



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO



**A interface entre opatrimonialismoe a gestão
participativa: Uma análise do OP Digital de Volta Redonda**

Bruno Brettas Franco

Volta Redonda/RJ

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO



**A interface entre opatrimonialismo e a gestão
participativa: Uma análise do OP Digital de Volta Redonda**

Bruno Brettas Franco

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Andrade de Abreu

Volta Redonda/RJ

2019

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

F825i Franco, Bruno Brettas
A interface entre o patrimonialismo e a gestão
participativa : Uma análise do OP Digital de Volta Redonda /
Bruno Brettas Franco ; Júlio Cesar Andrade de Abreu,
orientador. Volta Redonda, 2019.
68 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Volta Redonda, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGA.2019.mp.05637754756>

1. Democracia. 2. Orçamento Participativo. 3.
Patrimonialismo. 4. Produção intelectual. I. Abreu, Júlio
Cesar Andrade de, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III.
Título.

CDD -

BRUNO BRETTAS FRANCO

**A interface entre opatrimonialismo e a gestão
participativa: Uma análise do OP Digital de Volta Redonda**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Júlio Cesar Andrade de Abreu
Universidade Federal Fluminense (Orientador)

Prof. Dr. Raphael Jonathas da Costa Lima
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Virgílio César da Silva Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Volta Redonda

2019

Dedicatória

A minha filha e também a todos aqueles que lutam diariamente por um mundo melhor

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado força e persistência para superar as dificuldades.

Agradeço aos meus pais, Márcia e Vitor, pelo amor e apoio incondicional.

Agradeço à minha amada filha Maria Luíza, amor da minha vida, a pessoa que sem dúvidas mais me motiva.

Agradeço ao meu professor orientador, Júlio Andrade, pelo incentivo e suporte com seu elevado conhecimento durante toda essa fase. Uma pessoa que faz parte da minha formação desde a graduação, quem admiro como professor, gestor e ser humano.

Agradeço aos Professores Raphael Lima e Virgílio César não só por participarem da banca, mas também por terem feito parte da minha formação acadêmica.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-UFF-VR) que exercem a atividade de ensino e pesquisa de forma qualificada e comprometida, mesmo em tempos conturbados como o que vivemos.

Agradeço a Sheila, Thereza e José Maria por me ajudarem na educação da Malu nas diversas vezes que não pude estar presente devido aos compromissos com a pesquisa.

Agradeço aos meus colegas de turma no apoio às horas árduas de estudo.

Agradeço à Carla, da secretaria do PPGA-UFF-VR, por toda sua atenção e presteza.

Agradeço às minhas amigas Carla, Alejandra e Ana Claudia que me apoiaram muito durante esse processo. Aos amigos do Núcleo de estudos marxistas e do Departamento Multidisciplinar ICHS-UFF.

Agradeço à Luciana, fundamental na fase inicial dessa caminhada, com seu apoio não me fez desistir.

Agradeço ao Ivan, Felipe e demais colegas do STI-UFF, sempre prontos e dispostos em ajudar.

Agradeço aos amigos Léo, Mari, Gabriel, Thaleco e Luan, pessoas pelas quais nutro grande carinho e com as quais estive em falta muitas vezes durante o mestrado.

Agradeço aos meus amigos de infância que ainda tenho o privilégio de conviver, Diego, Fábio, Marcelo e Cristiano. A galera da “praça é nossa”, amigos que fiz na graduação e carrego para minha vida.

Agradeço ao Zezo, que foi meu orientador na graduação, a pessoa que me puxa as orelhas, mas está sempre ao meu lado nos mais diversos problemas. Mais que um amigo, um verdadeiro irmão.

Agradeço a Ana Carolina e aos demais colegas do Núcleo de Práticas Jurídicas- UFF.

Agradeço ao Sandro, que mesmo com o convívio mínimo, sempre que preciso contribuiu com minha pesquisa. Uma satisfação enorme conhecer pessoa com tamanha grandeza.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Resumo

Título:

A interface entre o patrimonialismo e a gestão participativa: Uma análise do OP Digital de Volta Redonda

Objetivo do trabalho:

Analisar como a cultura patrimonialista se manifesta no processo de concepção e implantação do Orçamento Participativo Digital na cidade de Volta Redonda (OPDVR), observando o recorte temporal da edição 2017.

Procedimentos/Método para a solução do problema:

Com o objetivo de identificar o que vem sendo pesquisado no Brasil sobre o OP, foi realizada uma análise bibliométrica. Como estratégia de pesquisa, foi utilizado o modelo de estudo de caso, por contribuir para a compreensão e ampliação do conhecimento, além de estimulá-lo e permitir que o pesquisador foque em um objeto de análise específico, tentando identificar os traços da cultura patrimonialista numa ferramenta de participação popular. Para a coleta de dados, foi usada a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e observação participante. Para a análise dos dados, utilizou-se o QRS NVivo®, pois este aplicativo permitiu organizar e classificar diversos tipos de dados, notas de campo, grupo de WhatsApp, documentos oficiais, dentre outros.

Resultados:

O primeiro artigo buscou identificar o “estado da arte” sobre o tema orçamento participativo e sua associação à governança. Foi realizado um levantamento em uma grande base de dados do Brasil, o Scielo, que contempla um grande número de periódicos nacionais. No segundo artigo buscou-se elencar através do material apresentado, com o método proposto, que a ferramenta de participação por si só não garante a participação. No caso exposto, ainda podem-se identificar elementos que fortalecem uma dominação patrimonialista, que acaba se legitimando através da ferramenta de participação, no caso em questão, o OPD.

Implicações práticas:

Com a pesquisa espera-se fomentar o debate sobre ferramentas de participação, dentre elas o orçamento participativo. Além disso, trazer uma nova abordagem para o tema, identificando o patrimonialismo em uma ferramenta de gestão participativa.

Originalidade e contribuições:

O procedimento proposto é singular ao tratar as especificidades do caso de Volta Redonda - RJ. O que torna a pesquisa relevante não é o objeto em si, mas a abordagem, uma vez que são muitos os estudos sobre patrimonialismo na gestão pública, quando confrontados com a burocracia e com o gerencialismo, porém poucos abordam a gestão participativa. Nesse ponto, a pesquisa se torna relevante tanto no aspecto acadêmico quanto no gerencial, ou seja, de contribuição para o campo da gestão participativa no setor público.

Produção Técnica/Tecnológica:

O modelo proposto está inserido no EIXO 1, Estratégia, Governo e Desenvolvimento. Quanto à aplicabilidade, a produção possui abrangência local porém pode ser replicado em outras localidades. O modelo tem potencial inovador por propor uma nova abordagem para um objeto bastante estudado.

Palavras-Chave: Democracia; Orçamento Participativo; Patrimonialismo; Participação

Abstract

Title: The patrimonialist and the interface with participative management in Volta Redonda OP Digital

Paper Objective: To analyze how the patrimonialist culture manifests itself in the process of conception and implementation of the Digital Participatory Budget in the city of Volta Redonda (OPDVR) and influences this process, observing the time frame of the 2017 edition. for research.

Procedures / Method for solving the problem: : In order to identify what has been researched in Brazil about PB, a bibliometric analysis was performed. As a research strategy, the Case Study model will be used, as it contributes to the understanding and expansion of knowledge, as well as stimulating it and allowing the researcher to focus on a specific object of analysis, trying to identify the hypotheses and theses studied. in a real environment. For data collection, Bibliographic Search, Documentary Research and Participant Observation were used. For data analysis we used QRS NVivo®: This application allowed to organize and classify various types of data, field notes, WhatsApp group, official documents etc.

Findings: The data survey of article one sought to identify the state of the art on the theme participatory budgeting and its association with governance. A survey was conducted on a large database in Brazil, Scielo, which includes a large number of national journals. In article two we sought to list through the material presented, with the proposed method, that the participation tool by itself does not guarantee participation. And, in this case, we can still identify elements that strengthen a patrimonialist domination, which ends up legitimizing itself through the participation tool in the case in question.

Practical implications: With the research, it is expected an impact to foster a debate on participation tools, including participatory budgeting. Also, bring a new approach to the topic, confronting patrimonialism with a participatory management tool.

Originality/value: The proposed procedure is unique and brings the specifics of the Volta Redonda case. What makes the research relevant is not the object itself, but the approach, there are many studies on patrimonialism in public management, when confronted with bureaucracy and managerialism, but almost null in relation to participatory management. At this point the research becomes relevant both in the academic aspect and in the contribution to the field of participatory management in the public sector..

Technical / Technological Production: The proposed model is inserted in Axis 1, Strategy, Government and Development. As for applicability, the production has local coverage but can be easily replicated in other locations. The model has innovative potential by proposing a new approach to a widely studied object.

Keywords: Democracy; Participatory budgeting; Patrimonialism; Participation

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Divisão dos artigos pelas subáreas temáticas.....	33
Figura 2: nuvem de palavras	54
Figura 3: Árvore de palavras.....	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantitativo de artigos por ano	29
Tabela 2: Autores com maior número de publicações.....	31
Tabela 3: Relação dos periódicos que publicaram sobre OP	32
Tabela 4: Número de downloads	34
Tabela 5: Detalhamento dos atores que são analisados	49
Tabela 6: Fluxos de relacionamento dos atores.....	49
Tabela 7: Contagem de palavras.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resultado final da busca na base de dados da Scielo.....	28
Quadro 2: Detalhamento de técnicas e instrumentos de coleta de dados utilizados	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COP	Comitê do Orçamento Participativo
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OP	Orçamento Participativo
OPD	Orçamento Participativo Digital
OPDVR	Orçamento Participativo Digital na cidade de Volta Redonda
PMBH Online	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte SciELO ScientificElectronic Library
TIC	Tecnologias da informação e comunicação
UNESP	Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

Resumo.....	8
Abstract	10
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	11
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE QUADROS.....	13
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	14
1. INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	19
1.3 JUSTIFICATIVA.....	20
1.4 ESTRUTURA DO DOCUMENTO	20
2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA ANÁLISE DO QUE VEM SENDO PUBLICADO NO BRASIL	22
2.1 INTRODUÇÃO	23
2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	24
2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL	25
2.4 GOVERNANÇA.....	26
2.5 METODOLOGIA	27
2.6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	28
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
2.8 REFERÊNCIAS.....	36
3 PATRIMONIALISMO: UMA INTERFACE COM GESTÃO SOCIAL NO OPD DE VOLTA REDONDA.....	39
3.1 INTRODUÇÃO	39
3.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO.....	40
3.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SÍNTESE	41
3.4 PATRIMONIALISMO: COMPREENDENDO O CONCEITO	42
3.5 CULTURA PATRIMONIALISTA: SUAS ORIGENS NO BRASIL	44
3.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	47
3.7 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	51
3.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
3.9 REFERÊNCIAS.....	56
4 META-CONCLUSÕES	59
5 REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Com a redemocratização do país, partidos políticos chamados populares começaram a chegar ao poder e alguns mecanismos de participação popular passaram a ser criados sob a luz da Constituição de 1988. Neste contexto, em 1989, no município de Porto Alegre, foi implementado o Orçamento Participativo (OP), no qual a população foi chamada a opinar e a decidir sobre a elaboração do orçamento público (SAMPAIO, 2014).

O OP pode ser visto como uma tentativa de diminuir o abismo existente entre governo e sociedade, vivido em décadas anteriores, num processo de queda na confiança dos governados sobre os governantes, sendo este último também ligado à crise econômica e financeira do início do século XXI (CAVALCANTI, 2007).

A experiência é importante como forma de atender às demandas da população local que, pelas vias tradicionais de participação representativa, não conseguem apresentar suas demandas, nem tampouco vê-las atendidas, quando muito de forma bastante restrita.

Uma das possibilidades que o uso do OP pode alcançar é a chamada inversão de prioridades¹. Segundo Daniel (1996), a oposição centro-periferia tende a condensar investimentos para a revitalização dos centros das cidades (ou em praças, por exemplo). A proposta de inversão de prioridades vai no sentido oposto, uma vez que propõe que os recursos assim despendidos sejam direcionados às áreas sociais e à periferia. Lima (2010) propõe que essa inversão seria favorecida pelos ganhos de receita para os municípios proveniente das mudanças na Constituição e prejudicada pela crise fiscal neles instalada no final dos anos 1980. Os avanços estruturais do país, inclusive na área das telecomunicações, afetam as formas de participação e interação das políticas públicas.

O desenvolvimento das tecnologias da informação (TIC) e, conseqüentemente, sua associação aos processos democráticos, é uma das formas de fomento à participação. Abreu (2011) trata da influência das TICs no âmbito do processo democrático, onde surge um novo

¹“inversão de prioridades”, ou seja, intervenções em áreas de baixa renda, particularmente com investimentos em infraestrutura social, compreendendo educação, saúde e saneamento básico (DANIEL, 1994).

conceito, tido como *e-democracy* ou democracia eletrônica.

Sampaio (2011) afirma que a internet é um instrumento que funciona como facilitador, por meio da qual o cidadão teria capacidade de participar de qualquer espaço físico, desde que conectado à rede, sem a necessidade de comparecer presencialmente a um local e horário determinado. Ao chamar a população para participar da destinação de parte dos recursos públicos, pode ser uma ferramenta governamental para promover e fortalecer a governança. Draper (2001) trata de um processo em que poder e autoridade são compartilhados e exercidos na sociedade, influenciando decisões e políticas relacionadas ao bem-estar geral e ao desenvolvimento humano.

Á luz desses conceitos surge o OP Digital (OPD), com suas primeiras ocorrências datadas em 2001 nos municípios de Porto Alegre (RS) e Ipatinga (MG) (SAMPAIO, 2014). Pouco depois, em 2006, a partir dos avanços e novas disponibilidades tecnológicas, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH) lançou também seu Orçamento Participativo Digital (OPD). Segundo Castells (1999), as tecnologias assumem um papel de destaque em todos os segmentos sociais, permitindo o entendimento de uma nova estrutura social – sociedade em rede – e, conseqüentemente, de uma nova economia, na qual a tecnologia da informação é considerada uma ferramenta indispensável na manipulação da informação e construção do conhecimento pelos indivíduos. Sendo as TICs um transformador das relações sociais, busca-se romper com antigas práticas como o patrimonialismo.

Para Souza (2001), o OP é constantemente mencionado na literatura como forma de eliminar (ou diminuir) o clientelismo, o autoritarismo e o patrimonialismo. No entanto, segundo Campante (2003), o instrumento de poder do estamento² é o controle patrimonialista do Estado, intrinsecamente personalista, onde tende-se a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Na sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social. Ainda para o autor, o distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade. Essa sociedade desenvolve uma cultura patrimonialista, que se forma desde o surgimento do Estado brasileiro e se torna mais forte regionalmente.

²O termo “estamento”, de inspiração weberiana, foi utilizado por Raymundo Faoro em sua interpretação sobre a sociedade brasileira e geralmente é associado a patrimonialismo, privilégios extra-econômicos e, por outro lado, ao desenvolvimento das estruturas institucionais e políticas centralizadas e não racionais, com destaque especial para uma constante adaptação aos mecanismos de continuidade e permanência nas estruturas políticas de uma sociedade. Sob outro enfoque, também a caracterização de estamental para a sociedade brasileira aparece na obra de Florestan Fernandes (Dutra; Tavares, 2009, p2).

De forma a contribuir com tal reflexão, esta pesquisa sustentou sua análise a partir de um estudo de caso da experiência de Volta Redonda/RJ, cuja importância no processo de industrialização do Brasil se deu a partir da instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), tendo sido palco de intensa luta política e social, sobretudo em resposta à histórica relação de dependência e controle exercido por parte da Companhia (FONTES; LAMARÃO, 2006). Volta Redonda possui uma vasta história de ação coletiva e participação dos movimentos sociais, conta hoje com 22 Conselhos Gestores, que tornam esse trabalho relevante e podem servir de base para análises e experiências futuras (PORTAL VR, 2019).

Volta Redonda está localizada no Vale do Paraíba, do sul fluminense, com uma população de 257.803 habitantes, distribuída em uma área de 182 km², em um bioma de Mata Atlântica. Possui uma história que remonta à construção da estrada que liga o Rio de Janeiro a São Paulo nos anos de 1728, por ordem de Luís Monteiro, governador do Rio de Janeiro. (IBGE, 2019).

A implementação do OP na cidade foi um processo inovador no aspecto da participação popular. A partir de 1992, os esforços foram concentrados na divulgação do OP, convidando a população a conhecer e a participar das etapas do trabalho. Com o slogan A CIDADE É SUA, identificando o objetivo de que a própria população indicasse as suas prioridades de demandas (PORTALVR 2016), a implantação do OP em Volta Redonda derivou da experiência de outras prefeituras como a de Porto Alegre, por exemplo, conforme mencionado anteriormente.

O OP teve resistência de algumas associações de moradores na implantação do processo, em 1993, quando foi elaborado o OP para o exercício de 1994. Lima (2010) informa que, neste momento, os movimentos populares estavam em ebulição e a Companhia Siderúrgica Nacional, principal agente econômico da região, estava em processo de privatização. Era, portanto, um cenário de grande incerteza econômica e política.

Para o ano de 1995, o Orçamento foi estruturado basicamente com as demandas pendentes de 1994, quando um considerável número de obras previsto ficou inviabilizado financeiramente. Longe de comprometer o empenho da participação da comunidade, isso serviu para o fortalecimento do processo no ano seguinte, uma vez que, quando da elaboração do OP/96, houve uma adesão de 100% das associações de moradores em atividade - agentes principais desse trabalho, bem como uma participação mais dedicada das Secretarias e das unidades da Administração Indireta (Autarquias, Fundações etc) (PORTALVR 2016).

Nos anos seguintes, a metodologia do processo foi adequada à realidade de cada

momento e as demandas passaram a compor um banco de dados constantemente atualizado, classificado basicamente em: demandas do exercício atual, demandas antigas e novas demandas (PORTALVR 2016).

Com o passar dos anos, o OP foi perdendo força, com o enfraquecimento dos movimentos sociais que estavam em ebulição durante e após a privatização da CSN. Com o intuito de revitalizar o OP, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAG) reestruturou a metodologia, no ano de 2017, com uma proposta de Orçamento Participativo Digital para o município.

O presente trabalho debate o fato do município de Volta Redonda contar com uma experiência de Orçamento Participativo consolidada ao longo de 25 anos e, ainda assim, apresentar traços marcantes de patrimonialismo em sua operacionalização.

Sendo o Orçamento Participativo Digital uma estratégia de gestão participativa, que busca romper com práticas patrimonialistas, é possível se fazer o seguinte questionamento:

Como a cultura patrimonialista pode influenciar práticas de gestão participativa no caso OPD-VR?

O OPD de Volta Redonda possui características marcantes, como citado anteriormente e uma delas é a busca por participação popular em todas as etapas do processo, seja na elaboração, na execução e no acompanhamento, o que o destaca de outras experiências.

1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar como a cultura patrimonialista se manifesta no processo de concepção e implantação do Orçamento Participativo Digital na cidade de Volta Redonda (OPDVR) e se influencia nesse processo, observando o recorte temporal da edição 2017. O recorte se deu pelo período disponível para pesquisa.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OE-1 – Levantamento geral do “estado da arte” sobre o OP;

OE-2 – Verificar se há traços de cultura patrimonialista nas etapas de planejamento, desenvolvimento da ferramenta e operacionalização do OPDVR;

OE-3 - Analisar se eventuais características da cultura patrimonialista se relacionam com a estratégia de gestão participativa existente no OPD-VR;

1.3 JUSTIFICATIVA

O caso específico de Volta Redonda – RJ, o qual o estudo pretende abordar, possui algumas particularidades. A cidade já possui um modelo de OP presencial desde os 1990 e implantou o OP Digital no ano de 2017. Para tal, contou com a expertise da escola de administração pública no município, através do trabalho de um pesquisador da área, que capitaneou o processo de desenvolvimento e implantação do programa. Com o fim do OP de Recife, em 2016, e com a diminuição do de Belo Horizonte (Bezerra 2016), Volta Redonda pode se tornar uma das últimas experiências de participação social através do OP. OOPD de Volta Redonda possui um Comitê do Orçamento Participativo (COP) que é composto por representantes da sociedade civil e da gestão municipal.

Sendo o OP uma ferramenta de gestão que busca a participação e o envolvimento da sociedade, com o intuito de resolver suas demandas e mazelas sociais, tal estudo tem importância para a sociedade como um todo. Uma vez que nesse estudo busca-se analisar principalmente a participação da sociedade civil.

O que torna a pesquisa relevante, além do objeto em si, consiste na sua abordagem. São muitos os estudos sobre patrimonialismo na gestão pública, quando confrontados com a burocracia e com o gerencialismo, porém quase nulos no que tange à gestão participativa. Nesse ponto, a pesquisa se torna relevante tanto no aspecto acadêmico quanto no de contribuição para o campo da gestão participativa no setor público. O que pode gerar novos estudos utilizando essa abordagem em outros objetos correlatos.

1.4 ESTRUTURA DO DOCUMENTO

A presente dissertação foi construída a partir de dois artigos e está estruturada em quatro partes, sendo esta introdução a primeira. Em seguida são apresentados os dois artigos de natureza científica, sendo que cada um deles constitui um capítulo desta dissertação.

O primeiro artigo (capítulo 2) se propõe a analisar o perfil da pesquisa acadêmica sobre o OP. Ressalta-se que este artigo já foi publicado na ORG & DEMO, Revista científica, classificada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como Qualis B2. ORG & DEMO é um periódico da Faculdade de Filosofia e

Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília, sob responsabilidade do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia e da Comissão de Publicações da Faculdade.

O segundo artigo (capítulo 3) será submetido à Revista científica (Qualis B2).

Após a finalização do segundo artigo, estão apresentadas as metaconclusões (capítulo 4) da dissertação, que resulta em uma síntese das principais conclusões de cada um dos estudos apresentados nos capítulos anteriores, juntamente com as limitações e recomendações para novos estudos.

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA ANÁLISE DO QUE VEM SENDO PUBLICADO NO BRASIL

Resumo

O objetivo desse estudo é apresentar um balanço das publicações sobre o Orçamento Participativo, que surgiu no início dos anos de 1990 e teve uma nova versão nos anos 2000 com o incremento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). No que diz respeito à metodologia, trata-se de uma pesquisa bibliométrica, utilizando a base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Em seguida é realizada uma análise de conteúdo dos artigos encontrados, a fim de identificar como o tema está sendo tratado no que tange à governança pública. Para levantamento da produção científica sobre a temática, os termos escolhidos foram: “*Orçamento participativo*”. A base escolhida apresenta como resultado de busca a totalidade de 46 artigos com o primeiro trabalho datando de 2009 e o último 2014. A partir da análise ano a ano das publicações, verificou-se espaço para crescimento do tema pelo número ainda baixo de publicações e a grande gama de problemáticas que o tema levanta.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Governança; Democracia Participativa.

Abstract: The objective of this study is to present a scenario of publications on participatory budgeting, which emerged in the early 1990s and is due to be re-launched in the 2000s with the increase in Information and Communication Technologies (ICT). As far as methodology is concerned, this is a bibliometric research, using the Scientific Electronic Library Online (SciELO) data base and then a content analysis of the articles found is performed, in order to identify how the subject is being treated in the than in public governance. For the survey of the scientific production on the subject, the terms chosen were: participatory budgeting. The chosen data base presents as a result of search the totality of 46 articles with the first work dating from 2009 until 22/08/2014. Year-to-year analysis of publications is made, and there has been room for growth of the theme by the still low number of publications and the wide range of possibilities that the theme makes possible.

Keywords: Participatory Budgeting; Governance; Participative Democracy

2.1 INTRODUÇÃO

O país passa por uma grave crise política, de confiança da população nas instituições públicas e de questionamento da democracia representativa. O Orçamento Participativo (OP) procura combinar a democracia participativa e representativa. O OP surgiu como uma nova estratégia para aumentar a confiança no sistema político convencional, sendo uma tentativa dos governos locais em implantar políticas públicas mais eficazes e eficientes, tendo em vista o abismo existente entre governo e sociedade vivido em décadas anteriores ao processo e a queda na confiança que os governados têm sobre os governantes. Vale lembrar, ainda, a crise econômica e financeira das primeiras décadas do século XXI (CAVALCANTI, 2007; SGUEO, 2016).

Com a redemocratização do país, partidos políticos chamados populares começaram a chegar ao poder e alguns mecanismos de participação popular passaram a ser criados sob a luz da constituição de 88. Neste contexto, em 1989, no município de Porto Alegre, foi criado o orçamento participativo (OP), o qual a população é chamada a opinar e a decidir sobre a elaboração do orçamento público.

O OP foi uma tentativa de modernização da gestão pública municipal na implementação de suas políticas: ele visa melhorar a transparência das finanças públicas municipais e facilitar o acesso dos cidadãos à administração pública local. A experiência é importante como forma de atender às demandas da população local que pelas vias tradicionais de participação representativa continuariam enfrentando o patrimonialismo e o clientelismo e não conseguiriam impor suas demandas como cidadãos e traduzi-las em políticas públicas eficientes.

Um dos alcances que o uso do OP pode alcançar é a inversão de prioridades. Segundo Daniel (1996), a oposição centro-periferia tende a condenar investimentos para a revitalização dos centros das cidades (ou praças, por exemplo), considerando-os uma traição à proposta de inversão de prioridades, pois os recursos assim despendidos deveriam ser direcionados às áreas sociais e à periferia.

O desenvolvimento das tecnologias da informação (TIC) e, conseqüentemente, sua associação aos processos democráticos é uma das formas de fomento para a participação. Abreu (2011) trata da influência das TICs no âmbito do processo democrático. Para tal, criou um novo conceito, tido como e-democracy ou democracia eletrônica (POST, 2009).

Sampaio (2011) afirma que a internet é um desses instrumentos que funcionaria como

facilitador, onde o cidadão teria capacidade de participar de qualquer local, desde que conectado à rede, sem a necessidade de comparecer pessoalmente a uma determinada hora e local.

Ao chamar a população para participar da destinação de parte dos recursos públicos, o governo local pode promover e fortalecer a governança. Draper (2001), em um trabalho para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, menciona uma definição advinda do Banco de Desenvolvimento do Caribe, segundo a qual se trata de processo em que poder e autoridade são compartilhados e exercidos na sociedade, influenciando decisões e políticas relacionadas ao bem-estar geral e ao desenvolvimento humano.

Nesse sentido, o propósito desse estudo é apresentar um cenário das publicações sobre o orçamento participativo no Brasil. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliométrica, utilizando a base de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Através da bibliometria é possível mapear o avanço da ciência, identificar relações entre pesquisadores e núcleos de publicação de uma determinada área, bem como determinar a frente de pesquisa de um determinado campo (MACHADO, 2007). Em seguida, será realizada uma análise de conteúdo dos artigos encontrados. Segundo Chizzotti (2006, p.114), “a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair os significados temáticos ou os significantes lexicais, de um texto”, afim de identificar como o tema está sendo tratado no que tange à democracia participativa e à governança pública.

O artigo se estrutura do seguinte modo: além dessa introdução, são apresentados um breve referencial teórico sobre as duas modalidades de OP e Governança. A seguir, é detalhada a metodologia aplicada nesse estudo e apresentados os resultados obtidos com as análises. Por fim, algumas considerações finais sobre o estudo.

2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Brasil protagonizou nos últimos anos um papel pioneiro em termos de inovação na Administração Pública, mais especificamente em inovação democrática. O grande expoente disso foi o Orçamento Participativo (AVRITZER e NAVARRO, 2003; PIRES, 2001).

Indo além do formalismo democrático e da ideia simplória de que a participação cidadã se resume ao sufrágio, o OP consegue agregar uma série de mecanismos decisórios

onde os cidadãos expressam suas visões e colaboram de modo efetivo na elaboração da peça orçamentária municipal.

A participação da sociedade através do OP pode se dar, por exemplo, no planejamento urbano, como a que está prevista no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001).

O OP foi inicialmente parte de um projeto mais amplo de transformação política que a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) acreditava que seria capaz de criar novos tipos de cidadãos e de transformar as relações entre Estado e sociedade, por meio da delegação de autoridade aos cidadãos (GENRO, 1995). Segundo Sampaio (2014), o OP foi criado em Porto Alegre, em 1989, durante a gestão Olívio Dutra (PT), tendo sido replicado com certo sucesso em outras grandes cidades brasileiras como Campinas, Fortaleza, Recife, Salvador, São Paulo e Belo Horizonte.

O OP é inovador, visto que suas regras promovem justiça social, ao buscar assegurar mais recursos para áreas com maior vulnerabilidade social, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões da cidade em razão da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que, em consequência, inviabilizam procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com maior grau de sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira (WAMPLER, 2008).

Santos (2006) descreve o OP como uma prática orçamentária que consiste em levar em conta a opinião da população para alocação de certos recursos, não ficando esta tarefa ligada apenas aos representantes eleitos. O objetivo consiste em dividir com a população a tarefa de decidir em relação a certas obras e programas a serem implementados. O autor afirma que tal participação direta da população na elaboração do orçamento é vista como uma forma de melhorar o atendimento às necessidades dos cidadãos.

2.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Com o avanço tecnológico e, principalmente, com o desenvolvimento das tecnologias da informação (TIC), por conseguinte, sua associação aos processos democráticos é uma das formas de fomento para a participação. Com já mencionado, Abreu (2011) trata da influência

das TICs, através do conceito de e-democracy ou democracia eletrônica (POST, 2009).

As TICs são “procedimentos, métodos e equipamentos para processar informação e comunicação” (RAMOS, 2008, p.5). Para Ramos, o surgimento das novas tecnologias possibilitou o surgimento da Sociedade da Informação.

Castells (1999) afirma que a revolução tecnológica deu origem ao informacionalismo, tornando-se assim a base material para essa nova sociedade, em que os valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos. Para o autor, no informacionalismo, as tecnologias assumem um papel de destaque em todos os segmentos sociais, permitindo o entendimento de uma nova estrutura social – sociedade em rede – e, conseqüentemente, de uma nova economia, na qual a tecnologia da informação é considerada uma ferramenta indispensável na manipulação da informação e construção do conhecimento pelos indivíduos, pois “a geração, processamento e transmissão de informação torna-se a principal fonte de produtividade e poder” (Castells, 1999, p.21).

Segundo Sampaio (2011), a internet é um desses instrumentos que funcionaria como facilitador, onde o cidadão teria capacidade de participar de qualquer localidade, bastando estar conectado à rede, sem a necessidade de comparecer pessoalmente a um determinado local, em um determinado horário.

Sob a luz desses conceitos surge a experiência do OP Digital, com suas primeiras ocorrências datadas de 2001 nos municípios de Porto Alegre e Ipatinga (SAMPAIO, 2014). Em 2006, com esses avanços e novas disponibilidades tecnológicas, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH) lançou seu Orçamento Participativo Digital (OPD).

2.4 GOVERNANÇA

São encontrados na literatura os termos “governança corporativa” e “governança pública”. Os autores que utilizam essa nomenclatura tendem a reduzir governança apenas a um aspecto gerencialista. Para Ferreira (1996), governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais. O presente trabalho, contudo, apresenta conceitos e concepções que vão além do modelo gerencialista.

De acordo com o Banco Mundial (1992), o conceito de governança é composto de quatro dimensões principais: administração pública, *accountability*, quadro legal e informação e transparência.

Busatto (2006) descreve que Governança não é o governo, mas um conceito que

reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Ela inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A Governança enfatiza o processo e reconhece que as decisões são tomadas com base em relações complexas partilhadas entre muitos atores com diferentes interesses. O autor também afirma que a Governança “é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local” (BUSATTO,2005,p3).

2.5 METODOLOGIA

Com o objetivo de identificar o que vem sendo pesquisado no Brasil sobre o OP foi realizada uma análise bibliométrica. Através da bibliometria é possível mapear o avanço da ciência, identificar relações entre pesquisadores e núcleos de publicação de uma determinada área, bem como determinar a frente de pesquisa de um determinado campo (MACHADO, 2007). Nesse caso, em específico, o Orçamento Participativo é o tema a ser analisado. Tendo em vista que esse tipo de abordagem metodológica já é consolidado no campo de estudos da Administração, optou-se por não descrevê-la meticolosamente.

Mas é importante dizer que a análise bibliométrica foi feita com base no levantamento dos artigos publicados na base de dados, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) por se tratar do principal repositório da produção científica nacional com mais de 15 anos de existência. A pesquisa considerou como intervalo de tempo 1999, quando aparece a primeira ocorrência de artigo sobre o tema proposto, até o ano de 2017. No que tange à natureza, o estudo pode ser considerado quantitativo e qualitativo, visto que além da abordagem exploratória, sucede uma análise do conteúdo dos artigos encontrados.

Segundo Chizzotti (2006, p.114), “a análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair os significados temáticos ou os significantes lexicais, de um texto”.

A metodologia utilizada para a interpretação dos textos estrutura-se em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, dos quais também fazem parte a inferência e a interpretação (BARDIM, 2011). Na pré-análise, o material é organizado, sistematizando as ideias iniciais. Nesta etapa, se faz uma leitura superficial dos textos coletados para conhecê-los. Após esta leitura de contato, deve-se selecionar, dentre os textos

lidos, aqueles que se inserem na temática. Na segunda fase, onde os artigos são analisados de forma mais criteriosa, a análise quantitativa mostra a produção acadêmica por ano, os periódicos que mais publicaram sobre o tema e os autores de destaque na temática. Já a terceira fase do processo de análise do conteúdo é denominada de tratamento dos resultados e são realizadas a inferência e interpretação.

2.6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O levantamento dos artigos foi realizado na base do SciELO, acessada pelo site <http://www.scielo.org>. O quadro abaixo mostra como foi realizada a pesquisa no repositório, com os filtros utilizados:

Quadro 1: Resultado final da busca na base de dados SciELO

Palavra-chave	Resultados	Refinado	
		por:	Recorte Temporal
Orçamento participativo	46	Artigos	1999-2017
	43	Artigos/Brasil	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SCIELO (2017).

A base escolhida apresenta como resultado de busca a totalidade de 46 (quarenta e seis) artigos, com o primeiro trabalho datando de 2009 e o último de 2014. Como o trabalho buscar analisar o “estado da arte” sobre o tema no Brasil, foram selecionados para o trabalho 43 (quarenta e três) artigos.

Foram realizados download de todos os artigos listados na busca. Numa primeira análise, foram observados quais artigos se incluíam na temática do OP, visto que alguns artigos podem apenas citar o termo no corpo do texto e não tratar diretamente do tema. Após a primeira leitura, apenas um artigo foi descartado. Esse apresentou o tema, porém apenas para uma contextualização histórica. A análise se desenvolve, portanto, com 42 artigos, todos dedicando ao menos um tópico ao assunto. Os artigos foram armazenados em pasta e lidos nos meses de agosto e setembro de 2017.

A Tabela 1 mostra a produção acadêmica ao longo dos anos. O primeiro ano que apresenta artigos sobre a temática é 1999 (Mas você só lista abaixo a partir de 2009. Seria interessante justificar!).

Tabela 1: Quantitativo de artigos por ano

2009	1	2017	1
2008	3	2016	3
2007	4	2015	2
2006	4	2014	4
2005	1	2013	2
2003	2	2012	6
2002	1	2011	3
2001	2	2010	2
1999	1	Total	42

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SCIELO (2017).

Como já foi visto anteriormente, o OP data do fim dos anos de 1980, porém na base de dados da Scielo, a primeira ocorrência listada data de 1999. O artigo intitulado “Limites e contradições de um modelo decisório inovador” faz uma análise do uso do OP na cidade de Salvador – BA. O trabalho é da autora Élvia M. Cavalcanti Fadul, professora e pesquisadora do NPGA-Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

No ano de 2001, temos dois trabalhos. O primeiro, “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo”, analisa a literatura sobre o tema, particularmente a relativa às experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte, da autora da Universidade Federal da Bahia. O outro artigo, intitulado de “O lugar do lugar na análise organizacional”, já relaciona o OP com o conceito de governança. O autor Peter Spink é professor na escola de administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Nos anos de 2002 a 2005, apenas quatro artigos aparecem na pesquisa. Todos tratam das dinâmicas locais do OP e não usam o termo governança. Porém, utilizam o controle social com esse viés. Como é destacado no artigo “Mudanças na administração municipal: possibilidades de uma formação político-organizacional”, a autora alerta:

“(…) considerar organizações e práticas da Administração Pública que sejam democratizadoras e socialmente inclusivas, compreende pensar aquelas em que os cidadãos são vistos como membros plenos da comunidade política,

tendo acesso a direitos e exercitando-os; as que promovem (respeitando a sua autonomia) a organização da população em torno de temas de interesse comum; as que incluem o controle social sobre a gestão, o debate amplo e informado sobre questões de governo, e que abrem à população as decisões sobre estas questões”(MISOCZKY, 2002, p. 103).

A partir de 2006 observamos um aumento no número de trabalhos sobre o OP, ainda que tímido, talvez associada ao fato desta ferramenta ter sido uma proposta e prática do Partido dos Trabalhadores, que chegou à presidência da República com Lula, em 2002. Entre 2006 e 2008, identificamos 11 (onze) novos artigos. Os trabalhos apresentam certa similaridade, na medida em que, em geral, são estudos de casos, que apontam vantagens e limitações do uso do OP. O termo “governança”, porém, é pouco utilizado. Merece destaque um trabalho de 2008, intitulado “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, que traça um desenho de ferramentas institucionais que acabaram por influenciar outros trabalhos nos anos seguintes.

Outro fator que gerou expectativa para o desenvolvimento da área foi a emergência do OP digital, que surgiu em 2001, em Porto Alegre, mas teve maior relevância em Belo Horizonte, devido ao número maior de participantes. De certa forma, não podemos negar que ele influenciou o campo. Isso fica claro, pois, de 2009 em diante, grande parte dos trabalhos passou a tratar ou citar o OP de BH. O único trabalho registrado pela base de dados de 2009, sob o título “Democracia participativa e inclusão Sócio-Política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil)” faz uma comparação da experiência mineira com outra realizada na França.

O ano de 2010 conta com apenas dois trabalhos, mas o período merece destaque uma vez que surge o primeiro trabalho que trata exclusivamente do OP digital, intitulado de “Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte”. Esse artigo apresenta uma metodologia para avaliação da plataforma do OP e da participação dos cidadãos.

Em 2011, dos três artigos encontrados, dois são estudos de caso do OP em cidades do interior na região sul.

Então, em 2012, temos o ano com a maior produção, com 6 (seis) artigos, sendo metaderelevante a temáticas relacionadas às TICs e ao OP. Vale destacar o trabalho “Quão deliberativas são discussões na rede? Um modelo de apreensão da deliberação online”, de Rafael Cardoso Sampaio, vinculado à Universidade Federal da Bahia. Ele é um dos autores que mais escreve sobre a temática em análise. Outro trabalho que se destaca nesse ano é o

artigo intitulado de “Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo” que propõe uma análise global do OP e de seis modelos de participação. Dentre os artigos desse ano, apenas um apresenta o conceito de governança, o “Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba”.

Com um governo favorável ao OP, o sucesso em números quantitativos de participação no OP Digital, era de se esperar que o campo finalmente se consolidasse. Contudo, no ano de 2013, apenas dois trabalhos foram encontrados. Em 2014, são publicados quatro trabalhos, com destaque para “Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital”, de Julio Abreu, vinculado à UFBA, que revela o quanto a instituição tem relevância para o campo.

Como constatado anteriormente, a partir do ano de 2012 crescem as análises sobre o OP digital e o desenho institucional do OP, principalmente em BH. De 2012 a 2017, de um total de 19 (dezenove) trabalhos, 42% tratam especificamente do OP digital ou desenho institucional. Abreu (2016) usa os conceitos do cubo democrático de Fung para definir a importância do desenho institucional para avaliar as limitações e possibilidades do alcance de experiências participativas e pode ser definido como a forma como se configuram as instituições políticas do Estado.

Na Tabela 2 são apresentados os autores que têm maior número de publicações sobre a temática, pois apenas esses autores apresentam mais de uma publicação sobre o tema:

Tabela 2: Autores com maior número de publicações

Autor	Qtd
AVRITZER, Leonardo.	2
ABREU, Júlio Cesar Andrade	2
SAMPAIO, Rafael Cardoso	2

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SCIELO (2017).

Dos três autores destacados com maior produção, dois deles tiveram ou têm algum vínculo com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD)

com sede na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Quanto aos periódicos que mais publicam sobre o OP, a Tabela 3 mostra todos os periódicos que aparecem na pesquisa:

Tabela 3:Relação dos periódicos que publicaram sobre OP

PERIÓDICO	Qtd
Opinião Pública	9
Lua Nova: Revista de Cultura e Política	5
Revista de Sociologia e Política	4
Organizações	3
Revista Katálysis	3
Sociologias	3
Cadernos EBAPE.BR	2
Revista de Administração Contemporânea	2
Revista de Administração Pública	2
Caderno CRH	1
Educar em Revista	1
Educação	1
Nova Economia	1
Revista Brasileira de Ciência Política	1
Revista de Administração de Empresas	1
Sociedade	1
Sociedade e Estado	1
São Paulo em Perspectiva	1
Transinformação	1

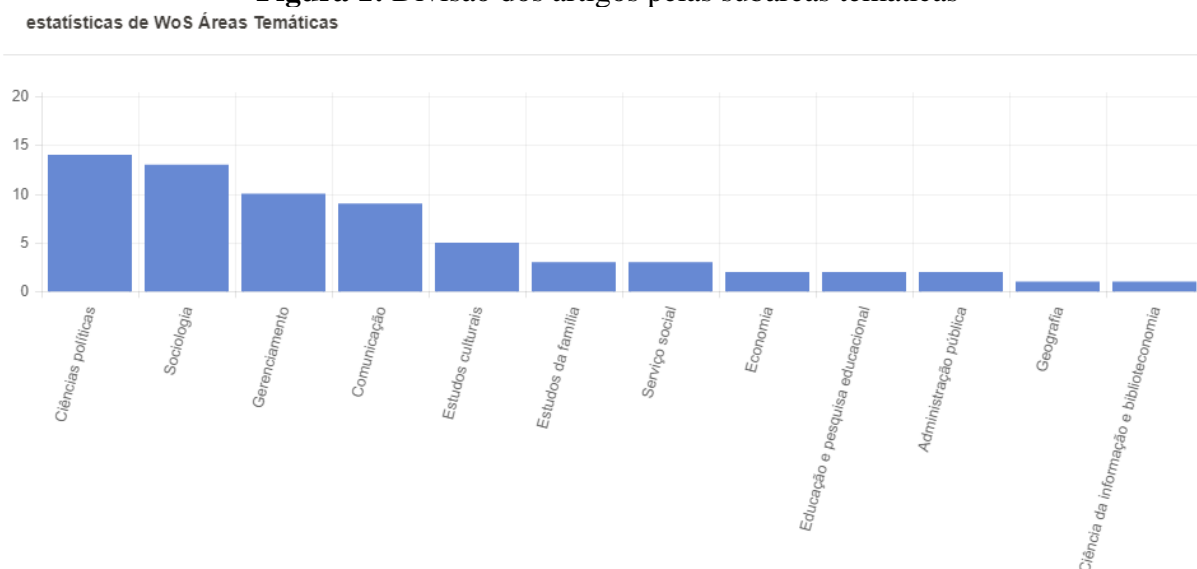
Fonte: Elaboração do Autor, a partir de SCIELO (2017).

A Opinião Pública, que é o periódico que apresenta mais publicações, possui

Qualis/Capes A2 em algumas áreas, como direito³e ciência política, porém, na área de interesse desse artigo, Administração pública ,administração , ciências contábeis e turismo, sua classificação no quadriênio 2013-2016 é B1, o que também pode ser considerado muito bom. Isso mostra que periódicos de alta qualidade têm demonstrado interesse pela temática, marcada por uma produção de excelência neste campo.

Quanto às áreas temáticas, o OP aparece nas bases de dados, com as seguintes incidências: Ciências Humanas (27 incidências) e Ciências Sociais Aplicadas (18 incidências). Como a base de dados permite uma análise de subáreas, a figura 1, a seguir, apresenta como os artigos se dividem nessa classificação.

Figura 1: Divisão dos artigos pelas subáreas temáticas



Fonte: adaptado da plataforma Scielo (2017).

Dentro da divisão das subáreas, quem tem se destacado é a ciência política com 14 artigos. Mas, se levarmos em conta que administração pública apresenta dois artigos e gerenciamento,dez artigos, se consideradas ainda as áreas correlatas, essa participação se torna mais relevante. A sociologia também possui destaque no campo com 13 artigos.

Outro dado interessante da base é o numero de *downloads* dos artigos, o que pode servir de análise para avaliar o quanto tem sido lido sobre o campo de estudo. A Tabela 4, a

3

(<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>)

seguir, mostra exatamente quantos *downloads* foram feitos dos 10 (dez) artigos mais baixados da base.

Tabela 4: Número de downloads

Nome do Artigo	Downloads
Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático	24.844
A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?	15.345
Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo	13.639
Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre	7.544
A representação no interior das experiências de participação	6.418
Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático	6.185
Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo	6.049
Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo	4.406
Mudanças na administração municipal: possibilidades de uma formação político-organizacional	3.865

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir de Scielo (2017).

Nota-se que a quantidade de *downloads* é alta, ou seja, pode-se inferir que existe um interesse pelo assunto, mas isso ainda não está se traduzindo em novos artigos e citações. Segundo as métricas do Scielo, o artigo mais citado é o que trata da “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo”, que apresenta apenas 12 (doze) citações. Ou seja, pode-se considerar um número baixo para um artigo que teve mais de 13 (treze) mil acessos. É possível inferir também que esses trabalhos estão sendo usados em monografias e trabalhos de conclusão de graduação, que a base de dados não contempla.

Em relação à metodologia, a mais utilizada é o estudo de caso, na medida em que 82% dos trabalhos escolhem esse método de pesquisa. Esses estudos se debruçam basicamente sobre as cidades de Porto Alegre (onde o processo se iniciou) e de BH (onde o OP digital teve

maior sucesso no que tange ao número de participantes – em 2006, foram 172.938 eleitores) (Nabuco 2008). Os demais estudos abordam outros municípios e se atêm às suas particularidades, além de uma revisão dos conceitos. Um número muito pequeno de artigos propõe novos modelos de análise, melhorias na ferramenta ou mecanismos mais eficientes.

No que diz respeito ao conceito de governança, poucos artigos se preocupam em associar o conceito ao OP. Do universo encontrado, apenas 24% apresentam o termo, outros 30% tratam de controle social. Isso pode ocorrer pois, como foi visto anteriormente, o campo carece de novas proposições e de profundidade. No referencial teórico buscou-se evidenciar como o OP e a governança devem ser tratados com maior proximidade, afinal a proposta de participação popular e democracia participativa é a gestão compartilhada para que se tenha *accountability* e governança pública.

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento de dados buscou identificar o “estado da arte” sobre o tema orçamento participativo e sua associação à governança. Foi realizado um levantamento em uma grande base dados do Brasil, o Scielo, que contempla um número significativo de periódicos nacionais.

Ao longo do artigo foi feita uma análise das publicações ano a ano, destacando pontos importantes levantados pelos autores sobre o tema, de maneira geral e buscando os trabalhos que associam o OP com a governança.

A partir do levantamento de dados, encontrou-se um número grande de estudos de caso, que mostram as particularidades da experiência do OP em cada localidade, o que demonstra a importância dos atores locais para a concretização ou não do OP. Fica claro o quanto a área pode ser estudada, ainda mais se levarmos em conta o cenário político atual onde a sociedade busca cada vez mais espaço na gestão pública e principalmente transparência do setor público. Cabem estudos propositivos para novas experiências de OP ou mesmo de novas ferramentas de participação, para que se eleve a governança e, por consequência, *accountability*.

É importante lembrar que no campo existe um grande espaço para crescimento pelos fatores citados acima. Os pesquisadores podem se dedicar para a expansão da área e propor novas metodologias de análise. Pode-se também dedicar a discussão do fim da experiência do

OP em alguns municípios, pois não só de experiências bem-sucedidas se constrói o conhecimento. O advento das TICs também são um campo frutífero para a expansão das ferramentas de participação.

2.8 REFERÊNCIAS

- ABREU, Júlio Cesar Andrade. Do Analógico ao Digital: Democracia, Internet e Orçamento Participativo. In: EnANPAD 2011, 2011, Rio de Janeiro. Anais do EnANPAD 2011, v. 1. p. 1-20, 2011.
- ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794-820, Sept. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300794&lng=en&nrm=iso>. accesson 25 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131558>.
- BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- BUSATTO, C. Governança Solidária Local e Desencadeando o processo. Porto Alegre: PMPA, 2005. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2017.
- CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. Cortez, 1991.
- CASTELLS, Manuel. (1999). A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, vol. 3. São Paulo: Paz e terra.
- DANIEL, C. A (1999), “Gestão Local no Limiar do Novo Milênio”. in Magalhães, I., Barreto, L. e Trevas, V. (orgs.) Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- DRAPER, G.M. “Public Policy Management and Transparency: The Civil Service in Latin America and the Caribbean”. In: Regional Policy Dialogue, Inter-American Development Bank, outubro de 2001.
- FERREIRA, Caio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Revista do Serviço Público, Vol. 120, 1996
- GENRO, T. Utopia Possível. 2a. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, Antonio Carlos; Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.
- MATTAR, FauzeNajib. Pesquisa de Marketing. São Paulo: Atlas, 1993.
- MACHADO, Raymundo das Neves. Análise cientométrica dos estudos bibliométricos publicados em periódicos da área de biblioteconomia e ciência da informação (1990-2005). *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.12, n.3, p.2- 20, set/dez.2007.
- MISOCZKY, Maria Ceci A.. Mudanças na administração municipal: possibilidades de uma formação político-organizacional. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba , v. 6, n. 2, p. 99-121, Aug. 2002 .Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000200007&lng=en&nrm=iso>. accesson 25 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552002000200007>
- NABUCO, A. L. Democracia eletrônica: Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO; 2008, Belo Horizonte. {s.n}. Belo Horizonte: {s.n}, 2008.
- PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislaíne Santos .As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, n.10, p. 151-174, 2010.
- RAMOS, Sérgio. Tecnologias da Informação e Comunicação: conceitos básicos. [S.l.: s.n.], 2008.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. *Política Hoje*, v. 20, p. 467-512, 2011
- SANTOS, Antonio Raimundo dos. Metodologia científica: a construção do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Democracia, orçamento participativo e educação política. *Org & Demo*, v.7, n.1/2, jan./jun./jul./dez, p. 153-182, 2006.
- SANTOS, Raissa Nascimento dos; SOBRINHO NETO, José Cavalcanti; PAIVA, Cláudio Cardoso. Manifestações Sociais em Rede: Jornadas de Junho. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ABCIBER: Comunicação e cultura na era de tecnologias midiáticas onipresentes e oniscientes, VIII, 2014, São Paulo, ESPM-SP, 2014.
- SGUEO, Gianluca. Participatory budgeting: An innovative approach. EuropeanParliamentaryResearch Service, 2016
- WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem

ser promovidas? Opinião Pública, vol. 14, núm. 1, junho, 2008, pp. 65-95 Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

WORLD BANK. GovernanceandDevelopment. Washington D.C. 1992

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.

3 PATRIMONIALISMO: UMA INTERFACE COM GESTÃO SOCIAL NO OPD DE VOLTA REDONDA

Resumo

O objetivo foi verificar se o uso de uma ferramenta de participação popular na gestão pública municipal rompe ou, ao menos, minimiza a cultura patrimonialista. A ferramenta de participação popular analisada foi o Orçamento Participativo Digital (OPD). Para tal, foi feita uma revisão dos conceitos correlatos e um acompanhamento do OPD de Volta Redonda. Foram identificados os fluxos de como os atores se relacionam direta ou indiretamente, através de uma análise de conteúdo do grupo de *Whatsapp* criado pelos membros do Comitê do OPD de Volta Redonda. Para a análise dos dados, utilizou-se o QRS NVivo®. Conclui-se que, de fato, a simples implementação da política não garante o rompimento com o patrimonialismo e, inclusive, pode ser usada para reforçá-lo.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Patrimonialismo; Democracia, Participação.

3.1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 foi marcante para o cenário político brasileiro no que tange às relações entre Estado e sociedade, ao ampliar o conceito de participação para o de participação cidadã, resultado de pressões dos movimentos sociais atuantes entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980 (OLIVIRA, 2011). À luz da nova Constituição, surgiram novas propostas de participação popular dentre elas o Orçamento Participativo (OP).

O OP procura combinar a democracia participativa e a representativa. Ele surge como uma nova estratégia para aumentar a confiança no sistema político convencional, sendo uma tentativa dos governos locais em implantar políticas públicas mais eficazes e eficientes. O OP tem o intuito de diminuir o abismo existente entre governo e sociedade, marcado pelo processo da queda na confiança que os governados têm sobre os governantes e pela crise econômica e financeira das primeiras décadas do século XXI (CAVALCANTI, 2007; SGUEO, 2016).

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa consiste em verificar se o uso de uma ferramenta de participação popular na gestão pública municipal rompe ou, ao menos, minimiza certa cultura patrimonialista enraizada nas relações sociais estabelecidas na administração pública. Como mencionado, o OP pretende ser uma ferramenta de participação capaz de minimizar o patrimonialismo, através da sua própria metodologia de participação. Mais recentemente, a ferramenta foi aperfeiçoada, lançando mão das novas tecnologias da

informação, o que resultou na criação do OP Digital. Tendo em vista o uso desta nova ferramenta participativa, a pesquisa buscou identificar como se dão as relações dos diferentes atores do OPD de Volta Redonda, sobretudo no que se refere à existência ou não da cultura patrimonialista na administração pública do município. O recorte analítico centra-se no OP de Volta Redonda, que implantou em 2017 uma modalidade de Orçamento participativo Digital⁴.

O caso específico de Volta Redonda – RJ possui algumas particularidades. A cidade já possui um modelo de OP presencial, que surgiu no início dos anos 1990 e implantou um modelo de OP Digital, em 2017, contando com a expertise da escola de administração pública da Universidade Federal Fluminense que possui um campus no município. Com o fim do OP de Recife e com a diminuição do de Belo Horizonte (BEZERRA 2016), Volta Redonda pode se tornar uma das últimas experiências de participação social através do OPD. Esses fatores justificam e trazem relevância para esta pesquisa.

Volta Redonda é um município da microrregião do Vale do Paraíba, na mesorregião Sul Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, no Brasil. Também é conhecida como a "Cidade do Aço", por abrigar a Companhia Siderúrgica Nacional. A população estimada em 2016 foi de 263.659, que ocupam uma área de 182.317 km², o que a torna a maior cidade da região Sul Fluminense e a terceira maior do interior do estado. Possui um PIB *per capita* de R\$40.174,38 e índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,771 (IBGE, 2016).

Volta Redonda possui uma vasta história de movimentos sociais e atores políticos. Como resultado desta cultura ativista, o município conta hoje com 22 Conselhos Gestores, que tornam esse trabalho relevante e podem servir de base para análises e experiências futuras (PORTAL VR, 2019).

O artigo se estrutura do seguinte modo: além desta introdução, são apresentados um panorama do referencial teórico sobre a democracia e participação, o OP, patrimonialismo e cultura patrimonialista e, em seguida, a metodologia aplicada no estudo. Finalmente são apresentados os resultados obtidos com as análises e considerações finais sobre o estudo.

3.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

⁴Com o avanço tecnológico e, principalmente, com o desenvolvimento das tecnologias da informação (TIC), por conseguinte, sua associação aos processos democráticos é uma das formas de fomento para a participação. Abreu (2011) trata da influência das TICs, no âmbito do processo democrático, que criou um novo conceito, tido como e-democracy ou, democracia eletrônica. O OPD surge da combinação das TICs com o OP.

Bobbio apresenta a democracia como “um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p. 12), pressupondo uma sociedade politicamente ativa. Tal conceito se aproxima de uma proposta de democracia plena, para além de um modelo simplista de representação.

Já Luchmann (2012) aponta para os problemas e os limites da democracia representativa que estimulam o debate e o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores, os espaços e os sentidos da política. “Democracia participativa”, “democracia associativa” e “democracia deliberativa” estão entre os modelos em destaque para a autora. Não é a pretensão do artigo desenvolver todo esse debate teórico, por isso o foco se mantém nos conceitos associados à participação.

Abreu descreve uma conjuntura bastante atual que contempla o debate aqui proposto de democracia e participação:

a gestão pública está vivendo grande tensão entre polos opostos, pois é uma área que sofre pressões das mais diversas naturezas e intensidades. Um extremo, mais participacionista, demanda descentralização, controle social, transparência e abertura ao debate popular. Outro remete a temas como eficiência no gasto público, resultados, qualidade, agilidade e menos “burocracia” nos processos públicos. Essa tensão tem traços contraditórios, exigindo da gestão pública agilidade no processo de tomada de decisões e, ao mesmo tempo, debate com e participação da população, por exemplo (ABREU, 2016, p. 795).

Avritzer (2009) lança o conceito de instituições participativas, que seriam formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Ainda segundo o autor, o OP se enquadra na forma que denomina de desenho participativo de baixo para cima, pois pode haver a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Pode-se pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima, essa concepção se enquadra no caso aqui estudado do OP de Volta Redonda, principalmente se fizermos uma analogia dos delegados com os representantes de associações de moradores e de movimentos sociais envolvidos no processo.

3.30 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA SÍNTESE

Com a promulgação da Constituição de 1988, denominada de “Constituição cidadã”

segundo Oliveira (2011), inúmeros avanços foram identificados a partir de uma análise das políticas sociais. Nesta conjuntura, em 1989, no município de Porto Alegre, foi criado o orçamento participativo (OP), no qual a população foi chamada a opinar e a decidir sobre a elaboração do orçamento público. Segundo Santos (2002), o OP surge como uma forma efetiva de combinação entre democracia participativa e representativa.

O OP é uma tentativa de modernização da gestão pública municipal na implementação de suas políticas: ele visa melhorar a transparência das finanças públicas municipais e facilitar o acesso dos cidadãos à administração pública local. A experiência é importante como forma de atender às demandas da população local que pelas vias tradicionais de participação representativa continuariam enfrentando o patrimonialismo e o clientelismo e não conseguiriam solucionar seus problemas como cidadãos atendidos, de forma restrita, ou sequer atendidos pelas políticas públicas (FRANCO, 2018).

O orçamento participativo busca viabilizar o exercício da cidadania, permitindo que o controle seja exercido desde o início, dando o “protagonismo das pessoas no processo de transformação social enquanto atividade permanente e cotidiana, ponto em que as experiências de socialismo até aqui fracassaram” (DUTRA, 2001, p. 9-10).

Analisando a gênese do OP de Porto Alegre, Fedozzi (2009) apresenta dois aspectos inter-relacionados da realidade brasileira. Primeiro, menciona a formação autoritária da sociedade brasileira, representada pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático. Ainda segundo o autor, tal autoritarismo representa o oposto do recorrente hibridismo brasileiro: uma formalidade jurídico-institucional, harmonizável com uma moderna sociedade democrática, convivendo com práticas sócio-políticas, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas, que se reproduzem por meio de uma não separação do que é “público” e o que é “privado” (e/ou pessoal). Isso dificulta a constituição de uma ordem democrática e republicana. Com base nestas articulações é possível olhar para as raízes patrimonialistas da sociedade brasileira.

3.4 PATRIMONIALISMO: COMPREENDENDO O CONCEITO

Esse tópico pretende apresentar uma compreensão sobre o patrimonialismo e a importância desse conceito para se entender melhor a política e as relações sociais. Pode-se perceber também que no contexto brasileiro o patrimonialismo, apresenta características

específicas, oriundas da formação histórica do Estado e da sociedade brasileira, como esclarece Campante:

Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que crêem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência (CAMPANTE, 2003, p.155).

Ainda segundo Campante (2003), estudar administração é entender as formas de dominação. Weber (1982) definiu três tipos ideais para compreender a dominação: o burocrático-legal, o tradicional e o carismático. Conforme a dominação se legitime – e se organize – predominantemente (nas realidades sociais empíricas, os princípios da legitimidade nunca atuam sozinhos) por meio de um dos tipos ela se adjetiva: dominação burocrático-legal, tradicional ou carismática.

Dentre os tipos citados, o que interessa para discussão aqui proposta é a dominação tradicional. Pois com ela, Weber trata de uma forma de dominação cuja legitimidade se dá na “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, 2000, p. 141). Estabelece-se a dominação assim, não pela racionalidade legal ou pelo carisma do líder, mas sim pela crença na tradição e costumes.

Para Portela Junior (2012), o patrimonialismo é uma forma específica da dominação tradicional, que possui características singulares. Ele busca o tema no livro Economia e Sociedade de Weber, que distingue eixos distintos, mas complementares, de conceituação. Em cada um deles, ao mesmo tempo em que se elaboram as características específicas da “dominação patrimonial”, esse tipo é diferenciado de outras variantes da dominação tradicional. No patrimonialismo, se dá a apropriação do público pelo privado, sem distinção.

O primeiro eixo se refere à existência e ao estatuto do “quadro administrativo” no seio da associação de dominação. O patrimonialismo se distingue, a princípio, de formas de dominação tradicional que não possuem um quadro administrativo, como a “gerontocracia” (dominação, dentro de uma associação, exercida pelos mais velhos, sendo eles os melhores conhecedores da tradição) e o “patriarcalismo primário” (dominação, dentro de uma

associação, exercida por um indivíduo determinado segundo regras fixas de sucessão) (PORTELA JÚNIOR 2012).

O segundo eixo estaria vinculado na forma que o senhor patriarcal monta seu corpo de funcionários, tendo em vista o processo de descentralização da comunidade doméstica original. No princípio, o senhor recruta seus funcionários do círculo pessoal submetidos a ele, por vínculos de piedade (ligados à devoção ao senhor). Mas, segundo Weber, dificilmente uma administração pública consegue funcionar apenas com esse tipo de recrutamento. Os senhores políticos quase sempre eram obrigados a recrutar seus funcionários também de forma “extrapatrimonial”, tendo em vista o descontentamento dos súditos, ao verem homens não livres alcançarem posições superiores a todos os demais. Como o serviço prestado ao senhor oferecia às pessoas livres vantagens consideráveis, estas se conformavam à submissão ao poder pessoal do senhor. E, “sem dúvida, onde era possível, o senhor insistia na mesma dependência pessoal para os funcionários de proveniência extrapatrimonial e para aqueles recrutados do grupo dos não livres” (WEBER, 2010, p. 251).

Ainda segundo Portela Júnior (2012), no funcionalismo patrimonial, com o aumento da divisão e hierarquização das funções e com a racionalização das tarefas, assume algumas características da burocracia. Porém, ao cargo patrimonial falta, na visão weberiana, a distinção burocrática entre a esfera privada e a oficial, pois a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor e a propriedade e o exercício de seu poder político, como partes integrantes de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos (WEBER, 1999, p.257).

Deste modo, a organização política básica fecha-se em um regime de perpetuação do poder, de caráter marcadamente burocrático aos traços delimitados pela matriz weberiana. A burocracia, se torna a apropriação do cargo, carregado de poder próprio, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado seria um feixe de cargos reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados. Este estamento, enquanto estrutura administrativa e de estado maior de dominação, forma um governo de uma minoria, onde poucos possuem poder, controle e impõem seus padrões de condutas e regras à maioria (FAORO, 1975).

3.5 CULTURA PATRIMONIALISTA: SUAS ORIGENS NO BRASIL

O foco deste trabalho não é definir o conceito de cultura visto sua ampla gama de concepções, mas focar na cultura patrimonialista existente no Brasil.

Na Europa, o patrimonialismo monárquico resultou em revoluções sangrentas, induzidas pela ascensão de uma nova ética alinhada com os interesses da burguesia capitalista, que soube catalisar o descontentamento de populações sufocadas pelo Estado. Na Inglaterra, o marco de ruptura foi a revolução, que levou à decapitação de Carlos I. Na França, processo semelhante condenou o rei Luís XVI e Maria Antonieta ao mesmo fim (SILVA, 2017).

Em outros lugares, por falta de revoluções ou de “mecânica social progressista”, no sentido de Popper (1998), o patrimonialismo do Estado sobreviveu e se perpetuou de geração a geração, incorporando-se espontaneamente aos usos e costumes do povo.

A forma como se constitui o Estado brasileiro é considerada um aspecto importante para o surgimento de uma cultura patrimonialista, assim como define Portela Junior:

O ponto de partida para tal análise não poderia ser outro senão o processo de colonização. Florestan Fernandes se insere em uma longa tradição de estudos que, sob diversas perspectivas, enxerga como cruciais as instituições e os padrões de relações sociais que foram trazidos de Portugal para o Brasil – embora sua ênfase, nesse sentido, seja certamente menor que a de autores como Oliveira Vianna, Gilberto Freyre e mesmo Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro (PORTELA JUNIOR, 2012, p.18)

Para Fernandes (2010), no processo de colonização, os portugueses transpuseram para o Brasil, suas instituições e a ordem social existente em Portugal para a colônia de exploração. Ainda segundo ele, tomando como referência teórica as conclusões de Weber em seu estudo comparado do patrimonialismo e do feudalismo, o império colonial português da época dos descobrimentos organizava-se como um complexo Estado patrimonial.

Silva (2017) vai além, ao dizer que a cultura patrimonialista não só passou ilesa pela Proclamação da República, como propagou-se para todo o território nacional, com a constituição dos estados federados. E que a descentralização de poder entre as instâncias federal, estaduais e municipais, subsequente à constituição republicana, aconteceu por obra de disputas patrimonialistas entre oligarquias regionais em detrimento da busca do interesse público.

Diferentemente, por exemplo, do ocorrido nos EUA, onde Estados livres e independentes optaram pela união federativa, no Brasil, o federalismo foi mais resultado da

fragmentação separatista do Estado unitário monárquico. Em outras palavras, foi consequência da “desunião” do que da “união” (SILVA 2017).

A argumentação de Faoro (2008) é relevante para os propósitos deste trabalho pelo fato de a dominação patrimonial ter se mantido quase inalterada, por um período da história brasileira que vai desde o Brasil colônia até, ao menos, a ditadura do Estado Novo.

O que significa dizer que o estamento burocrático controlou o Estado brasileiro segundo interesses particularistas, ao separá-los das demandas da sociedade, ao estabelecer um controle político sobre a economia, mesmo atuando “debaixo de uma ordem nominalmente racional-burocrática” (FAORO, 1993, p. 16).

Para mostrar como o patrimonialismo permanece na cultura política brasileira, após o processo de redemocratização, Campante destaca que:

O Brasil dos anos 90, afirma Faoro, vem sendo conduzido de forma patrimonial por uma elite dissidente, porém conservadora, que desconhece a categoria fundamental que é o Outro. Por não entender a alteridade, falta-lhe o componente ético em sua conduta, pautada apenas pelo sonho de ter acesso, a qualquer custo, aos padrões de consumo do Primeiro Mundo e pela defesa egoística de seus privilégios (CAMPANTE, 2003, p. 186)

Nos dias atuais, os sinais da cultura patrimonialista podem se manifestar nos sindicatos, associações, cooperativas, ONGs e outras instituições sociais que, embora ostentem estatutos com as mais nobres missões, podem acabar tendo um fim em si mesmo, e nas quais é possível encontrar grupos de comando que se aproximam mais a proprietários do que líderes (SILVA, 2017). Por essa razão usa-se a expressão “cultura patrimonialista” para designar os traços do patrimonialismo de Estado, conforme Weber, assimilados pela ética vigente, no sentido aristotélico do termo, ou seja, como “norma de conduta”, mesmo que, a princípio, seja considerado moralmente condenável.

Silva (2017) conclui que, no Brasil, as pessoas geralmente reclamam quando o noticiário fala de desmandos políticos ou privilégios do funcionalismo público, mas, aceitam pacificamente essas ocorrências, e fariam o mesmo, se lhes fosse possível. Em geral, as manifestações iradas contra os políticos e funcionários públicos são mais traços de inveja do que revolta. Ainda segundo o autor, para ser “patrimonialista”, no sentido aqui apresentado, não é preciso ocupar o Estado.

3.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se caracteriza por ser aplicada, pois segundo Silva e Menezes (2001), a pesquisa aplicada tem como objetivo a geração de conhecimentos para resolução de problemas específicos, já que pretende analisar e sugerir melhorias, que envolve interesses locais a fim de gerar aplicações práticas. No caso específico do OP, fazer uma análise do processo e os fenômenos que o cercam.

Sob o aspecto dos objetivos, esta pesquisa se classifica como exploratória e descritiva. Conforme Gil (2008), a pesquisa exploratória tem finalidade de gerar maior familiaridade com o problema, a fim de explicitá-lo e auxiliar na construção de suposições para que assim seja possível a proposição de um novo processo, adaptado às novas e velhas demandas, munido de novas tecnologias. Para Gerhardt e Silveira (2009), esta pesquisa também pode ser considerada sob análise de seus objetivos, uma pesquisa descritiva, pois também objetiva “descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.35).

No que tange à forma de abordagem do problema, esta pesquisa pode ser classificada como qualitativa (SILVA e MENEZES, 2001; DALFOVO, LANA e SILVEIRA, 2008). A classificação em pesquisa qualitativa está associada à preocupação “com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização [...] Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.31 e 32).

Lincoln e Guba (1985; 2000) apontam que a responsabilidade do pesquisador é a de proporcionar informação contextual suficiente para facilitar o julgamento do leitor quanto ao fato de um determinado caso poder ser transferido para um campo específico de prática.

Como estratégia de pesquisa, foi utilizado o modelo de Estudo de caso, por contribuir para a compreensão e ampliação do conhecimento, além de estimulá-lo e permitir que o pesquisador foque em um objeto de análise específico, tentando identificar as hipóteses traçadas e teses estudadas em um ambiente real (MATTAR, 1993).

A pesquisa demandou uma análise documental que constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1986). A pesquisa documental é realizada em diversas fontes como tabelas estatísticas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza (pintura, escultura, desenho, etc), notas,

diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (Santos 2000). A pesquisa documental se justifica para levantamento histórico e análise dos contextos de participação da sociedade como exemplo publicações da mídia local.

A coleta de dados se dá além do que foi elencado até aqui, por observação participante e acompanhamento do OP de Volta Redonda. A observação participante consiste no:

O processo no qual um investigador estabelece um relacionamento multilateral e de prazo relativamente longo com uma associação humana na sua situação natural com o propósito de desenvolver um entendimento científico daquele grupo (MAY, 2001, p: 177)

Dessa forma optou-se por acompanhar todos os encontros do Comitê do Orçamento Participativo (COP). Esse comitê é formado por representantes das associações de moradores, eleitos para representar determinados setores⁵, membros de movimentos sociais também eleitos e representantes da prefeitura indicados pelas secretarias. Foram feitos registros com gravações e anotações das reuniões do Comitê, bem como a análise das conversas do grupo de *WhatsApp* e atas oficiais das reuniões. O Quadro 2, a seguir, detalha a técnica e a forma de coleta de dados utilizada.

Quadro 2: Detalhamento de técnicas e instrumentos de coleta de dados utilizados

Técnica de Coleta	Instrumento de Coleta
Pesquisa Bibliográfica	Produções científicas sobre o tema
Pesquisa Documental	Jornais locais, relatórios técnicos e estatísticos, leis, decretos, normas e atas.
Observação Participante	Caderno de campo, Áudios das Reuniões do COP, Grupo de Whatsapp do COP.

Fonte: Elaborado pelo autor

Para a análise dos dados, utilizou-se o QRS NVivo®. Este aplicativo permitiu organizar e classificar diversos tipos de dados, notas de campo, grupo de *WhatsApp*, documentos oficiais etc. Ele também auxiliou na codificação dos segmentos de textos, podendo estabelecer a relação de sentido entre eles, o que facilitou o processo de interpretação

⁵ O município de Volta Redonda é dividido em setores, definidos no plano diretor.

das falas dos indivíduos. A tabela 5 mostra os atores que foram analisados.

Tabela 5: Detalhamento atores que são analisados

ATORES	
A1	Poder Público
A2	Federação das Associações de Moradores
A3	Associação de Moradores
A4	Sociedade Civil
A5	Movimentos Sociais

Fonte: elaborado pelo Autor

A tabela 6 mostra os fluxos que foram analisados e ambos são descritos de forma mais precisa na análise dos resultados.

Tabela 6: Fluxos de relacionamento dos Atores

FLUXOS	ATORES
F1	A1 ↔ A2
F2	A2 ↔ A3
F3	A3 ↔ A4
F4	A1 ↔ A3
F5	A2 ↔ A4
F6	A3 ↔ A5
F7	A3 ↔ A5
F8	A1 ↔ A5
F9	A5 ↔ A4

Fonte: Elaborado pelo autor

Os fluxos de relacionamento dos atores demonstram como se dão as informações entre eles, direta ou indiretamente. Antes de iniciar o processo de análise, é preciso entender os atores envolvidos na ferramenta de participação aqui analisada, no caso o OP.

A1: São os agentes públicos envolvidos no processo, nesse caso em específico, os funcionários, servidores, secretário da pasta que cuida do orçamento. No segundo momento, após a criação do COP, novos agentes públicos representantes de outras pastas (educação, obras e etc) passam a compor o mesmo.

A2: Federação das Associações de Moradores, que se propõe a ser o elo entre o poder público e as associações de moradores. O jornal local faz a seguinte descrição:

A FAM (Federação das Associações de Moradores) foi criada em 1991 para ‘organizar’ as cerca de 100 associações, o ex-chefe do Executivo mantinha um grupo composto por candidatos a vereadores, que não haviam sido eleitos em diferentes eleições municipais, e ex-vereadores, que tinham a função de atender aos líderes comunitários, ouvindo suas reivindicações, buscando soluções para os problemas. Nesse sentido, era adotada uma postura de proximidade com o poder para que os votos dos moradores-eleitores não se dispersassem. Não fossem para a oposição (“SAUDADE...” Jornal Aqui,p2, 2017).

Vale salientar que a FAM tem uma presidente que está no cargo há dezessete anos, teve passagens segundo os boletins oficiais em pelo menos três conselhos gestores, em diferentes mandatos do poder executivo local e durante a pesquisa ocupava um cargo em um conselho. Em consultas ao site do TRE, seu nome foi encontrado como candidata na eleição de 2016 para o cargo de vereadora, cargo para o qual é suplente. Nas reuniões do COP, se fez presente com grande frequência e nas conversas do grupo de *whatsapp* aparece apenas justificando eventuais faltas às reuniões. Vale salientar que representa uma associação de moradores relativamente pequena se comparada com associações de bairros muito mais populosos e periféricos. Obteve cargo nas gestões municipais durante vários governos diferentes.

A3: Associação de Moradores, são os líderes comunitários das mais diversas localidades da cidade, cada uma apresenta estrutura e estatuto próprios. Pesquisando no site do TRE, corrobora o que foi descrito na matéria do jornal citada anteriormente, a grande maioria, já foi candidata ou é ligada à Câmara de Vereadores.

A4: Sociedade Civil, não tem representação direta, nem nos dados aqui analisados, porém está representada por todos os atores aqui envolvidos, são afetados pelas decisões tomadas pelo COP.

A5: Movimentos sociais, três movimentos sociais integram o COP, um ligado à economia solidária e os outros dois com pautas relacionadas à mobilidade urbana. Destaca-se nesse ator um desses movimentos, liderado por uma ex-candidata a cargos eletivos que não conseguiu integrar a gestão atual. Como será visto nas análises, esse ator tem papel central, pois utiliza-se de discursos tecnicistas para ter protagonismo no processo, buscando promoção pessoal.

3.7 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Uma vez definidos cada um dos atores, é possível analisar como se relacionam, através de uma percepção do patrimonialismo ou de uma cultura patrimonialista. Descreve-se a seguir os fluxos, com trechos encontrados que caracterizam relações patrimonialistas.

F1: Poder Público ↔ Federação Das Associações de Moradores: A partir dos dados levantados, o Poder Público, no âmbito da secretaria responsável pelo orçamento, se coloca na condição de esclarecer dúvidas, marcar e orientar as reuniões. A FAM representada nas reuniões do COP, por sua presidente, pouco se posiciona no ambiente virtual (grupo do *Whatsapp* do COP), porém é dona de uma frase que representa bem o patrimonialismo. Ao ser parabenizada, por seu setor ter conseguido gastar todo o recurso disponível, ela diz: *“Eles gastam bem! Só não gastam o que eu quero!”* Dentro do ambiente virtual, ela só questiona com sarcasmo o gasto por parte do poder público, com um serviço de buffet em um evento para o qual ela não foi convidada. Esse mesmo evento aparece em outros fluxos.

F2: Federação Das Associações de Moradores ↔ Associações de Moradores: Esse é inexistente no ambiente virtual, ele acontece basicamente nas reuniões, e se dá de forma geralmente sutil.

F4: Poder Público ↔ Associações de Moradores: Esse fluxo no ambiente virtual é muito pequeno, uma vez que sempre que algum presidente de associação faz algum questionamento específico sobre sua demanda local, logo é lembrado pelos demais que ali não é o espaço para essa questão. Assim como mencionado no fluxo F1, o principal questionamento é não participarem do evento.

“Afiml ninguém aqui tava no buffet de \$6mil de 7 de Setembro né!? Rs”

F6: Associações de Moradores ↔ Movimentos Sociais: Apresenta algumas disputas, as associações consideram suas demandas mais importantes que as demandas de mobilidade defendidas pelos movimentos sociais.

*“Se *ISTO* é a inspiração de Mobilidade, teremos que nos preparar para dobrar a capacidade da nossa funerária”.*

Essa fala é usada para defender a pauta de mobilidade. Esse discurso alarmista faz com que o grupo se cale. Como descrito anteriormente, a pauta de mobilidade é muito mais percebida como de promoção pessoal do que propriamente de interesse público.

F7: Federação Das Associações de Moradores ↔ Movimentos Sociais: Esse fluxo é muito pequeno no ambiente virtual. Geralmente, são falas em que seus interesses são

comuns. No presencial é mínimo também pois a representação dos movimentos só aparece nos momentos considerados chave como a divisão do orçamento.

F8: Poder Público ↔ Movimentos Sociais: É o fluxo com mais ocorrências. Nesse fluxo, é possível indicar que a pauta de mobilidade é usada para promoção pessoal, com falas tecnicistas como nesse diálogo que questiona o Poder Público:

MV: “Poder Público, qual o custo médio que vcs previram para ciclovia e ciclofaixa” ?

PP: “O IPPU está no processo de precificação. Depois disso expomos os valores todos em reunião”.

MV: “Quem do IPPU saberia me dizer? Só pra adiantar e ajudar. Cada tipologia tem um custo. Não sei de nenhum especialista na área hoje no IPPU”.

Porém esse discurso de que se propõe ser profunda conhecedora da coisa pública apresenta algumas limitações como nesse exemplo de diálogo sobre a lei orçamentária.

*MV: “Fiquei sabendo que a *Lei Orçamentária* JÁ FOI VOTADA e aprovada na Câmara.*

Queria entender o motivo de continuarmos estas reuniões?

*Ou seja, senão poderemos *fazer alterações*, qual o objetivo disto que está sendo feito?*

Mas as obras todas são listadas na L.O

*Teria o texto do que foi aprovado para eu entender o que está acontecendo. Não faz sentido aprovar um montante se a L.O. *já tem todas as obras listadas por Secretaria**

Ok. Já foi publicada a L.O. Quero conferir as obras então, pode ser?”

No contexto geral ela procura inibir falas contrárias a sua pauta, sempre citando recomendações do Ministério Público, planos de mobilidade e inclusive a proposta de mobilidade dentro do COP, foi elaborada por ela. O dia 26 de setembro de 2017 foi uma data importante dentro do COP pois foi quando se alocaram os recursos nas obras eleitas pela população. Isso também teve grande repercussão dentro do ambiente virtual:

MV :” Boa noite!

Sáímos agora pouco da SEPLAG.

*Preciso deixar registrado minha *decepção* em relação a *METOLOGIA* adotada hoje.*

☹ *De nada adiantava nossa presença nesta reunião. *NADA!**

** As propostas não podem ser *corrigidas*, pois no nosso caso as metragens ESTÃO ERRADAS.*

** A precificação não pode ser alterada. Pq cada Secretaria definiu o valor de cada obra. No nosso caso existem *inúmeras variáveis no custo*. E especificamente eu sei destas variáveis e*

identifiquei muitos erros”.

** As regras já são definidas desde o início - no caso a votação.*

** Os valores de cada bairro *tb já chegaram fechados*.*

*Nós como movimento, e eu especificamente como técnica da área me senti uma *inútil*.*

*Afinal qual a necessidade da nossa presença? Pq como está caminhando ... é uma *pseudo participação*. Conosco lá, ou não, o resultado JÁ ESTAVA PREVISTO E TOTALMENTE ENGESSADO.*

Pra quem quiser levantar o discurso de mera oposição a metologia de hoje, ANTES, gostaria de justificativas.

*Tivemos várias propostas contempladas, a questão não é esta. Elas seriam mesmo...pq obtivemos boa posição no ranking da votação. A questão foi a perda de tempo... Se o *resultado já era previsto**

Associação de moradores : Eu não vou falar nada, prefiro refletir, embora meu rosto no final denunciasse como fiquei

*MV: Eu prefiro falar! Tá posto! Acho que vale a reflexão sim... *Eu já estou calejada*. É o 3o ano que estamos falando e pedindo a *mesma coisa**

*MV: O PPA foi a *MESMA COISA*. Um desgaste. Saiu o resultado *É ISTO E PONTO, A Secretaria decidiu o valor!*Ponto final!”*

Os dois principais questionamentos são de que ela não concordava com os valores das obras, apresentados pelos técnicos do Poder Público, que ela sabia que estavam errados. Os demais discordavam das obras eleitas na votação popular.

F3, F5, F9: São os fluxos que tratam a sociedade civil, eles não são citados nos documentos estudados, o que permite novas reflexões, questionamentos e algumas inferências. Percebe-se que os representantes não falam ou não tratam dos interesses de seus representados.

Para ilustrar o que é percebido na análise dos fluxos apresentados, a tabela 7 e a figura 2 mostram as palavras mais citadas nos documentos pesquisados.

Figura 2:nuvem de palavras



Fonte: Elaborada pelo autor

Tabela 7: contagem de palavras

Palavra	Contagem
orçamento	38
eu	22
nada	20
anos	19
trabalho	18
cada	17
nossa	17
mobilidade	15
coletivo	14
estou	14
grupo	14
nosso	14
estamos	13
fez	12
gestão	12

Fonte: Elaborado pelo autor

Partindo da premissa que existem traços de patrimonialismo numa ferramenta de participação popular, é interessante que a segunda palavra com mais ocorrências seja o

pronome “eu”. Desse modo, é possível inferir que, dentro de um ambiente em que se discute o interesse coletivo, haja muito espaço para personalismo e o interesse privado e/ou pessoal. Fazendo um paralelo com o referencial teórico aqui apresentado, vemos um distanciamento das instâncias participativas e uma afirmação de uma cultura patrimonialista personalista.

O *software* utilizado permite saber como as palavras mais citadas se relacionam, o que permite outras reflexões. A figura 3, a árvore de palavras, nos demonstra isso.

Figura 3: Árvore de palavras

orçamento	nada	cada	coletivo	nosso	gestão	temos	caso	acompanhar	afinal
	anos	nossa	estou	estamos	nós	todos	conhecimento	obras	planmob
							desde		
eu	trabalho	mobilidade	grupo	fez	reunião	ano	milhões	pode	sabe

Fonte: Elaborado pelo autor

A palavra “orçamento” se alinha em termos gerais com o que se espera do orçamento público, coletivo, nosso, gestão, dentre outras. Porém, ela se associa mais nesse contexto da pesquisa com a palavra “nada” na percepção dos membros do COP. O “eu”, que não é o lírico, na percepção dos envolvidos corrobora muito do que foi mostrado até aqui, uma vez eu: trabalho, estou, fez, pode, sabe etc. Essa percepção do eu como levantado anteriormente, não é só personalista, mas de autopromoção, num espaço coletivo, que detém uma representação de poder no âmbito municipal. Como foi visto na descrição dos atores e dos fluxos, os envolvidos no processo que não pertencem ao poder público, de alguma forma estão ligados direta ou indiretamente, ou estão buscando tal ligação.

Retomando o referencial teórico, Silva (2017) diz que nas instituições sociais que têm estatutos com as mais nobres missões, é possível encontrar grupos de comando que se aproximam mais a proprietários do que líderes. Outro elemento que corrobora as inferências feitas no trabalho foi a carta aberta elaborada pelas Associações e a Federação, em que questionam que, no modelo proposto de OP, seu papel foi secundário e que, grosso modo, seu protagonismo foi retirado do processo.

Faoro, quando fala do estamento, ou seja, da manutenção de poder da classe

dominante, permite um paralelo com alguns atores envolvidos no OPD. Mesmo não sendo da classe propriamente dominante, os atores das associações de moradores e dos movimentos sociais reproduzem comportamentos da mesma, afim de alcançar cargos públicos para garantir mais poder ou perpetuar a condição que possuem em relação aos seus representados.

3.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento de dados buscou identificar os traços da cultura patrimonialista no OP de Volta Redonda. Conforme foi descrito no decorrer do artigo, nossa cultura está repleta de aspectos do patrimonialismo. O estudo permite algumas inferências sobre a criação de “pequenas oligarquias” dentro do COP e as disputas de poder que ali ocorrem.

Ao longo do artigo buscou-se elencar através do material apresentado, com o método proposto, que a ferramenta de participação por si só não garante a participação. E, no caso exposto, ainda pode-se identificar elementos que fortalecem uma dominação patrimonialista, que acaba se legitimando através da ferramenta de participação no caso em questão o OP. Podemos depreender a centralização do poder nos representantes e agentes do Estado e uma não partilha do poder com os demais atores analisados. Outra percepção possível é que os atores envolvidos no processo, integram ou querem integrar o poder público. De diversas formas, sejam por cargos eletivos ou nomeações, alguns desses agentes parasitam o poder público municipal, das mais diversas perspectivas, sejam pelo executivo ou legislativo local.

Na análise e na descrição dos atores, ficam também outros questionamentos para estudos futuros, se essa prática prevalece em outras ferramentas de participação? Como romper com essa cultura patrimonialista? Tais estudos perpassam pelos mais diversos campos de conhecimento, sociologia, antropologia, ciência política, administração pública e etc.

É importante lembrar que no campo existe um grande espaço para crescimento conforme dito anteriormente, a multidisciplinaridade do tema. A crise do sistema de representação política, torna o campo frutífero para expansão das ferramentas de participação e os mais variados tipos de abordagem de análise.

3.9 REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital.

Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794-820, Sept. 2016

- .Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300794&lng=en&nrm=iso>. accesson 15 July 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395131558>.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*, Campinas , v. 14, n. 1, p. 43-64, June 2008 .
 Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. accesson 15 July 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DUTRA, Olívio. O orçamento participativo e a questão do socialismo. In DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FAORO, Raymundo Faoro. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. 2. Ed. ver. E aumentada. Porto Alegre, Globo; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo de Porto Alegre: gênese, avanço a limites de uma ideia que se globaliza. In: *Cidade – Comunidades e Território*, n. 18, p. 41-57, jun. 2009.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, Antonio Carlos; *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Portal Cidades, 2016. Disponível em: <
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330630&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: 5 Jul. 2017.
- LIMA, R. A “Reinvenção” de uma Cidade Industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional. [s.l.] 2010. 260 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia/UFRJ/IFCS, Rio de Janeiro, 2010.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 20, n. 43, p. 59-80, Oct. 2012
 .Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

44782012000300004&lng=en&nrm=iso>. accesson 5 July 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000300004>.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. Metodologia Científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTAR, FauzeNajib. Pesquisa de Marketing. São Paulo: Atlas, 1993.

MAY, T. Pesquisa social. Questões, métodos e processos. 2001. Porto Alegre, Artemed.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. Serv. Soc. Soc., São Paulo , n. 105, p. 5-29, Mar. 2011 .

Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100002&lng=en&nrm=iso>. accesson 20 June 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000100002>.

Portela Júnior, A. (2012). Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. Plural, 19(2), 9-28.

Popper, K. (1998) A sociedade aberta e seus inimigos. Belo Horizonte: Itatiaia.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. Metodologia científica: a construção do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

“SAUDADE da aurora”. Jornal Aqui, Volta Redonda, p. 2, 2 out. 2017. Disponível em: <https://www.jornalaqui.com/saudade-da-aurora.php>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, EsteraMuszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

WEBER, Max. (1982), Ensaio de Sociologia (5ª ed.). Rio de Janeiro, Guanabara Koogan.

Weber, Max. Classe, estamento, partido. In: Mills, C. Wright; Gerth, H. H. (Org.). Ensaio de Sociologia de Max Weber. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 126-137.

. Economia e sociedade. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Editora Universidade de Brasília, 1999.

4 METACONCLUSÕES

Nesta etapa são apresentadas as metaconclusões derivadas da análise conjunta dos estudos apresentados anteriormente, assim como as limitações, contribuições e propostas do trabalho para pesquisas futuras.

No primeiro artigo, buscou-se um levantamento do “estado da arte” sobre o objeto de pesquisa, o OP. Primeiro, no que tange à questão da governança, ou seja, principalmente a apropriação da ferramenta por parte da população foi possível verificar que é um campo muito pouco explorado, se imaginarmos ser uma ferramenta que já completa 30 anos de existência e amplamente usada em outros países.

Neste quesito, o trabalho contribui ao demonstrar um panorama geral sobre o tema, como principais periódicos, autores e instituições que tratam do assunto, a forma como ele se desenvolve através dos anos e uma gama de possibilidades a serem desenvolvidas.

O segundo artigo trata de um caso aplicado de utilização e desenvolvimento do OP. No que diz respeito especificamente à questão do patrimonialismo, apresenta mais questionamentos, tais como essa ferramenta de participação, que busca a governança e transparência, pode reforçar justamente o que ela propõe combater. Mostra uma cultura patrimonialista enraizada e difícil de ser combatida, entretanto, também é possível identificar caminhos e possibilidades de aprimoramento do OP. Dentre eles, o desenvolvimento mais contundente do OPD, e de talvez outras TICs, na tentativa de massificação das ferramentas de participação na gestão pública, na implementação de políticas públicas, avaliação e na proposição por parte da população dessas políticas.

Portanto, pode-se responder a questão de pesquisa deste trabalho da seguinte maneira: o que se pode constatar é que a cultura patrimonialista não só atrapalha a proposta da participação, mas, nos moldes que se pode identificar no trabalho, ela se utiliza da representatividade que é conferida aos delegados ali representantes, para legitimar suas condutas. O que fica claro é que os agentes envolvidos estão de certa forma parasitando o poder público e, se possível, procurando se beneficiar disso para fins particulares ou para integrar de fato a máquina pública.

As limitações se dão na questão temporal, talvez uma análise de um período maior, poderia permitir identificar mais fenômenos, que não só o patrimonialismo.

Como contribuições, o trabalho deixa um novo olhar sobre uma ferramenta de participação, ao se verificar o OPD sob os aspectos de relações patrimonialistas. Pode-se focar

em buscar cada vez mais resolver ou atenuar a crise da representatividade que é exposta no trabalho.

Como proposta para pesquisas futuras, abre-se um leque muito grande de possibilidades, tanto relacionadas à cultura patrimonialista em outras ferramentas de gestão, como se combater e conter o patrimonialismo na lógica da gestão participativa. Sugere-se ainda a continuação do desenvolvimento do OP de Volta Redonda.

5 REFERÊNCIAS

- ABREU, Júlio Cesar Andrade. Do Analógico ao Digital: Democracia, Internet e Orçamento Participativo. In: EnANPAD 2011, 2011, Rio de Janeiro. Anais do EnANPAD 2011, v. 1. p. 1-20, 2011.
- BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- BEZERRA, Carla de Paiva 14., 2016, São Paulo. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária, 2016. VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.
- BUSATTO, C. Governança Solidária Local e Desencadeando o processo. Porto Alegre: PMPA, 2005. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2017.
- Castells, Manuel. (1999). A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, vol. 3. São Paulo: Paz e terra.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Dados, Rio de Janeiro , v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003 . Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso>. accesson 12 Jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>.
- DANIEL, C. A (1999), “Gestão Local no Limiar do Novo Milênio”. inMagalhães,I., Barreto, L. e Trevas, V. (orgs.) Governo e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- DANIEL, Celso. Governo Local e Reforma Urbana num Quadro de Crise Estrutural. In: RIBEIRO, Luís César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos.

- Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A., 1994, p. 291-307.
- DRAPER, G.M. “PublicPolicy Management andTransparency: The Civil Service in LatinAmericaandtheCaribbean”. In: Regional Policy Dialogue, Inter-AmericanDevelopment Bank, outubro de 2001.
- FERREIRA, Caio. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Revista do Serviço Público, Vol. 120, 1996
- FONTES, Â. M. M.; LAMARÃO, S. T. DE N. Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina? Revista Rio de Janeiro, n. 18–19, p. 241–253, 2006.
- GENRO, T. Utopia Possível. 2a. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, Antonio Carlos; Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Portal Cidades, 2019. Disponível em: <
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330630&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: a5 Jan. 2019.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO, Raymundo das Neves. Análise cientométrica dos estudos bibliométricos publicados em periódicos da área de biblioteconomia e ciência da informação (1990-2005). Perspectivas em Ciência da Informação, v.12, n.3, p.2- 20, set/dez.2007.
- MATTAR, FauzeNajib. Pesquisa de Marketing. São Paulo: Atlas, 1993.
- MAY, T. Pesquisa social. Questões, métodos e processos. 2001. Porto Alegre, Artemed.
- MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. Opin. Publica, Campinas , v. 14, n. 1, p. 1-42, June 2008 .
 Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso>. accesson 02 Jan. 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>.
- PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislaïne Santos .As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, n.10, p. 151-174, 2010.

- PORTAL VR. Volta Redonda. Conselhos municipais. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/87-conselhos>> Acesso em 01/09/2019.
- POST - PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY. e-Democracy. Postnote, Londres, Janeiro 2009, n.321, 2009. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/documents/post/postpn321.pdf>>. Acesso em: 15 Abr. 2017.
- RAMOS, Sérgio. Tecnologias da Informação e Comunicação: conceitos básicos. [S.l.: s.n.], 2008.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Instituições Participativas Online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. Política Hoje, v. 20, p. 467-512, 2011
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia. 2014. 363f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Programa De Pós-Graduação Em Comunicação E Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.
- SANTOS, Antonio Raimundo dos. Metodologia científica: a construção do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Democracia, orçamento participativo e educação política. Org & Demo, v.7, n.1/2, jan./jun./jul./dez, p. 153-182, 2006.
- SANTOS, Raissa Nascimento dos; SOBRINHO NETO, José Cavalcanti; PAIVA, Cláudio Cardoso. Manifestações Sociais em Rede: Jornadas de Junho. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ABCIBER: Comunicação e cultura na era de tecnologias midiáticas onipresentes e oniscientes, VIII, 2014, São Paulo, ESPM-SP, 2014.
- SGUEO, Gianluca. Participatory budgeting: An innovative approach. EuropeanParliamentaryResearch Service, 2016
- SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, EsteraMuszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- SMP - Secretaria de Planejamento de Volta Redonda, 2017
Disponível em: <<http://www.voltaredonda.rj.gov.br/9-noticia-destaque/2749-secretaria-de-planejamento-de-volta-redonda-realiza-audiencia-publica-do-ppa-participativo>>
Acessado em: 1 Jul. 2017
- SMP - Secretaria de Planejamento de Volta Redonda, 2002
Disponível em: <<http://www.voltaredonda.rj.gov.br/smp/arquivos/dcu/historia.pdf>> Acessado

em: 4 Jul. 2017

- SOUZA, CELINA. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 4, p. 84-97, Dec. 2001 . Availablefrom<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. accesson 01 Sept. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010>.
- TAVARES, Paulino Varela ; DUTRA, Pedro Cezar Fonseca. Estamento Burocrático e Intencionalidade: Raymundo Faoro, Florestan Fernandes,Revista de Economia Política e História Econômica, número 16, janeiro de 2009.
- WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? Opinião Pública, vol. 14, núm. 1, junho, 2008, pp. 65-95 Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.
- WORLD BANK. GovernaceandDevelopment. Woshington D.C. 1992
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.