados de interesse comum. Também, a *internet* dá voz a diversos indivíduos e, atualmente, encontra-se diferentes *sites* de esfera pública digital, como grupos de discussão, *chats*, *sites* de organizações cívicas e até domínios de governo eletrônico. Sendo assim, é possível observar um crescimento de espaços comunicativos disponíveis para a política, mesmo que esses gerem diferentes tipos de comunicação (SCHÄFER, 2015).

Isso pode ocorrer porque a *internet* favorece diferentes tipos de participação através de diversos ambientes de conexão e interação (FÉLIX, 2021). Sampaio, Maia e Marques (2010) entendem que a *internet* tem capacidade de disponibilizar espaços para a discussão qualificada e que até nos casos de baixa deliberação há aprendizagem do usuário no processo.

Com a pandemia da COVID-19 ocorreram transformações sociais e estruturais para conter o avanço da doença, como o trabalho *home-office* e o estudo à distância, o que pode

demonstrar a possibilidade de implementação de um governo digital com *e-serviços* e deliberações *online*. O impacto causado por essas transformações apresenta a viabilidade do desenvolvimento de um espaço digital de deliberação, que além da comodidade traz uma diminuição de gastos pela administração pública (FÉLIX, 2021).

Desse modo, entende-se que a *internet* é o *locus* para a promoção de uma esfera pública digital porque é um espaço com potencial democrático e para um livre debate entre os atores sociais. Assim, percebe-se que a *internet* possui competência para ampliar e aprimorar o engajamento democrático, principalmente, pois existem projeções de um potencial desenvolvimento favorável no sentido da inclusão digital, dado que há um ritmo crescente de acessos à *internet* (FÉLIX, 2021).

É interpretado que a esfera pública digital que floresce através da *internet* tem capacidade de trazer maior efetividade para a democracia deliberativa devido ao fato que ela propicia debates sobre as necessidades cidadãs e a possibilidade de inserir novos atores na discussão sobre a agenda governamental (FÉLIX, 2021).

2.4 Efetividade na Participação: o Desenho Institucional em foco

Gradativamente, pesquisadores da área de participação buscam entender a efetividade gerada pelas esferas públicas participativas. Tal fato se dá, como já mencionado, pelo aumento dessas experiências no Brasil e pela necessidade de entender o papel delas na democracia. A motivação nesse campo de pesquisa segue a crescente integração da participação às políticas públicas e a centralidade dos pesquisadores no tema da deliberação e suas características, o que se disseminou para o campo da efetividade da deliberação (AVRITZER, 2011).

Concebe-se a efetividade das IPs como os efeitos e impactos dos processos participativos sobre as decisões de políticas públicas, ou seja, se de fato o que foi deliberado interfere na implementação e nos resultados de determinada política. Por meio do estudo da efetividade participativa é possível compreender o funcionamento das IPs e seus resultados produzidos (AVRITZER, 2011).

A efetividade das IPs pode ser entendida como a capacidade desses espaços públicos influenciarem uma determinada política pública (AVRITZER, 2011), sobretudo por prever em sua configuração institucional a pluralidade de atores na composição, a diversidade deliberativa, além de englobar novas vozes aos processos de formulação, implementação, gestão e monitoramento das políticas. Soma-se a isso, o potencial em incorporar novos temas

ao processo deliberativo e ampliar o acesso aos bens públicos (CUNHA, 2009; SANTOS; GUGLIANO, 2015; VAZ, 2011).

Ademais, a efetividade permeia a igualdade deliberativa, a tomada de decisão e o controle público sobre as ações públicas possuindo capacidade para interferir, monitorar e deliberar sobre políticas públicas, o que traz implicações na produção de resultados em relação à redistribuição dos bens e ações públicas (CUNHA, 2009; VAZ, 2011).

Consoante a isso, as IPs produzem resultados variados. Sobre isso, Wampler (2011) discorre que tais espaços têm capacidade de mudar as temáticas discutidas e o modo de deliberação, promover melhorias no bem-estar social, alterar a espécie de política pública implementada, aprimorar a capacidade política dos indivíduos e aprofundar a democracia local. O mesmo pode acontecer de forma contrária, ou seja, não conseguem efetuar mudanças na gestão pública ou acabam produzindo resultados de modo limitado.

Sobre o estudo das IPs, Vaz (2011) indica a existência de três gerações, a qual a primeira buscava correlacionar a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. A segunda geração esteve concentrada nos obstáculos de implementação e funcionamento das políticas públicas de participação. Já a terceira geração de estudos surge de uma nova agenda de pesquisa e explora a efetividade das IPs, a partir de três frentes: o caráter deliberativo, a representatividade e o desenho institucional.

Assim, observa-se a importância do desenho institucional para a efetividade da participação dado que estabelece as regras e processos para o funcionamento da IP:

- i) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; ii) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; iii) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; bem como iv) na capacidade de mobilização popular (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127).

Desta forma, a análise do desenho institucional direciona-se para o grau de institucionalização, sua capacidade de inclusão e democratização da participação, sua composição e formato dos processos decisórios. Essas variáveis podem identificar o funcionamento das IPs e sua capacidade em partilhar a tomada de decisão política (VAZ, 2011).

Pelo grau de institucionalização pode-se identificar o caráter democrático na relação entre sociedade e Estado. Dessa variável originam-se outras três que podem prever o funcionamento das IPs: o tempo de existência dos espaços, a existência de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias. Um maior tempo de atividade dessas IPs e a periodicidade de encontros poderia indicar o grau de formalidade da IP, enquanto a

estrutura organizacional demonstraria as informações sobre a organização interna do espaço (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Em relação à capacidade de inclusão e democratização da participação, alguns aspectos ganham relevância sobre a configuração das IPs, como a pluralidade, a proporção dos indivíduos participantes, as regras sobre definição de pautas e a distribuição e alternância de poder. No que diz respeito ao processo decisório é possível identificar as regras estabelecidas para a tomada de decisão e a elaboração das pautas, o que indicaria menor ou maior grau de democratização quando elaborada unicamente pela presidência ou de forma coletiva pelos participantes. Busca-se compreender se são realizadas unicamente pela presidência da IP ou de forma coletiva, o que indicaria um grau baixo e alto de democratização, respectivamente (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Ainda sobre a dinâmica do processo decisório, Faria e Ribeiro (2011) apontam que a análise também pode ocorrer pela existência de comissões e o papel que efetivamente desempenham nos assuntos discutidos em plenária e na qualificação do debate com todos os integrantes do espaço. Neste caso, outras duas variáveis de análise do desenho institucional são consideradas: a representação do público no interior das IPs e a publicidade das ações.

A primeira delas pode ser analisada pelas normas sobre a composição dos participantes por meio de informações sobre: “i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem” (FARIA; RIBEIRO, 2011; p. 130). Já a publicidade de informações pode ser observada pela “análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa” (p. 130).

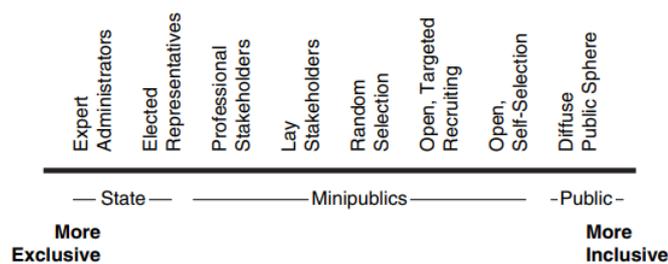
Por último, Almeida e Cunha (2011) reconhecem que nos espaços deliberativos existem princípios que devem servir como base para a sua sustentação: (i) igualdade de participação sendo disponibilizado a todos a possibilidade de exercer influência sobre políticas públicas; (ii) inclusão deliberativa, em que todos têm seus interesses considerados no debate; (iii) igualdade deliberativa, que dá a todos o mesmo direito de deliberar questões, soluções e razões tendo assim voz efetiva na decisão; (iv) publicidade dos atos das IPs; (v) reciprocidade entre os participantes ao se reconhecerem como agentes morais; (vi) liberdade para a deliberação; (vii) provisoriedade, que faz com que as regras das IPs tenham caráter provisório e possibilita sua contestação; (viii) conclusividade, a qual a decisão tomada deve ser racionalmente motivada; além da não tirania; autonomia das opiniões e , por fim, *accountability*.

Nesse sentido, os princípios levantados por Almeida e Cunha (2011) como basilares para a efetividade nos espaços públicos participativos convergem com as características da prática da gestão social ao preconizar a igualdade entre os participantes, o pluralismo dos atores sociais, a não coação durante o processo deliberativo, a garantia de direito de fala a todos os presentes, a tomada de decisão baseada no diálogo, dentre outros (TENÓRIO et al, 2008).

Para além disso, Fung (2006) elabora um modelo para a compreensão do potencial e dos limites do desenho institucional de uma IP. Assim, indica que é essencial entender três questões: (1) “Quem participa?”, (2) “Como se comunicam e tomam decisões?”, e (3) “Qual é a conexão entre as conclusões e opiniões, de um lado, e as políticas públicas e ações públicas, do outro?”. Tais questões podem ser associadas ao que Fung (2006) apresenta no chamado “Cubo democrático”, que são a (1) **Seleção de participantes**, (2) **Comunicação e decisão**, e (3) **Autoridade e Poder**, tradução nossa.

Quanto à primeira dimensão, observa-se que para identificação e seleção dos participantes que irão atuar nos debates e nas decisões públicas, Fung (2006) parte de oito eixos, conforme a figura a seguir.

Figura 3: Método de Seleção dos Participantes



Fonte: Fung (2006, p. 68)

De acordo com a figura 3, Fung (2006) apresenta a **seleção dos participantes** disposta entre as formas mais exclusiva a mais inclusiva, partindo de (1) **Administradores Especialistas**, (2) **Representantes eleitos**, (3) **Profissionais interessados**, (4) **Leigos interessados**, (5) **Seleção aleatória**, (6) **Recrutamento aberto e direcionado**, (7) **Auto seleção aberta**, até (8) **Esfera pública difusa** (tradução nossa). A forma mais exclusiva de participação está entre os indivíduos pertencentes ao Estado, os quais fazem parte os (1) **Administradores Especialistas** e os (2) **Representantes eleitos**.

Então, Fung (2006) discorre sobre a inserção dos cidadãos na tomada de decisão, pois considera que podem ser desprovidos de conhecimento, competência, propósito público e até

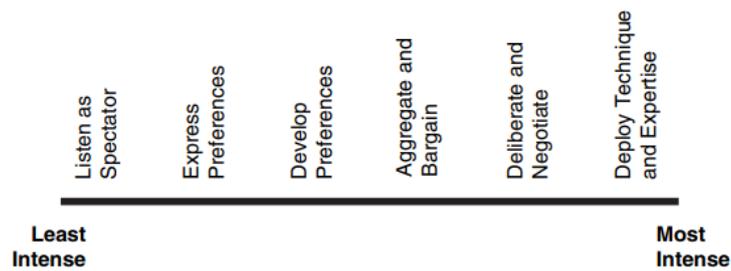
recursos para comandar as decisões. Dessa forma, a participação social direta pode ocorrer para reparar essas deficiências a depender de quem são os indivíduos que participam, se estes são uma representação adequada da população, se são excluídos de discussões importantes, se possuem informações e competência para tomar as decisões, se são responsivos e responsáveis pelos atores que não participam, como também é feita a concessão da participação aos indivíduos que irão participar: “quem está qualificado para participar e como os indivíduos se tornam participantes?”

Em sequência, Fung (2006) apresenta que o mini público está no intermédio entre a forma mais exclusiva e a mais inclusiva de participação, abrangendo os (3) **Profissionais interessados**, os (4) **Leigos interessados**, a (5) **Seleção aleatória**, o (6) **Recrutamento aberto e direcionado**, e a (7) **Auto seleção aberta**. Os (3) **profissionais interessados** são *stakeholders* que normalmente são pagos para participar ou que apresentam interesses de grupos organizados e de funcionários públicos. Os (4) **leigos interessados** não recebem remuneração para participar, costumam ter grande preocupação com alguma situação pública e estão dispostos a investir tempo e energia para representar os indivíduos que decidem não participar, mas que têm os mesmos interesses que eles (FUNG, 2006).

A (5) **seleção aleatória** é indicada como a melhor garantia de representatividade justamente por sua essência aleatória não prejudicar a análise imparcial. Já, o (6) **recrutamento aberto e direcionado** parte da ideia de trazer para a tomada de decisão aqueles grupos cujo envolvimento é menor, sendo um incentivo aos atores que têm menor probabilidade de participar porque uma grande dificuldade da (7) **auto seleção aberta**, que abre a participação a todos que desejam participar, é o fato que os indivíduos mais ricos e com maior nível de escolaridade tendem a estarem mais presentes que os que não tem essas vantagens. Por fim, o público é composto pela (8) **Esfera pública difusa**, a forma mais inclusiva de participação, a qual não há restrição de debate entre os indivíduos, sendo todo tipo de debate aberto a eles (FUNG, 2006).

A segunda dimensão, de **comunicação e decisão**, é desenvolvida no sentido de compreender como ocorre a interação dos participantes nas IPs e como as decisões são tomadas dentro desse espaço. Essa dimensão é apresentada da seguinte maneira (FUNG, 2006):

Figura 4: Formas de Comunicação e Decisão



Fonte: Fung (2006, p. 69)

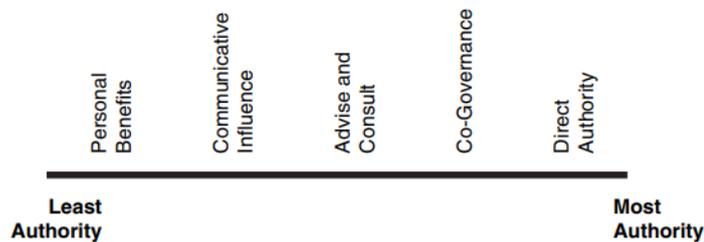
Segundo o modelo de Fung (2006), as formas de comunicação e decisão nas IPs variam da maneira mais intensa à menos intensa e indicam o grau de investimento, conhecimento e comprometimento dos participantes, que podem: (1) **Ouvir como expectador**; (2) **Expressar suas preferências**; (3) **Desenvolver suas preferências**; (4) **Agregar e negociar**; (5) **Deliberar e negociar**; (6) **Implantar técnicas e experiência**, tradução nossa.

O nível menos intenso é o caso dos participantes que (1) são meros **expectadores**, ou seja, não apresentam suas opiniões e apenas recebem informações sobre as políticas públicas e tomadas de decisões, além de testemunharem as disputas políticas. Em seguida, (2) **expressar suas preferências** relaciona-se com àqueles atores que expõe suas ideias e argumenta durante a tomada de decisão, normalmente ocorre quando nas reuniões há oportunidades para a expressão. O terceiro grau diz respeito a (3) **desenvolver suas preferências**, em que os cidadãos são incentivados a apresentar sua opinião e transformá-la a partir de aprendizagem e conhecimento sobre os temas discutidos através de materiais educativos e, também pela discussão do tema com outros participantes (FUNG, 2006).

Posteriormente, (4) **agregar e negociar** partem da ideia de que os indivíduos têm suas convicções individuais, mas que trabalharão em conjunto para agregar suas preferências e chegar ao interesse comum por meio da negociação, alcançando a melhor alternativa. Em (5) **deliberar e negociar** os atores irão deliberar de modo a perceber seus desejos individuais e como grupo. Normalmente, isso ocorre através do uso de materiais educativos e da troca de experiências e razões para a defesa de casa ponto de vista. Assim, através de mecanismos deliberativos, são desenvolvidos acordos e esclarecidos os desacordos por meio da troca e interação. O nível mais intenso de comunicação e decisão diz respeito a (6) **implantar técnicas e experiência**, em que os funcionários especializados em determinada área fazem uso da técnica para a resolução de problemas, geralmente, não envolve cidadãos (FUNG, 2006).

Por fim, a terceira dimensão, diz respeito à **autoridade e poder**. Procura-se mensurar a repercussão da participação dos atores nas IPs, identificando o que é deliberado no processo decisório e o que é de fato realizado como ação pública (FUNG, 2006). A figura 5 indica a variação desse eixo.

Figura 5: Formas de Autoridade e Poder



Fonte: Fung (2006, p. 69)

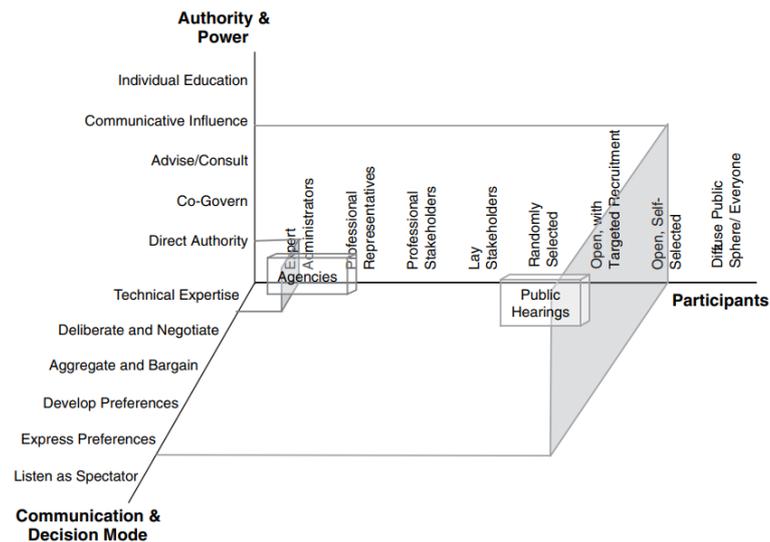
Dessa maneira, a dimensão varia entre menos autoridade e mais autoridade, partindo de (1) **Benefícios individuais**; (2) **Influência comunicativa**; (3) **Aconselhamento e consulta**; (4) **Cogovernança**; e (5) **Autoridade Direta**, tradução nossa. Em (1) **benefícios individuais** está o menor nível de autoridade. Nele o indivíduo não busca interferir de fato na tomada de decisão, apenas participa buscando benefícios para si ou para sentir que efetuou uma obrigação cívica. Aqui emprega-se os três primeiros modos comunicativos (FUNG, 2006).

O segundo eixo traz a (2) **influência comunicativa** que possui mecanismos de participação em que os debates e decisões influenciam o Estado e seus membros de modo a alterar ou mobilizar a opinião pública. Em (3) **aconselhamento e consulta**, os funcionários públicos se comprometem a ouvir e analisar os conselhos dos participantes sendo o objetivo principal de fóruns participativos e audiências públicas o recebimento desses aconselhamentos (FUNG, 2006).

Na (4) **Cogovernança** existe um tipo de parceria entre os cidadãos e os funcionários do governo, a qual eles trabalham juntos no desenvolvimento de planos e estratégias de ação pública. Por último, o grau mais alto de autoridade diz respeito à (5) **autoridade direta**, em que os participantes e órgãos participativos têm autoridade direta sobre a tomada de decisão e recursos públicos (FUNG, 2006).

A partir das três dimensões apresentadas (seleção de participantes, formas de comunicação e processo decisório, autoridade e poder), Fung (2006) apresenta um espaço tridimensional que nomeia como “*The Democracy Cube*” o qual o desenho institucional das IPs se enquadrará de acordo com cada uma das dimensões e de suas variáveis, indicando um processo decisório mais ou menos participativo.

Figura 6: O Cubo Democrático



Fonte: Fung (2006, p. 71)

A partir do Cubo Democrático é possível verificar uma estrutura capaz de observar as principais variações do desenho institucional das IPs e, através dele, dependendo do local que a IP se localiza, será mais ou menos participativa, sua tomada de decisão será mais ou menos compartilhada e haverá maior ou menor autoridade. Além disso, Fung (2006) defende que a participação social deve atender aos valores democráticos da legitimidade, da justiça e da efetividade da ação pública.

Com relação à legitimidade, Fung (2006) levanta o argumento que uma política ou ação pública será legítima se houver benefícios à população e essa apoiá-la. A falta de legitimidade acontece quando os tomadores de decisão se afastam dos cidadãos comuns e se tornam incapazes de avaliar a opinião e a vontade pública.

A justiça parte da igualdade política, quando todos os grupos têm poder de intervir na agenda, influenciar na tomada de decisão e ter acesso às informações importantes para avaliar as alternativas para cada política ou ação pública. Na falta da justiça ocorrerá a desigualdade política. E então, para aumentar a justiça deve se utilizar dos mecanismos participativos para substituir tomadas de decisões injustas ou desenvolver pressões populares para que haja justiça nas ações públicas (FUNG, 2006).

Um exemplo de mecanismo participativo que aumenta a justiça é o OP ao inverter as prioridades dos gastos públicos. No OP, o “quem participa” é alterado de especialistas e políticos para fóruns abertos à participação cidadã. Essa participação costumeiramente se torna mais atraente aos menos favorecido porque o OP trata de temas mais urgentes vivenciados pela

população local, como saneamento, infraestrutura e habitação. Assim, a estrutura de participação do OP é aberta, mas tem seu recrutamento direcionado aos excluídos e mais pobres (FUNG, 2006).

Por último, Fung (2006) defende que o aumento da efetividade da ação pública depende da capacidade dos atores públicos em implementar as decisões públicas justas e legítimas de maneira eficaz. Isso porque mesmo que o envolvimento cidadão possa contribuir para a qualidade dos serviços públicos através da vivência direta que possuem com o problema público, esses atores podem não possuir conhecimento e recursos necessários para participar das decisões públicas. Acrescenta-se que “tornar a ação pública eficaz pode exigir um amplo envolvimento de um número relativamente pequeno de cidadãos que estão dispostos a investir muitas horas e adquirir conhecimentos especializados em áreas políticas específicas” (FUNG, 2006, p. 73, tradução nossa).

De forma geral, sustentado em tal discussão bibliográfica, o estudo ao identificar o OP como uma IP e buscar analisar os efeitos do desenho institucional do OPH de Volta Redonda-RJ ao instituir a participação híbrida, parte do reconhecimento das potencialidades das IPs, sobretudo no que diz respeito à democratização do processo decisório, ampliação da participação social e promoção da transparência pública (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Natureza e estratégia da pesquisa

A dissertação buscou responder a seguinte questão: “o desenho institucional do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ contribuiu para a efetividade participativa da política pública?”

Como desdobramento do problema de pesquisa tem como objetivo principal analisar a efetividade do desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) de Volta Redonda-RJ quanto ao processo participativo híbrido no período 2017-2020. A pesquisa adota dois pressupostos. O primeiro diz respeito a capacidade do OPH de ampliar o público participante na deliberação das questões relativas aos assuntos de interesse público. Isto porque insere na discussão indivíduos que não se dirigiam presencialmente ao local de discussão com data e horário definidos, o que traz efeitos na provisão da política participativa⁸. O segundo insere-se na relação entre a gestão social e os benefícios produzidos pela política participativa ao reconhecer que as regras e procedimentos definidores da metodologia do OP podem aumentar ou diminuir a democratização do processo decisório⁹.

Sendo assim, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa ao perseguir uma abordagem dos significados das ações humanas e não fazer uso da quantificação para análise do fenômeno investigado (MINAYO, 2002). Na abordagem qualitativa o foco é na experiência humana e no entendimento que as realidades humanas são complexas (MINAYO et al, 2005). Através dessa abordagem foi possível analisar a efetividade do desenho institucional do OPH de Volta Redonda-RJ, uma vez que se entende que o procedimento qualitativo auxiliará na compreensão do efeito das regras do objeto de estudo na participação híbrida.

Considerando a proposta, o tipo da pesquisa é de caráter exploratório uma vez que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 1998) sobre o OP de Volta Redonda-RJ e a metodologia híbrida dessa política participativa. Soma-se a isso, a busca de uma maior familiaridade com o problema de pesquisa de forma a melhor compreender o objeto pelo levantamento de informações (GEHARDT; SILVEIRA, 2009). Sendo assim, através do caráter exploratório pode-se reunir e estruturar informações sobre o OPD de Volta Redonda-RJ e compreender os efeitos de sua participação híbrida.

O método da pesquisa é o estudo de caso único por abranger um fenômeno contemporâneo, no qual busca-se compreender os seus limites e contexto. O estudo de caso visa

⁸ Tal pressuposto é desenvolvido a partir da revisão bibliográfica de Ferreira (2012) e Sampaio (2014).

⁹ O segundo pressuposto é elaborado a partir de Abreu (2016), Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011).

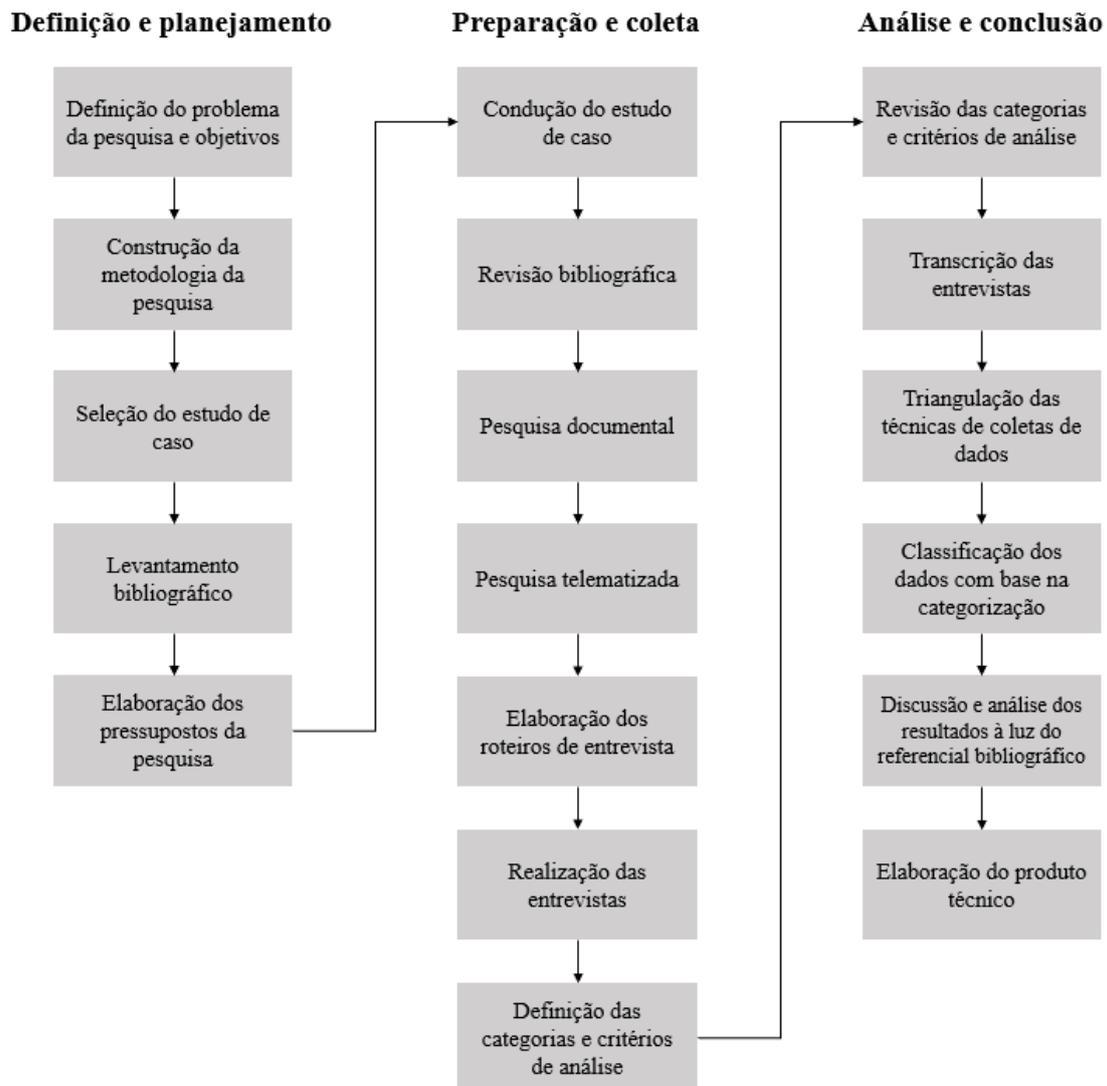
a observar o fenômeno social a ser estudado com profundidade procurando a compreensão sobre a sua natureza e características. Este método tem início com a definição do problema e colabora para o entendimento dos fenômenos sociais complexos. Por isso, faz-se uso de diferentes evidências e busca-se a triangulação das seguintes técnicas de coleta de dados: bibliográfica, documental e entrevistas (YIN, 2001).

Como estratégia de pesquisa, o estudo de caso é muito utilizado em pesquisas sobre administração pública e é comumente utilizado quando se tem pouco controle sobre os eventos (YIN, 2001).

Yin (2001) indica a importância do desenvolvimento da estrutura teórica para a generalização do estudo de caso ao reconhecer a contribuição da teoria para a definição do projeto de pesquisa e a seleção adequada da coleta de dados. Neste caso, o uso do referencial teórico sobre democracia participativa, governo eletrônico, efetividade das IPs (com foco no desenho institucional) auxiliará no entendimento sobre os OPs em formato híbrido e sua dinâmica de funcionamento.

O referencial sobre o OP permitiu aprofundar o conhecimento sobre os OPs, seus limites e potencialidades, enquanto o conteúdo sobre as TICs buscou a compreensão sobre a inserção dessas ferramentas na gestão pública e, conseqüentemente, no OP quanto ao uso das tecnologias para uma maior democratização e, também desenvolvimento de novos espaços democráticos. Por fim, o *mainstream* sobre efetividade participativa e desenho institucional permitiu reunir informações sobre como analisar as regras e normas das IPs quanto aos resultados produzidos e benefícios gerados pela gestão participativa. O estudo de caso único sobre o OPH de Volta Redonda pretende contribuir para a compreensão da teoria e a verificação dos pressupostos já formulados sobre a hibridização dessa política e seu desenho institucional. Parte-se da discussão que o modelo híbrido pode ampliar a deliberação sobre questões de interesse público e que o desenho institucional contribui para a efetividade participativa e, conseqüentemente, para a regularidade das políticas públicas participativas. Sendo assim, percebe-se que o estudo de caso único poderá cooperar com a edificação do conhecimento e da teoria sobre o tema (YIN, 2001).

Figura 7 – Desenvolvimento da Pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores

A figura 7 representa os processos de desenvolvimento da pesquisa com base na metodologia de estudo de caso de Yin (2011). Iniciou-se a primeira etapa com a definição e o planejamento da pesquisa, o que significou a elaboração do problema e dos objetivos, como também a escolha da metodologia da pesquisa. Em seguida, tem-se a seleção do caso de estudo, o levantamento bibliográfico e, a partir desses, elaborou-se os pressupostos da pesquisa. Com relação a preparação e coleta dos dados, conduziu-se o estudo de caso pela revisão bibliográfica, as pesquisas documental e a telematizada. Elaborou-se os roteiros de entrevista para realizá-las e, também definir o instrumento metodológico pelas categorias e critérios de análise sobre o OP Híbrido.

Por fim, na etapa dedicada a análise dos dados e conclusão do estudo de caso, fez-se ajustes na categorização, realizou-se a transcrição das entrevistas e foi executada a triangulação

das técnicas de coleta de dados. Assim, classificou-se os dados coletados com base na categorização para discutir e analisar os resultados à luz do referencial bibliográfico e, por último, elaborou-se o produto técnico.

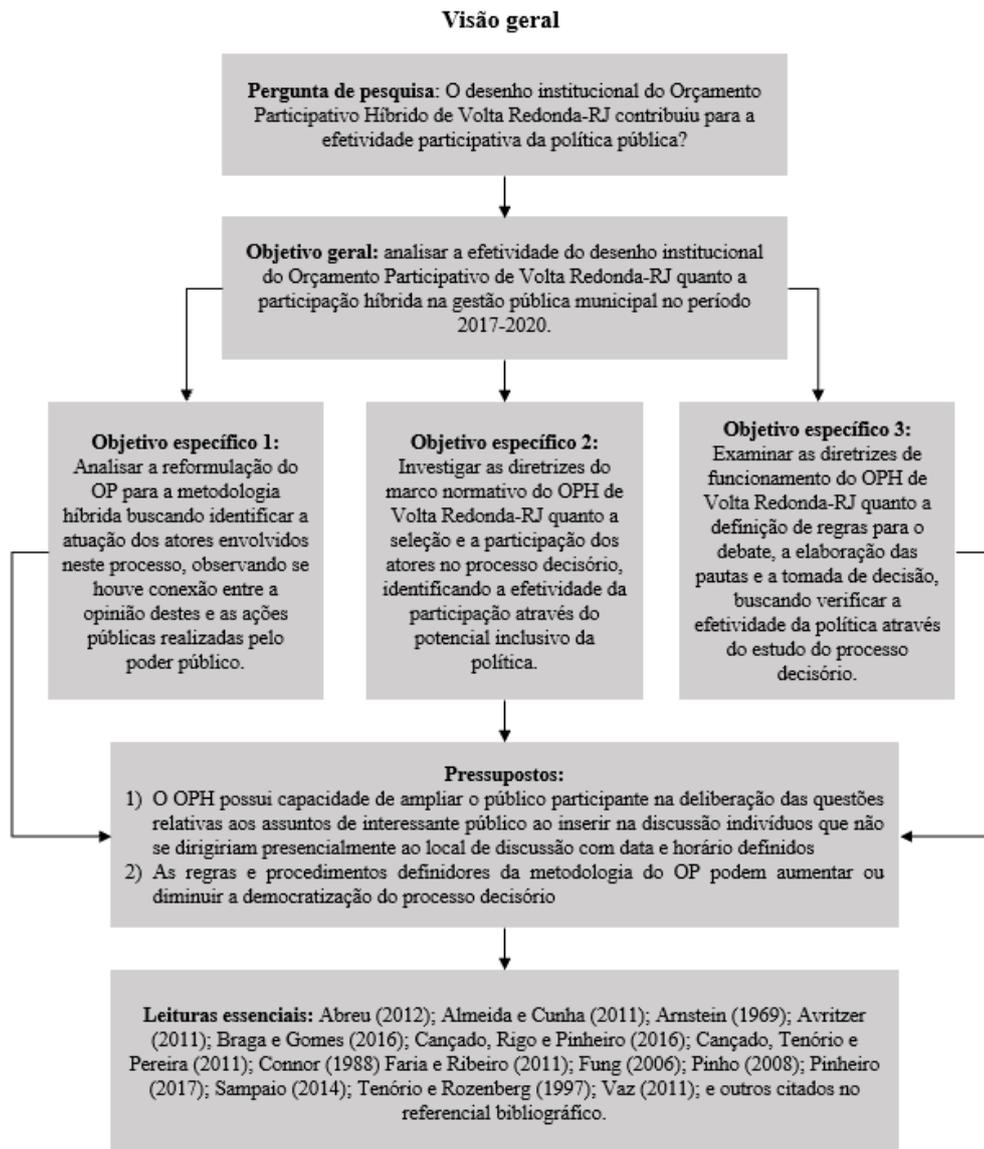
Yin (2001) indica ainda a necessidade de observar a confiabilidade para garantir o controle da qualidade do estudo de caso, o que diz respeito à mitigação dos erros e de interpretações tendenciosas. Para alcançá-la foi desenvolvido um protocolo de pesquisa e um banco de dados de forma que as etapas para análise do caso se tornem operacionais e os procedimentos possam ser repetidos até que alcancem os mesmos resultados (YIN, 2001).

O banco de dados é considerado uma reunião formal das evidências encontradas na pesquisa sendo formado por todo tipo de levantamento realizado e deve ser organizado de maneira que seja facilmente recuperado (YIN, 2001). O banco de dados dessa pesquisa constituiu-se de documentos sobre o OPH de Volta Redonda-RJ, principalmente, sobre o marco normativo da política pública, além das entrevistas semiestruturadas e a material bibliográfico sobre o tema estudado, como participação social, gestão social, efetividade participativa, orçamento participativo, tecnologias da informação e da comunicação.

Os documentos do banco de dados utilizados na pesquisa foram a portaria que instituiu o COP, decretos municipais sobre o OP, atas de reunião do COP, documentos de divulgação dos atos realizados pelo COP e no OP disponíveis *online*, além de solicitações de informações via *e-sic* e o Regimento Interno do COP. Em relação a este último, foi realizada uma análise cuidadosa sendo possível identificar “informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127).

O protocolo para o estudo de caso consiste no instrumento, nos procedimentos e nas regras gerais para o desenvolvimento da pesquisa. Deve ser dividido nas seções: a) visão geral do projeto do estudo de caso que inclui os objetivos, pergunta de pesquisa e leituras essenciais para a investigação; b) questões do estudo de caso, as quais o pesquisador deve considerar ao coletar os dados, planilhas para ordenação de dados específicos coletados e as fontes em potencial que auxiliarão o pesquisador a responder tais questões; c) guia para o relatório do estudo de caso, contendo o resumo, informações bibliográficas e outros documentos (YIN, 2001).

Figura 8: Protocolo para o estudo de caso – visão geral



Fonte: elaborado pelos autores

A figura 8 apresenta a visão geral do protocolo do estudo de caso baseado em Yin (2001). O protocolo se inicia pela pergunta de pesquisa e a partir dessa pergunta segue para o objetivo geral tendo sido desmembrado em três objetivos específicos. Por meio dos objetivos específicos e da leitura das referências bibliográficas foi possível identificar dois pressupostos da pesquisa e, assim, para o alcance dos resultados da pesquisa, leituras consideradas de referências foram realizadas.

Já a figura 9, também baseada em Yin (2011), indica as questões para desenvolvimento do estudo de caso e as respectivas fontes para encontrar suas respostas.

Figura 9: Protocolo para o estudo de caso – questões do estudo de caso

Questões do estudo de caso

Como se desenvolveu a reestruturação do OP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Qual é o desenho institucional do OP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP, regimento interno do COP, documentos de divulgação dos atos realizados pelo COP e no OP disponíveis no <i>site</i> do OP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Qual foi o tempo de existência do COP e a periodicidade de suas reuniões?	Fontes: atas de reunião do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Qual era a estrutura organizacional do COP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Como se deu o uso das TICs no OP? Quais seus limites e potencialidades?	Fontes: atas de reunião do COP, <i>site</i> do OP, documentos de divulgação dos atos realizados pelo COP e no OP disponíveis no <i>site</i> do OP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Como se deu a participação no COP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP, regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Como se deu a composição do COP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP, regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Como se deu a aceitação social, política e técnica da participação híbrida?	Fontes: atas de reunião do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Quais eram as regras para a tomada de decisão?	Fontes: atas de reunião do COP, regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Quais os efeitos do processo participativo nas decisões do COP?	Fontes: entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Havia igualdade deliberativa no âmbito do COP?	Fontes: regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Como se dava a publicidade das ações do COP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP, regimento interno do COP, documentos de divulgação dos atos realizados pelo COP e no OP disponíveis no <i>site</i> do OP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil
Havia articulação entre o Estado e a sociedade na formulação do OP?	Fontes: portarias e decretos sobre o OP e o COP, atas de reunião do COP, regimento interno do COP e entrevistas com o poder público e a sociedade civil

Fonte: elaborado do pelos autores

Para além disso, um dos componentes do estudo de caso é a unidade de análise que está diretamente relacionada à questão de pesquisa e é responsável pela definição do caso. Dentre as unidades de análise da pesquisa, entende-se o COP, pois é uma instância decisória da política do OP composta tanto por membros tanto do poder público quanto dos bairros. Do mesmo modo, o marco normativo da política participativa e o Regimento Interno do COP auxiliam na compreensão das regras que instituem o OP e, também na identificação dos efeitos gerados pela política. Por fim, a trajetória do OP no município como unidade de análise permitiu analisar a política como um todo, principalmente, no que diz respeito a reestruturação da metodologia e das regras que a compuseram.

3.2 Coleta de dados

Considera-se que para a qualidade da pesquisa é essencial que a coleta de dados seja realizada através de duas ou mais fontes de evidência, de forma que as informações convirjam, e que haja um encadeamento de evidências por meio da conexão entre as questões, os dados coletados e as conclusões do estudo (YIN, 2001).

Nesta dissertação, a coleta de dados se deu por pesquisas bibliográfica, documental, eletrônica e entrevistas semiestruturadas realizadas por meio eletrônico.

A pesquisa bibliográfica ocorreu pelo levantamento do estado da arte sobre o tema, ao buscar dados por fontes bibliográfica (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), como artigos científicos, teses, dissertações e capítulos de livros. Além da utilização de textos sobre o *mainstream* dos temas percorridos, foram utilizadas bases de pesquisa como a plataforma *Scielo*, *Spell* e o portal de periódicos CAPES.

Dentre as palavras-chave utilizadas para a realização da pesquisa bibliográfica incluiu-se: “orçamento participativo”; “orçamento participativo digital”; “orçamento participativo híbrido”; “orçamento participativo Volta Redonda”; “orçamento participativo digital Recife”; “orçamento participativo digital Belo Horizonte”; “*participatory budget*” e “governo eletrônico”. A seleção dos artigos foi estabelecida pela leitura do resumo e sua afinidade com este estudo, a observância dos textos publicados nos últimos anos e aqueles considerados mais relevantes, como os mais referenciados sobre os assuntos abordados na dissertação.

A pesquisa documental se deu por jornais de circulação municipal, atas de reuniões do OP entre janeiro de 2018 e janeiro de 2020, Regimento Interno do COP, a portaria que instituiu

o COP, documentos disponibilizados no *site* do OP e legislações do município de Volta Redonda-RJ sobre o OP e o COP.

Para mais, foi utilizada a pesquisa eletrônica ou telematizada que é composta de dados obtidos através de endereços eletrônicos disponíveis em *sites* e *home pages* (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). As principais fontes desse procedimento foram os *sites* do OP e da prefeitura de Volta Redonda-RJ, além do *e-sic* municipal que foi utilizado para solicitação de dados inexistentes nessas plataformas¹⁰.

Ademais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (MINAYO, 2002) em dezembro de 2021 e janeiro de 2022 por meio eletrônico através da plataforma *Google Meet*. Entende-se que a entrevista semiestruturada associa perguntas fechadas e abertas para dar ao entrevistado oportunidade de dissertar sobre o assunto sem se prender ao questionamento do entrevistador (MINAYO et al, 2005).

O roteiro de entrevista formulado abrangeu perguntas sobre a reestruturação do OP em Volta Redonda-RJ, a seleção do modelo híbrido, o envolvimento da população na reestruturação da ferramenta participativa, as participações eletrônica e presencial, o COP e suas regras e composição, o processo decisório do COP e a publicidade das ações. Incluiu-se também questões para o entrevistado discorrer sobre as potencialidades e limitações do OP no município¹¹.

Entrevistou-se três membros da equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) e dois representantes do COP envolvidos na reestruturação e no desenvolvimento do OP à época entre 2017 e 2020. A seleção dos entrevistados foi desenvolvida pelo critério de tipicidade entendido como um tipo de escolha criteriosa dos integrantes considerados pelo pesquisador como mais representativos da população-alvo (VERGARA, 1998). Com isso, a pesquisa contou com o apoio da coordenação do COP exercida pelo poder público municipal e os critérios de seleção para cada entrevistado podem ser visualizados no quadro 1.

¹⁰ Tal passo foi realizado em maio de 2021 quando se solicitou acesso às reuniões gravadas do COP. As respostas às solicitações foram de que a gestão anterior não repassou tais reuniões à gestão atual.

¹¹ Os roteiros das entrevistas estão dispostos nos Anexos 1 e 2 desta dissertação.

Quadro 1 – Relação de Entrevistados

Segmento	Sigla	Organização	Critério de Seleção
Poder público	PP1	SEPLAG	Atuou como Secretário da SEPLAG e membro do COP, participou da reestruturação do OP e fez parte da Diretoria do COP como presidente do COP
Poder público	PP2	SEPLAG	Atuou como membro do COP, participou da reestruturação do OP e fez parte da Diretoria do COP
Poder público	PP3	SEPLAG	Atuou como chefe de gabinete da SEPLAG, membro do COP, participou da reestruturação do OP, fez parte da Diretoria do COP e participou da elaboração de Regimento Interno do COP
Sociedade civil	SC1	Movimento Social	Participou da fundação do COP, fez parte da Diretoria do COP e da Comissão de Legislação do COP e participou da elaboração de Regimento Interno do COP
Sociedade civil	SC2	Associação de moradores/ Federação das Associações de Moradores	Atuou como membro do COP, participou da reestruturação do OP, fez parte da Diretoria do COP e da Comissão de Legislação do COP e participou da elaboração de Regimento Interno do COP

Fonte: elaborado pelos autores

Devido ao fato de o método de estudo de caso basear-se em várias fontes de evidência, Yin (2001) indica a triangulação como um fundamento lógico para fazer uso de diversas fontes de evidência. Portanto, utilizou-se da estratégia de pesquisa a triangulação de técnicas de coleta de dados sendo uma estratégia usada em pesquisa qualitativa para compreender de forma mais aprofundada a realidade social, a partir de sua observação através de diversos ângulos (MINAYO, 2005; MINAYO et al, 2005).

Dessa maneira, a triangulação foi selecionada, pois contribui para aumentar o conhecimento sobre o tema e, também para o alcance dos objetivos do trabalho (MINAYO et al, 2005). Essa é uma estratégia desenvolvida através do diálogo de diferentes métodos e para seu emprego é fundamental que haja clareza sobre as possibilidades e limites de cada método empregado durante esse processo. Para melhor qualidade da triangulação de métodos é

importante fazer inferências, correlações e interpretações com o material coletado (GOMES et al, 2005).

3.3 Tratamento de dados

O tratamento dos dados foi realizado pela análise de conteúdo que é compreendida como uma forma de identificar sistematicamente e objetivamente dados primários, codificá-los e categorizá-los em informações (BARDIN, 1977). Essa técnica é capaz de produzir objetivamente inferências de um texto focal para seu contexto social (BAUER, 2010).

Para organização da análise de conteúdo, entende-se que a teoria e a questão da pesquisa são responsáveis pela seleção e categorização dos textos a serem analisados. Dentre esses textos estão os construídos durante a pesquisa, como as transcrições das entrevistas semiestruturadas, além daqueles produzidos sobre o tema de pesquisa, como os que foram identificados na pesquisa documental deste trabalho. Tais textos foram manipulados de forma a responder à pergunta de pesquisa (BARDIN, 1977).

Posto isto, Bardin (1977) identifica que a análise de conteúdo é organizada em três fases: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A pré-análise consiste na fase da organização de um plano de análise constituído da escolha dos documentos a serem analisados, da formulação de hipóteses e objetivos, elaboração de indicadores que irão fundamentar a interpretação. Nesse momento foram selecionados os documentos sobre o OPH de Volta Redonda-RJ.

Na pré-análise realiza-se uma leitura flutuante dos documentos a serem analisados de forma a conhecer e ter um primeiro contato com esses. A escolha dos documentos pode ocorrer antes do desenvolvimento dos objetivos ou após isso sendo selecionados aqueles que fornecem informações sobre o problema (BARDIN, 1977). Neste estudo, a seleção dos materiais para a amostragem de unidades de texto foi realizada após a definição do problema de pesquisa e dos objetivos.

Feita a seleção dos instrumentos de análise, o material reunido é preparado para análise do pesquisador de forma a facilitar sua manipulação. Portanto, segue para a fase de exploração do material que “consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 1977, p. 101). Por fim, é desenvolvido o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, momento em que os resultados obtidos são tratados de forma a serem válidos e significativos possibilitando que o analista proponha inferências e interpretações.

Na análise de conteúdo, o tratamento de dados é realizado através da codificação. Esta é compreendida como o processo de classificar os materiais coletados em um conjunto de códigos, os quais são desenvolvidos através de um referencial de codificação (BAUER, 2010). Na codificação os dados brutos de texto podem ser transformados por recorte, enumeração e agregação em busca de uma representação do conteúdo em unidades de análise (BARDIN, 1977).

Nesta pesquisa, a codificação foi realizada através do recorte, entendido como a escolha das unidades, as quais devem ser pertinentes ao material de análise e objetivos do trabalho e, também da agregação ou classificação, apresentada como a escolha das categorias de análise (BARDIN, 1977). Nesta pesquisa, o recorte e a classificação foram baseados nas unidades de análise, que, como mencionados anteriormente, foram o COP, o marco normativo da política de OP e a trajetória do OP, desde a primeira implementação até sua reestruturação e, posterior, descontinuidade.

Em seguida, foram realizadas a exploração e a análise do material coletado para identificação do tema de pesquisa nas unidades de análise, as quais consistem nas entrevistas semiestruturadas, nos documentos sobre o OPH de Volta Redonda-RJ, nas informações resultantes da pesquisa eletrônica nos *sites* do OP e da prefeitura de Volta Redonda-RJ. Tais materiais compuseram a interpretação dos dados, a realização de inferências e a compressão se o desenho institucional da política de Orçamento Participativo de Volta Redonda-RJ contribuiu para a efetividade da participação híbrida na gestão pública municipal.

Em relação a categorização, diz respeito a classificação de elementos de um conjunto em categorias de análise buscando o que cada um deles possui em comum com os outros e, assim, permitindo agrupamentos. O critério de categorização nessa pesquisa é semântico, através de categorias temáticas buscando extrair o mais útil de acordo com o problema de pesquisa (BARDIN, 1977).

Dessa forma, para que as categorias fossem convenientes, buscou-se as seguintes qualidades, de acordo com Bardin (1977): (i) a exclusão mútua condição que indica que as categorias devem ser desenvolvidas para que um elemento não possa caber em mais de uma categoria e, também não haja ambiguidades; (ii) a homogeneidade, isto é, apenas um princípio de classificação deve governar a organização das categorias; (iii) a pertinência, a qual a categoria deve estar adaptada ao material de análise selecionado; (iv) a objetividade e a fidelidade, em que o pesquisador deve definir com clareza as variáveis e estabelecer os índices que delimitam a admissão dos elementos nas categorias.

As categorias podem ser desenvolvidas através dos tipos de grade fechada, aberta ou mista. Nesta pesquisa, elegeu-se a forma mista admitindo a construção de categorias que são referentes ao objetivo da pesquisa após a coleta de dados e, também a sua revisão em seguida. Essa construção híbrida das categorias permite que o pesquisador observe a necessidade de subdivisão, inclusão ou exclusão de categorias, considerando um rearranjo delas (DELLAGNELO; SILVA, 2005; VERGARA, 2010).

Quadro 2 – Eixo, Categorias e Critérios de Análise

Eixo	Categorias	Critérios de análise
Efetividade Participativa do Desenho Institucional do OPH	Metodologia	Institucionalização
		Estrutura organizacional
		Utilização das TICs e publicidade das ações
	Inclusão Participativa	Tipo de participação
		Composição e atores sociais
		Aceitação social, política e técnica da participação híbrida
	Processo Decisório	Regras para a tomada de decisão
		Discussões e deliberações
		Cogovernança

Fonte: elaborado pelos autores

O eixo de análise diz respeito à efetividade do desenho institucional do OPH. Para sua consecução, desenvolveu-se três categorias de análise: **Metodologia**, que se desdobra nos critérios de análise de institucionalização, estrutura organizacional e utilização das TICs e publicidade das ações; **Inclusão Participativa** que tem como critérios o tipo de participação, composição e atores sociais, aceitação social, política e técnica da participação híbrida; **Processo Decisório**, com os critérios de regras para a tomada de decisão, discussões e deliberações e cogovernança.

A categoria **Metodologia** visa identificar através da reformulação do OP a efetividade do desenho institucional em relação ao modelo implementado de participação híbrida. Para isso, o critério **Institucionalização**, assim como discutido por Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011), busca identificar o tempo de existência da IP e a periodicidade de reuniões obrigatórias de

maneira a observar a formalidade do espaço participativo e a vinculação da política pública com a gestão. O critério **Estrutura organizacional**, à luz de Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011), tem como objetivo identificar informações sobre a estrutura organizacional da IP, como a existência de estruturas burocráticas, a distribuição e alternância de poderes no âmbito da IP, a previsão e frequência de fóruns, além das capacitações.

Já o critério **Utilização das TICs e publicidade das ações** observa os resultados e potencialidades do uso das TICs num modelo híbrido de OP, ou melhor, se essas possibilitaram o fortalecimento do diálogo entre sociedade civil e Estado, se potencializaram a participação social, a transparência e, também se viabilizaram arenas virtuais de discussão. Além de identificar os limites do uso das TICs no OPH e averiguar, conforme indicam Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011), se há publicidade dos atos da IP, se existe critérios para que os representantes repassem informações obtidas no âmbito da IP aos representados, se há divulgação das reuniões da IP, de suas pautas e dos resultados da IP.

Com relação à categoria de análise **Inclusão Participativa**, procura-se verificar a efetividade participativa do desenho institucional do OP por meio do critério **Tipo de participação**, que classifica a participação em concedida ou conquistada, com base em Tenório e Rozenberg (1997) e busca identificá-la nas Escadas de Participação Cidadã de Arnstein (1969) e Connor (1988). Outro critério dessa categoria é **Composição e atores sociais** que, à luz de Faria e Ribeiro (2011), Fung (2006) e Vaz (2011), verifica a composição dos participantes na IP, o número de cadeiras destinadas aos segmentos representantes do governo e da sociedade civil, como é feita a seleção dos participantes que irão atuar nas decisões da IP, além da presença de regras que garantem a diversidade dos atores.

Ainda nessa categoria, o critério **Aceitação social, política e técnica da participação híbrida** investiga o entendimento dos atores sobre a necessidade da metodologia de participação híbrida nos âmbitos social, político e técnico, com base em uma adaptação de do critério de Tenório et al (2008) porque quanto maior for o consenso sobre a metodologia nesses três âmbitos, maior será sua chance de êxito.

Através da categoria **Processo Decisório** busca-se verificar a efetividade através do estudo do processo decisório da IP. Para isso, a categoria possui o critério **Regras para a tomada de decisão** que, assim como discutido por Almeida e Cunha, (2011), Faria e Ribeiro (2011) e Vaz (2011), identifica as regras que regem a IP na tomada de decisão, como elas foram elaboradas, se existem normas para a elaboração das pautas e se essas regras das IPs possuem caráter provisório no sentido que seja possível sua contestação. O critério **Discussões e**

deliberações examina, conforme a literatura de Almeida e Cunha (2011), Avritzer (2011), Faria e Ribeiro (2011) e Fung (2006), os efeitos do processo participativo nas decisões da IP, se o que foi deliberado interfere na política pública e nas ações públicas e, também como as decisões são tomadas. Além disso, esse critério também verifica a igualdade deliberativa e se todos possuem o mesmo direito de deliberar.

Também faz parte da categoria Processo Decisório, o critério **Cogovernança**, conforme discutido por Fung (2006) e Paula (2005), sendo compreendido pela existência de articulação entre Estado e sociedade na formulação da política pública e, conseqüentemente, se são desenvolvidos espaços públicos deliberativos que oportunizam a cogestão e a participação social na tomada de decisão pública.

3.4. Limitações da Pesquisa

Importante considerar as limitações quanto ao método da pesquisa, pois em estudos de caso único os resultados são específicos ao fenômeno pesquisado e não consideram comparações como em um estudo de caso múltiplo (YIN, 2001). Outro ponto diz respeito a análise da efetividade participativa ocorrer somente pelo desenho institucional visto que outros aspectos não foram abrangidos em profundidade, como a deliberação e a representatividade (VAZ, 2011).

Além disso, reconhece-se que a pesquisa de natureza qualitativa não permite a análise de universos extensos e requer uma boa preparação teórica para a coleta de dados. Em comparação às abordagens quantitativas, necessita da pesquisa de campo e exige mais tempo de dedicação do pesquisador à análise dos dados (MINAYO et al, 2005). Sobre isso, no que diz respeito a este estudo em um cenário pandêmico da COVID-19, enfrentou-se dificuldades para o acompanhamento das reuniões do COP e, também no acesso aos entrevistados tendo alcançado apenas cinco entrevistas em um total de 12 representantes titulares membros de associações de moradores, dois representantes titulares advindos de movimentos sociais, dois representantes titulares de conselhos municipais e 13 representantes titulares vinculados ao poder público.

Importante mencionar a mudança de grupo político na prefeitura municipal de Volta Redonda-RJ em 2021. Antes disso, no período eleitoral, encontrou-se dificuldades no acesso aos dados, informações e documentos sobre a política de OP instituída na gestão anterior (2017-2020). Em relação à alteração do grupo político, ressalta-se que até o momento em Volta Redonda-RJ novamente a política do OPH está paralisada, o que reitera o apontamento de Azevedo (2019) sobre a diminuição e a desistência de experiências de OP na atualidade

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Primeiramente, será apresentado o caso do orçamento participativo híbrido no município de Volta Redonda-RJ com destaque para a trajetória desta política participativa e da introdução das TICs Logo após, os resultados serão discutidos e analisados de acordo com as categorias e critérios de análise dispostos no quadro 2.

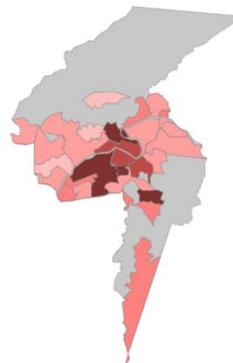
4.1 Sobre o OP de Volta Redonda-RJ: do presencial ao híbrido

A cidade de Volta Redonda-RJ foi projetada no modelo “*company town*”¹² (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018), possui uma população estimada em 2021 de 274.925 pessoas, densidade demográfica de 1.412,75 hab/km², com a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 29.9% em 2019, com a média de salário mensal de 2.2 salários mínimos e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em 2010 de 0,771.

Volta Redonda-RJ reúne um histórico de lutas operárias em torno do contexto político e social propiciado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) instalada na década de 1940. Após a privatização da empresa no início dos anos 1990, reduziu-se consideravelmente a mobilização e a organização dos trabalhadores, o que pode guardar relação com a baixa adesão da população em eventos e canais participativos (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

A falta de confiança da população, ao mesmo tempo, oportunizou o avanço de um modelo de gestão patrimonialista no modo de elaboração das políticas públicas e práticas de natureza clientelista no que se refere à relação estabelecida entre o poder público e a sociedade civil (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018, p. 2).

Figura 10: Mapa da Cidade de Volta Redonda-RJ



Fonte: Site do OP¹³

¹² O termo pode ser traduzido como cidade empresa ou cidade operária. É o local onde a maioria ou todos seus espaços e habitações pertencem a uma empresa, que fornece infraestrutura para seus trabalhadores morarem próximos ao local de trabalho (CORREIA, 2001).

¹³ Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/metodologia?authuser=0>. Acesso em: 11 dez 2021.

Antes do desenvolvimento do OP na cidade, já era possível observar pressões populares de movimentos de posseiros e comunitários para realização de obras sociais e de infraestrutura urbana, além de pressões para a instituição de conselhos municipais. No caso do OP, teve início em 1993 quando o prefeito Paulo César Baltazar (Frente Popular) empenhou-se em multiplicar experiências participativas através da criação de uma esfera pública democrática para a superação de práticas clientelistas (LIMA, 2010).

Nesta época, para a consecução do OP, o município foi dividido em 12 setores os quais poderiam indicar cinco obras prioritárias (LIMA, 2010). O OP presencial foi operacionalizado em cinco etapas: (i) **reuniões na prefeitura municipal** liderada pela Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) com cada setor para avaliar o que foi feito no ano anterior, discutir o OP em exercício e apresentar o planejamento para o ano seguinte; (ii) **plenárias nos bairros** para levantar novas reivindicações e mobilizar a população junto às associações de moradores para apresentação dos resultados das reuniões setoriais em conjunto com a Prefeitura; (iii) **reuniões temáticas** entre a SMP e as demais secretarias municipais, a fim de apresentar e classificar as demandas; (iv) **reuniões de priorização** entre a gestão pública e a população visando analisar e priorizar obras de acordo com critérios pré-definidos e, por fim, (v) **plenária final** para elaborar o orçamento e enviá-lo à Câmara Municipal (VOLTA REDONDA, 2002).

O governo municipal concedeu o valor de cerca de CR\$ 600 bilhões para a realização dessas obras (LIMA, 2010). À época, a SMP observou a prioridade em 350 projetos e “convidou as entidades comunitárias de Volta Redonda-RJ (associações de moradores, sindicatos, órgãos de classe, clubes filantrópicos e de serviços) para a apresentação e início das discussões sobre o orçamento participativo” (LIMA, 2010, p. 96). Entretanto, associações de moradores reivindicaram a aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) - responsável, dentre outras obrigações, pela elaboração de um plano diretor - em detrimento de sua participação no OP de 1994 (LIMA, 2010).

Então, em 1993 concomitante à aprovação do CMDU, decidiu-se pela realização de plenárias e reuniões para a seleção de dois representantes para cada setor da cidade sendo eles responsáveis pelo envio ao CMDU das cinco obras prioritárias a serem realizadas no setor correspondente (LIMA, 2010).

No ano seguinte ao início do OP estavam presentes pendências de execução dos projetos mais votados pela população devido a inviabilização financeira para a realização das obras. Nos dois anos seguintes, a gestão pública municipal estruturou ações, a fim de realizar as demandas e dar continuidade à política do OP (VOLTA REDONDA, 2002).

Em 1996, o OP foi inaugurado em Volta Redonda-RJ com um atraso de três anos devido à resistência de algumas associações de moradores com relação à atuação do governo municipal. Para a inauguração organizou-se um seminário com prefeitos de cidades que já haviam implementado o OP para apresentação de suas experiências. “Mas o orçamento funcionou timidamente naquele ano, se tornando um instrumento meramente decorativo a partir de Antônio Francisco Neto, sucessor de Baltazar na prefeitura” (LIMA, 2010, p. 98).

Dessa forma, o OP em Volta Redonda-RJ, mesmo sendo reconhecido como uma ferramenta capaz de mitigar a corrupção e o clientelismo pelo controle social nas ações do Estado e, também pela divisão da tomada de decisão entre esse e a sociedade (AVRITZER, 2003, 2005; LÜCHMANN, 2014), transfigurou-se em um possível mecanismo de práticas clientelistas. Isto porque as solicitações de obras eram priorizadas de acordo com a afinidade política da gestão pública com as lideranças comunitárias e não havia transparência dos atos realizados. Além disso, o país sofria forte crise econômica, o que causou um acúmulo de promessas de obras e consequente constituição de um banco de dados, fazendo com que a participação social se tornasse pouco democrática e efetiva (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

Assim, o OP entrou em descrédito junto à população de Volta Redonda-RJ, o que colocou em xeque a continuidade da política (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018). De acordo com ata de reunião do grupo de trabalho para a reestruturação do OP, o descrédito ocorreu pelo não atendimento das demandas apontadas nas plenárias dos bairros ocasionado pela falta de execução dos projetos mais votados. Em razão da inexistência de recursos financeiros para o OP, alguns bairros foram priorizados em detrimento de outros e havia a percepção pela população que a gestão pública mais prometia do que executava. Também foi apontada a frágil integração e comunicação entre as secretarias municipais na execução das obras, além da falta de transparência e publicização das ações (VOLTA REDONDA, 2017).

Diante disso, no período de 2017-2020 do prefeito Samuca Silva (Partido Verde¹⁴), a gestão municipal desenvolveu por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (anterior SMP) o Programa VR + Moderna, Transparente e Participativa “que reuniu um conjunto de ações voltadas à reestruturação completa e criação de novos mecanismos de controle e social e transparência no município” (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018, p. 2).

¹⁴ À época da reestruturação do OP, o prefeito estava filiado ao Partido Verde. Em 2018 filiou-se ao PODEMOS, em seguida, ao PSDB. Para sua candidatura em 2020 estava filiado ao PSC.

De acordo com o entrevistado que atuou como gestor da SEPLAG, a pauta de retomada do OP em Volta Redonda-RJ surgiu em 2016, no âmbito do governo de transição, com a ideia de retomar e modernizar o OP. Nesse sentido, “*a pauta tava inserida numa realidade um pouco mais ampla, [...] nas outras etapas do ciclo orçamentário também inseridas com uma estratégia de participação democrática e popular, mediada por algum tipo de solução digital*” (Entrevistado PP1).

Para além do OP, foi indicado por esse entrevistado que também se pensou no PPA participativo e digital e em estratégias de criação de audiências públicas interativas e virtuais no âmbito da LDO (Entrevistado PP1). Tal fato pode ser reiterado pelo plano de governo divulgado durante a candidatura do prefeito Samuca Silva (2017-2020), que indicava o fomento de iniciativas de participação social e transparência pública com o uso das TICs (BARBOZA, 2018).

Então, esse entrevistado que também atuou como presidente do COP apontou que a reestruturação do OP foi iniciada a partir de uma etapa diagnóstica desde a criação do OP nos anos 90 até uma “etapa de desgaste” do último ano da política pública (Entrevistado PP1). Logo, a reestruturação do OP ocorreu através de um grupo de trabalho instituído pelo Decreto Municipal nº 14.351/2017 sendo composto por membros da sociedade civil eleitos por meio de reunião da Federação das Associações de Moradores (FAM) e membros da gestão pública (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018; VOLTA REDONDA, 2017).

O objetivo desse grupo de trabalho era criar um projeto de OP que se adequasse à realidade municipal e fosse inspirado em casos de sucesso de cogestão do bem público que a população participasse de todo processo da política pública, desde a elaboração até a avaliação (BARBOZA, 2018).

Dessa forma, o modelo do OP em Volta Redonda-RJ foi selecionado a partir de estudos e busca por outros modelos de OP que se adaptassem à realidade do município, como de Belo Horizonte-MG, Recife-PE e Getafe (Espanha), como um dos entrevistados do poder público destacou: “*essa movimentação, ela gerou um design institucional pra experiência de Volta Redonda*” (Entrevistado PP1). E, nesse sentido, a gestão pública entendia que era importante mesclar diferentes custos de participação porque apenas o modelo *online* de OP não atenderia toda a população mesmo com as tendas de participação para mitigar a exclusão digital. Segundo as entrevistas seria importante a participação presencial para atender um maior público possível.

Outro entrevistado representante do poder público no COP reiterou que foram necessárias diversas pesquisas para retomar com o OP no município de Volta Redonda-RJ para

que, assim, fosse desenvolvida uma metodologia “*compatível com Volta Redonda, porque a gente sabe que não dá pra tirar metodologia que é de um município e simplesmente importar pra outros, porque cada um tem sua particularidade*” (Entrevistado PP2). Tal posicionamento guarda relação com o que Abreu (2012) discute quando afirma que a metodologia do OP irá variar de acordo com a realidade de cada município.

Além disso, a gestão pública em conjunto com a sociedade civil entendeu que era importante incentivar a democracia digital e a participação social no município de forma a ampliar a transparência. Decidiu-se então, pelo modelo híbrido de OP (OPH) ou misto (OPM) que além de etapas presenciais contemplava a fase *online* (BARBOZA, 2018). Tal modelo é reconhecido por inovar ao acrescentar a fase presencial ao OPD sendo capaz de mitigar a exclusão digital e incluir novos atores ao processo (FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2016).

Assim, o grupo de trabalho mapeou os processos do OP para empreender melhorias em toda metodologia. Buscou-se desenvolver a transparência em todo processo, abrindo dados do valor destinado às demandas do OP para 2018 e sobre os critérios de distribuição de recursos, baseado no Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU). Tal índice, fundamentado pela metodologia do OP de Belo Horizonte-MG (Entrevistado PP2; HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018), é regionalizado e “destinado a avaliar a qualidade de vida dos municípios com base em variáveis como a demografia, a renda, informações socioassistenciais, equipamentos públicos e infraestrutura urbana” (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018, p. 11) de forma a buscar equidade na distribuição de recursos.

O IQVU possui como variáveis de divisão do orçamento: (i) a demografia, quanto maior o número de moradores do bairro, maior o recurso destinado; (ii) a renda, quanto maior o rendimento mensal dos habitantes do bairro, menor o recurso destinado; (iii) social, quanto maior é o número de inscritos no Programa Bolsa Família e quanto maior é o número de núcleos de posse no bairro, maior é o recurso destinado; (iv) equipamentos públicos, quanto maior é o número de equipamentos públicos no bairro, menor é o recurso destinado; e (v) infraestrutura urbana, quanto maior é o número de ocorrências registradas na Defesa Civil, maior é o recurso destinado¹⁵.

Para mais, conforme apresenta um dos entrevistados do poder público que participou da reestruturação do OP, o modelo híbrido foi selecionado após a etapa diagnóstica dessa experiência no município, também como uma forma de buscar diminuir um tipo de

¹⁵ Informação solicitada e recebida via e-Sic de Volta Redonda. Resposta recebida em 03 jul. 2018

concentração de poder por parte de líderes de associações de moradores. Em relação a estes últimos, a gestão pública buscou introduzir o OP digital de forma a “*não gerar um confronto aberto, direto, porque a gente não podia quebrar aquilo de maneira abrupta, até porque não queria gerar um desconforto, mas uma adesão dessas pessoas também*” (Entrevistado PP1). O que indica uma estratégia do poder público em inserir a modalidade digital no intuito de buscar ampliar a participação e a adesão de novos representantes da sociedade civil sem confrontar diretamente as associações de bairro.

Então, a etapa *online* do OPH de Volta Redonda-RJ em sua primeira versão foi desenvolvida entre julho e agosto de 2017 em uma plataforma do PortalVR, na qual o cidadão pôde inserir até duas propostas de seu bairro e votar em até três (BARBOZA, 2018). Para reduzir a exclusão digital nessa fase foram disponibilizados postos de atendimentos em três pontos centrais da cidade com a finalidade de instruir os cidadãos quanto ao OP e promover a participação *online* (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

Além disso, para capacitação cidadã foi desenvolvida e distribuída uma cartilha explicativa com o passo a passo para a população participar e inserir demandas no OP Digital. A divulgação do OP ocorreu nesses postos de atendimento e nas mídias sociais, jornais impressos e telejornais locais, programas de rádio e canais de comunicação governamentais (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

Entre as fases presenciais estão a realização do I Fórum do Orçamento Participativo de Volta Redonda-RJ e as reuniões mensais do COP. Previsto na reestruturação do OP, o I Fórum do OP foi um evento com propósito de difundir a nova metodologia do OP, capacitar cidadãos e eleger os representantes do COP (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018). O COP é um espaço institucionalizado de deliberação pública do OP e tem finalidade de acompanhar e fiscalizar a execução dos investimentos públicos para o OP definidos pela população (VOLTA REDONDA, 2017).

Considerada uma das principais conquistas da reestruturação do OP, a institucionalização do COP através da Portaria 08/2017 (VOLTA REDONDA, 2017) propiciou uma inovação democrática na política porque foi o primeiro espaço institucionalizado do OP de Volta Redonda-RJ desde sua primeira implementação, além de ampliar a participação para além das associações de moradores ao incluir no debate do orçamento representantes de conselhos municipais e integrantes de movimentos sociais. Dentre as atividades dessa institucionalidade participativa observa-se a realização de cursos de capacitação para os

representantes do COP sobre orçamento público, controle social e formação cidadã (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

A partir do relatório da SEPLAG, observa-se que com a reestruturação do OP ocorreu um aumento do número de associações de moradores estimuladas ao debate do orçamento e houve acréscimo do número de participantes nas assembleias dos bairros. Além disso, verificou-se um aumento em torno de 24% no número de cidadãos atraídos à discussão do OP, o que pode mostrar um resgate social relacionado à confiança pública da ferramenta que pode ter sido propiciada por ações de transparência pública (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

Em 2018, devido a um movimento social de ciclismo ter pleiteado muitos votos para propostas de ciclovias e ciclofaixas, diversas demandas de associações de moradores ficaram de fora do orçamento público, o que causou descontentamento de membros do COP pertencentes a associações de moradores. Como desdobramento, uma carta de manifesto foi redigida e direcionada ao secretário da SEPLAG à época. Nessa carta foi questionada a metodologia do OPH com o argumento que as obras aprovadas não eram prioridades para os bairros. Destacou-se também que os participantes que propuseram e votaram em obras pela modalidade digital não sabiam as reais necessidades dos bairros visto não integraram a associação de moradores (BARBOZA, 2018).

A consequência desta manifestação culminou em uma nova reestruturação do OP em 2018, numa segunda versão, com a revisão da metodologia e da sequência de suas etapas sendo primeiramente realizadas reuniões presenciais nas associações de moradores dos bairros para identificação das propostas e, em seguida, a votação dessas solicitações de obras pelo *site* do OP (BARBOZA, 2018).

Figura 11: Metodologia do Orçamento Participativo Híbrido

CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2018-2019

Fonte: *Site do OP*¹⁶

A figura 11 traz o Ciclo do Orçamento Participativo no período de 2018 a 2019 iniciado com a revisão da metodologia em conjunto com os membros do COP – conforme solicitado pelas associações de moradores em carta de manifesto direcionada ao secretário da SEPLAG à época. Também estava prevista a definição do valor destinado ao OP logo após ocorrer a reunião geral do OP para esclarecimentos sobre a nova metodologia implementada, além da assinatura do termo de compromisso pelos presidentes de associações de moradores responsáveis pelas assembleias nos bairros de identificação de propostas de obras para o OP.

Por sua vez, foi realizada a abertura de chamada pública para líderes comunitários, a realização das assembleias nos bairros de identificação de propostas e a precificação das obras

¹⁶ Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/metodologia?authuser=0>. Acesso em: 15 jun 2021.

pela gestão pública. A definição do IQVU para a partilha dos recursos entre os setores foi a etapa seguinte. Posteriormente, aconteceu a abertura do OP digital em conjunto com o II Fórum do OP tanto para a definição através de votação dos membros do COP quanto para a divulgação do OP. Para diminuir a exclusão digital e democratizar a participação foram disponibilizadas tendas de votação *online* das obras do OP nos eventos da prefeitura. Por fim, ocorreu a Audiência Pública da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com base nos documentos da SEPLAG, pode-se dizer que a metodologia do OPH de Volta Redonda-RJ procura incluir a população na tomada de decisão estatal (SANTOS, GUGLIANO, 2015). A reestruturação da política participativa do orçamento municipal com a introdução das TICs detém o potencial de diversificar e ampliar o público participante, promover o acesso à informação e, com isso, contribuir para o exercício do controle social (BARBOZA, 2018).

Contudo, apesar do histórico da política na cidade, de toda a reestruturação da metodologia, da criação do COP como um espaço institucionalizado por portarias e decretos, da elaboração do Regimento Interno do COP e de todo processo participativo desenvolvido no período de 2017 a 2020, a política do OPH sofreu nova descontinuidade no ano de 2021 após alternância de governo, corroborando com a ideia de diminuição e descontinuidade dos OPs apresentada por Azevedo (2019).

4.2 Metodologia

A categoria **Metodologia** busca identificar na reformulação do OP a efetividade do desenho institucional em relação ao modelo híbrido. Sendo assim, será analisada pelos seguintes critérios: institucionalização; estrutura organizacional; utilização das TICs e publicidade das ações.

4.2.1 Institucionalização

O critério de institucionalização tem como objetivo reconhecer o tempo de existência da IP e a periodicidade de reuniões obrigatórias em busca de verificar a formalidade do espaço participativo, como também a vinculação da política do OP com a gestão pública.

Ao analisar a institucionalização do OP em Volta Redonda-RJ, percebe-se que a gestão pública no período de 2017-2020 tinha o desejo de retomar o OP no município de forma a ressignificá-lo, ou seja, torná-lo mais democrático que o modelo anterior que havia perdido o sentido do OP e era *“reduzido muito a uma clientela [...]”. Então, a forma como o OP ele era*

conduzido você não tinha um orçamento participativo, mas sim como um depósito de demandas ali, um depósito de vantagens, né, de associações de bairro”, como indica um dos entrevistados do poder público (Entrevistado PP2).

Ainda de acordo com esse mesmo entrevistado, o OP nas gestões municipais anteriores não tinha processos democráticos e de consenso, além de que se indica uma forte influência política das associações de moradores sobre o OP com seus “depósitos de vantagens”, mostrando um viés clientelista e individualista na política participativa. Por isso, utilizou-se as TICs no OP de modo a democratizá-lo e ampliar a participação social:

Então, a gente ficou muito incomodado [...] com a forma como era, e a gente queria realmente trazer algo novo, [...] que misturasse um pouco da tecnologia, [...] da interação de outras pessoas, não só associações de bairro, é, mas que tivesse realmente uma pegada um pouco mais nova no sentido de oferecer algo que poderia ser mais democrático, ou que pudesse ampliar um pouco mais a participação (Entrevistado PP2).

Após a reestruturação do OP, o COP foi criado com a finalidade de possibilitar a discussão sobre o orçamento e publicizar os atos dessa política participativa, além de buscar em alguma medida diminuir a influência do personalismo presente nas edições anteriores do OP em Volta Redonda-RJ. Essa questão da falta de democratização e publicidade é corroborada por outro entrevistado do poder público que complementa ao dizer que o OP “*era um nível muito pessoalizado. [...] E o COP foi pra gente organizar, pra democratizar, pra ter um grupo que pudesse tomar decisão, pra que as coisas pudessem ser consensuadas com esse grupo*” (Entrevistado PP3).

Nesse sentido, este mesmo entrevistado do poder público e membro do COP afirmou que o OP também buscou fomentar a divulgação das atas com as discussões realizadas sobre o OP nas reuniões com os conselheiros dado que “*nunca teve ata antes. Se teve, se perdeu no tempo, né? [...] Você não sabe o que ficou decidido, o que que foi falado, o que foi conversado [sobre o OP]*” (Entrevistado PP3). Tal fato mostra que além do clientelismo e da falta de transparência, o modelo de OP em períodos anteriores no município também sofria com a falta de publicidade dos seus atos.

Em razão disso, o OP foi reestruturado e o COP foi criado em busca da diminuição das relações personalistas, do aumento da publicidade e da transparência, como alegado por dois entrevistados ex-servidores da SEPLAG com destaque para a fala de um deles: “*dessa reestruturação, desse redesenho, a gente conseguiu montar um comitê, as coisas ficaram mais organizadas. Tinha uma sequência de reuniões de encontros. Era publicizado, [...] a gente levantava muito a bandeira da transparência*” (Entrevistado PP3).

Então, o OP e o COP surgiram com metodologias que buscavam “*um processo muito mais de devolutiva, de transparência, accountability, de ser proativo, de demonstrar, de prestar contas daquilo que tava sendo feito, daquilo que tava sendo executado*” (Entrevistado PP2), uma vez que as reuniões sobre o OP ocorriam de forma individualizada e não havia transparência no que era decidido. Através da transparência e da prestação de contas, essas metodologias buscavam aperfeiçoar o OP e trazer a reflexão sobre a ampliação das demandas para além daqueles segmentos que tradicionalmente participavam como representantes da sociedade nas políticas públicas.

Assim, o COP era a instância de participação direta do OP de Volta Redonda-RJ e era institucionalizado pela Portaria da SEPLAG nº 08 de Setembro de 2017. O entrevistado PP2 sinalizou que a intenção da SEPLAG era tornar o Comitê do OP em um Conselho,

A intenção não era [...] criar realmente a ideia do COP como uma lei, ou um decreto, a gente realmente tinha um objetivo maior que era criar o próprio conselho, né? Então o conselho, ele foi formatado, a gente pensou todo o formato do conselho, fez lá o projeto de lei, colocou em processo [...]. É, ele não andou, [...] então a ideia realmente era constituir o conselho, pra que ele pudesse substituir o próprio o comitê, né, mas o comitê em si, ele não foi instituído também, é, de forma... por meio de decreto, lei, né, enfim, só assim, por meio de portarias mesmo (Entrevistado PP2).

Isso porque uma lei direcionada a criação do Conselho do OP daria maior institucionalidade para o COP e continuidade desta experiência no município. Com a institucionalização do COP e do OP por portarias da SEPLAG, tem-se a fragilidade e a possibilidade de fácil dissolução da política participativa

Ademais, o COP atuou de maneira presencial durante o período do final de 2017 ao início de 2020, conforme indica um dos entrevistados do poder público “*Ele começou em 2017, foi terminar em 2020. [...] Final de 17, 18, 19 e 20, três anos aí [...], mas funcionou assim com vigor mesmo ali dois anos, mais ou menos*” (Entrevistado PP3). Durante o ano de 2020, com o início da pandemia do novo coronavírus, o acompanhamento da política pública se deu através de boletins informativos repassados aos representantes do COP por *e-mail* e pelo aplicativo de troca de mensagens *WhatsApp*. Tais fatos podem ser corroborados com o que foi exposto por outro entrevistado, ex-servidor da SEPLAG e membro do COP:

O COP ficou ativo [...] até o início de 2020, porque aí veio a pandemia, a gente não conseguiu por meio de ferramentas da *internet*, remota, a gente não conseguiu mobilizar o COP, por vários problemas que muitos ali tinham em relação a acesso, conhecimento, então era uma coisa muito nova, então a coisa esfriou e a gente não conseguiu manter de fato essas reuniões depois de 2020, e só alguns [...] boletins informativos que a gente repassava pra os grupos de *WhatsApp* dizendo sobre o andamento das obras. [...] E acontecia por mês [as reuniões], uma vez por mês (Entrevistado PP2).

Assim, por essa fala, é possível perceber a aposta da SEPLAG na metodologia híbrida no município com o propósito de ampliar a participação. As reuniões do COP que eram presenciais não foram continuadas de forma digital com o advento da pandemia do novo coronavírus porque os membros tinham dificuldades com acesso à *internet*. Além disso, o curto período de existência do COP também aponta a frágil institucionalização da IP.

Contudo, pelas entrevistas e o Regimento Interno do COP (artigo 22º, Capítulo XI) verifica-se a formalidade da IP no sentido da periodicidade das reuniões, dado que as reuniões presenciais do COP (ou sessões da plenária) ocorriam uma vez ao mês e sua Diretoria se reunia quinzenalmente, sendo que eram previstas também reuniões extraordinárias, “sempre que necessário por convocação da Diretoria ou por requerimento através de votação pela plenária (VOLTA REDONDA, 2018, p. 10)”.

De acordo com entrevistados tanto da sociedade civil quanto do poder público, devido às comissões desenvolvidas no COP, a reestruturação do OP e a necessidade de novos esclarecimentos sobre assuntos referentes à política as reuniões ocorriam mais de uma vez ao mês e até semanalmente, mas aos poucos o processo participativo foi tendo menor adesão, como relatam os entrevistados abaixo:

A gente tinha momentos que a discussão do orçamento tava quente, que a frequência de reuniões era muito curta. Depois ela ficou um pouco mais espaçada. [...], Mas eram encontros que no começo [...] eram muito mais próximos, né, semanais (Entrevistado PP1).

No início elas eram quase que toda semana. Depois elas passaram a ser quinzenais. E, depois, lá para meados, final de 2018 a gente já estava mensal. Uma vez ao mês. E aí que mais tinha mais reuniões eram as comissões, que aconteciam quase que semanalmente para discutir as coisas (Entrevistado SC1).

Todo começo de algum projeto, aquele bum, né? Todo mundo, todo mundo animado, né? Com gás, mas como foi um projeto com um processo muito longo, normal isso, dar uma baixada (Entrevistado SC2).

As entrevistas apontam para um esvaziamento da política do OP ao longo de sua existência, pois nos períodos iniciais tinha maior adesão e com passar do tempo a frequência dos participantes foi diminuindo. Isso pode estar relacionado a necessidade de discussões na reestruturação do OP para a construção da metodologia, dos procedimentos e do desenho institucional; como pode também estar associada a baixa institucionalização da IP, ou, até mesmo, um descontentamento dos membros do COP devido à falta de realização das obras demandadas.

Com relação à presença dos representantes do COP nas reuniões, é possível verificar em atas do próprio comitê que nem sempre esses atores estavam presentes em grande quantidade nas reuniões. Talvez, por isso, o artigo 38, §2º do Regimento Interno do COP indique que “decorridos 15 minutos do horário marcado para o início da reunião, a mesma instalar-se-á em caráter deliberativo com o quórum presente de representantes” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 14).

Esse artigo do Regimento Interno do COP corrobora o que foi dito por um entrevistado da sociedade civil, membro de associação de moradores, quanto ao quórum mínimo de deliberação e à ausência de membros do COP, o que dificultava a tomada de decisão. Isso acarretou a alteração das regras para a deliberação:

tinha um quórum mínimo, [...] essa questão também que tava dando divergência, a gente tinha que alterar o quórum, a gente tinha que correr com o material, se toda vez a gente fizer uma reunião e não desse o quórum, né? Atrasaria todo o processo. Pra gente poder analisar, então conforme o que for acontecendo a gente vai mudando as regras, ó, aqui não tem jeito, aqui tem que começar a alterar, se continuar desse jeito a gente não vai ter mais quórum, não vai ter mais reunião, né? [...] Então a gente tinha que alterar essas regras pra flexibilizar pra gente continuar com o trabalho, senão ia acabar o ano e a gente não conseguiria fazer o projeto andar (Entrevistado SC2).

Para além disso, partir da análise da lista de presença de 31 atas de reunião do COP entre o período de 18/01/18 a 20/01/20, foi possível analisar a presença dos representantes do governo nas reuniões do COP. Observou-se que as secretarias mais presentes foram a Secretaria de Saúde (SMS) e a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Idosos e Direitos Humanos (SMIDH), ambas presentes em 16 reuniões do COP.

As autarquias mais presentes foram o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU) com cinco presenças em reuniões, com destaque para este último, pois detinha a responsabilidade pela viabilidade técnica das obras e pelos projetos de engenharia das obras solicitadas na SEPLAG através do OP. Ressalta-se que a empresa pública responsável pelo desenvolvimento do OP digital, a Empresa de Processamento de Dados (EPD), esteve presente em duas reuniões.

Já com relação aos representantes da sociedade civil, o setor mais presente nas reuniões foi o cinco, com 26 presenças seguido do Fórum Negritude Sul Fluminense, com 17 presenças. O conselho com maior frequência nas reuniões esteve presente em 14 delas e diz respeito ao Conselho Municipal de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (COMUPPIR). O movimento social com maior frequência nas reuniões foi a Sociedade São Vicente de Paulo com cinco presenças.

Apesar da representatividade do setor cinco nas reuniões, não havia grande frequência por parte dos representantes dos outros 11 setores e dos outros membros do COP, o que afetava o quórum nas reuniões, como aponta um dos entrevistados da sociedade civil: *“tinha dias que não tinha quórum, né? Então teve algumas reuniões que a gente não conseguiu fazer reunião, porque não tinha quórum”* (Entrevistado SC2).

Entende-se, então, que tais faltas algumas vezes prejudicavam o quórum para a tomada de decisão e, conforme o inciso II do artigo 5º, a falta deveria ser justificada ao suplente e/ou à Diretoria Executiva do COP com antecedência mínima de 24 horas. Caso houvesse “falta sem justificativa escrita por 2 (duas) reuniões consecutivas ordinárias ou por 2 (duas) reuniões ordinárias alternadas, sem justificativa formal ao plenário” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 7), o representante deveria perder seu mandato, conforme pode ser verificado em ata do dia 25 de janeiro de 2018 e em ata do dia 25 de abril de 2018:

Alexandre Clayton sugeriu que o Regimento Interno fosse cumprido com rigor com aqueles que têm alto índice de faltas, o que sempre traz um transtorno no decorrer do processo, pois muitas vezes, o mesmo faz questão de continuar com o poder de voto mesmo não tendo acompanhado o decorrer e ainda contribui para colocar obstáculos no processo elaborado e aprovado (COMITÊ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018, p. 1).

[...] se a diretoria fosse seguir ao pé da letra o acordado com todos no início do ano, muitos estariam destituídos de seus cargos eleitos, por falta às assembleias do Comitê, inclusive sem justificativas (COMITÊ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018, p. 2).

Desse modo, é possível perceber que a falta desses atores no processo participativo causava “transtornos” porque muitas vezes o representante faltoso perdia informações sobre o OP e deixava o processo moroso. A baixa participação no COP e a necessidade de flexibilização do quórum nas reuniões contribuem para uma baixa institucionalização do OP visto influir no processo decisório e no acompanhamento da política.

Além disso, essa baixa participação poderia causar o enviesamento das decisões para as preferências de um grupo seletivo, pois poderiam não refletir o que todos os membros do COP deliberariam, além do prejuízo no exercício do controle social no OP. Contudo, deve-se considerar o curto período de existência do COP e a cultura participativa no município que por mais que tenha tido forte engajamento na década de 1990 foi se esvaindo ao longo do tempo.

Ainda pela ata do dia 25 de abril de 2018 é possível verificar que essa baixa participação poderia trazer dificuldade de efetivação da política de OP e, conseqüentemente, a descontinuidade da política caso não houvesse uma maior participação por parte dos membros do COP.

Bárbara acrescentou que com baixa participação teremos muito mais dificuldade de efetivar uma política pública de OP, porque o corpo de gestão passa, o que não pode passar é tudo o que está construído, revisto e aprimorado desde o ano passado quanto ao OP (COMITÊ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 2018, p. 2, grifos nossos).

Pela ata percebe-se o registro do problema da baixa participação nas reuniões do COP e o receio quanto a descontinuidade da política, especialmente, a perda da metodologia de OPH desenvolvida pela gestão municipal de 2017-2020 em conjunto com a sociedade civil, como também demonstra o seguinte trecho de um dos entrevistados do poder público que discorre que o OP

Atualmente [...] me contaram que cada presidente escolheu quatro obras, [...] quais eram as quatro demandas principais do teu bairro pra ela [secretária de planejamento atual] de um jeito pessoal, do jeito personalista de antigamente [...]. Sem nada tá na *internet*, sem ter reunião coletiva. Acabou o comitê, acabou OP Digital, acabou, acabou tudo (Entrevistado PP3).

A descontinuidade da política pública de OPH como estava sendo realizada, com transparência, *accountability* e publicidade das ações, pode estar associada à vinculação da política liderada pela SEPLAG, pois é possível compreender que o OP e seu comitê foram uma política de gestão, não uma política de Estado. Por isso, a importância e o entendimento da gestão de que o COP deveria ser institucionalizado através de uma lei, se tornando um conselho, não apenas como portarias, o que pode ter facilitado o seu esvaziamento e descontinuidade.

Outro ponto destacado nas entrevistas por membros do poder público no COP diz respeito a influência do estilo personalista na forma de conduzir a política sendo considerado um dos fatores de enfraquecimento do OP, conforme discutido por Azevedo (2019).

Assim, a partir do critério de institucionalização constata-se, primeiramente, que o OP de Volta Redonda-RJ construído na década de 1990 havia perdido o real significado dessa experiência de participação cidadã. Percebe-se na fala dos entrevistados o predomínio dos líderes de associações de moradores sobre o OP, ao invés de democratizar o processo político decisório e criar um senso de comunidade (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

Também não havia publicidade e diálogo nas edições anteriores do OP, ao contrário do que preconiza a gestão social ao incentivar o processo de discussão, a deliberação e a transparência das informações (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Por isso, com a reestruturação do OP em 2017, na visão do poder público o OPH foi desenvolvido de modo a trazer maior transparência e *accountability* à ferramenta participativa, além de ampliar a participação. Assim como o COP, que além do citado, também foi

desenvolvido de modo a proporcionar a discussão sobre o OP, publicizar a política pública, diminuir a pessoalidade do OP, criar um senso de comunidade dentre os participantes, e promover o diálogo.

O que corrobora com as competências do OP (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014), da gestão social (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) e do uso das TICs no OPH, que possuem capacidade de promoção da transparência, da *accountability* e da participação social, além de diminuir a exclusão digital (SAMPALIO, 2014, 2016). E, pela *accountability*, a gestão pública buscava amadurecer e fortalecer o OP, assim como aponta Fedozzi (1998) sobre a importância da prestação de contas para o fortalecimento do OP como um espaço público participativo.

Sendo assim, a ideia de tornar o COP um conselho e institucionalizar o OP através de uma lei, indica o interesse da gestão em dar continuidade à política e promover a vinculação à administração pública. Então, a inexistência de uma lei do OP e da institucionalização do COP como conselho municipal podem apontar um dos porquês da descontinuidade do OP como era realizado no período de 2017-2020, além da baixa vinculação com os poderes Executivo e Legislativo, que não apresentaram esforços para a institucionalização do OP e do COP, como apontaram entrevistados do poder público.

A atuação do COP ocorreu durante o período de um pouco mais de dois anos. Isto porque teve início ao final de 2017 e, em 2020, não houve mais periodicidade das reuniões mensalmente quando se tratava das reuniões do COP e quinzenalmente quando dizia respeito aos encontros da mesa diretora. Essa não periodicidade das reuniões da política pode ser explicada pela pandemia do novo coronavírus, mas também pela dificuldade em manter essas reuniões de forma *online*, como apontou entrevistado do poder público, o que indica a importância do OPH que tem capacidade de mitigar a exclusão digital (SAMPALIO, 2014, 2016).

Acrescenta-se que um entrevistado do poder público e um representante do COP pela sociedade civil indicaram que as reuniões do COP inicialmente ocorriam com maior frequência, mas que se esvaziou ao longo do processo. Isso pode indicar uma necessidade de um maior período de discussão para o desenvolvimento da metodologia do OP ou, até mesmo, uma baixa institucionalização da IP somada a frustração dos membros do COP pelas demandas não terem sido efetivadas.

Apesar do esvaziamento e diminuição das reuniões do COP, essas ocorriam mensalmente. O fato de existir frequência das reuniões obrigatórias durante o período de dois

anos pode indicar a formalidade da IP. Porém, o período de dois anos de existência pode ser considerado um curto tempo de atividade, o que sinaliza uma frágil institucionalização da política de OP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Contudo, mesmo que as reuniões fossem periódicas, muitas vezes ocorria dificuldade nas deliberações da IP devido à baixa presença dos membros do COP nas reuniões tanto da sociedade civil quanto do poder público. Soma-se a isso, que a baixa participação de representantes da gestão pública, principalmente, de organizações consideradas fundamentais ao desenvolvimento do OP, como o IPPU que analisava a viabilidade das obras e, também a EPD, responsável pelo OP digital, mostra uma frágil legitimidade da política pelas demais secretarias e autarquias municipais.

Desse modo, a baixa frequência dada por membros do COP de diversos segmentos causava morosidade ao processo decisório sendo necessária a flexibilização das regras referentes ao quórum para tomada de decisão, o que indica uma baixa institucionalização do COP e uma frágil formalidade do OP.

Além disso, a baixa institucionalização da política do OPH também guarda relação com o seu curto período de existência (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011), além de fatores associados a práticas políticas participativas no município que, apesar de ter sido forte na década de 1990, se enfraqueceu ao longo do tempo, sendo que a construção de ferramentas democrática-participativas estão sujeitas a uma cultura política favorável ao seu desenvolvimento (FUNG; WRIGHT, 2003; LÜCHMANN, 2014; SAMPAIO, 2016).

Então, essa baixa participação pode ter sido responsável pela volta do OP em 2021 com métodos fundamentados pelo clientelismo e personalismo, além de que já havia uma cultura de clientelismo e personalismo no OP do município de Volta Redonda-RJ. O que indica para a necessidade de institucionalização do OP e do COP por meio de leis, e não decretos e portarias que trazem fragilidade na institucionalização e facilitam a dissolução da política pública.

4.2.2 Estrutura organizacional

Conforme já apresentado, esse critério busca a identificação de informações sobre a estrutura organizacional da IP, como a existência de estruturas burocráticas, a distribuição e alternância de poderes no âmbito da IP, a previsão e frequência de fóruns, além das capacitações.

Sobre a estrutura organização, observa-se que o COP possuía uma Diretoria, de acordo com capítulo VII, artigo 16, inciso II do seu Regimento Interno, composta por presidência, vice-

presidência, primeiro e segundo secretários. Assim como apresenta o artigo 17 Regimento Interno, que indica o presidente do COP como membro da SEPLAG, todos os entrevistados indicaram que quem presidia o COP era a própria gestão. E como aponta a fala do entrevistado ex-servidor da SEPLAG, havia a possibilidade de alternância de poder dentro da mesa diretora, indicando para uma democratização na IP.

Então, o presidente do COP a gente tinha definido, no início, [...] junto com a equipe técnica e esses quatro representantes da cidade civil [no grupo de trabalho de reestruturação], [...] que seria [...] o secretário da SEPLAG mesmo. [...] E sendo um vice representante alguém da sociedade civil, mas que pudesse alternar, então cada vez... é, você tinha um mandato em que você tinha um presidente da sociedade civil, o vice-presidente, o governo, e assim por diante (Entrevistado PP2)

O entrevistado da sociedade civil, presidente de associação de moradores, comentou que a escolha da gestão pública para o cargo do presidente do COP ocorreu, pois os representantes do COP não achavam que tinham capacidade nem recurso para o cargo. Segundo o entrevistado, *“o presidente sempre seria o governo, à princípio, né? Eu falei pro pessoal, gente, vamos deixar a presidência desse primeiro ano, deixa com o governo, porque o governo eles estão organizando, a gente não tem capacidade, não tem material, recurso”* (Entrevistado SC2).

O entrevistado da sociedade civil pertencente a movimento social corroborou com a opinião do entrevistado de associação de moradores ao afirmar que, mesmo a presidência do COP tenha sido ofertada à sociedade civil, eles reconhecem que a presidência da IP era direito deles, o que demonstra uma apropriação da política por aqueles que representam a população. Os membros do COP pertencentes à sociedade civil acreditavam que *“o governo tinha mais estrutura”* para lidar com a metodologia híbrida de OP. Mas, de qualquer modo, era prevista a alternância da presidência que ficaria aberta a disputa entre membros da sociedade civil no segundo mandato do COP e da mesa diretora.

No primeiro mandato desse comitê, que foi 2017 pra 2018, a presidência foi ofertada à sociedade civil, participar e escolher dentre os membros da sociedade civil, fazer a eleição ali na sociedade civil. Mas, a sociedade civil falou: *“– Não. A gente entende que a presidência é nossa, mas, a gente sabe que o governo tem mais estrutura, sabe lidar mais com essa metodologia do que a gente que está chegando agora. Então, a sociedade civil se abdicou de ter a presidência no primeiro mandato do comitê, e ela assumiu, entregando assim a presidência para a pessoa do seu secretário da SEPLAG. Então, ele era o Presidente no primeiro mandato. Mas, o regimento já estabelecia que [...] no segundo mandato do COP deveria haver eleição dentro do comitê com a disputa entre membros da sociedade civil* (Entrevistado SC1).

Já um dos entrevistados do poder público alegou que, mesmo com a possibilidade de um membro da sociedade civil assumir o cargo de presidente, o que pode indicar a democratização na IP, não houve interesse por parte dos conselheiros do OP. Com isso, a partir do consenso entre eles, o cargo foi conduzido ao secretário da SEPLAG. *“Num primeiro*

momento foi o governo, e depois parece que ninguém queria assumir realmente a presidência, e todos entraram em consenso em [...] reconduzir ali o processo com a presidência sendo realmente o secretário da SEPLAG” (Entrevistado PP2).

O cargo de presidente era designado à chefe de gabinete, de acordo com o Regimento Interno do COP ao dispor que na falta do presidente “as reuniões serão presididas pela chefia de gabinete. Estas ainda persistindo, serão presididas pelo vice-presidente do COP” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 8). E esse cargo tinha dentre suas atribuições: coordenar as reuniões ordinárias e convocar as extraordinárias, comunicar ausências aos representantes, tomar providência para a substituição de representantes, solicitar ao poder Executivo recursos para o desenvolvimento das atividades do COP, apresentar anualmente relatório de atividades do Comitê para conhecimento e aprovação dos membros, representar o COP em instâncias e eventos, além de encaminhar as deliberações (VOLTA REDONDA, 2018).

É importante salientar que o presidente não possuía poder de voto, como afirmam os entrevistados do poder público: “*não tinha um poder deliberativo, mas sim de organizar, dinamizar, de fazer a fiscalização das obras. Era muito mais nesse sentido do que efetivamente algo de deliberação*” (Entrevistado PP1). Nem “voto de minerva” ou desempate pois conforme os demais entrevistados do poder público, todas as deliberações eram balizadas pelo consenso (Entrevistados PP2 e PP3). Além disso, como indica o entrevistado de movimento social “*as decisões do Presidente, todas elas passavam pela plenária. Então, não existia um monopólio da sua decisão*” (Entrevistado SC1).

De acordo com um entrevistado do poder público, o cargo do presidente alternava a cada mandato do COP, o que pode revelar a democratização da IP.

Então o primeiro ano, que foi [...] Agosto de 2017 a 2018, [...] foi a gestão. [...] E no segundo ano, a gente colocou que a cada dois anos ia ter uma diferença no Regimento Interno. E aí eles acharam melhor que fosse quem fosse na gestão mesmo. Aí os próprios presidentes [das associações de moradores] acharam (Entrevistado PP3).

O cargo de vice-presidente era assumido por um representante do COP da sociedade civil e esse era eleito pela plenária por votação direta. O plenário é considerado o órgão de deliberação plena e conclusiva do COP, assim como o cargo de primeiro secretário. Já o cargo de segundo secretário pertencia ao governo e era decidido também através de eleições diretas no plenário (VOLTA REDONDA, 2018).

O vice-presidente deveria assumir o cargo de presidente quando esse ou o chefe de gabinete estivessem impossibilitados de atuar no COP. Já o primeiro e segundo secretários tinham diversas atribuições, como estabelece o artigo 24 do Regimento Interno do COP. Dentre

essas atividades estavam dar publicidade a todos os atos formais do comitê e ao cronograma de reuniões e atividades, realizar atividades operacionais e organizativas para o melhor desenvolvimento das reuniões, ser o elo entre as sessões da plenária e as comissões, acompanhar a frequência dos representantes, planejar e organizar o processo eleitoral de escolha de representantes no caso de vacância, prestar informações solicitadas pelos representantes, organizar e manter toda documentação e informação sobre o COP, divulgar informações sobre as comissões, dentre outras atribuições (VOLTA REDONDA, 2018).

Com relação ao mandato dos representantes do COP, esses tinham duração de dois anos e era permitida a recondução uma vez, como indica o artigo 6º do Regimento Interno do COP, porém, a formação do primeiro COP teve mandato de um ano. Assim, os representantes da sociedade civil eram eleitos nos fóruns designados para esse fim e os representantes da gestão pública eram indicados pela própria gestão podendo ser substituídos a qualquer momento, como aponta o artigo 8º. Todos os membros do COP não recebiam qualquer remuneração pela participação exercida no âmbito do Comitê.

Quanto às comissões desenvolvidas no COP, essas “são instâncias de natureza técnica e consultiva, com finalidades e objetivos específicos com o propósito de otimizar e agilizar o funcionamento do COP” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 11). As comissões poderiam ter o caráter permanente ou temporário e poderiam ser propostas pelos representantes do COP. Deveriam ser compostas por no mínimo três representantes do COP com direito a voz e voto, sendo pelo menos um membro da gestão pública e um da sociedade civil podendo qualquer cidadão de Volta Redonda-RJ integrar as comissões. Entretanto, ao analisar atas das comissões do COP, não foi possível reconhecer a presença de cidadãos não membros do COP nessas comissões, não sendo possível indicar democratização da participação nesse sentido.

Para mais, as decisões e propostas desenvolvidas no âmbito das comissões eram necessariamente apresentadas nas reuniões do COP (VOLTA REDONDA, 2018). Conforme indica o entrevistado membro de associação de moradores, as comissões se reuniam de 15 em 15 dias, antes das reuniões do COP para haver estudos e discussões referentes ao tema da comissão, e então repassadas as informações nas reuniões do COP para deliberação em conjunto.

[As reuniões das] comissões, geralmente era de quinze em quinze dias, né? Reunia antes pra gente, descrevia várias coisas, pegar as tarefas, levar pra casa, estudar um pouquinho, depois a gente levava, reunia horas antes de começar as reuniões, repassava o que que dava pra fazer, e apresentava isso na [...] mensal para os membros o que que eles achavam da questão da alteração (Entrevistado SC2).

Desse modo, o Comitê possuía a Comissão de Legislação e Normas cujo principal dever consistia na revisão do Regimento Interno do COP e a responsabilidade pela criação, entrega ao Executivo e acompanhamento da tramitação na Câmara Legislativa da Lei do Orçamento Participativo de Volta Redonda-RJ. Outra comissão do COP era a Comissão de Projetos que deveria elaborar e acompanhar a execução de chamamentos públicos referentes a projetos (VOLTA REDONDA, 2018).

Também, a Comissão de Comunicação tinha a responsabilidade de “informar e comunicar, publicizando com transparência, quaisquer atos, documentos, reuniões ordinárias e extraordinárias de todo o plenário do Comitê” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 12), aperfeiçoar e incentivar o uso do aplicativo do OP para o controle social da política pública, além de atualizar o mapa virtual do *site* da SEPLAG com informações sobre o OP.

Além das três comissões supracitadas, a Comissão de Educação e Formação tinha como dever “organizar junto a Diretoria, seminários e oficinas de capacitação dos representantes sobre Orçamento Público e assuntos afins, além da produção de material específico que vise tornar mais acessível as informações em tramitação sobre o orçamento do município” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 13).

Apesar da existência dessas quatro comissões no COP de caráter permanente, não havia um funcionamento de todas as comissões, conforme o esperado pela gestão pública, assim como afirma um entrevistado do poder público. A comissão que funcionou de forma satisfatória foi a de legislação.

Só que nem todas as comissões conseguiam funcionar com maior fluidez, entendeu? Tipo, a de legislação funcionou muito boa. A de comunicação não funcionou, quem teve que fazer tudo foi a gestão. A de educação, quem teve que fazer foi a gestão, a comissão só opinou nos assuntos que iam pro curso. [...] A de projetos funcionou até certo ponto, depois que a gente viu que o dinheiro não ia rodar pra projeto, aí parou de funcionar (Entrevistado PP3).

Assim, no início do OP, em 2017, a SEPLAG identificou a necessidade de capacitar os representantes do COP. Em seguida, com a criação da Comissão de Educação e Formação, os membros tinham como atribuição identificar os assuntos necessários para a capacitação dos conselheiros do OP. Conforme apresentado por um dos entrevistados da sociedade civil e do poder público, essas capacitações surgiram a partir de uma necessidade dos conselheiros do OP em compreender melhor o que era o orçamento público, a metodologia do OPH, os processos do OP e outros assuntos relativos ao orçamento.

No início houve uma série de capacitações para entender o que era orçamento, orçamento participativo, era aula de gestão pública, [...] capacitações sobre orçamento pros representantes da sociedade civil, que não entendiam ainda essa metodologia, não entendiam como é que fazia, o que era orçamento público e tal,

todas essas regrinhas, nomenclaturas e como funcionava. Então, foi preciso fazer uma série de capacitações [...] pra ajudar a aprimorar o trabalho dos delegados, que não são obrigados a saber sobre isso, questão técnica (Entrevistado SC1, grifos nossos).

Em um dado momento, a gente percebeu que tinha uma demanda não declarada deles, [...] vamos chamar de uma oportunidade de capacitar aquelas pessoas do conselho [...] Então, **a gente começou a fazer um curso de capacitação, colocou essa proposta, abraçaram a proposta, começamos a fazer um curso de capacitação do que era orçamento, como é que as coisas funcionavam, [...] o que é uma licitação, o porquê da licitação, o que foi muito bacana em termos de projeto, de proposta, mas foi abandonado no meio do projeto, porque a adesão, por mais que lá no começo fosse grande, muita empolgação, na hora do vamos ver, de participar, etc., a adesão estava muito baixa.** Poucas pessoas, de fato, iam pra essa capacitação. E a coisa foi caindo [...], eram sete ou oito módulos, a gente rodou três ou quatro, por exemplo. Por conta dessa adesão (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Dessa forma, mesmo que houvesse uma demanda por capacitações, uma vez que havia pouco conhecimento sobre orçamento público e temas correlatos, verificou-se um grande interesse no início pelos membros da sociedade civil no COP, porém a adesão foi diminuindo ao longo dos módulos.

Com relação à previsão de fóruns sobre o OP, é possível identificar no Regimento Interno do COP, no capítulo II, artigo 2º, inciso XV que dentre as competências do COP estava a articulação de “fóruns ou demais eventos do Orçamento Participativo, através de uma Comissão Organizadora, em que contenham integrantes da Gestão Pública e Sociedade Civil” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 5). Esses fóruns eram previstos, principalmente, para a realização da eleição dos representantes dos setores de Associações de Moradores, Conselhos Municipais e Movimentos Sociais de Volta Redonda-RJ que atuariam no COP, além de buscar captar novos atores para a política de OP e, também ampliar a participação social. Porém, poucos representantes do COP solicitavam esse tipo de evento, como afirmam dois entrevistados do poder público.

Olha, por parte desses representantes, eram poucos, assim, que demandavam iniciativas de outros encontros [fóruns e conferências]. A gente fez, a gente promoveu [...] alguns encontros, é, se não me engano foram dois ou três, e que eram encontros que pudessem realmente não só trazer à tona o que é o OP pra população, mas também tentar captar novos atores ali, e definir também as cadeiras dos comitês. Então o comitê tinha as cadeiras, essas cadeiras elas venciam, né, e aí você tinha que chamar novos representantes, pessoas que saíam [...] **então você tinha que ter esses eventos pra justamente a gente também aproveitar pra que pudesse selecionar os novos representantes desses comitês.** Então, é, acho que a demanda muito maior deles, por parte deles, era justamente ter esses eventos pra que a gente pudesse ter mais pessoas pensando e deliberando dentro do processo (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Todavia, um dos entrevistados do poder público evidenciou que os presidentes de associações de moradores não demandavam a realização de fóruns, que era especificamente

para a alternância de poder dentro do COP. A organização desses fóruns, segundo o entrevistado do poder público, era realizada de forma coletiva.

Tinha previsão, sim [de realização de fóruns]. Não, **os presidentes de associação não demandavam não. Quem sugeriria era a gente.** [...] A gente sugeriria, claro, eles aceitavam, porque tinha um processo [...] pedagógico. “– Tá vendo como é importante fazer fórum?”. Aí a gente ia lá, organizava coletivamente (Entrevistado PP3, grifos nossos).

Desse modo, a previsão de fóruns e eventos sobre a política do OP, a sua organização de forma coletiva, mesmo que houvesse demanda de poucos membros do COP, indicam uma organização da política pública, dado que Faria e Ribeiro (2011) apontam que tais eventos são partes importantes da estrutura da IP. Também são preditoras de um alta organização do COP a existência de uma mesa diretora e de comissões temáticas (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

A existência de comissões temáticas pode indicar uma alta organização da política pública (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). Entretanto, como foi evidenciado por um entrevistado do poder público, dentre as comissões obrigatórias apenas a Comissão de Legislação e Normas, responsável pelo desenvolvimento e revisão das normas e regras, funcionou de maneira satisfatória em comparação com as demais. Assim, pela visão desse entrevistado, não é possível sinalizar um alto grau organizativo da IP.

Apesar de ter apenas apresentado os temas dos cursos, conforme disse o entrevistado do poder público que atuou na Diretoria do COP, a existência da Comissão de Educação, responsável por organizar capacitações para os representantes, e a realização de cursos e seminários indicam um compromisso da IP com a capacitação dos participantes. Também pode indicar um esforço quanto ao exercício da função de conselheiro no COP e, conseqüentemente, uma maior qualidade do processo deliberativo, pois com a capacitação é possível diminuir as assimetrias informacionais entre os representantes do governo e os representantes da sociedade.

Entretanto, mesmo que existisse esse compromisso, o entrevistado que foi secretário da SEPLAG alegou que o curso de capacitação iniciou com grande adesão, mas que essa foi se esvaindo durante os módulos do curso. Por isso, não é possível tecer uma associação entre a realização de capacitações e a qualidade do processo deliberativo (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Quanto a mesa diretora, apesar de essa ser presidida pela SEPLAG na figura do secretário e da chefe de gabinete, essa foi uma solicitação da própria sociedade civil, uma vez que esses membros reconheciam a novidade da ferramenta e não se sentiam à vontade para assumir tal cargo, como apontou os entrevistados da sociedade civil. Ainda assim, o presidente não possuía poder de voto e tinha atribuições relacionadas à organização da política pública.

A alternância de poder na mesa diretora pode indicar uma democratização na IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). Entretanto, mesmo que a presidência não tenha poderes e prerrogativas diferenciadas, o que apontaria concentração de poder, a indicação do secretário da SEPLAG para presidente do comitê fere o princípio representativo mesmo com o consentimento dos representados e pode indicar preponderância do governo diante dos segmentos participantes (FARIA; RIBEIRO, 2011). Porém, não é possível afirmar essa preponderância pois o OP traz consigo um processo pedagógico de participação, que pode não ter sido desenvolvido com intensidade no curto período de existência do COP, sobretudo pelo fato das capacitações não terem tido grande adesão.

Esse potencial democratizante também pode ser observado na alternância dos representantes do COP, que tinham mandato de duração de dois anos, com recondução permitida apenas uma vez. Contudo, como a IP funcionou por um curto período não é possível concluir que houve democratização nesse sentido, uma vez que não houve uma terceira eleição para conselheiros do COP advindos da sociedade civil.

4.2.3 Utilização das TICs e publicidade das ações

Este critério visa a observar os resultados, potencialidades e limites das TICs num modelo híbrido de OP, além de averiguar a publicidade dos atos, das atas, das reuniões e dos resultados da IP, se os representantes repassam informações sobre a IP aos seus representados.

Assim, pode-se apurar que com o modelo híbrido de OP, a gestão pública buscava ampliar a participação nessa ferramenta, principalmente, mobilizar jovens para aumentar a democratização do OP e retirar a concentração de poder no OP das mãos das associações de moradores. Também existia a expectativa com o novo formato do OP na realização das obras e demandas da população, mesmo que houvesse um entendimento da equipe da SEPLAG que a alteração da metodologia do OP seria complexa e sofreria da desconfiança da sociedade como um todo porque eles achariam que seria “perda de tempo” já que suas solicitações não seriam atendidas, como apresenta o entrevistado presidente do COP.

A expectativa [da gestão com o novo modelo do OP pela participação híbrida] era de conseguir mobilizar mais pessoas, em especial jovens, que não participavam do processo pra que ele fosse mais democrático, de fato. Não ficasse só concentrado num pequeno grupo que ficava ali em torno da própria associação. [...] Só que toda a dinâmica, e a gente sabia disso, e sabia do risco disso, toda a dinâmica de alteração, de metodologia, ela era complexa, e toda a dinâmica de participação, ela envolve diretamente a variável da efetividade. As pessoas desconfiam do poder público sempre. Acham que estão sendo enganadas, acham que vai ser perda de tempo, perda de energia, e se você não der efetividade pra aquilo, se a coisa não acontecer, você literalmente faz tudo cair por terra, perder toda aquela experiência (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Assim, o mesmo entrevistado afirma que a não realização das obras do OP foi o principal fato do descrédito e da descontinuidade de outras experiências de OP que inspiraram a metodologia do OP do município de Volta Redonda-RJ. Também afirma que havia uma expectativa da equipe da SEPLAG com relação a realização das obras solicitadas através do OP, contudo a não realização dessas causou uma frustração na equipe da SEPLAG com relação à metodologia. Dessa maneira, essa não realização das obras pode ter influenciado na descontinuidade na metodologia de OPH.

BH padeceu com isso, Ipatinga padeceu com isso, Recife padeceu com isso, quando as obras e aquilo que foi aprovado lá no OP não foi concretizado, não foi efetivado, a população colocou a ferramenta em descrédito, independente de ser presencial ou virtual. [...] Então, tinha uma expectativa da gestão nesse sentido, de mobilizar outros públicos e fazer a ferramenta ser mais efetiva. Mas tinha também uma expectativa nossa, da equipe da SEPLAG com a gestão de ter uma efetividade das obras e da demanda da população. [...] E as obras acabaram não sendo executadas. É... E isso gerou um peso muito grande pra metodologia e pra ferramenta de maneira geral (Entrevistado PP1, grifos nossos).

O entrevistado do poder público corroborou com a visão de ampliação da participação através da metodologia de OPH ao afirmar que a gestão buscava ampliar a participação para além das lideranças de associações de moradores, que já se apropriavam do OP na cidade desde sua implementação nos anos 1990, para assim fomentar o processo democrático.

A ideia foi justamente a gente tentar usar esse argumento de ampliar a participação. [...] Então, assim, a história da OP, ela se mistura com a história urbana do município, principalmente [...] no começo da década de 90, [...] sempre protagonizado pelas associações de bairro [...]. **Então, assim, a gente queria [...] justamente criar uma ampliação da participação pra realmente tentar pulverizar um pouco mais a noção, é, e uma visão democrática daquele processo. Então, em vez de deixar sempre pra um grupo específico, você também tinha outros grupos que poderiam estar fazendo uma oposição ali, poderiam estar realmente tendo outros argumentos. Realmente, alimentar ali o processo democrático mesmo (Entrevistado PP2, grifos nossos).**

Assim, esse mesmo entrevistado indica que dentre os benefícios do uso das TICs no OPH está a inserção de outros atores ao processo participativo que muitas vezes não participavam devido aos altos custos da participação presencial. A ideia de manter os espaços presenciais em conjunto com a busca de novos participantes pela *internet* sinaliza a busca da democratização da tomada de decisão sobre o OP pela equipe da SEPLAG:

Então por isso que a gente fez isso, porque a gente sabia que tinham, é, atores que não estavam inseridos nessas associações, pessoas que não participavam mesmo, seja por conta do tempo, [...] de disponibilidade muito menor pra participação política. [...] Então, assim, a gente queria também prover que essas pessoas que queriam participar, mas [...] tinha um custo de participação muito alto, que também pudessem participar, né, que também pudessem de alguma forma, é, dar a sua opinião, mesmo com o voto, [...] pra que pudesse também ter essa chance, né, essa oportunidade também no processo democrático da OP.

[...] **Então a ideia seria, é, usar a *internet* como uma forma de ampliar a participação, mas não eliminar os espaços de participação presencial, que são fundamentais** (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Contudo, ainda esse entrevistado do poder público afirma que a gestão esperava que o OP fosse alcançar um número maior de pessoas, reconhece, que seria necessário um maior tempo da política de OP para uma educação participativa:

Foi bem pouco, em relação ao que a gente esperava, né? Mas é por conta disso, porque **a gente ainda precisava de um tempo pra agir de forma mais educativa no processo de entender o que é o OP e ressignificar o OP em Volta Redonda**. Era um grande desafio que a gente tinha. Então a expectativa era que a gente pudesse realmente com o modelo híbrido e com o OP em si fazer com que a gente tivesse essa maior integração, esse maior fortalecimento da ferramenta, e uma maior ampliação do conhecimento que ela representa no município (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Nesse sentido, o OP digital na primeira versão, no ano de 2017, teve 859 participações, enquanto o I Fórum do OP obteve 78 participantes¹⁷, o que pode corroborar com o que o entrevistado do poder público apresentou sobre a baixa participação no OPH e a expectativa da SEPLAG de atingir um maior público, uma vez que num município com a população estimada em 2012 de 274.925 habitantes essa participação foi ínfima.

Com relação aos resultados e benefícios do OP híbrido, um dos entrevistados do poder público aponta o revigoramento do OP na cidade, a inserção de novos públicos, especialmente, os jovens, o melhoramento da metodologia através da participação da sociedade civil em sua constituição, o que para ele fez com que o OP fosse mais condizente à realidade municipal.

Acho que um resultado importante o revigoramento dessa experiência, outro resultado importante foi a inserção de novos públicos, pessoas que até então nem sabiam o que era o OP e se inseriram, em especial jovens. É... outro ganho muito grande foi o refinamento da metodologia com a crítica, com a participação das pessoas, o que fez uma calibração do processo, deixou ele muito mais efetivo para a realidade em Volta Redonda (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Para o entrevistado pertencente a movimento social, o modelo híbrido trouxe como benefício a capacidade de ampliar o controle social através da transparência proporcionada pelo uso das TICs. Isso porque é possível o acompanhamento do OP através da participação seja presencial seja digital –, além de ser uma metodologia que aumenta a participação e desenvolve um senso de cidadania. Assim, o entrevistado reconhece que o uso das TICs no OP facilita o controle social porque o indivíduo não precisa se deslocar até a SEPLAG para acompanhar o andamento do OP, mas sim realizar isso através da *internet*.

Esse modelo híbrido, ele pode ser a melhor ferramenta pra se avançar nesse sentido de controle, de fiscalização social, porque tanto presencialmente as pessoas podem participar das assembleias, do comitê, das discussões pra poder fiscalizar, acompanhar e cobrar, quanto digitalmente, se as divulgações, as

¹⁷ Informação solicitada e recebida via e-Sic de Volta Redonda. Resposta recebida em 03 jul. 2018

informações fossem maior, mais amplas, poderiam acompanhar se aquela obra dela tá avançando ou não. [...] Então, o modelo híbrido, ele é uma excelente ferramenta de controle social, de participação, de fiscalização e de prestação de contas, e que amplia esse olhar de controle mais aproximado. **Fora que desenvolve o senso de cidadania ao cidadão de que agora ele tem mais ferramentas de controle. Ele não vai ter que necessariamente ir lá na SEPLAG, pedir uma cópia do processo, pedir pra ver como é que está a obra, sem ter que se deslocar até lá, marcar uma agenda. Não, ele pode acompanhar tudo pela internet** (Entrevistado SC1, grifos nossos).

Já o entrevistado presidente de associação de moradores entende que a metodologia híbrida teve resultado positivo devido ao interesse da população no OP e em participar do processo participativo, e negativo porque não foi efetivo na realização das obras, o que pra ele foi frustrante. *“Positivo porque você via aí o interesse da comunidade, o que que tá acontecendo sobre essa questão toda, e negativa pelo fato de não ter ocorrido as obras, as devidas obras. Isso foi frustrante, né?”* (Entrevistado SC2).

Quanto a isso, o entrevistado do poder público apontou que apesar do modelo híbrido ter ampliado a participação no sentido de novas pessoas serem incluídas no OP através da internet e que depois compareceram ao COP para acompanhar a política, caso o OP ficasse mais tempo em vigor, haveria uma participação ainda maior. Essa era a expectativa da equipe da SEPLAG e se frustrou quando se deparou com a baixa participação. O aumento da participação, para o entrevistado, viria através de um maior amadurecimento do OP no sentido do desenvolvimento de uma cultura participativa e de planejamento por meio da cogestão entre Estado-sociedade.

A gente conseguiu ver algumas pessoas novas entrando no processo, que conheceram na internet, tinham votado antes e que apareceram lá depois no comitê, e que não eram representantes, mas eram pessoas interessadas mesmo, é, então a gente viu um pouco isso, [...], mas acho que [...] não tanto como a gente achou que poderia ser, né? Porque **justamente, assim, faltou [...] realmente, um maior tempo pra um maior amadurecimento da ferramenta dentro do município,** acho que esse é um grande... uma grande questão, **o município nunca teve uma cultura de planejamento, uma cultura realmente de participação, é, efetiva, conduzida pela população, pela prefeitura, né, pela gestão municipal. Então eu acho que essa cultura de participação e de planejamento, ela é fundamental pra que a gente pudesse ter um terreno, um cenário, suficiente, pra trabalhar,** é... uma ferramenta que poderia ser totalmente diferente daquilo que eles tavam acostumados a ver, né? Então acho que isso influencia muito, então pra você conquistar essa cultura de participação, enfim, de planejamento, acho que isso demora um tempinho (Entrevistado PP2, grifos nossos).

E então, para o mesmo entrevistado, com um maior tempo de desenvolvimento da política de OP seria possível verificar efetivas mudanças com relação cultura participativa no OPH. Também de acordo com ele, a troca de grupo político dificulta o vislumbre da efetividade da política em relação à uma maior participação. Isso porque o OP é uma política de governo, não de Estado. Tal ponto evidencia a fragilidade da política participativa de OPH.

[...] efetivas mudanças em relação ao modelo híbrido, eu acho que a gente, é, ainda não conseguiu enxergar da forma como a gente esperava que poderia ser o OP dali a cinco, seis, sete anos, né, mais ou menos.

[...] isso só consegue realmente com um governo mais duradouro, enfim, ou de repente com o mesmo grupo político, né? **Então essa... troca de gestão, né, de oposição, e essa visualização ainda do OP como uma política muito mais de governo, né, e não de Estado** (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Assim, o entrevistado que atuou como chefe de gabinete da SEPLAG reconhece que o OP híbrido cumpriu sua finalidade como metodologia participativa porque incitou o aprendizado sobre o OP e inseriu a sociedade civil tanto no desenvolvimento da metodologia quanto na tomada de decisão. Mas, para o entrevistado, o OPH não foi efetivo na realização das obras considera uma das finalidades do OP. Quanto a isso, o entrevistado indica que não ocorreram devido a endividamentos, ao remanejamento do orçamento público e ao curto período da política participativa.

Ele cumpriu num processo metodológico, num processo de aprendizado, num processo de trabalho de tomada de decisão. [...] Agora acontece que os finalmente dessa política, que é [...] ter o raio da obra lá que o morador pediu feito e realizada. Isso a gente teve um número baixo. E aí tem enormes variantes pra isso. [...] Fugia tanto da alçada do comitê quanto da gente enquanto gestão, que era o quê? **Endividamento da cidade, que é restos a pagar que o prefeito tinha que fazer de empresa. E aí... Remanejamento de orçamento, que aí tirava do OP e ia pra outra área.** Essas são as variantes que a gente não conseguia controlar. [...] E outra, dois anos foi muito pouco pra você ver todos aquele conjunto de obras (Entrevistado PP3, grifos nossos).

Outro entrevistado do poder público caracteriza a participação digital como ampla, principalmente, na primeira versão do OP, em que as solicitações de obras eram feitas *online* por entender que o custo de participação do OP digital é menor do que o deslocamento que indivíduo teria que realizar aos locais deliberativos. Assim, mesmo que na segunda versão do OPH, que teve a participação presencial nas assembleias de bairros para a definição das obras e, em seguida, partiu para o OP digital com a votação das obras pré-determinadas nas assembleias, tenha tido menor participação, as demandas eram mais discutidas, uma vez que na primeira versão do OP, as demandas muitas vezes não tinham tanto vínculo com o *ethos* público.

[...] o número [do OP digital] foi muito bom em termos de participação. [...] Então, em termos de volume, foi interessante. Claro que, mais uma vez, aquela questão do custo que eu te falei. Você tem custos de participação diferentes, então uma coisa é você sair de noite da sua casa pra ir numa quadra numa assembleia, outra coisa é você, qualquer hora do dia, entrar lá e dar um clique. Então, ainda sim que você tenha diferentes custos, a participação foi muito maior nesse formato digital. [...] Enquanto no formato presencial o volume de participação foi menor em muitas assembleias [...] e as demandas chegaram mais discutidas, [...], no outro [modelo do OPH, na primeira versão], enquanto você tinha uma participação de demandas, por exemplo, ampla, e o volume de participação muito grande, com perfil de pessoas que nunca tinham participado do OP [...], tínhamos ali

demandas que não tinham tanto vínculo com o *ethos* público (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Então, outro entrevistado do poder público levantou que a partir da participação eletrônica foi possível detectar as pessoas que tinham interesse em participar, mas estavam de fora do processo participativo. Com o OP híbrido foi possível ampliar a participação por meio da manutenção do OP presencial e adquirir maior flexibilidade, possibilidade e disponibilidade para mais pessoas participarem a qualquer hora e em qualquer lugar. E essa capacidade da metodologia do OPH de Volta Redonda-RJ em incluir novos atores ao processo rendeu à SEPLAG uma premiação pelo TCE-RJ.

A gente conseguiu a partir dessa participação *online*, é, ter realmente uma dimensão de quantas pessoas que tavam fora do processo de participação presencial. Então se a gente fizesse uma comparação a gente via que tinha pessoas ali que tinham interesse e que tavam votando, tavam apresentando as demandas, tava demonstrando interesse pelas demandas, e que participou do *online*. E que se não tivesse o *online* a gente teria só uma parcela da participação dentro do OP. Então eu acho que isso foi significativo, né, porque de fato a gente conseguiu cumprir com o objetivo que a gente tinha, com o modelo híbrido, né, **modelo de participação presencial e pela *internet*, com o da *internet* que a gente conseguiu alcançar um processo que foi de ampliar de fato essa participação, ou seja, de pessoas que não tão nessa cena de participação aqui política da OP, elas vão aparecer, tendem a aparecer com uma participação ali que pode ser feita do celular, pode ser feita no computador, no tablet**. Então eu acho que isso foi um ponto interessante, e que a gente até registrou inclusive no relatório do tribunal de contas, que a gente conseguiu a premiação por eles, eles avaliaram isso como um ponto positivo em relação a como a metodologia, ela conseguia alcançar novos atores (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Já o terceiro entrevistado do poder público reconheceu que a participação eletrônica foi expressiva, mas lembrou a questão da exclusão digital, o peso do desconhecimento da política pública do OP, além do possível desinteresse da população em participar.

É claro que a *internet* tem o problema de você excluir quem não tem o acesso à *internet* em casa, né. E quando o acesso é restrito em determinados bairros da cidade. Isso é muito ruim. A gente tem a dimensão desse problema. Mas tem um problema muito maior que a gente, enquanto equipe não podia resolver. [...] **E um outro problema pra além do acesso à *internet*, é as pessoas não saberem o que o orçamento participativo. Tem uma dificuldade muito grande da população, de uma maneira geral, se interessar e saber como participar das problemáticas públicas e do que a gestão pública tá oferecendo e tá ofertando**. Então... pra além só do acesso à *internet* de uma questão técnica e tal, é... tem também a questão do desconhecimento dessas temáticas. [...] **Então, tem é... o desconhecimento, ele é muito prejudicial sim para o processo de amadurecimento é... da nossa democracia**. Então, como eu caracterizaria a participação eletrônica? Ela foi expressiva. Ela foi relevante. [...], Mas é óbvio que poderia alcançar muito mais gente (Entrevistado PP3, grifos nossos).

Quanto as potencialidades e limites da participação híbrida, o entrevistado do poder público indicou que as associações de moradores são o potencial e o limite ao mesmo tempo, dado que auxiliam a ferramenta a alcançar a população em geral, mas, muitas vezes, praticavam

o individualismo durante sua participação em detrimento da maneira coletiva de exercer a representação.

O grande potencial... é... e talvez o grande limite seja a mesma situação, que são as associações. **Elas são um potencial no sentido de que se você tiver um diálogo, uma parceria com elas, a ferramenta se torna muito mais permeável na base. E são um limitador no sentido de que você tem um desafio de superar práticas muitas vezes patrimoniais também que estão arraigadas nessas estruturas. [...] E aí, a pessoa quer colocar aquilo que é bom pra ela, mas ela não consegue discutir tudo o que é bom pro coletivo.** Então, fica sempre uma individualização tão grande que é um átomo que você tá tratando ali, não é o coletivo, o que é muito ruim, o que é muito delicado também (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Para outro entrevistado do poder público, dentre as potencialidades do OP estão uma grande participação de algumas lideranças de associações de moradores, que participaram do OP desde sua fundação e buscaram continuar a pensar a ferramenta de modo participativo.

Uma grande participação, e isso é uma coisa interessante, é, de alguns núcleos mais duros mesmo, né, do OP, que são alguns bairros, são as participações dos bairros, então você tem alguns participantes, algumas pessoas, que ajudaram a fundar o OP lá atrás, e que são pessoas que sempre vão estar ali, [...] auxiliando pessoas realmente que têm uma gana maior em relação a como o OP... o que o OP representa, né, pra Volta Redonda, e que são capazes de puxar e de protagonizar esse processo [...], que ainda tem lá um sentimento e tem realmente uma visão, né, um vislumbre de pensar a cidade, pensar o orçamento público de forma mais participativa (Entrevistado PP2).

Já o entrevistado ex-chefe de gabinete da SEPLAG vê como potencialidades, além da ampliação da participação amplamente citada por todos os entrevistados, a implementação do IQVU, que trouxe uma forma mais democrática de divisão dos recursos do OP e, também a ideia de trabalhar participação de forma pedagógica.

Os potenciais é isso, de terem mais pessoas tomando decisões, é, quanto a parcela do orçamento público, que é o OP. Outros potenciais é a gente poder realmente implementar o IQVU, que é um modelo muito mais democrático, matemático, é, bem pensado, é, na cidade, e fomentar isso. Outros potenciais são poder trabalhar pedagogicamente toda a ideia da participação pública, né? (Entrevistado PP3).

Quanto à potencialidade, o entrevistado de associação de moradores visualiza uma boa divulgação da ferramenta na época: *“o bom é que foi uma coisa que foi divulgado, foi bastante divulgado na época”* (Entrevistado SC2). Isso pode ter facilitado a ampliação da participação, uma vez que essa divulgação ocorreu por diversos canais de comunicação, como as tendas de votação do OP digital, as mídias sociais, jornais e telejornais locais, além de programas de rádio (HENRIQUES; SOUZA; DELGADO, 2018).

Dentre as limitações, um entrevistado do poder público destacou o “sufocamento fiscal” que o município está passando e que impede a realização de obras do OP, como também qualquer discussão democrática sobre o orçamento público. Também mencionou as emendas impositivas dos vereadores, o que diminuiu a verba direcionada ao OP.

E limitações são várias, né, enfim, acho que [...] a própria integração com o orçamento de Volta Redonda, então Volta Redonda tá no sufocamento fiscal muito forte, então você tem ali uma margem muito pequena pra execução de obras, basicamente o município tá vivendo em meio de dependência de recursos do estado, [...] e sobra muito pouco pra as despesas que podem de fato, né, serem alvo ali pra uma discussão mais livre, né, enfim, democrática. É, então você tem emendas impositivas, né, um município que tem emendas impositivas, são emendas que têm que ser realizadas, que são protagonizadas pelo legislativo (Entrevistado PP2).

Já, outro entrevistado do poder público reconhece como limitações do OPH a falta de acesso à *internet* e o desconhecimento de que a metodologia não é nova, mas sim uma adaptação de modelos que deram certo em outros município, o que pode ter gerado desconfiança por parte dos participantes. O entrevistado também entende como um limite o desconhecimento dos participantes de que “o poder está nas mãos deles”, o que pode indicar a não apropriação dos conselheiros do COP e da população no OP à política participativa.

E limite é o acesso à *internet* por exemplo, é o desconhecimento da população que, de certa forma, e tá acostumado tanto com o modelo antigo presencial e acaba tendo um pensamento retrógrado e um nível de consciência baixo pra que, pra que a gente não cresça no processo, porque a gente não tá inventando a roda, né, as pessoas não sabem disso, acham que a gente tá inventando a roda, mas não tá, a gente tá, tá adaptando o modelo que deu certo em outras localidades no país e em Volta Redonda, isso é super viável, é super factível. [...] e claro, limite também é o **desconhecimento dos participantes para saberem o poder que têm nas mãos**. Então, por exemplo, acabou a gestão Samuca e o OP todo que é a nossa equipe junto com a população tinha criado, com o comitê de reestruturação e com o COP acabou [...], **mas a própria população que era o COP, que era quem mais interessa a ideia do OP, é, deixou com que isso acabasse assim, né**. É, e o **OP se reduziu atualmente a algo que não tem nada a ver com a proposta que a gente enquanto equipe séria**, formada na área de administração pública [...] **construiu com decisões, com acertos e erros juntos com a população, em um real processo de participação social**, não foi para inglês, foi um processo real que a gente botou a mão na massa assim (Entrevistado PP3, grifos nossos).

O entrevistado da associação de moradores também vê o baixo acesso à *internet* como um limite, apesar de alguns presidentes de associações de moradores terem desenvolvido meios para ampliar o acesso a votação das obras, enquanto outros já não conseguiam engajar a comunidade. Outro limite observado é a descontinuidade da política e seus efeitos no processo participativo:

Então, a gente teve um problema na parte digital no começo, porque nem todos os bairros têm acesso à *internet*. Foi a questão da primeira vez que a gente foi fazer uma votação *online* nos bairros, né? A gente fez a assembleia geral, presencial, e depois fizemos uma outra reunião mais na parte digital, então cada um dos seus bairros, presidente fazia uma reeleição digital nos seus bairros, pega um ponto x do bairro que tem maior movimento, chamava as pessoas ia lá e votava, né? Só que tinha bairros que não fazia isso, porque não tinha condições de fazer [...], **então se a gente [...] fizesse isso todo ano, o pessoal fica matutando, né? Quando você faz um aqui, esquece**. Por exemplo, fizemos, tentamos fazer, mas aí? Ficou por isso mesmo, entendeu? Se o orçamento participativo quiser fazer uma assembleia geral outra vez, que que é isso? Que que é isso? Entendeu? Então quer dizer, a gente tem que começar tudo do zero o processo, explicar o que que é (Entrevistado SC2, grifos nossos).

Relacionado à exclusão digital e à tentativa da SEPLAG em ampliar o acesso, em ata do dia 09 de janeiro de 2019 é possível observar impasses quanto aos locais de acesso ao OP digital, pois nem todos os equipamentos públicos possuíam *internet* para disponibilizar um local de votação para os moradores e a SEPLAG não teria recursos para oportunizar tais espaços em todas as associações de moradores. Contudo, em ata do dia 13 de fevereiro de 2019, é possível verificar que havia pontos de votação do OP digital em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Unidade Básicas de Saúde da Família (UBSF), no Parque Aquático da Cidade e no Zoológico Municipal.

Já com relação à publicidade das ações da política pública, primeiramente, o decreto 14.351/2017 prevê no artigo 3º que na já etapa da reestruturação do OP os representantes nomeados para compor o Grupo de Trabalho “devem realizar necessariamente, a devolutiva com as informações e deliberações para suas respectivas bases sociais, comunidades e Associações de Moradores” (VOLTA REDONDA, 2017, p. 2). Além disso, o Regimento Interno do COP no artigo 37 indica que “todo o procedimento do COP deverá ser balizado pelas normativas da Lei de Acesso à Informação 12.527/ 2016, utilizando os mais variados meios de comunicação e transparência” (VOLTA REDONDA, 2018, p.14).

E o artigo 2º do mesmo Regimento traz dentre as competências do COP a articulação dos seus membros com os demais cidadãos de forma a efetuar a “devolutiva de tudo o que for dito e deliberado no COP, para de fato haver representação de um grupo/ setor e não apenas a um microgrupo ou a individualidades” (VOLTA REDONDA, 2018, p.3). Também compete ao COP a criação de mecanismos para a comunicação com a comunidade, cumprindo assim seu papel de mediador entre a sociedade civil e a gestão pública e realizando a devolutiva das deliberações do comitê para sua base e demais interessados.

Outra competência do COP é “se co-responsabilizar a exercer a publicização e transparência de todas as informações e dados circulados nas reuniões do Comitê do OP” (VOLTA REDONDA, 2018, p.4). Assim, também através do regimento do COP nota-se que dentre os deveres dos representantes do COP está o repasse das “informações e deliberações recebidas no COP aos moradores ou movimentos sociais e conselhos municipais que representam” (VOLTA REDONDA, 2018, p.6).

Com relação ao diálogo entre o representante e o representado o entrevistado ex-secretário da SEPLAG informou que “*a gente sempre falava que isso era muito precário. Por quê? É... as pessoas não conseguiam entender que representação envolvia devolutivas pras*

bases. A gente batia muito nessa tecla, e era uma coisa um pouco precária” (Entrevistado PP1). Essa fala mostra que mesmo com as normas e regras do OP que indicam a publicização da informação das deliberações do COP pelos representantes da sociedade civil não havia devolutiva aos seus representados, o que pode ter enfraquecido a política participativa.

Outros entrevistados do poder público confirmaram tal afirmação de que não havia repasse das informações aos representados, sendo enfatizado que faltava apoio das associações de bairros para essa devolutiva, seja porque não sabiam fazê-la, seja porque não tinham interesse. Para um dos entrevistados, apenas com o amadurecimento da política, haveria um fortalecimento dessa devolutiva.

Então, esse era um gargalo muito grande, porque a gente tinha alguns bairros que tinham essa sensatez, assim, né, de realmente trazer uma devolutiva, trazer outras pessoas do bairro, ou fazer uma devolutiva para os bairros, mas isso não era garantido [...] Então era uma coisa que a gente sabia que não ia, nessa primeira fase, né, nessa primeira grande fase da OP, de amadurecimento da ferramenta iria conseguir alcançar, de repente só depois por um processo de amadurecimento maior mesmo (Entrevistado PP2).

Tinha um déficit muito grande entre o que eles... O que eles ouviam e participavam e o que realmente chegava lá na ponta do bairro. E não faziam reuniões nos bairros pra fazer a contraprestação do que que aprendiam, o que era deliberado. [...] É muito difícil. Então não fazia. Muitos não sabem fazer ou às vezes não tinha vontade de fazer, porque sabiam que ia dar trabalho (Entrevistado PP3).

Já, o entrevistado presidente de associação de moradores reconhece que essa devolutiva para os representados muitas vezes era falha porque exige recursos financeiros para que essa devolutiva seja feita fora da *internet*, o que muitas associações não possuem.

Em sua opinião, a devolutiva realizada através da *internet* não abarca todos os moradores porque muitos deles têm dificuldade de uso da tecnologia. Então, na maioria dos casos, as informações são repassadas “de boca em boca”. Contudo, esse contato pessoal pode ser a melhor forma de devolutiva porque pode fortalecer os laços de confiança e as relações sociais entre os que vivem em um mesmo bairro.

Não, então, assim comunica com quem pode comunicar, assim, é tudo através da associação de moradores, a **associação de moradores é uma empresa privada sem fins lucrativos**, então tem, **tem associações e associações, tem associações que estão bem estruturados, tem sede, tem uma série de coisas, né? Tem associação que não tem nada disso, não tem nem associados. Então geralmente, muitas das vezes, 99%, é, pode colocar 99% aí, a maioria deles eles bancam do próprio bolso os recursos, porque não existe, é, recursos próprios pra poder fazer essas coisas, então cada um se comunica dentro do possível, né? Com as redes sociais, por exemplo, é uma delas. Cria páginas, coloca membros, ó, gente, tem gente que não tem muita afinidade com rede sociais**, então pelo amor de Deus, quem tiver, é, afinidades passe pros seus vizinhos que que tá acontecendo, por exemplo, **a gente poderia ter feito um jornalzinho, né? Mas tudo que é feito, exige recurso, né? Pra você quando não se tem nada é muito difícil, imagina você fazer um trabalho desse e fazer, entendeu? É complicado, né? Então a gente faz, por exemplo, no meu caso a gente faz uma rede sociais, divulga tudo, registra tudo, né? A gente coloca nas redes**

sociais e sempre tem um vizinho que vê ou outro, e ó, a associação tá fazendo isso, tá fazendo aquilo, **então a coisa vai passando de boca em boca** (Entrevistado SC2, grifos nossos).

Com relação à publicidade dos atos desenvolvida pela gestão, é possível identificar na ata do dia 13 de fevereiro de 2019 que a Comissão de Comunicação trabalhou para que servidores da SEPLAG fossem a programas de rádio e TV. Sobre isso, foi informado por um desses servidores que o secretário da pasta havia participado de programas de rádio para informar sobre o OP digital.

O entrevistado do poder público membro da Diretoria do COP afirmou que a gestão realizava a publicidade dos atos aos cidadãos por meio da *internet*, com a seção “OP transparente” no *site* do COP. Mas, a principal publicidade dos atos ocorria através da SEPLGA aos representantes do COP via aplicativo de mensagem *WhatsApp*, que deveriam repassar essas informações aos representados. Com a pandemia do novo coronavírus, a divulgação do andamento dos processos do OP ocorria por boletins informativos

A publicidade, ela acontecia da seguinte forma: [...] **a gente chamou de OP transparente, que era uma forma de transparecer os processos do OP, os números dos processos, o telefone dos órgãos públicos, as pessoas que eles pudessem falar, é, a gente fez tudo isso e inseriu dentro de um site, que a gente criou, e nesse site era um canal em que eles pudessem [...] consultar essas informações, então foi uma forma que a gente tentou publicizar um pouco sobre como os processos aconteciam, sobre o fluxo desses processos. Mas o principal canal que a gente tinha, de publicar, de transparecer tudo isso, era o grupo do COP, era o grupo do WhatsApp mesmo.** Então o *WhatsApp* a gente via que era muito mais eficiente do que a pessoa [...] olhar o *site*, ir lá e consultar, né, então o *WhatsApp* tava ali na mão de muitas associações de moradores, muito utilizado como ferramenta de trabalho, então foi um canal, assim, é, fundamental pra justamente prover essa maior interação mesmo junto com eles. É, então eu acho que o canal do *WhatsApp* foi um dos principais canais que a gente realmente promoveu essa publicidade das informações, e o *site*, né? Acho que basicamente são esses pontos, assim. **E os boletins que a gente fez também, a gente fez alguns boletins informativos na pandemia, sobre o andamento dos processos** (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Outro entrevistado do poder público alegou que a publicidade do OP ocorreu também com ida a equipamentos públicos em bairros periféricos para haver votação e incentivo: “*a gente foi em CRAS pra [...] população nos bairros periféricos votarem. A gente foi em posto de saúde pra ter esse incentivo também. [...] Foi em escola também* (Entrevistado PP3). Tal ponto indica para um esforço da SEPLAG em incluir diversos atores no processo participativo do OP, principalmente, os tradicionalmente já excluídos.

Além disso, esse mesmo entrevistado colocou que as informações do OP eram publicizadas através de “*Site, Facebook, [...] todas as reuniões eram gravadas e transmitidas ao Vivo. [...] E o OP Digital, né? Também tava tudo lá pra saberem que obras que foram aceitas, né, que iam do bairro e iam pra internet*” (Entrevistado PP3). Essa afirmação

demonstra um interesse da equipe da SEPLAG em publicizar os atos e informações da política pública.

Como forma de publicizar as reuniões do COP havia a transmissão dessas através de *lives* na rede social *Facebook*, porém não havia interação nesse processo nem foram desenvolvidas arenas virtuais de discussão. O entrevistado do poder público que atuou como presidente do COP alegou que “*era a transmissão direta mesmo*” (Entrevistado PP1), sem qualquer tipo de interação com a população, apenas a transmissão daquelas reuniões através das *lives*. E outro entrevistado do poder público entende que essas transmissões das reuniões e o site do OP fazem parte do “*processo de fortalecer e amadurecer a participação em Volta Redonda*” (Entrevistado PP2), trazendo um maior conhecimento da população sobre o OP.

Nesse sentido, o entrevistado ex-secretário da SEPLAG declarou que acredita que os recursos informacionais disponíveis ao OP na época, o *site* do OP e as transmissões das reuniões, eram suficientes para ampliar a participação no OP e influenciar no processo de decisão. “*Pra época, sim. A gente utilizou as ferramentas disponíveis... é claro que você sempre tendo mais recursos, mais condições, poderia avançar muito mais, mas dentro do limite que a gente tinha, eles eram suficientes pra gente inserir a participação*” (Entrevistado PP1).

Já outro entrevistado do poder público reconhece que esses recursos informacionais eram suficientes para ampliar a participação no OP e influenciar no processo de decisão em determinado nicho, que são as pessoas mais conectadas à *internet*, em especial a juventude. E, mesmo que houvesse um “amadurecimento político” sobre a importância da participação, o OP abrangia pessoas que nunca participaram de um processo deliberativo presencial, mas que votaram no OP *online*.

Pra esse nicho [a juventude] que eu te falei, sim. Pra toda a população, não. [...] Então, pra quem tava mais ligado, a juventude, que se interessava em clicar em link, [...] se interessa por esse tema. [...] E não é só marketing, e não é só comunicação. É importante frisar isso. É uma questão de amadurecimento político, uma questão que a população que não tem. [...] Por quê? Porque não é uma coisa que a gente enquanto sociedade ensina. Pai e mãe não ensinam isso, escola não ensina isso, a igreja não vai ensinar isso. Sei lá, o curso de inglês que você tá fazendo no seu bairro não vai ensinar isso, seja lá por onde você andar. [...] É por isso que não chegava tanto como deveria chegar, mas, pelo menos, **peessoas que a gente nunca viu na vida votaram, e fico feliz por isso, pessoas que nunca participaram de uma reunião presencial votaram, pessoas que [...] ouviram falar em orçamento participativo votaram. Isso é legal porque chegam por uma outra vertente. Alcança as pessoas por uma outra vertente (Entrevistado PP3, grifos nossos).**

Baseado no modelo híbrido de OP de Volta Redonda-RJ observa-se que o uso das TICs inaugura um novo modo de se fazer a política de OP na cidade (SAMPAIO, 2014) e pôde aumentar a participação social nessa ferramenta participativa pelo menos no início da política,

porque depois houve um certo esvaziamento. Isso porque a *internet* auxiliou no alcance de novos públicos para além dos líderes de associações de moradores que já ocupavam essa política pública, principalmente do público jovem (ABREU, 2012; FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2014). Com a inclusão de novos participantes no OP as TICs puderam tornar a IP mais plural e democrática (BRAGA; GOMES, 2016; PINHEIRO, 2017; STANLEY; WEARE, 2004).

Assim, não se buscava eliminar os espaços de participação presenciais, mas sim cativar novos públicos, como ocorreu com a inserção do público jovem segundo o entrevistado que atuou como presidente do COP (FERREIRA, 2012), o que pode indicar uma democratização da política pública (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). Porém, outros entrevistados da equipe da SEPLAG reconhecem que esperavam uma maior participação no OP digital em termos de números.

Essa maior participação digital poderia ocorrer com uma maior consciência dos cidadãos sobre o valor da participação nos espaços para essa prática, através de uma educação para a participação e um desenvolvimento da cultura política na cidade, o que traria o envolvimento direto do cidadão sem intermédio de terceiros ou coação (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). E essa falta de consciência da população sobre seu valor e a falta de empoderamento sobre os espaços participativos devido à baixa cultura política pode ter sido motivo da baixa institucionalização da política e da descontinuidade do OPH.

Já o entrevistado que foi secretário da SEPLAG acredita que a participação *online* foi massiva em relação à participação presencial porque foram reduzidos os custos de participação, diferente do OP presencial em que a pessoa precisa se deslocar até o local da participação. Ou seja, com o OP digital é possível participar em qualquer lugar, desde que tenha acesso à *internet* (ABREU, 2012).

Relacionado a isso, é possível observar que mesmo com essa possibilidade houve exclusão digital em algumas localidades da cidade, conforme apresentado em atas de reunião do COP. Não obstante, o OPH tem capacidade de mitigar a exclusão digital através da utilização do OP digital em conjunto com o presencial (SAMPAIO, 2016). Além disso, os espaços de votação do OP digital em diversos pontos da cidade puderam minimizar essa exclusão, apesar de não a extinguir (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010) porque de qualquer modo havia a necessidade de deslocamento ao local de votação *online*.

Embora a utilização das TICs no OP tenha viabilizado um novo desenho participativo, estabelecido uma relação entre Estado e sociedade (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015),

não é possível afirmar que esse uso fortaleceu o diálogo entre Estado e sociedade (PINHO, 2008) nem que viabilizou arenas virtuais de discussão ou esferas públicas digitais. Isso porque o uso TICs no OP de Volta Redonda-RJ não estabeleceu espaços de discussão *online*, apenas de divulgação e transparência de informações (FÉLIX, 2021; SCHÄFER, 2015).

Entretanto, o modelo híbrido pôde, com a divulgação das informações do OP pelo *site*, ampliar a transparência e *accountability* sobre a política pública (BRAGA; GOMES, 2016; SAMPAIO, 2014), dado que no OP desenvolvido pelas gestões municipais anteriores não havia essa possibilidade de acompanhamento pela sociedade civil. Essa transparência é condizente com as características da gestão social sendo primordial a divulgação das informações para a tomada de decisão coletiva (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Ainda que o uso das TICs OP possa ter proporcionado meios para o controle social (SAMPALIO, 2014), não é possível afirmar que houve de fato tal controle.

E apesar da ampliação do público participante do OP, da promoção da transparência e prática de *accountability*, percebe-se a fragilidade da efetividade quanto aos fins do OP na produção de resultados concretos que seria a realização das obras e atendimento às demandas da população. Por isso, não se pode afirmar que o OPH de Volta Redonda-RJ teve capacidade de reverter os índices de afastamento e desconfiança política da sociedade (LÜCHMANN, 2014).

Tais pontos podem indicar o descrédito do poder público, a carência de práticas participativas duradouras no município, a não adesão da população à política pública (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997), a frágil institucionalização do OP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). O que fortalecer a descontinuidade da política de OP (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997), sendo que a não realização das obras é um deles porque indica que o município não consegue atender as demandas da sociedade devido à falta de recursos (AZEVEDO, 2019), que foi exatamente o ocorrido em Volta Redonda-RJ.

Além disso, outra limitação do OPH, apontada por um entrevistado do poder público, indica que algumas lideranças de associações de moradores agiam de modo individual, ou seja, manifestavam o que elas próprias julgavam importante para o bairro de sua moradia, ao invés de apresentar as demandas de forma coletiva. Isso pode demonstrar, de certa forma, um “desvirtuamento do ímpeto participativo”, que desviou a participação na direção de interesses egoístas devido às motivações de participar desses grupos (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Concernente à publicidade das ações da política pública é possível verificar que havia regras para a realização da devolutiva das informações e deliberações sobre o OP pelos

representantes do COP. As informações eram disponibilizadas a eles com uso das TICS por meio do aplicativo de mensagem *Whatsapp* e pelo *site* do OP, além das reuniões do COP serem transmitidas via página da rede social *Facebook* da SEPLAG. Ressalta-se também que a atuação do COP buscava estar orientada pela Lei de Acesso à Informação, o que significava a divulgação das pautas, dos documentos e resultados no *site* do OP para acesso de toda a população.

O fato do uso da *internet* para tais divulgações podem indicar um processo de influência comunicativa entre representantes e representados, além de “incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011). Porém, não se pode afirmar que houve processo de influência comunicativa, pois a maioria dos entrevistados indicaram que o repasse das informações aos representados de maneira presencial era precário, alguns representantes se esforçavam para a realização dessa devolutiva, enquanto outros tinham dificuldades em realizá-la.

Isso porque o entrevistado da associação de moradores evidenciou que muitas vezes essa devolutiva era feita pela *internet*, o que não abarcava todos os públicos, principalmente, os com dificuldade de acesso. E quando ela era feita de forma presencial, as informações eram passadas “de boca a boca”.

4.3 Inclusão participativa

A categoria de Inclusão Participativa objetiva analisar a efetividade participativa do desenho institucional do OP por meio de três critérios: tipo de participação; composição e atores sociais; e aceitação social, política e técnica da participação híbrida.

4.3.1 Tipo de participação

Esse critério visa classificar a participação no OP em concedida ou conquistada, conforme Tenório e Rozenberg (1997). Além de buscar identificar essa participação nas Escadas de Participação Cidadã de Arnstein (1969) e Connor (1988).

Desse modo, é possível identificar que a participação da sociedade civil no OP foi realizada por convocação feita pela prefeitura, como afirma o entrevistado de associação de moradores sobre início de sua participação no OP:

Foi feito uma convocação pela SEPLAG, né? [...] De unir todas as comissões, todas as instituições, né? Seja ela sociedade civil, [...] Falando que outras instituições sejam também beneficiadas, né? E a proposta foi, todo mundo aceitou, abraçou, mas com o tempo a coisa ficou um pouco desgastante, foi trabalhoso, a gente tava criando uma coisa inédita, nunca fizeram, realmente foi, foi desgastante, bastante desgastante, mas

assim, gratificante, era necessário, realmente era necessário pra ser feito isso (Entrevistado SC2).

Assim, pode se identificar que a participação na política, mesmo que tenha sido através de convocação, abrangeu outros segmentos além das associações de moradores, como os conselhos municipais, movimentos sociais e o poder público através de secretarias e autarquias. Quanto ao desgaste indicado pelo entrevistado, pode-se entender que o processo de construção da metodologia do OP foi trabalhoso e demandou muito tempo dos representantes do COP, sejam eles do poder público ou da sociedade civil, na construção da política pública.

Um entrevistado do poder público informou que a ideia era que retomada do OP fosse feita de maneira a trazer a população para de fato discutir o orçamento de forma democrática, diferentemente de como era realizado nas gestões anteriores em que a ferramenta participativa tinha traços de clientelismo. Além disso, o entrevistado constata que havia uma aposta da gestão pública de que o uso das TICs iria ampliar a participação:

a gente já tinha já um interesse muito forte em querer voltar, né, com essa temática do município, uma vez porque o próprio sentido do OP já tinha mudado muito nas gestões passadas, no sentido de ser reduzido muito uma clientela mesmo. Então, a forma como o OP ele era conduzido você não tinha um orçamento participativo, [...] tava muito longe de uma metodologia de orçamento participativo que realmente tinha participação com um viés mais forte ali [...] Então, a gente ficou muito incomodado [...] com a forma como era, e **a gente queria realmente trazer algo novo, [...] que misturasse um pouco da tecnologia, [...] da interação de outras pessoas, não só associações de bairro, é, mas que tivesse realmente uma pegada um pouco mais nova no sentido de oferecer algo que poderia ser mais democrático, ou que pudesse ampliar um pouco mais a participação** (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Além disso, o decreto 14.351/2017 indica que na fase da reestruturação do OP, a criação e a nomeação do Grupo de Trabalho temporário para reestruturação do OP parte do decreto municipal. No artigo 2º do mesmo decreto são nomeados dois representantes de associações de moradores e três representantes do poder público pela SEPLAG e no artigo 5º há indicação que a participação no Grupo de Trabalho não deve envolver qualquer tipo de função gratificada aos participantes.

Segundo um entrevistado da SEPLAG no COP, a primeira metodologia do OP, que teve a inclusão e a votação de propostas exclusivamente pela internet somada a participação presencial, se deu nas reuniões de acompanhamento da política pelo COP. A metodologia foi desenvolvida com a participação de poucas pessoas, assim como assinalado pelo decreto, e isso pode apresentar uma baixa democratização nessa etapa de reestruturação do OP:

No início [...] a gente fez uma proposição junto com esse núcleo [de reestruturação do OP], que eram formados por poucas pessoas, três ou quatro, e que seria um modelo em que, além de ter a assembleia nos bairros presencial, os participantes também pudessem participar pela *internet*, com o envio de demandas, escrever de fato a

demanda que ele queria. Então, não só no presencial, como também na *internet*, pela *internet* eles pudessem fazer isso e votar nas dos outros (Entrevistado PP2).

Já, para a segunda metodologia, que teve a propostas de demandas realizadas em assembleias nos bairros e posteriormente a votação nessas propostas se deu pelo OPD, a elaboração se deu em conjunto entre a equipe da SEPLAG e os conselheiros do COP, como relatado em ata de reunião do dia 18 de janeiro de 2018. Além disso, houve “uma chamada pública para que pessoas que se sintam líderes no seu bairro se inscrevam para contribuir no processo de descentralização da gestão do Orçamento Participativo” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2), como é descrito na ata do dia 07 de fevereiro de 2018.

Nessa etapa de reestruturação, especificamente na segunda metodologia do OPH, é possível verificar maior democratização do que na primeira reestruturação. Mesmo assim, não incluiu a população como um todo, uma vez que esse processo seria de difícil consecução e não houve mobilização de diversos cidadãos.

Para mais, verifica-se que o Decreto 14.750/2017 sobre a estrutura interna da SEPLAG traz no artigo 7º que dentre as suas atribuições está a promoção e o incentivo da “(...) atuação integrada e intersetorial dos atores da administração pública municipal e da sociedade civil na elaboração do planejamento estratégico municipal, do plano plurianual participativo e do orçamento participativo (VOLTA REDONDA, 2017, p. 7).

Também compete à SEPLAG “propor meios necessários para o pleno controle social da elaboração, execução e acompanhamento do orçamento participativo” (VOLTA REDONDA, 2017, p. 8) e “propor, elaborar e executar o planejamento com a participação dos órgãos governamentais e da sociedade civil, para elaboração do orçamento participativo” (VOLTA REDONDA, 2017, p. 3). Tais pontos indicados pelo Decreto 14.750/2017 apontam para uma importância dada pela gestão pública ao incentivo da tomada de decisão e planejamento de políticas públicas em conjunto entre a SEPLAG e a sociedade civil.

Também, pode-se perceber que algumas portarias relacionadas ao desenvolvimento do OP em Volta Redonda-RJ trazem dentre suas considerações a gestão social identificando que os processos nesse tipo de gestão ocorrem de maneira dialogada e deliberada entre a sociedade civil organizada e a gestão pública, como apontam as portarias 04/2018 e 06/2018 (VOLTA REDONDA, 2018). O que pode assinalar por uma busca da gestão pública em promover a gestão social através, principalmente, da SEPLAG.

Para além disso, pelo Regimento Interno do COP, no artigo 2º, é competência desta instância “avaliar, acompanhar e deliberar sobre ações de políticas públicas para o âmbito de

investimentos para o município através do Orçamento Participativo, em consonância com a preservação do interesse público” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2), além de “promover centros de discussão e similares, pelos bairros e outros locais públicos, envolvendo o maior número possível de cidadãos, de forma a levantar demandas pontuais que exijam orçamento e a prever suas soluções” (VOLTA REDONDA, 2018, p 3).

Aqui é possível observar a busca do COP em prevalecer o interesse da sociedade civil nas deliberações sobre o OP, além do empenho em incluir o maior número de participantes na tomada de decisão, o que pode sugerir a procura por maior democratização da política.

Quanto à participação presencial desempenhada no OP, um dos entrevistados do poder público, que presidiu o COP na ausência do secretário de planejamento afirmou que foi:

Muito boa, muito boa, assim. **As reuniões tavam sempre lotadas.** O fórum que a gente fez na UGB em dois anos foi um evento mesmo, um evento pra abrir pra toda a cidade, foram cheios. Relativamente cheios assim, [...] só que ainda, só que ainda... Isso é uma crítica, só que **ainda é um nicho fechado assim. Ainda quem participa são as pessoas que a gente convocou, que a gente fez o recorte.** Tem que delimitar. [...] E se você pensar por território, principalmente. Então **a gente delimitou em presidente de associação de bairro, movimento social, conselheiros municipais.** Então eram essas pessoas e o [...] servidor público. Eram essas pessoas que tinham de ir (Entrevistado PP3).

Assim, entende-se que apesar da participação ter sido ampliada e as reuniões do COP estarem sempre cheias, era necessário um “recorte” do público participante por aqueles indivíduos que já atuavam como representantes da sociedade e estavam acostumados com a dinâmica participativa, como conselheiros, membros de associações de bairro e de movimentos sociais, além de servidores públicos.

Já outro entrevistado do poder público afirmou que na segunda versão do OP não foi tão volumosa, mas que diminuiu o individualismo apresentado nas demandas do OPD da primeira versão. Contudo, reconhece a segunda metodologia como frágil na maioria dos casos devido à falta de representatividade dentro das assembleias de bairro que levavam as demandas ao OPD. Isso porque ocorriam apenas com membros da família de lideranças dos bairros, o que causa uma baixa inclusão participativa:

A participação presencial... é assim, falando mais diretamente [...] dessa **segunda versão foi uma participação não tão volumosa, [...]** e ela conseguiu filtrar, por incrível que pareça, **aquele ímpeto mais individualista, [...]** tentar fazer uma obra dentro da área privada, etc. [...] Os líderes das associações realizavam as assembleias, eles mandavam ata pra gente. A gente recebia a ata com seis pessoas, três pessoas. Às vezes é pessoa da mesma família daquela liderança e mandava uma ata: " — Ah, eu, minha mãe e meu irmão". **Então era muito frágil.** Então tinham algumas assembleias um pouquinho maiores, mais robustas... é... com mais substância, mas **tinham assembleias com números muito pequeno de pessoas e que não tinha tanta representatividade** (Entrevistado PP1, grifos nossos).

É importante salientar que o entrevistado do poder público identificou um tipo de concentração de poder por parte de alguns líderes de associações de moradores durante o período em que esteve à frente da SEPLAG. Explicou que as lideranças reconheciam a importância da sua atuação na cidade e acreditavam que seu protagonismo não deveria ser perdido. Por isso, tomavam para si a representação comunitária nos bairros. A partir disso, não havia rotatividade na representação, mas sim a personalização desta representatividade na pessoa em detrimento do coletivo.

originalmente você tinha uma pujança muito grande da experiência. [...] Volta Redonda fez uma inovação na época, ali na década de 90, ao inserir as associações de moradores... justamente porque **elas tinham tido um papel muito forte, né, um papel de protagonista no movimento grevista [...]. E quando foi discutida a possibilidade de implantar um orçamento participativo, as associações entendiam que elas tinham avançado e conquistado protagonismo, que não poderia ser perdido. [...] Então, veja, fazia todo o sentido naquele contexto histórico, só que isso foi se alargando. [...] não era necessariamente um protagonismo da associação, mas sim uma... é... vamos chamar de domínio de pauta, domínio de demandas por aquela liderança, [...] a própria figura da associação, ela foi se enfraquecendo, e aquilo acabou sendo cristalizado em algumas lideranças.** Então a gente tinha encontrado na época as lideranças que falavam o seguinte: " — É... Ah, eu tô aqui, não tem ninguém pra ocupar meu lugar, então eu fico aqui", " — Ah, eu tô aqui *ad infinitum*. Eu fico aqui". **Então tinha gente lá desde a década de 80 [...] falava que queria sair, mas não tinha ninguém, mas também parecia que tava muito confortável naquela posição e ia ficando. E, ao mesmo tempo, existia uma percepção [...] que essa liderança muitas vezes tentava dominar essa pauta pra que ficasse tudo concentrado nela, gerando um elemento que, pra gente na ocasião, não era transparente.** [...] Então, alguns líderes acabavam fazendo uma concentração de poder nele, na figura dele, de maneira, que uma pessoa de um bairro não podia levar demanda de maneira alguma. Tinha sempre que passar por ele (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Com relação à essa fala do entrevistado, identifica-se uma cultura política desfavorável à evolução de tal mecanismo democrático (LÜCHMANN, 2014; SAMPAIO, 2016), o que pode ser percebida pela autoridade e concentração de poder das lideranças de associação de moradores.

Com a consideração da gestão social em portarias envolvendo o OP e através de afirmações dos entrevistados, pode se compreender que se buscou no OPH alcançar uma maior escala do público participante, além de apontar para um posicionamento da equipe da SEPLAG, em promover a gestão social. Também, utilizou-se as TICs para ampliar a participação (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016).

Quanto ao decreto 14.351/2017 indica que na fase da reestruturação do OP a participação foi concedida, isso porque a criação e nomeação do Grupo de Trabalho temporário para reestruturação do OP parte do decreto municipal, não há nenhum tipo de mobilização para a reestruturação por parte da população (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997). Além disso, com

base na fala dos entrevistados, a participação da sociedade civil no OP foi realizada por convocações advindas da gestão pública.

Porém, não é possível identificar que não houve mobilização social quanto à política do OP, até porque um entrevistado do poder público apontou que os Fóruns do OP e as reuniões do COP tiveram grande adesão. Também, não é possível afirmar a falta de mobilização social porque a gestão pública adotou instrumentos, como as TICs, para divulgar a política e fomentar a participação social.

Apesar da participação ter sido concedida, verifica-se o COP como um espaço de discussão e um canal de diálogo da sociedade civil com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997), além da inclusão do cidadão de forma indireta, por meio de representação, na tomada de decisão pública (ARNSTEIN, 1969).

Mas, mesmo com a criação do COP e o desenvolvimento de capacitações aos conselheiros do COP, a participação se deu de forma esvaziada e o OP, conforme foi desenvolvido pela gestão de 2017-2020 sofreu descontinuidade. Então, assim como a participação foi concedida por uma gestão municipal, também foi retirada pela gestão seguinte (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997), o que trouxe novamente ao OP uma baixa amplitude participativa.

Assim, a primeira versão da metodologia do OP – que tinha a inclusão e a votação de demandas de obras através de uma plataforma online somada a participação presencial nas reuniões de acompanhamento do COP – foi apresentada ao grupo de reestruturação do OP para que houvesse uma participação da sociedade civil em todas as etapas da política pública, mesmo que por meio da representação por um grupo seletivo.

O que indica que a amplitude do poder da população na participação nessa primeira versão se encontrava no 6º nível da escada de Arnstein (1969), parceria, onde é possível a negociação em igualdade com os tomadores de decisão e há uma efetiva redistribuição de poder. Já na escada de Connor (1988) essa primeira versão se encaixa no nível quatro, o do planejamento conjunto, pois o desenvolvimento da metodologia aconteceu a partir do trabalho conjunto da sociedade civil e do Estado para a definição compartilhada da nova metodologia de OPH.

Na segunda versão da metodologia do OPH, em que as demandas eram desenvolvidas em assembleias presenciais nos bairros e a votação dessas solicitações ocorriam de forma *online*, a amplitude do poder da sociedade civil se encontra também no nível seis da escada de Arnstein (1969). Além da negociação em conjunto e a redistribuição do poder, eram repartidas

as definições das regras, as responsabilidades e o planejamento da tomada de decisão pública a partir do COP.

Na escada de Connor (1988), a segunda metodologia do OP encontra-se no 7º nível, de resolução, principalmente, porque a redefinição da metodologia surgiu de um conflito com a metodologia anterior que foi apresentado por meio de uma carta manifesto das associações de moradores. Estas últimas argumentavam que o método do OP favorecia demandas que não estavam condizentes às necessidades dos bairros. Assim, esse nível da escada de Connor (1988) apresenta que para a resolução de conflitos em uma política pública é necessário a aceitação da maioria dos indivíduos envolvidos e depende da igualdade entre eles, o que pôde ser verificado por falas de entrevistados quando esses apontam que a segunda metodologia foi desenvolvida em conjunto com os membros do COP.

4.3.2 Composição e atores sociais

Tal critério observa a composição dos participantes no OP, o número de cadeiras destinadas a cada representantes, a seleção dos participantes da IP e a presença de regras que garantem a pluralidade dos atores.

É possível verificar que a seleção dos participantes que atuavam no COP se dava através dos fóruns constituídos para a eleição dos membros do COP, como apresentado no critério Estrutura Organizacional. Com o edital da SEPLAG 01/2017 sobre a convocação do I Fórum Municipal do Orçamento Participativo e, também o Regimento Interno do COP se observa que a candidatura para conselheiro estava vinculada ao associativismo, ou seja, o candidato precisaria integrar a Diretoria de Associação de Moradores, Conselhos Municipais e Movimentos Sociais.

Além disso, também eram membros do COP representantes da gestão pública indicados pelos secretários e presidentes de pastas do Executivo (VOLTA REDONDA, 2017, 2018). Desse modo, de acordo com o artigo 3º do Regimento Interno do COP, essa IP era composta por 12 representantes titulares e 12 suplentes dos 12 setores de Volta Redonda-RJ; dois representantes titulares e dois suplentes provindos de Movimentos Sociais; dois representantes titulares e dois suplentes provindos de Conselhos Municipais; e um representante titular e um suplente das secretarias e/ou autarquias:

Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU), Saúde (SMS), Esporte e Lazer (SMEL), Educação (SME), Cultura (SMC), Ação Comunitária (SMAC), Transporte e Mobilidade Urbana (STMU), Meio Ambiente (SMMA), Infraestrutura (SMI), Fundo Comunitário (FURBAN) e Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Idosos e

Direitos Humanos (SMIDH), Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), totalizando 26 representantes da Gestão Pública Municipal (VOLTA REDONDA, 2018, p. 4 e 5).

Assim, é possível apontar que havia uma restrição dos participantes do COP, já que para ser representante na IP era necessária uma vinculação associativa prévia ou ser servidor público de autarquias ou secretarias municipais pré-selecionadas. Mas, mesmo que houvesse essa restrição, o Regimento Interno do COP em seu artigo 2º dispõe que o COP deveria compor um grupo diverso de membros da sociedade civil e da gestão pública.

Isso é reforçado em fala da chefe de gabinete da SEPLAG na ata do dia 28 de fevereiro de 2018 da reunião do COP que afirmou que o “OP é aberto para todos, e todos tem que participar, por isso os representantes do COP de cada setor tem sua responsabilidade de convocar as associações para que elas se mobilizem participar ativamente do OP” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2). Nesse ponto, através do direcionamento do representante da SEPLAG, é constatado um fomento pela equipe da SEPLAG a mobilização e participação social.

Além disso, através de fala do entrevistado de movimento social é possível perceber que na composição do COP era privilegiada a presença de representantes da sociedade civil em detrimento dos representantes do setor público:

Os assentos da sociedade civil eram dos setores, que eram representados por membros indicados pelas associações de moradores, e as outras cadeiras da sociedade civil, o resto era dos movimentos sociais que participavam, é claro, em Volta Redonda. E o resto das cadeiras [...] do comitê eram do governo, que eram distribuídos em algumas secretarias que eram consideradas pertinentes ao comitê. [...] Pela regra, quem ia estar mais presente era a sociedade civil que tinha mais assentos (Entrevistado SC1).

Para além disso, os candidatos a representantes dos setores que iriam participar das eleições do COP nos fóruns deveriam ser selecionados através de assembleias nos bairros para que então fossem indicados para concorrer às vagas do setor pertinente ao bairro de sua moradia. Entretanto, não ocorria, dessa forma, a seleção dos candidatos a membros do COP, como declarou o entrevistado provindo de movimento social.

Bem, teoricamente, deveria haver assembleia nos bairros e, a partir dali haver uma eleição nos bairros para decidir quem iria ser o representante daquele delegado. [...] Então, fazia-se uma única assembleia, e ali convoca todos os moradores e vamos fazer uma grande eleição. Quem quer se candidatar para ser o representante do setor? E fazia-se uma única eleição do setor. Mas, na prática não foi assim. **Na prática, praticamente todas as associações, [...] todos os representantes dos setores foram indicados. Não eleitos. Eles foram indicados pelas associações.** Às vezes pelo Presidente da associação. “– Ah vai você que gosta disso. Vai você que eu tenho confiança. Vai você que eu conheço, que vai lá representar o nosso setor”. Então, as associações se reuniam, **os próprios presidentes das associações se reuniam daquele setor, e chegavam a um consenso lá.** “– Ó, eu vou mandar o titular, e o outro Presidente da outra associação manda o suplente desse setor”. Então, eles chegavam nesse acordo e **eles decidiam ali, de portas fechadas, entre eles a indicação desse representante do setor.** [...] E aí sim, teria a eleição ali na

conferência. **Mas, isso nunca acontecia porque os próprios Presidentes chegavam num acordo no seu setor, de quem iria ser indicado.** Então, era votação chapa única, sim ou não (Entrevistado SC1).

Tais afirmações do entrevistado indicam uma relação personalista na seleção dos representantes dos setores que iriam concorrer a vagas para membros do COP porque a escolha dos conselheiros do OP nos bairros se dava através de acordos entre presidentes de associações de moradores. Estes últimos tinham ingerência e comando sobre os demais, sendo uma decisão “de portas fechadas” sem a inclusão de demais cidadãos. Por isso, quando havia a seleção dos representantes do OP nas eleições dos fóruns do OP, a votação se dava por chapa única dado que já havia um indicado pelas lideranças de cada setor, o que normalmente era uma pessoa “de confiança” dos próprios presidentes de associações de moradores.

Uma vez que a composição do COP se dava por membros da sociedade civil e da gestão pública, observa-se que a participação no COP estava dentro do mini público e, assim, tem-se uma intermediação entre a forma mais exclusiva e a mais inclusiva de participação. Isso porque estavam inseridos na IP os minis públicos dos profissionais interessados, que representavam os interesses dos funcionários públicos inseridos no OP, e dos leigos interessados, que estavam dispostos a investir tempo e energia para representar outros indivíduos (FUNG, 2006) e desenvolver a política pública em conjunto com a gestão pública.

Na distribuição das cadeiras do COP indicava 12 titulares e 12 suplentes dos 12 setores da cidade, além de dois titulares e dois suplentes representantes de Movimentos Sociais, e dois titulares e 2 dois suplentes representantes de Conselhos Municipais, o que totalizava 16 titulares e 16 suplentes da sociedade civil. Quanto aos representantes de secretarias e autarquias municipais se tratava de 13 titulares e 13 suplentes.

Contudo, como foi possível observar em atas e indicado no critério institucionalização, faltava apoio intersetorial, uma vez que poucas dessas secretarias estavam de fato presentes nas reuniões. Do mesmo modo, a participação dos membros da sociedade civil também era baixa. Assim, tais informações corroboram para uma baixa institucionalização da política pública.

Além disso, novamente, a pesquisa apresenta achados sobre relações personalistas no âmbito do OPH de Volta Redonda-RJ, principalmente, no que diz respeito às lideranças de associações de moradores que se apropriam da ferramenta desde sua primeira edição. No caso apresentado por esse critério, a relação personalista pode ser percebida na seleção de pessoas para concorrer a vagas nos fóruns do OP como representantes dos setores do COP em que acordos se faziam presentes entre os presidentes de associações de moradores. Tal fato pode evidenciar que a composição dos membros do COP esteve sujeita a práticas políticas de

clientela, o que não deveria ser uma das prerrogativas do OP (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

Mesmo haja uma pluralidade de representação por meio das regras da IP e isso indique de certa forma a efetividade da IP por incluir diversos atores ao processo deliberativo (CUNHA, 2009; SANTOS; GUGLIANO, 2015; VAZ, 2011), essas regras tornam a IP menos permeável e inclusiva porque delimitam as entidades que terão assento, o que diminui a abertura do espaço à renovação e à diversidade dos atores envolvidos (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Desse modo, mesmo que a política pública de OP tenha características da gestão social no que diz respeito à dialogicidade, à tomada de decisão coletiva, e à transparência, não é possível observar a pluralidade de atores como prega esse modelo de gestão (CANÇADO, 2011; CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; TENÓRIO et al, 2008; TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021) porque, como citado, as entidades que possuíam assento na IP eram delimitadas pelas regras do COP e não havia abertura a qualquer cidadão.

4.3.3 Aceitação social, política e técnica da participação híbrida

O critério de aceitação social, política e técnica da participação híbrida investigou o reconhecimento da necessidade da metodologia participativa nesses três âmbitos. Sobre isso, a partir da fala de um do entrevistado do poder público, que relembra a expectativa da gestão ao implementar o OP no ano de 2017, afirmou que sem o apoio do prefeito e sem o conhecimento acumulado da equipe da SEPLAG não seria viável o desenvolvimento do OP porque havia um experimentalismo da política, que muitas vezes precisava passar por ajustes e revisões:

É claro que a gente ficava assim meio que com o pé atrás sem saber se ia dar certo ou não, mas a gente tava experimentando, né? Era primeira vez que estava fazendo em Volta Redonda. Como qualquer projeto que se implementa a primeira vez, você vai ter um monte de erro, vai ter um monte de coisa pra você consertar. A gente tava confiante. Por quê? Porque a gente tinha um conhecimento e a gente tinha a vontade, tinha a liberação do prefeito pra fazer. Isso é outro ponto acho que é importante ressaltar, de certa forma, porque se não fosse o prefeito que chegasse junto, se... Sabe? A gente não ia fazer tudo que a gente fez (Entrevistado PP3).

Contudo, é possível observar em diários oficiais dos anos de 2018 e 2019 que mesmo com o apoio do prefeito ao OP foram feitos diversos decretos que permitiam a abertura do Crédito Adicional Suplementar com cancelamentos parciais ao Programa do OP para fazer uso dos seus recursos (VOLTA REDONDA, 2018, 2019). Sobre isso, não foi identificada nenhuma ata com registro de pauta sobre tal assunto, o que indica a não realização de informes aos membros do COP sobre tais medidas.

Além disso, apesar do processo participativo ter ocorrido com acompanhamento da sociedade civil, o uso de recursos OP para abertura de crédito adicional suplementar tem impacto negativo sobre os resultados da política participativa devido ao cenário de ajustes e contingenciamento de recursos financeiros. Também houve emendas impositivas ao orçamento enviada por vereadores, o que fez com que o orçamento do OP passasse de 30 milhões de reais para um pouco menos de 25 milhões de reais e causou a necessidade de realocação dos valores do OP, além da não realização de obras, conforme ata do dia 18 de janeiro de 2018. Nessa reunião, um representante do COP alegou que a baixa participação na Câmara dos vereadores propiciou essa alteração.

Já em ata do dia 10 de outubro de 2018 foi lembrado por um membro da SEPLAG que o antigo presidente do COP havia sugerido que os conselheiros do OP marcassem presença nas plenárias da Câmara Municipal. Então, um membro do COP concordou com a importância da presença dos membros do COP nas plenárias da Câmara para que esses fiscalizassem e acompanhassem o que está sendo decidido.

No entanto, um entrevistado do poder público apontou que falta dedicação ao OP pelo poder Executivo, em especial, pela equipe do prefeito, que não viu o OP como parte do orçamento público, mas sim como um projeto participativo. Assim, em sua opinião, há uma falta de amadurecimento do OP pela própria gestão pública:

faltou uma maior, é, dedicação realmente do poder executivo, e aí quando eu falo poder executivo realmente do próprio prefeito, enfim, da equipe do prefeito, em olhar para o OP como parte de todo o processo de definição do orçamento, e não como algo à parte ali, que é um projeto, é uma ferramenta específica que vai olhar parte dos recursos, né, eu acho que isso ainda... esse amadurecimento na própria gestão também faltou, né? (Entrevistado PP2).

Com relação ao desenvolvimento da metodologia do OP e a aceitação dos participantes, pode-se entender a partir de falas do entrevistado do poder público que houve certa resistência, principalmente, das associações de moradores à metodologia híbrida do OP. Isso se deu, sobretudo no momento da inserção das demandas no OP digital quando qualquer cidadão podia através de uma plataforma *online* propor as demandas prioritárias para o seu bairro.

As lideranças tiveram muita resistência, [...] porque a fala majoritária era de que aquilo ia fazer com que eles perdessem o poder deles. E aí, surgiam frases, assim, pérolas, né: " — Quem sabe do meu bairro, quem sabe o problema do bairro sou eu. Não é quem mora lá. Sou eu. Eu que vivo lá, eu que sei". Ué, mas tem o morador também: " — Não, não é morador que sabe. Quem sabe sou eu". É... Então, tinha essa resistência, gerou um conflito grande nesse sentido (Entrevistado PP1).

Assim, como apresenta outro entrevistado do poder público observou-se um processo de deliberação de obras sobre ciclovias e ciclofaixas feitas por um movimento social de

ciclistas. Dessa forma, a ampliação da participação e a inclusão de novos atores na política pública causou a perda de poder das associações de um espaço que tradicionalmente é por eles ocupado, o que interferiu na metodologia do OP fazendo com que o modelo fosse reestruturado novamente, a partir da solicitação de lideranças de associações de moradores.

Esse episódio teve origem em uma carta manifesto, já citada, redigida por essas lideranças e direcionada ao secretário da SEPLAG à época. O documento expressava um descontentamento quanto à metodologia do OP e alegava que tais obras não eram prioridade para seus bairros e, também que esse movimento que demanda as ciclovias não sabia das reais necessidades dos moradores. Então, a partir da carta de manifesto, houve uma solução negociada entre as lideranças dos bairros e a gestão pública, culminando na nova reestruturação do OP, que teve as demandas decididas em assembleias presenciais nos bairros para, em seguida, ocorrer a votação das demandas no OP *online*.

Isso [a participação digital na primeira versão do OP] na época gerou um problema, [...] sobretudo por parte de um grupo que já tava [...] muito bem organizado, que era o dos ciclistas [...] que se mobilizaram e povoaram total a ferramenta *online* com solicitações, com demandas, e mobilizaram votos também na *internet*, para que pudesse serem votadas essas demandas. [...] e **esses bairros se viram ameaçados em relação a como a ferramenta poderia na verdade tirar o poder que eles tinham sobre [...] fazer proposta em relação ao bairro deles. Então isso gerou um problema no início, [...] em virtude desse sentimento de pertencimento ao território por parte dessas associações, “– olha... quem sabe aqui o problema que acontece no meu bairro sou eu e mais ninguém”.** [...] Então, na época, as associações fizeram lá uma carta aberta pra que a gente pudesse voltar com processo. [...] A gente entrou no consenso de que [...] vamos fazer o seguinte: então, as pessoas da *internet* podem votar apenas naquilo que a associação de bairro propor em assembleia presencial, [...] então a gente não eliminou o processo da *internet*, mas também não tirou total o poder que as associações tinham em relação ao que elas poderiam propor, que acho que esse era a principal questão, porque aí você forçava as associações a realizarem assembleias [...] presenciais, e forçavam as pessoas também a participar presencialmente. Esse era um problema porque, assim, a gente, né, dava um passo atrás, naquela questão do custo da participação, porque você tinha a associações de bairro que faziam assembleias, tinham umas que não faziam, tinham umas que faziam duas horas da tarde, numa segunda-feira. Então, assim, nem todo mundo podia participar (Entrevistado PP2, grifos nossos).

Conforme discorrido pelo entrevistado acima, o custo da participação pela população aumentou porque as demandas se davam nas assembleias presenciais nos bairros, que muitas vezes não aconteciam ou eram em horários e dias difíceis de reunir diversas pessoas. Isso diminuía a participação nessas etapas, e, como indica outro entrevistado do poder público, dava um maior protagonismo às lideranças de associações de bairros.

[...] na edição seguinte a gente fez alguns ajustes metodológicos... inclusive dando um protagonismo maior pra essa liderança, sem deixar o poder de bater o martelo com eles definitivamente, mas, por exemplo, quem organizar demanda seriam as lideranças. [...] Na primeira versão que a gente fez, logo no comecinho da gestão, não tinha esse filtro. A população colocava o que quisesse e a votação era com todo mundo participando também (Entrevistado PP1).

Assim, o entrevistado de associação de moradores indicou uma articulação do movimento social dos ciclistas através da *internet*, o que representou uma mobilização nas redes, mas, ao mesmo tempo, significou uma disputa de espaço e de poder com as lideranças nos bairros. Desse modo, ao manifestarem desacordo com o resultado da votação eletrônica, as associações de moradores entraram em um acordo com a gestão pública quanto a nova metodologia do OPH:

ela [a liderança do movimento social] fez um, vamos dizer assim, uma campanha forte dentro da *internet* e saiu metendo, é, tudo de ciclovia pra todos os bairros, ciclovia pra todos os bairros, só que não era prioridade pra aquele bairro, pô, eu fiz um orçamento participativo, presencial, com os moradores, eu sei quais obras quem foram elencadas, mas de repente apareceu ciclovia pro meu bairro, onde vai enfiar isso aí, né? [...] Aí deu divergência, entendeu? [...] Aí no segundo ano a gente foi lá e conseguiu mudar tudo, ou seja, o que foi colocado dentro do orçamento participativo na prefeitura, na assembleia, na assembleia presencial, a pessoa agora só vai votar somente aquelas obras que foram elencadas na assembleia presencial (Entrevistado SC2).

Além disso, na primeira versão do OP, que ocorreu no ano de 2017, a SEPLAG observou necessidade de modificação da metodologia, pois apareciam “demandas privadas”, como indica o entrevistado do poder público: “[...] *a gente percebeu o aparecimento de demandas que não tinham nem um pouco de viés ou de espírito público. [...] por exemplo, a gente percebia situações em que você tinha demandas privadas sendo colocadas*” (Entrevistado PP1). Nos exemplos relatados, a mobilização social para a votação se dava por afinidade à pessoa ao invés da reivindicação pela necessidade pública e “[...] *isso acontecendo com uma frequência muito grande*” (Entrevistado PP1):

[...] “Ah, obra de saneamento em tal localidade” [...], depois você ia pra uma análise técnica e [...] quando você ia olhar a localidade, era dentro da casa, dentro do terreno de uma pessoa. Então, [...] ela mobilizava os vizinhos pra votar nela, familiares, etc., e como a votação [...] é aberta, você coloca o CPF e votava, então, você colocava um número grande em votos em algumas [...]. [...] A prefeitura não pode fazer uma obra em um terreno privado. Aparecia isso. Pedido de faixa: “ — Ah, vamos fazer uma faixa aqui, faixa de pedestre”, “ — Mas porque que a faixa ia ficar nessa localidade?”, tecnicamente falando não tinha por que ele ficar ali. Mas você, conversando com um, conversando com outro, a faixa tava [...] na frente do bar ou do comércio do fulano, que queria aquela faixa pra melhorar o comércio dele (Entrevistado PP1).

O que minimizou na segunda versão, como indica o mesmo entrevistado, dado que com o desenvolvimento das propostas de forma presencial nas assembleias dos bairros “você aumentou o custo de participação” porque houve a necessidade do deslocamento dos indivíduos até o local participativo, diferente do que ocorre no OPD que é possível participar a qualquer hora e em qualquer lugar caso o participante tenha acesso à *internet*:

Na [...] segunda versão, você tinha que ir pra uma assembleia organizada pela associação. Então, tinha um custo maior e tinha um debate, obviamente, naquele local. Então, existe até um certo constrangimento, muitas vezes, você pedir pra fazer uma

obra no seu quintal, por exemplo. [...] Então minimizou esse problema, [...] ao mesmo tempo que deu um poder maior pras lideranças também. (Entrevistado PP1).

Ainda, esse entrevistado do poder público identificou que a nova metodologia participativa do OP teve resistência também porque os representantes da sociedade e das associações de moradores não sabiam se todo aquele processo participativo seria efetivo. Além disso, apesar da equipe ter capacidade técnica para desenvolver o OP, a quantidade de técnicos era pequena e não conseguia acompanhar a execução da política participativa.

E essa falta de acompanhamento da política, mesmo com a criação da comissão de acompanhamento fez com que, na visão do entrevistado, o OP não fosse efetivo na realização das obras, o que causou uma frustração participativa em dobro, por parte da SEPLAG e da população:

Num primeiro momento [...] aconteceu uma resistência, a gente conversou muito, dialogou muito, explicou muito pras lideranças, pras coisas ficarem um pouco mais... é... digamos assim, palatável; entenderam, aceitaram, mas sempre com pé atrás, porque [...] o que seria, na verdade, definidor em termos de operação da experiência era execução. E era a etapa que a gente não tinha controle. Então, eu conseguia estruturar tudo, levar pra gestão, validar com a gestão, pegar a população... é... montar tecnicamente os relatórios, e montar os orçamentos, levar pra câmara aprovar e pronto. [...] Dali em diante pra execução, a gente não conseguia operar... é... e não tinha muito braço, inclusive, pra fazer isso, porque os ciclos eram muito curtos, um ano, aquilo tinha que girar. Então, enquanto tava fechando um, tinha que estar planejando outro já. [...] Então, você tinha uma dificuldade muito grande pra olhar todas as etapas, porque a equipe era [...] muito boa, mas muito pequena, e obviamente a etapa da execução não ficava no nosso olhar. A gente criou a comissão de acompanhamento, inclusive, pra conseguir tentar observar e pressionar essa etapa. Mas não foi tão efetivo. Infelizmente não foi tão efetivo. E aí, você fez com que todo aquele esforço de mobilização, todo aquele voto de confiança da população também não fosse tão validado (Entrevistado PP1).

Nota-se por meio da ata de reunião do COP do dia 28 de fevereiro de 2018 um maior interesse de um dos membros do COP quanto à nova metodologia do OP, pois um membro da sociedade civil “ênfatizou que esse novo sistema de democracia participativa é a melhor e maior forma de melhorar a sociedade” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2).

Na ata do dia 10 de outubro de 2018 há o registro de um membro da equipe técnica da SEPLAG explicando a importância da reunião que seria apresentado o IQVU, que traria os critérios para destinação dos recursos do OP. O servidor declara que foram feitos estudos e que essa seria a maneira mais justa de alocação dos recursos. Um dos membros do COP, representante de associação de moradores, manifestou-se contrário ao método, mesmo o servidor indicando que o IQVU fortaleceria a metodologia do OP (VOLTA REDONDA, 2018).

Na ata do dia 20 de março de 2019 constata-se que um membro do COP, representante da Federação de Associações de Moradores (FAM), mesmo após a reunião de apresentação do

IQVU indagou sobre a alta verba destinada a um certo bairro, alegando que não houve sequer votação nas obras do setor. Esse membro questionou o motivo do valor alto “*sendo que a grande parte [do bairro] é dividida por outro município (Barra Mansa)*”, e disparou “*quem foi que definiu esses valores?*” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2).

Então, um servidor da SEPLAG precisou lembrar que os valores foram definidos através do IQVU que traz dados coletados pela prefeitura e pelo IBGE. Explicou ainda, que o bairro em questão recebeu uma menor nota no índice por ser o que possui menos acesso a equipamentos públicos e, por isso, obteve mais recursos comparado aos outros bairros. Mesmo após essa explicação, nessa mesma reunião, um membro da sociedade civil pertencente à associação de moradores questionou o montante destinado àquele bairro e um membro da SEPLAG reiterou o que foi dito pelo outro servidor acrescentando em sua fala que o índice foi deliberado em reunião transmitida *online* (VOLTA REDONDA, 2018).

Contudo, ainda assim foi possível observar houve divergências quanto à metodologia do OP após a modificação realizada em 2018, em especial, do OP digital dado que na ata do dia 13 de fevereiro de 2019 um membro do COP pertencente à associação de moradores disse que preferia o modelo antigo de votação do OP, enquanto outro membro do mesmo segmento mencionou que os moradores do bairro em que reside não desejavam mais votar e participar nesse método.

Já em ata do dia 20 de março de 2019, um membro do COP representante da FAM questionou sobre a metodologia do OP digital e propôs que “as votações sejam únicas e definidas pelo COP em vez de jogar para a cidade” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 2 e 3), o que teve discordância de membros do COP pertencentes à SEPLAG e à Secretaria de Saúde (SMS). O conselheiro da SMS afirmou que o “formato de hoje é um avanço e dá melhor garantia de transparência, caso contrário, será um retrocesso. Entrar no *site* e votar continua ser o melhor caminho” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 3).

Com relação à aceitação social à metodologia de participação híbrida é constatado que apesar de ter certa resistência pelas lideranças de associações de moradores quanto à primeira metodologia desenvolvida porque as propostas de obras inseridas e eleitas no OP digital não eram as esperadas por essas lideranças e sim as solicitadas por lideranças de um movimento social de ciclistas, também porque os representantes da sociedade não sabiam se aquele processo seria efetivo. Tal ponto corrobora com o que assinala Sampaio (2016) com relação à concorrência negativa entre os participantes presenciais e *online*, além de ter mostrado certa desconfiança dos atores tradicionais do OP presencial.

Tal situação exigiu que a equipe da SEPLAG desenvolvesse uma série de capacitações para desenvolvimento da nova metodologia e seu amadurecimento. Além disso, membros do COP muitas vezes manifestaram-se contrários à metodologia do IQVU, principalmente, após a sua implementação. Esses membros pertencentes a associações de moradores indicavam que não compreendiam o porquê de certos bairros terem mais recursos do que outros, mesmo com a explicação dos membros da equipe técnica da SEPLAG, o que foi diminuindo ao longo do processo participativo.

Além disso, na primeira versão do OPH houve a apresentação de demandas privadas no âmbito do OPD, o que contraria à prática dialógica e participativa da gestão social, dado que nesse modelo de gestão a tomada de decisão deve ser coletiva e inclusiva, não individualista (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Já, na segunda metodologia do OP houve maior apropriação e até uma certa defesa do processo participativo por parte de representantes de associações de moradores, assim como identificado nas atas de reuniões do COP. Além disso, membros do COP pertencentes à gestão pública também reconheceram a importância da metodologia híbrida de OP.

Quanto à aceitação política é visto, na visão de um entrevistado do poder público, que o apoio do poder Executivo foi essencial para a reformulação e o desenvolvimento do OP. Entretanto, observa-se que esse apoio não foi continuado na execução do OP, uma vez que através de decretos o poder Executivo houve a abertura de Crédito Adicional Suplementar, o que fez com que parte dos recursos destinados às obras do OP fossem utilizados para outras finalidades.

Nesse sentido, outro entrevistado do poder público discorda da afirmação que houve apoio do poder Executivo ao defender que faltou dedicação da equipe do prefeito e uma compreensão do OP como parte do orçamento, pois a política participativa não deve ser reconhecida “como um projeto”. O entrevistado também indicou a falta de amadurecimento do OP pela própria prefeitura no sentido de não reconhecimento do OP como parte do orçamento público.

Sobre a aceitação política por parte do poder Legislativo compreende-se que as emendas impositivas dos vereadores ao orçamento diminuíram o valor destinado ao OP e fez com que houvesse necessidade de realocação dos valores destinados aos setores e pode ter causado a não realização das obras.

Relacionado à aceitação técnica, observa-se que o conhecimento da equipe técnica da SEPLAG, a presença de um especialista em OP como secretário da pasta e a existência de

membros nessa equipe com formação em Administração Pública contribuíram para o desenvolvimento da metodologia híbrida de OP mais condizente à realidade do município de Volta Redonda-RJ. Além disso, todo o esforço desenvolvido pela equipe para o desenvolvimento da metodologia e diversos comentários feitos por eles quanto à necessidade da participação híbrida para o alcance dos objetivos propostos pela política demonstra essa aceitação técnica.

Com base nisso, entende-se que havia consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa nos âmbitos técnico e social, apesar de algumas divergências sobre a primeira reestruturação do OP. Entretanto, o consenso não foi pleno se relacionado ao âmbito político (TENÓRIO et al, 2008) devido ao obstáculo imposto através das emendas impositivas dos vereadores e ao baixo apoio do poder Executivo, o que pode ter facilitado o esvaziamento da política pública e sua descontinuidade da maneira como estava sendo realizada.

4.4 Processo decisório

Através dessa categoria buscou-se analisar a efetividade através do estudo do processo decisório da IP por meio dos critérios de regras para a tomada de decisão; discussões e deliberações; e cogovernança.

4.4.1 Regras para a tomada de decisão

Pelo artigo 22º do Regimento Interno do COP identifica-se que para a realização de alterações no regimento, como também aprovação e divisão dos recursos do OP fazem-se necessário votação de maioria simples dos representantes presentes em reunião convocada para esse fim.

Além disso, através do artigo 35º do mesmo regimento lê-se que “a metodologia do Ciclo do Orçamento Participativo poderá ser criada e/ou aperfeiçoada por uma Comissão específica, devendo ser publicada em portaria” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 13). Ainda no artigo 2º verifica-se que “as decisões debatidas e votadas pelo Comitê serão passíveis de alterações apenas em casos de justificativas técnicas, financeiras ou legais” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 4).

Tais pontos são corroborados pela ata do dia 31 de janeiro de 2018, a qual há a solicitação de um membro do COP da Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI) para a retirada de um artigo do regimento que traria dificuldades àquela secretaria em sistematizar e

demonstrar as informações exigidas. O presidente da reunião propôs o consenso ou a votação sobre a solicitação, e decidiu-se pelo consenso que a Comissão de Regimento Interno iria fazer a modificação e apresentar nova proposta em reunião (VOLTA REDONDA, 2018), o que indica a possibilidade de alterações das regras da IP.

Sobre a definição das normas do COP e do OP, um entrevistado do poder público alegou que as essas foram definidas através de uma série de reuniões da SEPLAG com membros do COP até que essas ficassem alinhadas e houvesse consenso dos participantes sobre esses regramentos.

A gente fez uma série de reuniões [para definir as regras do COP], pegamos uma proposta baseada em algumas experiências, alguma literatura, reunimos com o grupo da SEPLAG [...] e foram feitas várias reuniões com o grupo, onde eram lidos item a item e mandava previamente pra todo mundo a proposta, né, do regimento, das normas, etc. A gente lia item a item e discutia com todo mundo onde se criticavam, pedia pra mudar, pedia pra ajustar até a coisa ficar alinhada, ficar, de fato, redonda. Então, isso acontecia de modo bem integrado com todo mundo.

[...] A gente fez tanto a regra do comitê, como a regra do OP, quanto vários outros regramentos, Regimento Interno de comissão, etc., sempre nesse formato (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Para o desenvolvimento das regras do COP, de acordo com dois entrevistados, um do poder público e outro membro de movimento social, houve estudo e pesquisa por parte da equipe técnica da SEPLAG e, também dos membros da Comissão de Regimento Interno para que elas fossem espelhadas em normas de conselhos já existentes e baseadas no consenso entre os membros da Comissão.

As regras do COP a gente se espelhou muito em outros conselhos municipais. Então foi um trabalho da equipe desse comitê de legislação, inclusive, de ler de outros conselhos municipais [...] Eu já tinha sido conselheira de cultura. Então eu peguei o Regimento Interno da cultura, li com eles e falei assim "ó, o que a gente pode aproveitar daqui? Isso é legal, não é?" Aí a galera concordava e tal. O que não concordava, tirava. [...] **A gente se espelhou, porque a gente não precisa criar a roda, né? A roda já tá criada. Você precisa é adaptar pra sua cidade. Implementar aquilo que existe pra sua cidade, né? [...] E aí foi isso, assim. Então foi um consenso. A gente não teve grandes problemas em ver regras de como ia funcionar o OP. Não teve. Todo mundo aceitou, foi por unanimidade assim. Teve, na verdade, alguns consertos.** [...] A gente leu coletivamente umas três reuniões, mais ou menos, ou mais. [...] E não teve grandes problemas não. Foi bem tranquilo. E tá super estruturado. Ele foi aprovado, saiu no diário oficial (Entrevistado PP3, grifos nossos).

Dessa forma, após o desenvolvimento das regras, essas eram apresentadas nas reuniões do COP aos demais participantes da IP. Quando não se alcançava concordância sobre os regramentos, havia discussões para alterações até que se chegasse a um consenso sobre essas normas.

A regra do comitê, que era o Regimento Interno, a gente construiu logo nos primeiros três meses, se eu não me engano. [...] A comissão do Regimento Interno, ela foi

incumbida de construir essas regras do comitê. E por esse caminho que a gente começou a construir o regimento. [...] **A gente construiu do zero, [...] baseando muito em legislações já existentes sobre orçamento participativo que existiam conselhos [...].** Então, a partir dali, quando a proposta ficou pronta. [...] E, a partir dali a gente apresentou, depois de três meses, a proposta para a plenária do comitê [...]. **Então, a gente ia discutindo ali na plenária... aí outro podia levantar e: “– não, mas eu não concordo com a sua opinião. Acho que tem que ser mantido assim”.** E deu uma boa discussão. A gente ficou uma assembleia inteira só a plenária fazendo sugestões, ali na hora, de retoques até chegar à proposta final que está aí hoje (Entrevistado SC1, grifos nossos).

É importante salientar que o entrevistado de associação de moradores afirmou que as regras do OP foram desenvolvidas “*conforme as dificuldades que iam vindo [...]. Como a gente tava em período de construção, como se fosse uma espécie de laboratório, né?*” (Entrevistado SC2).

Apesar da ideia de o OP digital ter surgido da gestão, um entrevistado do poder público afirma que essa metodologia e suas regras não foram impostas, ou seja, todas as decisões foram baseadas no consenso: “*Não foi uma coisa impositiva. Nunca foi de baixo pra cima, sabe? Então tudo foi consensuado. A gente tem tudo isso em ata, inclusive. [...] “ah, vamos fazer esse modelo? Vamos testar?” E a gente explicava o fundamento de fazer o OP Digital*” (Entrevistado PP3).

Outro entrevistado do poder público concorda com a afirmação de que as alterações às regras do OP passavam pela Comissão de Regimento Interno que as levava às reuniões do COP para discussão e consenso. Ademais, esse entrevistado sinaliza que os ajustes à metodologia foram feitos de modo a promover a transparência do processo decisório:

a gente tinha essa comissão [...] que olhava justamente esse processo da metodologia, [...] e eram feitos da mesma maneira, né: olha, uma regra nova, né, [...] a gente levava pra o comitê, o comitê discutia, algumas eram aceitas, outras não, enfim, né, umas entravam em consenso, e o comitê votava, né, essas regras. Mas pouca coisa mudou, [...] a gente já tinha consolidado uma metodologia que teve pouco ajustes depois. Os ajustes principais foram ajustes mais no sentido de prover maior transparência do processo (Entrevistado PP2).

Quanto às regras do OP, muitas delas eram abarcadas pelo Regimento Interno do COP, mas a metodologia do OP era discutida anualmente, como afirma o entrevistado advindo de movimento social, o que indica para uma preocupação da equipe da SEPLAG e do próprio comitê em rediscutir e consensuar sobre a metodologia de forma que ela se adapte à realidade municipal.

A gente já colocou no regimento algumas questões do próprio OP. Eu sei que o regimento, ele era focado para o processo administrativo do comitê. Mas, ele já abarcava, em parte, o trabalho do orçamento participativo, porque envolve o comitê. [...] Mas, enquanto se trata o OP, aí cabia a discussão da metodologia. E aí o comitê tinha essa prerrogativa de rediscutir a metodologia anualmente. Já que o orçamento, ele é feito anualmente, para a LOA, então, anualmente essa metodologia de fazer o

OP também podia ser discutida. Tanto é que a gente fez... tinha a proposta de 2017 para 2018, e, quando o comitê foi criado em 2018, de 2017 pra 2018, aí ele começou a discutir a proposta de 2018 pra 2019, a metodologia. Então, essa discussão, ela sempre aconteceu no comitê (Entrevistado SC1).

Com relação às pautas levadas ao COP, essas eram desenvolvidas a partir da dinâmica do OP e eram trazidas tanto por membros da gestão pública, quanto por membros da sociedade civil, o que pode indicar democratização da IP:

A pauta, ela era colocada majoritariamente a partir da própria dinâmica do orçamento, então, ah, chegou a data [...] pra fazer isso, então, a gente tinha que planejar o que deveria entrar em termos de operação daquele orçamento pra mobilizar a base. Ou então demandas que eram trazidas pelos movimentos sociais ou pelas associações quanto a formato ou melhorias no processo. E eles colocavam essas demandas e elas eram absorvidas pelo próprio comitê pra serem discutidos e trabalhadas. Então, eram duas frentes, tanto das associações e movimentos, com demandas de ajustes, ou reivindicações, etc., e a outra, que a própria gestão colocava (Entrevistado PP1).

Essas pautas eram organizadas pela Diretoria do COP porque havia certos detalhes a serem discutidos nas reuniões do COP. Contudo, qualquer membro do comitê ou cidadão poderia propor pautas para as reuniões seguintes ou até para a mesma reunião, caso houvesse tempo para a discussão, como indica o entrevistado de associação de moradores:

Quem organizava a pauta na Diretoria das questões a serem discutidas, a serem deliberadas. Mas, qualquer delegado e qualquer cidadão podia propor um ponto de pauta pra assembleia seguinte. Ou até mesmo naquela própria assembleia se tivesse ou sobrasse tempo ao final da reunião, no tempo previsto pra assembleia, podiam propor uma questão a ser discutida, ou então para a próxima assembleia, a qualquer tempo, ou então nas comissões. Então, era muito aberto essa questão de... todo mundo podia propor um ponto de pauta a qualquer tempo, entendeu? Era bem aberto esse diálogo (Entrevistado SC1).

Além disso, também eram elaboradas pautas coletivas com base nas deliberações do COP, e era possível que participante acrescentasse pautas antes do início das reuniões, de acordo com o entrevistado do poder público que atuou como chefe de gabinete da SEPLAG:

Baseado no que a gente tomou de decisão, a gente fazia pauta coletiva. [...] Colocava no telão o que ia ser a pauta do dia. A primeira coisa que a gente fazia quando eles chegavam era ler a pauta e falava "gente, tá faltando alguma coisa? Vocês querem acrescentar?" Aí sempre alguém acrescentava alguma coisa, tinha dia que não (Entrevistado PP3).

Outro entrevistado servidor da SEPLAG alegou também sobre a possibilidade de os participantes sugerirem pautas antes das reuniões:

A pessoa sugeria antes da reunião pautas possíveis, se não a gente mesmo assim levava no comitê, lia a ata [anterior], depois de ler a ata a gente apresentava a pauta, e [...] no comitê, a gente perguntava se alguém gostaria de incluir mais algum assunto de pauta que pudesse ser tratado. Era basicamente isso (Entrevistado PP2).

Apesar de tais afirmações não foi identificado no Regimento Interno do COP regras para a definição das pautas. De todo modo, a possibilidade de qualquer participante apresentar pautas

de discussão e a construção da pauta de forma coletiva indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório, e quando é construída coletivamente prediz a democratização da IP porque mais vozes são inseridas nesse processo (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Outro indicativo de democratização do COP é o fato de que para a aprovação de regras, divisão de recursos e alteração de seu Regimento Interno era necessária a realização de votação de maioria simples dos representantes do COP presentes em reunião (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Além disso, a definição das regras da IP foi realizada por uma comissão preenchida de representantes da sociedade civil com objetivo exclusivo para a definição das regras, que posteriormente eram discutidas em reunião do COP onde eram propostas alterações e buscava-se sempre o consenso. Ao mesmo tempo, as regras da metodologia do OP também eram provisórias no sentido de ser possível sua contestação. Desse modo, as regras do OP foram desenvolvidas por meio de estudo e pesquisa dos membros da Comissão de Legislação e Normas e a decisão, segundo os entrevistados, foi consensual.

Com isso, entende-se que, quanto as regras, há democratização da participação na IP, pois há possibilidade de alteração do regimento, as regras são serem definidas por diálogo e privilegia-se o consenso, além de serem definidas pelo poder público em conjunto com representantes da sociedade civil (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Além disso, compreende-se que as alterações às normas do OP e do COP baseadas no consenso, no diálogo, na tomada de decisão coletiva e na transparência estão associadas à gestão social (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2005). Outro aspecto relacionado à gestão participativa diz respeito a discussão anual da metodologia do OP ao demonstrar um esforço dos membros do COP, tanto da gestão pública como da sociedade civil, em adaptar a metodologia da política à realidade local (ABREU, 2012).

4.4.2 Discussões e deliberações

O critério discussões e deliberações objetiva examinar os efeitos do processo participativo nas decisões da IP, se o que foi deliberado interfere na política pública e como as decisões são tomadas. Além disso, esse critério também verifica a igualdade deliberativa e se todos possuem o mesmo direito de deliberação.

A partir do Regimento Interno do COP, o artigo 4º indica que todos os representantes titulares e suplentes têm direito a voz, assim como qualquer cidadão que participar da reunião, conforme o artigo 38º do mesmo regimento. As reuniões do COP são públicas, como aponta o artigo 40º e tanto os representantes do COP quanto os cidadãos podem se manifestar durante o tempo máximo de três minutos por intervenção. Apenas os representantes titulares possuem direito a voto sendo possível aos suplentes o direito a voto na ausência de seus titulares (VOLTA REDONDA, 2018).

Nesse sentido, o entrevistado de movimento social disse que *“a gente abriu a prerrogativa no comitê de que [...] qualquer um que chegasse podia participar das assembleias e também nas reuniões fechadas das comissões. [...] Tanto delegado como qualquer cidadão comum podia chegar e participar de uma reunião”* (Entrevistado SC1).

E um entrevistado do poder público expôs que o diálogo no COP era realizado de forma que todos os participantes pudessem se expressar e ter voz, de forma a promover ampla participação:

A gente tentava organizar o debate de uma maneira que todos pudessem falar, né, todos pudessem ter sempre voz ali, em cada uma das deliberações. [...] a gente fez um processo em que a gente pudesse prover uma maior participação da sociedade civil, de pessoas que tavam fora realmente do governo (Entrevistado PP2).

Tais afirmações apontam para o desenvolvimento da IP com base em preceitos da gestão social, como a tomada de decisão coletiva e a possibilidade de todos apresentarem suas ideias.

Quanto a tomada de decisão, o entrevistado de associação de moradores afirma que *“tudo que é feito, tudo que foi proposto foi tudo em conjunto, tá? [...] a gente entrou num acordo”* (Entrevistado SC2). E, mediante o artigo 38º do Regimento Interno do COP é constatado que, apesar da necessidade de voto em alguns casos, era priorizado o consenso nas reuniões (VOLTA REDONDA, 2018). Sobre isso, um entrevistado do poder público reitera que a SEPLAG sempre buscava o consenso na tomada de decisão, como aponta características da gestão social, apesar de em alguns casos era necessário organizar a votação.

A gente tentava consensuar. Quando o negócio tava ali à flor da pele e a gente não conseguia consensuar, isso era muito comum, aí a gente ia pra votação, mas a gente da equipe [...] fazia o possível e o impossível pra não votar e sim pra consensuar (Entrevistado PP3).

Essas decisões que ocorriam no âmbito do COP apenas os conselheiros votavam, mas qualquer cidadão poderia intervir com suas ideias e pensamentos, conforme o entrevistado participante de movimento social: *“[...] Então, todas as deliberações tinham que passar na assembleia com todos os delegados. Ela era aberta ao público [...]. Então, qualquer um podia*

participar com direito a voz, mas quem podia votar eram os delegados eleitos da sociedade civil e do governo” (Entrevistado SC1).

Com relação às demandas que surgiam no decorrer do processo participativo, um entrevistado do poder público membro da Diretoria do COP relatou que havia muitas solicitações para ter conhecimento dos andamentos dos processos do OP, através de uma busca dos membros do COP pela transparência e *accountability* da política pública:

Tinham muita demanda que aparecia [...] no sentido de saber realmente o andamento das obras, né, o andamento dos processos, acho que era o principal. Previsão, quando vai fazer, quem vai fazer, como tá. [...] Então, eu acho que eram demandas que mais apareciam mesmo, né, um processo de transparência, de prestar contas de como os processos estavam, que pé estavam (Entrevistado PP2).

Já outro entrevistado do poder público afirma que essas demandas eram variadas, mas os membros do COP sempre questionavam sobre o resultado da política pública e muitas vezes ocorriam dúvidas sobre a metodologia de alocação de recursos, como aponta o entrevistado: *“as demandas são variadas, mas elas sempre envolviam a ideia da efetividade, do resultado. Então tinham demandas que envolviam, por exemplo, a questão do recurso que era alocado, quanto é que cada bairro vai receber”* (Entrevistado PP1).

Então, com relação aos efeitos gerados pelo processo decisório no COP, é possível verificar que esses foram mais no sentido de desenvolver e ampliar a participação social do que de fato a realização das obras do OP, como afirmada pelo entrevistado do movimento social.

Com certeza [a participação gerada no COP ela teve uma real influência do cidadão na tomada de decisão dentro das deliberações]. Assim, a real influência no sentido de ampliar a participação. Na questão de andamento das obras eu creio que não. A gente teve por causa dessa dificuldade de institucionalização do comitê. Não tinha lei que baseava o comitê. [...] Então, até se institucionalizar em lei, a gente esbarrava na questão de disposição dos órgãos cooperarem conosco. Então, a influência da sociedade civil fez as obras andarem mais rápido? Não necessariamente. Porque essa falta de base legal atrapalhava a nossa falta de cobrança com o governo, de pressão ao governo fazer as coisas andarem (Entrevistado SC1, grifos nossos).

Nesse sentido, um entrevistado do poder público acredita que o modelo de participação híbrida adotado no OP cumpriu a sua finalidade como política pública participativa porque gerou engajamento, mas foi insuficiente com relação a efetividade quanto aos fins justamente pela não realização das obras.

No sentido de você gerar engajamento, de você gerar o empenho das pessoas, [...] revigorar um processo que historicamente foi muito bom, [...] nesse sentido, ele cumpriu o papel. Ele deixou a desejar [...] enquanto efetividade.
[...] independente de efetividade, o processo foi muito rico, porque ele gera aprendizado, gera a pedagogia da participação, gera engajamento político, gera experiência. Tudo isso é muito rico. Mas **pra pessoa que tá na ponta vale a obra sair do papel e ser realizado. E é essa efetividade que muitas vezes faz falta, fez**

falta, no caso de Volta Redonda e em vários outros (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Com relação a não realização das obras, na reunião do dia 13 de fevereiro de 2019, um membro do COP questionou sobre a não realização das obras e alegou que “Como o prefeito não dá um retorno aos membros do COP, os moradores passam não acreditar no governo” (VOLTA REDONDA, 2019, p. 3).

Para a tomada de decisões da IP é priorizado o consenso ao invés do voto, que era utilizado em momentos específicos de discussões que não chegavam ao consenso, o que é um preditor de democratização (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). Também, tal ponto indica que a IP está em consonância com características da gestão social, como a dialogicidade para a tomada de decisão (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2005; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2017).

Outra característica da gestão social presente no COP é a como a tomada de decisão coletiva e contrária a coerção, onde todos podem apresentar suas ideias (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2005; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2017), como é apresentado pelo artigo 38 do Regimento Interno do COP, que indica que todos possuem direito a voz, mesmo que esse não seja representante da IP.

Nesse sentido observa-se a garantia dos valores democráticos no COP, uma vez que a centralidade dos temas discutidos se dá em problemas específicos e concretos, a deliberação é de baixo para cima e com comprometimento de cidadãos diretamente afetados pelos problemas, e a deliberação para solução de problemas é tomada de forma racional (FUNG; WRIGHT, 2003).

Assim, apesar do direito a voto ser exclusivo dos representantes titulares, a IP busca sempre o consenso de todos os presentes, o que pode indicar uma igualdade de participação, em que todos podem influenciar na política pública e liberdade para a deliberação, mas não igualdade deliberativa, em que todos tem o mesmo direito de deliberar questões, em virtude de o direito a voto não pertencer a todos (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Quanto às formas de comunicação e decisão no COP, compreende-se que essas estão no nível de agregar e negociar porque mesmo que os indivíduos tivessem suas convicções individuais eles trabalhavam conjuntamente para alcançar o interesse comum e a melhor

alternativa por meio da negociação (FUNG, 2006). Isso só foi possível devido as capacitações realizadas pela SEPLAG com os representantes do COP.

Com relação aos efeitos do processo participativo, pode se reconhecer o que era deliberado interferia na política pública porque houve alterações na metodologia e em suas regras, a partir de deliberações no âmbito da IP. Contudo, apesar de todo processo de tomada de decisão coletiva não houve a efetividade quanto aos fins da política pública, que tem como objetivo a realização de obras solicitadas pela população, mas que não houve sequer a finalização de nenhuma das obras, as mais avançadas estavam em processo pré-licitatório, mas de fato nunca ocorreram.

Tal fato pode ter auxiliado na descontinuidade da política e no descrédito da mesma com a população, porque a falta de realização das obras causou uma frustração participativa. Assim, não houve efetividade da IP quanto aos seus fins porque as obras deliberadas pela sociedade civil não foram realizadas, ou seja, o resultado esperado da política pública não foi alcançado (AVRITZER, 2011).

4.4.3 Cogovernança

O critério de cogovernança tem objetivo de compreender se há articulação e cogestão entre Estado e sociedade na formulação da política pública, percebe-se que através do decreto 14.351/2017 considera-se necessária a participação de representantes de associações de moradores em conjunto com representantes da gestão pública no Grupo de Trabalho de reestruturação do OP. Além disso, no decreto a participação popular é considerada “importante elemento de diálogo entre o Estado e sociedade, além de ser um fundamento da cidadania preconizado na Constituição Federal Brasileira” (VOLTA REDONDA, 2017).

O espaço deliberativo do OP que oportuniza a cogestão e a participação social na tomada de decisão pública é o COP, pois segundo seu Regimento Interno ele é a instância de participação direta da sociedade no OP, e tem como finalidade propor e debater temáticas sobre essa política participativa, “assim como deliberar, normatizar, consultar e acompanhar o cumprimento das demandas prioritizadas nos bairros de Volta Redonda-RJ, tal como as que surgirem na plataforma do OP Digital, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos de controle” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 13).

Desse modo, verifica-se no artigo 2º do Regimento Interno do COP, que a esta instância compete “efetuar a cogestão, entre governo e população, dos recursos públicos (VOLTA REDONDA, 2018, p. 3). A partir desses dois artigos do Regimento Interno do COP pode-se compreender que essa IP possibilitava a cogestão da política pública de OPH entre a gestão

pública e a sociedade civil, representada por membros de associações de moradores, conselhos municipais e movimentos sociais.

A proposta de criar o comitê, conforme o entrevistado de movimento social, surgiu da necessidade de constituição de uma IP que buscasse acompanhar e monitorar o OP através da participação social.

a necessidade de criar um órgão, uma agência, alguém, sei lá, uma instituição que faça esse monitoramento, esse acompanhamento e trabalhe junto com o governo no sentido de sempre buscar melhorar esse orçamento é essencial, porque senão não seria participativo. Não faz sentido falar de orçamento participativo se você não constrói ele, acompanha e executa junto com a participação social. Então, o comitê, ele vem para cumprir esse princípio do orçamento participativo, que é a participação social em todas as áreas, em todas as etapas, em todos os procedimentos que envolvem recurso público destinado para ele (Entrevistado SC1, grifos nossos).

Então, na fase da primeira reestruturação do OP, que transformou o modelo presencial de OP desenvolvido na década de 90 em OP híbrido, houve envolvimento direto das lideranças comunitárias das associações de moradores e a partir de consultas, mas com maior envolvimento da gestão ao pensar modelos mais adequados à realidade municipal. Na segunda reestruturação do OP, já com a criação do COP, os representantes do COP tiveram um envolvimento maior na formulação da política através das reuniões do comitê para deliberação sobre a metodologia, como afirma um entrevistado do poder público.

A gente fez um envolvimento direto a partir da própria liderança comunitária, também com consultas, mas não foram muito amplas em termos de reestruturação. Na fase de reestruturação, houve um envolvimento maior da gestão, pensando modelos, trazendo experiências analisando o que era mais adequado, de acordo com o diagnóstico, um diálogo com as lideranças e com o comitê que tinha sido criado recentemente [...]. **O comitê tinha um envolvimento muito maior [na segunda versão], muito mais críticas acumuladas, obviamente, o que era bom pra você ajustar o modelo,** e tinha também [...] na segunda versão, uma certa digamos assim, maturidade, né, porque você faz tudo muito novo e tem um tempo de maturação. [...] **Isso ajudava bastante a melhorar a iniciativa o que a gente queria propor** (Entrevistado PP1, grifos nossos).

Segundo outro entrevistado do poder público, primeiramente, o processo de retomada do OP foi com a equipe da SEPLAG, para em seguida serem inseridos membros da sociedade civil porque a gestão pública buscava a inserção dessas pessoas no processo decisório de forma a desenvolver uma cogestão e a cogovernança.

A gente foi retomando primeiro numa conversa interna com a nova equipe, [...] só em nível de planejamento basicamente. [...] E aí, desde esse planejamento interno da equipe, que era uma equipe reduzida, [...] a gente já pensava em dar o *start* chamando quem era mesmo da associação de moradores, que era o carro-chefe do OP na cidade. **Então depois da primeira reunião, a gente [...] chamou todo mundo pra conversar com objetivo de estruturar, todos os presidentes da associação. A gente também chamou [...] os movimentos sociais, conselhos municipais, ONGs. [...]** Pra que no processo decisório tivesse a sociedade civil também. E a gente

consensuava tudo, né? [...] E aí a reestruturação começou dessa forma. Então o desenho que a gente começou a fazer foi a partir desse grupo que começou pequeno que começou a se formar com a gente (Entrevistado PP3, grifos nossos).

Entende-se que o espaço público deliberativo que oportuniza a cogestão e a participação social na tomada de decisão pública é o COP (PAULA, 2005), sendo esse uma instância de participação direta da sociedade com finalidade principal de acompanhar o OP tendo surgido de uma necessidade de garantir a participação social presencial no âmbito do OP. Além de que com a criação do COP foi possível maior diálogo com os representantes da sociedade civil e um maior envolvimento desses na política de OP.

Embora, a equipe da SEPLAG buscasse conceder esses espaços de diálogo e envolvimento da sociedade civil no OPH, houve uma baixa participação na IP, conforme já foi apontado no critério de institucionalização, fato que pode evidenciar um obstáculo à cogestão e à participação social.

A partir do COP foi possível fomentar a gestão social como alternativa ao modelo gerencial de administração pública. Além de que foram propiciadas a cogestão e a participação social na tomada de decisão (PAULA, 2005), apesar da baixa participação verificada no COP. Nessa acepção, o próprio Regimento Interno do COP traz que sua competência é a realização da cogestão entre governo e população.

Além disso, ao analisar o COP a partir da cogovernança, um dos níveis mais altos de autoridade no âmbito da IP (FUNG, 2006), é possível certificar que existe uma articulação entre a sociedade e o Estado na formulação, tomada de decisão, planejamento e implementação da política pública de OP, principalmente no que diz respeito à segunda versão do OP pós reestruturação.

Entretanto, é importante salientar que a baixa participação muitas vezes percebida nas reuniões do COP e a presença de interesses individualistas oriundos de lideranças das associações de moradores, conforme apresentado por outros critérios de análise, fazia com que a IP transitasse entre o mais alto nível de autoridade da IP, que é a cogovernança, e o menor nível de autoridade, que são os benefícios individuais. Nesse nível autoridade, o indivíduo não tem interesse em influenciar na tomada de decisão, mas participa da IP em busca de benefícios próprios (FUNG, 2006).

A ideia de que o COP alterna entre esses dois níveis de autoridade também se dá porque existe cogovernança na IP à medida que os representantes da sociedade civil e os funcionários do governo trabalham em conjunto no desenvolvimento de planos e estratégias de ação pública (FUNG, 2006).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a efetividade do desenho institucional do Orçamento Participativo (OP) de Volta Redonda-RJ quanto ao processo participativo híbrido no período 2017-2020.

A análise do desenho institucional perpassa a democratização da participação, pelo formato de seus processos decisórios, sua capacidade de inclusão, sua composição e o grau de institucionalização da IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Então, reconhece-se que o desenho institucional do OPH de Volta Redonda-RJ contribuiu para a efetividade quanto aos meios da política participativa ao possibilitar a democratização da participação por meio da alternância de poder na mesa diretora do COP e porque suas regras indicavam a rotatividade na representação da IP. Também é indicativo que o desenho institucional possibilitou democratização a construção das pautas de discussão desenvolvida de forma coletiva.

Além disso, essa democratização pode ser vista pela viabilidade de alteração das regras e desenvolvimento dessas por meio do diálogo e consenso entre o Estado e a sociedade civil. Assim, indica-se que nesse ponto o desenho institucional inseriu na IP características da gestão social, como a dialogicidade para a tomada de decisão, a tomada de decisão coletiva e contrária a coerção, em que todos podem apresentar suas ideias.

Nesse sentido, é possível corroborar com o pressuposto de que o desenho institucional tem capacidade de interferir na efetividade participativa com a definição das regras e dos procedimentos para a condução do OP. Isso porque o desenho da política inseriu características da gestão social no desenho institucional e promoveu democratização no processo de tomada de decisão. Também porque o que era deliberado na IP influenciava nos rumos da política pública, havendo alterações na metodologia e nas regras por meio de deliberações desenvolvidas no COP.

Entretanto, apesar da efetividade participativa não é possível afirmar que foram gerados efeitos na política pública quanto aos seus fins. Isso porque as obras solicitadas no âmbito do OP não foram realizadas pela gestão pública, o que gerou desconfiança por parte da sociedade civil e, assim contribuiu para a descontinuidade do OPH como foi desenvolvido pela gestão de 2017-2020.

Além disso, a descontinuidade da política de OPH pode estar relacionada à cultura política do OP no município, que antes da reformulação já tinha práticas de clientelismo e

personalismo, o que pode ter enfraquecido a política participativa e são indicadas como motivos para a sua descontinuidade.

Com relação à questão da cultura política, observou-se também práticas individualistas por parte de lideranças de associações de moradores que se apropriavam do OP. Tais práticas são contrárias às competências do OP e à gestão social, dado que esse tipo de gestão busca a decisão coletiva e inclusiva.

Quanto a efetividade do OP relacionada a sua capacidade de inclusão, é possível corroborar que houve esforços de ampliação do público participante com o uso das TICs associado ao modelo presencial de OP. Isso se deu porque essas tecnologias estabeleceram um novo modo de fazer a política pública participativa ao alcançar novos públicos, além daqueles que tradicionalmente se fazem presentes no município. Com isso, foi possível inserir jovens no processo participativo, torná-lo mais plural e democrático.

Para mais, o OP presencial em conjunto com o OP digital e os esforços da gestão pública no desenvolvimento de espaços de votação *online* puderam mitigar a exclusão digital, para assim aumentar a capacidade de inclusão da política pública e, conseqüentemente, sua efetividade relacionada à capacidade de inclusão, mesmo que não tenha extinguido a exclusão digital devido à dificuldade de acesso em alguns bairros e à baixa mobilização social.

Entretanto, o uso das TICs não foi capaz de fortalecer o diálogo entre governantes e governados nem de possibilitar arenas virtuais de discussão ou esferas públicas digitais devido ao fato de que o uso TICs no OP de Volta Redonda-RJ não estabeleceu espaços de discussão *online*, apenas realizou as votações sobre obras a serem realizadas na cidade e desenvolveu espaços *online* de divulgação e transparência de informações.

Ademais, apesar das TICs não terem fortalecido o diálogo entre governantes e governados, pode-se considerar que o COP desenvolveu um canal de diálogo da sociedade civil com o poder público. Isso porque a IP foi construída pela gestão pública em conjunto com a sociedade civil amparando a participação social e a inclusão da sociedade de forma ativa na tomada de decisão pública. Também, as TICs puderam ampliar a transparência e *accountability* do OP com a divulgação das informações sobre a política pública.

Tais afirmações sobre as TICs corroboram com o pressuposto de que o modelo híbrido pode aumentar a participação por uso das TICs porque incorpora novas pessoas ao debate, principalmente, aquelas que não podem se deslocar até o local participativo. E, através do OP presencial mantém os participantes acostumados com a participação social, além de incluir os indivíduos sem acesso à *internet*.

Contudo, há um problema de baixa adesão e mobilização social à política porque apesar de haver um esforço da SEPLAG em conceder espaços de diálogo presenciais sobre o OP e ampliar a participação, o COP teve dificuldades em manter o quórum nas reuniões seja com a presença do poder público para além da SEPLAG seja da sociedade civil.

Pode-se classificar a participação no OP na primeira versão da metodologia, caracterizada pela indicação das demandas e votação na etapa digital com a participação presencial nas reuniões do COP, no sexto nível da escada de Arnstein (1969), em que há igualdade na tomada de decisão e uma efetiva distribuição de poder. Na escada de Connor (1988), a amplitude participativa se encontra no nível de planejamento conjunto, o nível quatro, devido ao desenvolvimento do OPH pela SEPLAG em conjunto com a sociedade civil.

Já, na segunda metodologia de OPH, que tinha demandas desenvolvidas nas assembleias presenciais dos bairros com votação das obras *online*, a amplitude da participação se manteve no nível seis de parceria da escada de Arnstein (1969) porque as definições das regras eram realizadas em conjunto entre Estado e sociedade, as responsabilidades e o planejamento da tomada de decisão pública se davam no COP.

No que diz respeito a escada de Connor (1988), essa metodologia estava no nível sete, de resolução, devido à necessidade de resolução dos conflitos da metodologia anterior apresentados por lideranças de associações de moradores que entendiam que o método do OP estabelecido em sua primeira versão beneficiava interesses não condizentes às necessidades dos bairros.

A composição do COP se dava de maneira plural o que indica a efetividade da IP, com a inserção de membros da gestão pública, de associações de moradores, de Conselhos Municipais e membros de Movimentos Sociais. A seleção dos membros da sociedade civil foi realizada por intermédio de eleições nos fóruns do OP e a escolha dos membros do poder público era por meio de indicação dos secretários e presidentes de pastas do Executivo. Por isso a participação por representação do COP estava dentro do mini público apresentado por Fung (2006), com leigos e profissionais interessados.

Mas, apesar das regras do COP possibilitarem a pluralidade da representação, tornaram a IP menos permeável e inclusiva ao delimitar as entidades que a compõem, além de diminuir a abertura do espaço à renovação e à diversidade dos atores. Nessa acepção, é possível verificar que a IP abria o espaço de forma a garantir o direito a voz a todos que desejavam participar do processo participativo, independente desses serem representantes eleitos ou não.

Contudo, observa-se que a gestão buscou com o OPH alcançar uma maior escala de indivíduos, ampliar a participação por meio da representação e do uso das TICs. Além disso, compreende-se que a participação no OP foi concedida por ser realizada por meio de convocações da gestão à sociedade população.

Outrossim, o COP como instância participativa do OP se apresenta como o espaço público deliberativo que oportuniza a cogestão e a participação social na tomada de decisão pública, sendo possível por meio dele o fomento da gestão social. Então, o COP possibilita a cogovernança ao articular o Estado e sociedade nas tomadas de decisão sobre o OP.

Quanto à aceitação à participação híbrida foi observado que apesar de algumas divergências sobre o modelo híbrido, o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa ocorria nos âmbitos social e técnico. Porém, não houve consenso sobre a metodologia, pois no âmbito político não havia esse reconhecimento. O poder Legislativo diminuiu os recursos do OP com emendas impositivas ao orçamento e houve um baixo apoio do poder Executivo à política, o que pode ter auxiliado na descontinuidade da política de OPH e ter afetado a efetividade dela, o que pode ter dificultado a execução das obras.

Para além disso, a previsão de fóruns e eventos do OP, a existência de uma mesa diretora e de comissões temáticas assinalam para uma satisfatória organização do COP, o que pode indicar efetividade da IP. Já, a periodicidade das reuniões obrigatórias pode ser um indicativo de formalidade do OP, mas seu curto período de existência indica frágil formalidade da IP.

Ademais, entende-se que a descontinuidade do OPH poderia ter sido evitada com a institucionalização do COP, como um conselho através de lei. A frágil institucionalização pode indicar uma limitada efetividade da política participativa visto não ter alcançado o apoio político do Executivo municipal com a adesão de outras secretarias municipais, órgãos públicos, mas também do poder Legislativo.

Por fim, é possível compreender que o desenho institucional contribuiu para a efetividade da IP quanto ao processo participativo porque houve democratização da participação e da tomada de decisão, além da ampliação da capacidade de inclusão com o uso das TICs associado ao modelo presencial de OP, da composição da IP que se dava de maneira plural e do alto grau de organização do COP. Contudo, apesar dessa efetividade por meio do desenho institucional, não foi possível observar resultados da política pública quanto aos seus fins, que eram a realização das obras e a institucionalização do COP e do OP, o que pode ter contribuído para a descontinuidade do OPH em Volta Redonda-RJ.

Sendo assim, entende-se que estudos futuros sobre o OPH de Volta Redonda-RJ podem investigar mais sobre a descontinuidade da política pública, além de buscar compreender a efetividade quanto aos fins da mesma uma vez que essa dissertação investigou a efetividade do OPH quanto ao processo participativo híbrido. Também, novas pesquisas podem analisar a cultura política que envolve a participação no OPH na cidade de Volta Redonda-RJ.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J., C., A. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cadernos EBAPE. BR**, 14, 794-820. 2016.

_____. Participação democrática na Administração Pública mediada pela Internet. 2012. Tese de Doutorado. **Tese (Doutorado em Administração)** – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 109-123, 2011.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1597-1619, 2015.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, July, 1969, pp. 216-24. 1969.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea., DF: Ipea, p. 13-25, 2011.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião pública, 14(1), pp.43-64. 2008.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-46, 2002.

_____. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 13-60, 2003.

_____. **O pêndulo da democracia**. Todavia, 2019.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AZEVEDO, U. F. Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de orçamento participativo no Brasil (2004-2016). 88 p. **Dissertação (mestrado)** - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2019.

BARBOZA, J. D. Orçamento participativo: um estudo de caso sobre as tecnologias da informação e comunicação na gestão pública municipal. 2018. **TCC (Graduação)** – Administração Pública. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/9175>. Acesso em 28 nov 2019.

BAUER, M. W.; AARTS, B. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, WM; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**, 189-217. 2010.

BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPGAU/FAUFBA**, v. 9, p. 105- 124, 2010.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público**, 69(1), 111-144. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 23 jul 2021.

CALVOSA, M.V.D.; SILVA, T.D.A; KRAKAUER, P.V.D.C. Portais Eletrônicos utilizados nos Municípios fluminenses: Análise das Ações Inovadoras. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, 12(2). 2017.

CANÇADO, A. C. Fundamentos teóricos da gestão social. **Tese (Doutorado em Administração)** – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2011.

_____ ; RIGO, A. S.; PINHEIRO, L. S. Por una agenda de investigación para la gestión social: Control social, paradigma, escala y cuadro de análisis. **Praxis sociológica**, n. 21, p. 65-94, 2016.

_____ ; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Set. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 abr 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CERQUINHO, K. G. Governo eletrônico: a gestão da relação estado-sociedade no uso da Internet. 2014. (tese) 173 p. **Tese (Doutorado em Administração)**. Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte. 2014

CETIC. *TIC Domicílios 2020*. Disponível em: <https://cetic.br/pesquisa/domicilios/>. Acesso em: 01 jul 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Mapa Brasil Transparente*. Resultado geral - EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição. Disponível em:

https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/66/planejamento_geral/questionario/unidade/6645/reposta/66. Acesso em: 29 jun 2021.

COMITÊ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Atas das Reuniões. Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/atas-das-reuni%C3%B5es?authuser=0>. Acesso em: 17 fev 2022.

CONNOR, D. M. A new ladder of citizen participation. *National civic review*, v. 77, n. 3, p. 249-257, 1988.

CORREIA, M. V. C. Que Controle Social? Os Conselhos de Saúde como Instrumento. Rio de Janeiro: **Editora Fiocruz**. 2000.

CORREIA, T. B. De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, n. 4, p. 83-98, 2001.

CUNHA E. S. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). **PhD diss.**, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2009.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora da Unicamp. 2006.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, p. 97-118, 2005.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S (Org.). The Participatory Budgeting. **World Atlas, Epopeia and Oficina**. Portugal, 2019.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise (p. 23-48). **Revista de Administração Pública**, 43(1), 2009.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, p. 125-136, 2011.

FEDOZZI, L. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

_____. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. **Tomo Ed.**, 2007.

FÉLIX, M. C. P. Ciberdemocracia no Brasil: a esfera pública digital como espaço de deliberação social e instrumento de cidadania. 2021. 187 f. **Dissertação (Mestrado em Direito)** - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

FERREIRA, D. E. S. Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. **Tese (Doutorado em Ciência Política)**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance (Vol. 4). **Verso**. 2003.

_____. Varieties of participation in complex governance. Harvard University Forthcoming. **Public Administration Review**, v. 66, n. Supplement 1, p. 66-75, 2006.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, R.; SOUZA, E. R. D.; MINAYO, M. C. D. S.; MALAQUIAS, J. V.; SILVA, C. F. R. D. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 19-51, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Ed. 4. São Paulo: Atlas. 2002.

HENRIQUES, E. A.; SOUZA, I. A. S.; DELGADO, M. V. A. VR + Moderna, Transparente e Participativa. **Prêmio Melhores Práticas Municipal – 2018**. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão – SEPLAG. TCE-RJ. Volta Redonda, 2018. Disponível em: <<https://portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg/premio-melhores-praticas-2018>>. Acesso em: 22 fev 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama Volta Redonda*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>. Acesso em 14 jun 21.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea., DF: Ipea, p. 33, 2011.

LIMA, R. J. C. A “Reinvenção” de uma Cidade Industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional. 2010. 260 f. **Tese (doutorado)** – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Rio de Janeiro, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

_____. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 139-170, 2007.

MARINHO, F. A.; CANÇADO, A. C.; IWAMOTO, H. M. Icelandic crowd-sourced constitution and social management: Practice and theory in citizens democratic participation. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 129-144, 2019.

MINAYO, M. C. S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. S; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 19-51, 2005.

_____. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Ed. 21. Petrópolis: Vozes. 2002.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PINHEIRO, B. Plataformas de Democracia Eletrônica: Um Retrato para Gestores Públicos. **CONSAD**. DF, 2017.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 42, n. 3, p. 471-93, mai.-jun. 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

RAMOS JÚNIOR H.S.; ROVER, A.J. Democracia eletrônica na sociedade da informação. In: **Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa de Pós-graduação em Direito**, 16. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/aires_jose_rover.pdf. Acesso em: 16 mar. 2018. 2007.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, Feb. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 06 abr 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000100011>.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAMPAIO, R. C. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública (RAP)**, 50(6), 937-958. 2016.

_____. Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia. 363 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

_____; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, p. 446-477, 2010.

SAMPEDRO, V.; AVIDAD, M. M. The digital public sphere: An alternative and counterhegemonic space? The case of Spain. **International journal of communication**, v. 12, p. 22, 2018.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa, p. 39-82, 2002.

_____. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa, p. 455-559, 2002.

SCHÄFER, M. S. Digital public sphere. **The international encyclopedia of political communication**, v. 1, n. 7, 2015.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, Dez. 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 Set 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987315235601>.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. Compreensões acerca do conceito de controle social. **Desenvolvimento em questão**, v. 15, n. 41, 2017.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4), 84-97. 2001.

STANLEY J. W., WEARE C. The effects of Internet use on political participation: Evidence from an agency online discussion forum. **Administration & Society**. Nov;36(5):503-27. 2004

TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). *Prêmio Melhores Práticas 2018*. Disponível em: https://portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg/palestras?p_p_auth=1AtAgHJB&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=74923035&_101_type=content&_101_urlTitle=premio-melhores-praticas-2018&redirect=https%3A%2F%2Fportal-br.tcerj.tc.br%2Fweb%2Fecg%2Fprincipal%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D454798%26_3_keywords

[%3DPr%25C3%25AAmio%2BMelhores%2BPr%25C3%25A1tica%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252Fweb%252Fecg%252F](#). Acesso em 29 jun 2021.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

_____; KRONEMBERGER, T.S. **Gestão social e conselhos gestores Vol. 3**. Editora FGV, 2017.

_____; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 31, n. 4, p. 101 a 125-101 a 125, 1997.

_____; TEIXEIRA, M. A. C. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2021. DOI: 10.21118/apgs.v13i2.10767. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/10767>. Acesso em: 3 jan. 2022.

_____; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO, F. V., PORTO, E. C.; & VIANA, B. F. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança**, 2008.

TWIZEYIMANA J. D.; ANDERSSON A. The public value of E-Government—A literature review. **Government Information Quarterly**. Feb 14. 2019.

VAZ A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Ipea., DF: Ipea, p. 91, 2011.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 1998.

VIERA, A. F. G.; FORESTI, F. **A ubiquidade proporcionada pelos dispositivos móveis e o fluxo da informação**. DataGramZero, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, ago. 2015.

VOLTA REDONDA. **DECRETO Nº 14.351**. Cria e nomeia Grupo de Trabalho temporário para Reestruturação do Orçamento Participativo. 16 de maio de 2017. Volta Redonda em Destaque. 25 mai 2017.

_____. **DECRETO Nº 14.750**. Regulamenta a lei municipal 5.367 de 06 de julho de 2017, no que tange a secretaria municipal de planejamento, transparencia e modernizacao da gestao - SEPLAG, apresentando sua estrutura interna, sem aumento de despesas e da outras providencias. 2017.

_____. **Regimento Interno Do I Fórum Do Orçamento Participativo**. 25 de setembro de 2017. Volta Redonda em Destaque. 28 set 2017.

_____. **Orçamento Participativo Volta redonda. Secretaria Municipal de Planejamento**. 2002. Disponível em: <http://www.portalvr.com/servicos/smp/dcu/utilidades/participativo/arquivos/historia.pdf>

_____. **Orçamento Participativo ganha novas obras**. Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/27-noticias-em-destaque/seplag/1472-volta-redonda-avan%C3%A7a-atrav%C3%A9s-do-or%C3%A7amento-participativo-e-ganha-novas-obras>. Acesso em 19 nov 2019.

_____. **Prefeitura de Volta Redonda recebe prêmio Qualidade Rio.** Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br/coronavirus/27-noticias-em-destaque/seplag/2133-prefeitura-de-volta-redonda-recebe-pr%C3%AAmio-qualidade-rio>. Acesso em: 30 jun 2021

_____. **Portaria da SEPLAG nº 08 de Setembro de 2017.** 2017

_____. **Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda (2018 a 2020).** 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L_MHjZNb7qmkPIPMRV3xKYx6jSHTeHvj/view. Acesso em 20 nov 2019.

_____. **Site do Orçamento Participativo.** Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em: 11 dez 2019.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Ipea., DF: Ipea, p. 43, 2011.

YIN R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos.** Bookman editora, 2ed; 2015.

7. APÊNDICE – POLICY BRIEF DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO HÍBRIDO

Institucionalizar o Orçamento Participativo Híbrido para fortalecer a ferramenta participativa.

Qual a questão?

O orçamento participativo (OP) de Volta Redonda-RJ possui um histórico de 29 anos de existência. Ao longo desse período, a ferramenta sofreu descontinuidades e perdeu seu sentido ao se tornar um mecanismo de influência de práticas políticas personalistas e de clientela entre o poder público e as associações tradicionais nos bairros.

Em 2017, com as eleições municipais e a consequente alteração do grupo político, houve um interesse da gestão pública em ressignificar a ferramenta de OP buscando inserir novas vozes do debate político através do uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Nesse sentido, o Orçamento Participativo Híbrido (OPH) foi identificado como mais condizente à realidade municipal ao viabilizar a participação social pelas vias presencial e *online*, sendo capaz de mitigar a exclusão de atores sociais que não possuem acesso à internet (SAMPAIO, 2016).

Com o OPH em Volta Redonda-RJ foi possível propiciar a efetividade quanto ao processo participativo por meio da democratização da participação e da tomada de decisão, da ampliação da capacidade de inclusão com o uso das TICs associado ao modelo presencial de OP, da composição da IP que se dava de maneira plural e do alto grau de organização do COP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Entretanto, apesar dos esforços desenvolvidos pela equipe da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) e da efetividade do processo deliberativo, não houve resultados da política pública quanto aos seus fins, que era a realização das obras solicitadas pela população para o OP tampouco sua institucionalização por lei municipal. Além disso, a política pública foi descontinuada da maneira como estava sendo feita pela gestão municipal no período 2017-2020, com esforços de transparência pública e uso das TICs para ampliar o público participante.

Ao invés da democratização da tomada de decisão e da capacidade de inclusão com o uso das TICs associado ao modelo presencial de participação, o OP voltou a sofrer descontinuidades e gerar frustrações quanto a efetividade dos fins dos mecanismos participativos.

O que devem fazer os formuladores de política?

Primeiramente, é importante salientar que o OPH de Volta Redonda-RJ mesmo com percalços, alcançou a efetividade participativa quanto ao seu desenho institucional. Isso se deu porque a equipe técnica da SEPLAG buscou inserir a sociedade civil como partícipe em todas as fases do ciclo da política pública. Destaca-se também, a formulação da metodologia do OP pelas diretrizes da gestão social, o que pode ter auxiliado nesse alcance da efetividade do processo participativo. Um dos fatores para tal feito pode ser explicado pela formação acadêmica e profissional de uma equipe de funcionários públicos oriundos de Curso de Bacharelado em Administração Pública.

O OPH institucionalizado através de portarias e decretos o Comitê do Orçamento Participativo (COP), considerado a instância de participação da sociedade civil, cuja finalidade consiste em propor, debater, deliberar, normatizar, consultar e acompanhar o desenvolvimento do OP. Essa Institucionalidade Participativa (IP) possuía mesa diretora com alternância de poder e suas cadeiras com membros de associações de moradores, conselhos municipais, movimentos sociais e da gestão pública.

Tais pontos indicam que o desenho institucional do OPH contribuiu para a efetividade quanto aos meios da política participativa ao contribuir para a democratização da participação. Outro aspecto potencial diz respeito a construção das pautas de discussão da IP de forma coletiva tendo qualquer cidadão a possibilidade de inserir novas questões e demandas na pauta de discussão (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Também era possível que os participantes propusessem a alteração das regras da IP. Estas são elaboradas por meio do diálogo e do consenso entre Estado e sociedade civil, o que configura mais um indicativo de democratização da participação (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011). Soma-se a isso, a observância de características da gestão social, como a tomada de decisão coletiva, contrária à coerção, e baseada no diálogo (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2005; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2017).

A composição da IP, como já apresentada, se dava por representantes da sociedade civil, que eram selecionados por meio de eleição nos fóruns do OP, e por membros do governo, indicados pela gestão municipal. Logo, mesmo que as regras do COP tenham possibilitado a pluralidade de representação, acabavam por delimitar a representação política, o que diminui a abertura do espaço à renovação e à diversidade dos atores (FARIA; RIBEIRO, 2011). Contudo,

as regras do COP garantiam o direito a voz a todos que desejavam participar do processo participativo, independente desses serem representantes eleitos ou não.

A metodologia do OP previa a realização de fóruns e eventos do OP, a existência de uma mesa diretora e de comissões temáticas, o que mostra organização do COP. Ademais, eram previstas reuniões mensais, o que indica alto grau de formalização da IP, mas o curto tempo de existência do COP, que foi do final de 2017 ao início de 2020 mostra baixa formalidade da IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).

Através do COP eram realizados cursos de capacitação para seus membros em busca de uma maior qualidade do processo deliberativo, como também para minimizar as assimetrias informacionais entre a gestão pública e a sociedade civil (FARIA; RIBEIRO, 2011). Para mais, o COP como IP propiciava a cogestão da política do OP e a participação na tomada de decisão pública sobre parte do orçamento através do fomento à gestão social como alternativa à gestão estratégica (PAULA, 2005). Dessa maneira, essa IP propiciava a cogovernança entre Estado e sociedade (FUNG, 2006).

Outrossim, a união entre as modalidades presencial e digital do OP, causou a ampliação da capacidade inclusiva nesta experiência participativa, pois as TICs estabeleceram outra maneira de condução da política pública ao permitir que novos públicos fossem alcançados (ABREU, 2012; FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2014) e, dessa maneira, tornaram o OP mais plural e democrático (BRAGA; GOMES, 2016; PINHEIRO, 2017; STANLEY; WEARE, 2004).

O OPH, no estabelecimento de espaços presenciais para votação na etapa digital do OP, conseguiu reduzir a exclusão digital, mesmo que não a tenham extinguido (SAMPALIO, 2016; SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010).

Contudo, o uso das TICs no OPH de Volta Redonda-RJ não proporcionou espaços de discussão *online*, arenas virtuais de discussão ou esferas públicas digitais porque a metodologia desenvolvida visava utilizar o processo participativo *online* como espaço de votação das obras, de divulgação das informações sobre o OP (FÉLIX, 2021; SCHÄFER, 2015). Dessa forma, as TICs contribuíram para a prática de *accountability* e a transparência pública (BRAGA; GOMES, 2016; SAMPAIO, 2014).

Mesmo que haja benefícios desse modelo híbrido, não houve consenso quanto à aceitação social, política e técnica da metodologia de participação híbrida (TENÓRIO et al, 2008). No âmbito social houve divergências sobre a metodologia, especialmente, com relação ao OP digital. Quando esse foi implementado pela primeira vez houve desconfiança e

preocupação dos líderes de associações de moradores com a concorrência negativa entre os participantes presenciais e *online* que já se apresentava (SAMPAIO, 2016). Porém, com o desenvolvimento da metodologia e os cursos de capacitação, os membros do COP reconheceram a importância do OP da maneira como estava sendo desenvolvido.

Quanto ao âmbito técnico, a equipe da SEPLAG reconhecia a importância da ferramenta participativa e contribuiu para o desenvolvimento da metodologia híbrida de OP mais condizente à realidade do município de Volta Redonda-RJ. Já, no âmbito político não havia o reconhecimento da necessidade dessa metodologia visto ter observado frágil apoio do poder Legislativo aos recursos do OP com emendas impositivas ao orçamento. Também o baixo apoio do poder Executivo à política participativa pode ter impossibilitado a execução das obras e facilitado a descontinuidade do OPH.

O OP teve sua participação concedida pela gestão pública e quando essa não é conquistada pela população, pode tender ao esvaziamento ou ser interrompida pelo poder público a qualquer momento. (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

Logo, mesmo identificando a efetividade participativa do desenho institucional do OPH de Volta Redonda-RJ, não é possível verificar efeitos na política pública quanto aos seus fins, que seria a realização das obras solicitadas, o que pode ter contribuído também para a desconfiança da sociedade civil em relação a metodologia de participação híbrida, além de ter contribuído para a descontinuidade da política. Além disso, a gestão pública indica a crise fiscal como um dos motivos para a não concretização dos projetos do OPH da cidade (AZEVEDO, 2019).

Nesse sentido, para evitar a descontinuidade do OPH, o COP e o OP deveriam ter sido institucionalizados como mecanismos permanentes da gestão pública municipal. Mesmo com o interesse e o desenvolvimento de uma lei do OP pela equipe técnica da SEPLAG e de membros da sociedade civil representantes do COP, não houve apoio político para essa institucionalização.

Assim, reconhece-se que para uma efetiva ferramenta de OP tanto no âmbito do processo participativo quanto na entrega de resultados à sociedade refletida na realização das obras, torna-se necessário:

- ✓ Desenvolver a metodologia de OP em conjunto com a sociedade civil desde sua concepção e em todo ciclo da política pública, especialmente, realizando esforços ao longo do processo quanto a formação cidadã refletida em uma “participação conquistada” pelos atores sociais ao invés da “participação concedida” pelo poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997);
- ✓ Promover a transparência pública e práticas de *accountability* durante todas as etapas da política participativa, como forma de reduzir as influências de clientela no processo político decisório e reduzir a corrupção (AZEVEDO, 2019; SAMPAIO, 2014; LÜCHMANN, 2014).
- ✓ Nortear a construção do OP por princípios da gestão social pela racionalidade comunicativa em detrimento da instrumental (CANÇADO; RIGO; PINHEIRO, 2016; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; TENÓRIO, 2005; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2017).;
- ✓ Garantir a permanência da política pública de OP e sua institucionalização através de leis municipais em busca da formalização da IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Fortalecer a instância participativa do OP com mesa diretora e com composição de representantes da sociedade civil advindos de diversos segmentos sociais (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Desenvolver regras para a alternância de poder dentro da IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Realizar reuniões periódicas no âmbito da IP (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Construir as pautas de discussão da IP de forma coletiva e possibilitar a inserção de novas pautas por qualquer cidadão (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Desenvolver as regras da IP em conjunto com a sociedade civil e viabilizar a alteração dessas regras a qualquer momento com a proposição de qualquer participante (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011).;
- ✓ Orientar as decisões da IP através do diálogo e do consenso entre Estado e sociedade (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011)
- ✓ Realizar fóruns, eventos e, principalmente, capacitações sobre o OP para divulgá-lo, diminuir os níveis de desconfiança da sociedade, além de minimizar assimetrias de conhecimento (FARIA; RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011);
- ✓ Proporcionar a cogestão e cogovernança da política pública (PAULA, 2005; FUNG, 2006).

- ✓ Desenvolver a ferramenta de OP de acordo com a realidade do local em que ela está sendo aplicada (ABREU, 2012);
- ✓ Buscar o consenso sobre a importância da política pública nos âmbitos social, político e técnico (TENÓRIO et al, 2008) para diminuir os riscos de sua descontinuidade.

Por que isso é importante?

O OP é uma ferramenta democrática que altera a dinâmica de elaboração orçamentária ao introduzir a população no processo de tomada de decisão sobre o orçamento público (LÜCHMANN, 2014). Se corretamente aplicado, o OP é capaz de aprofundar a democracia, aumentar a transparência e promover a participação social nos locais em que é desenvolvido. Ainda, o OP tem capacidade de diminuir a corrupção e clientelismo, porque ele cria um senso de comunidade na busca dos interesses comuns (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

Desse modo, esse mecanismo de participação social que cria uma arena para o diálogo entre a sociedade e a gestão pública (ABREU, 2012), serve como escola política aos participantes (AVRITZER, 2005; LÜCHMANN, 2014; SAMPAIO, 2014) e é capaz de reduzir os níveis de afastamento e desconfiança política dos cidadãos (LÜCHMANN, 2014). Está sofrendo diversas descontinuidades e desistências no Brasil (AZEVEDO, 2019) mesmo sendo considerado um instrumento inovador com reaplicação em diversos municípios do país e, também internacionalmente (AVRITZER, 2003; DIAS, ENRÍQUEZ, JÚLIO, 2019; LÜCHMANN, 2014). E isso aponta para a necessidade manutenção e defesa dessa ferramenta democrática participativa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. A. Participação democrática na Administração Pública mediada pela Internet. 2012. Tese de Doutorado. **Tese (Doutorado em Administração)** – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 109-123, 2011.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- _____. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 13-60, 2003.
- AZEVEDO, U. F. Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de orçamento participativo no Brasil (2004-2016). 88 p. **Dissertação (mestrado)** - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2019.
- BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica, efetividade governamental e accountability. **Revista do Serviço Público**, 69(1), 111-144. 2018.
- CANÇADO, A. C.; RIGO, A. S.; PINHEIRO, L. S. Por una agenda de investigación para la gestión social: Control social, paradigma, escala y cuadro de análisis. **Praxis sociológica**, n. 21, p. 65-94, 2016.
- _____; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Set. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 abr 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002>.
- DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S (Org.). The Participatory Budgeting. **World Atlas, Epopeia and Oficina**. Portugal, 2019.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, p. 125-136, 2011.
- FÉLIX, M. C. P. Ciberdemocracia no Brasil: a esfera pública digital como espaço de deliberação social e instrumento de cidadania. 2021. 187 f. **Dissertação (Mestrado em Direito)** - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- FERREIRA, D. E. S. Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. **Tese (Doutorado em Ciência Política)**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 2012.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. Harvard University Forthcoming. **Public Administration Review**, v. 66, n. Supplement 1, p. 66-75, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PINHEIRO, B. Plataformas de Democracia Eletrônica: Um Retrato para Gestores Públicos. **CONSAD**. DF, 2017.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAMPAIO, R. C. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública (RAP)**, 50(6), 937-958. 2016.

_____. Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia. 363 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

_____; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, p. 446-477, 2010.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

_____; KRONEMBERGER, T.S. **Gestão social e conselhos gestores Vol. 3**. Editora FGV, 2017.

_____; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 31, n. 4, p. 101 a 125-101 a 125, 1997.

VAZ A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea., DF: Ipea, p. 91, 2011.

ANEXO 1 – Roteiro de entrevista – Sociedade Civil

- 1) Como teve início a sua participação no OP?
- 2) Como a sua entidade (coletivo) se tornou membro do COP?
- 3) Como foi desenvolvida a reestruturação do OP em Volta Redonda?
- 4) Como surgiu a proposta de criar o COP?
- 5) Você teve participação no desenvolvimento das regras de funcionamento do OP e do COP?
- 6) Como foram definidas as regras do COP e do OP? Era possível propor alterações à essas regras?
- 7) As regras da participação presencial e eletrônica foram definidas em conjunto com os membros do COP?
- 8) As decisões do COP tinham a participação dos representantes dos bairros? Poderia relatar como ocorriam?
- 9) Você acredita que a participação desenvolvida no COP gerou uma real influência dos cidadãos na tomada de decisão?
- 10) Qual a sua opinião sobre a participação desenvolvida online?
- 11) As reuniões do COP eram regulares?
- 12) Como era definido quais entidades tinham assento no COP?
- 13) A participação nas reuniões do COP era proporcional entre membros do governo e da sociedade civil?
- 14) Como era escolhido o presidente do COP? Era sempre a mesma pessoa?
- 15) Quais poderes o cargo de presidente do COP concentrava?
- 16) O COP chegou a constituir grupos de trabalho, comissões, com a participação dos representantes dos bairros?
- 17) Como era selecionada a representação nos bairros através do COP?
- 18) Como as informações e decisões do COP eram repassadas aos moradores dos bairros e membros dos coletivos?
- 19) Como funcionava o processo de definição de pautas no COP? Os representantes da sociedade apresentavam suas demandas?
- 20) Você percebeu que suas demandas e dos demais membros foram atendidas durante as reuniões do COP?
- 21) Eram realizadas capacitações para os membros do COP?
- 22) Como ocorria a publicidade das ações e decisões do COP para os membros e para a sociedade?
- 23) Você identificou melhorias no seu bairro/para seu movimento social durante o período entre 2017-2020 do OPVR?
- 24) Você acredita que o site do OP e a transmissão das reuniões do COP eram suficientes para ampliar a participação e influenciar o processo de decisão?
- 25) Você acredita que o modelo híbrido de OP tem potencial de aumentar a participação por meio do uso das TICs?
- 26) Na sua opinião, quais resultados a participação híbrida gerou? O que se alcançou com essa participação? Fez com que o OP tivesse um melhor acompanhamento?
- 27) Qual potenciais e limites você vê na participação híbrida?

ANEXO 2 – Roteiro de entrevista – Poder Público

1. Poderia comentar como se deu a pauta de retomada do OP em Volta Redonda pela gestão municipal 2017-2020?
2. Poderia comentar como foi desenvolvida a metodologia de reestruturação do OP em Volta Redonda?
3. Como a população foi envolvida no processo de reestruturação do OP?
4. Por que o modelo híbrido foi selecionado?
5. Qual foi a expectativa da gestão com o novo modelo de OP pela participação híbrida?
6. Como foi a aceitação da população e das principais representações da sociedade ao novo modelo de OP?
7. Como você caracterizaria a participação presencial do OP de Volta Redonda?
8. E a participação eletrônica?
9. Como surgiu a proposta de criar o COP?
10. Por quanto tempo o COP ficou ativo? Qual era a frequência das reuniões?
11. Como foram definidas as regras do COP?
12. As decisões do COP tinham a participação dos representantes dos bairros? Poderia relatar como ocorriam?
13. O COP chegou a constituir grupos de trabalho, comissões, com a participação dos representantes dos bairros?
14. Como se deu a composição do COP?
15. Como era escolhido o presidente do COP?
16. Quais poderes o cargo de presidente do COP concentrava?
17. Como funcionava o processo de definição de pautas?
18. Quais eram as principais demandas apresentadas pelos representantes da sociedade no COP?
19. Havia previsão de organização e realização de fóruns/conferências sobre o OPVR? Os representantes dos bairros demandavam essas iniciativas?
20. Como você via o diálogo entre o representante e o representado? Na sua percepção, ocorria a interface entre os membros do COP e a sua base nos bairros?
21. Como ocorria a publicidade das decisões do COP?
22. Em sua opinião, os recursos informacionais eram suficientes para ampliar a participação no OP e influenciar o processo de decisão?
23. Em sua opinião, as regras adotadas no OP e no COP contribuíram para a democratização da tomada de decisão?
24. Na sua opinião, o modelo de participação híbrida adotado no OP cumpriu sua finalidade como política pública participativa?
25. Quais potenciais e limites você vê na participação híbrida do OPH de Volta Redonda?