



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JULIA DELGADO BARBOZA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL

Volta Redonda

2018

JULIA DELGADO BARBOZA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL

Pesquisa destinada à disciplina de Prática de Pesquisa Social II do Curso de Bacharel em Administração Pública do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense.

Orientadora: Prof.^a D.ra Thais Soares Kronemberger Zani

Coorientador: Prof. D.r Julio Cesar de Andrade Abreu

Volta Redonda

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

JULIA DELGADO BARBOZA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora do
Curso de Administração
Pública da Universidade Federal Fluminense – UFF.
Volta Redonda, 19 de dezembro de 2018

BANCA EXAMINADORA



Profª. D.ra Thais Soares Kronemberger Zani



Prof. D.r Júlio Cesar Andrade de Abreu



M.e Marcos Vinicius Araújo Delgado

Resumo

O artigo tem como principal objetivo analisar o orçamento participativo misto (OPM) em Volta Redonda-RJ em relação a contribuição das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na construção de uma gestão pública municipal participativa. A proposta deste estudo insere-se na temática sobre governo eletrônico, compreendido como o uso das TICs pela administração pública na pretensão de democratizar o acesso à informação e aprimorar a elaboração e o monitoramento de políticas públicas (BALBE, 2010). Soma-se a isso a sua capacidade de otimizar o processo democrático e ampliar a participação social (PINHO, 2008). O orçamento participativo (OP) é considerado uma institucionalidade participativa capaz de articular as democracias participativa e representativa, possibilitando a participação social no processo decisório sobre parte do orçamento público (AVRITZER, 2003). O OPM é caracterizado por possuir fases *online* e presencial, precavendo possíveis problemas de baixa participação social (SAMPAIO, 2016). A metodologia da pesquisa, de natureza qualitativa e do tipo exploratório, adotou como método o estudo de caso único sendo os dados coletados por pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Esta última com a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público municipal e da sociedade civil participantes do Comitê do Orçamento Participativo. O tratamento dos dados contou com a elaboração de quatro categorias – metodologia do OP; utilização das TICs; transparência; participação – que foram desdobradas em um conjunto de critérios de análise. Os resultados apontam que no município de Volta Redonda-RJ, o uso das TICs no OP contribuiu a ponto de incluir a sociedade civil na gestão pública municipal tanto no processo de implementação quanto no monitoramento da política, além de promover a transparência dos processos da política e também contribuir para a prestação de contas e, conseqüentemente, para o exercício do controle social.

Palavras-Chave: orçamento participativo misto; tecnologias da informação e comunicação; governo eletrônico; participação social.

1. Introdução

A ampliação do uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) adveio da revolução tecnológica informacional em meados do século XX e tal circunstância provocou grandes mudanças nas bases da economia, sociedade e cultura (CASTELLS, 1999), fazendo com que as novas TICs causassem impactos em toda a sociedade (ANGELIN; DE MEZA, 2015). Decerto por isso, o novo estágio de desenvolvimento das sociedades é denominado “sociedade da informação” (PINHO, 2008).

As inovações tecnológicas, sobretudo o progresso da internet, transformaram os padrões de relacionamento entre o governo e sociedade e criaram um ambiente favorável para o surgimento do governo eletrônico, que se ampliou no Brasil a partir da segunda metade da década de 90. Por governo eletrônico, governo digital ou *eGov* entende-se o uso de TICs por parte da administração pública com pretensão de aprimorar os processos, democratizar o acesso à informação, melhorar a governança e aperfeiçoar a elaboração e o monitoramento de políticas públicas (BALBE, 2010). Ademais, o *eGov* possui potencial de expansão da transparência governamental e da participação societal no processo democrático (PINHO, 2008).

Diante desse contexto, orçamento participativo (OP) é uma forma de articulação entre democracia participativa e democracia representativa (SANTOS, 2003; AVRITZER, 2003) sendo uma ferramenta de interlocução entre Estado e sociedade civil que permite a participação cidadã na tomada de decisão sobre parte do orçamento público (LÜCHMANN, 2014). E, posto que as TICs dispõem da capacidade de viabilizar a participação de um maior número de cidadãos ao processo democrático (CUNHA; MIRANDA, 2013; PINHO, 2008), sua adoção no OP viabiliza a ampliação da participação social nessa experiência (SAMPAIO, 2016), proporcionando novas formas de interação entre o cidadão e o governo cada vez mais frequentes e acessíveis (VAZ, 2002) em virtude de seu desenvolvimento constante.

Com base nesta discussão, a questão central que norteia a realização deste estudo insere-se na temática sobre o uso das TICs no OP para a construção de uma gestão pública municipal democrática, tendo como objeto de estudo o OP do município de Volta Redonda-RJ cuja configuração é o modelo misto ou híbrido, constituído de fases *online* e presencial. A utilização desse paradigma de OP busca a participação de uma maior parcela da população na formulação e implementação da política municipal (SAMPAIO, 2014; 2016).

Sendo assim, a pesquisa busca responder a seguinte questão: como a utilização das tecnologias da informação e comunicação no orçamento participativo misto do município de Volta Redonda contribuem para a construção de uma gestão pública municipal participativa?

A relevância do artigo dá-se pelo fato de pesquisar uma ferramenta de participação social implementada pelas gestões municipais que tem capacidade de abrir espaço para a presença da sociedade na tomada de decisão sobre parte do orçamento público, elegendo as ações a serem investidas e realizadas pelo poder público. Além disso, contribui para a diminuição da tradição clientelista ao envolver os cidadãos na gestão pública e estimulá-los a desenvolver sabedoria política (SAMPAIO, 2014).

Ademais, o trabalho revela-se pertinente ao passo que discute e analisa sobre a implementação do OP de Volta Redonda-RJ, município localizado na região do Médio Paraíba do Sul do estado do Rio de Janeiro¹, cujo pioneirismo regional na implementação do OPM deve ser destacado.

Para tanto, adota-se a abordagem qualitativa e o método de estudo de caso único. Os dados foram coletados por pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Esta última com a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público municipal e das associações de moradores integrantes do Comitê do Orçamento Participativo (COP) de Volta Redonda-RJ. A análise foi realizada a partir de quatro categorias centrais – metodologia do OP; utilização das TICs; transparência; participação social – que foram desdobradas em critérios de análise como forma de melhor organização dos dados e discussão dos resultados.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções, tratando a segunda de temas sobre democracia participativa e orçamento participativo. A seguir, discute-se governo eletrônico: conceito, características, potencialidades e limitações. A quarta seção dedica-se à metodologia do estudo com descrição das etapas de operacionalização da pesquisa.

Logo após, na quinta seção o caso do OPM de Volta Redonda é apresentado revelando também o histórico da política de OP no município e analisando a experiência atual com o uso das TICs, valendo-se de pesquisa documental e entrevistas com membros do COP. Por fim, o artigo apresenta as considerações finais enfatizando a

¹ Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em: 19 jun 2018

contribuição das TICs para uma gestão pública mais *accountable*, transparente e democrática.

2. Democracia Participativa e Orçamento Participativo: novas relações entre Estado e sociedade

No contexto brasileiro a democracia é um sistema político recente, uma vez que até 1985 o país alternou entre períodos autoritários e democráticos (SANTOS; AVRITZER, 2005) e, por isso a participação social foi impulsionada apenas ao final do século XX com a crise ditatorial (SCHERER-WARREN, 2008). Desde então, novos atores e projetos emergiram na arena política, culminando em uma reconstrução da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), e em um acréscimo da capacidade organizativa dos movimentos de participação social (SCHERER-WARREN, 2008).

Durante o processo de redemocratização no Brasil ocorreram reivindicações em várias regiões do país em busca de adquirir o direito da participação em decisões de nível local e tais movimentos originaram experiências de participação social. (SANTOS; AVRITZER, 2005). Nesse sentido, a democracia participativa baseia-se na “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e na deliberação nos espaços públicos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

O modelo pioneiro de OP foi realizado no Brasil no final da década de 1980, em Porto Alegre, e surgiu da intenção de “articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 65). Suas características principais foram a participação aberta a todos cidadãos, a atribuição da definição das regras internas pelos próprios participantes e a priorização de demandas cidadãs na alocação dos recursos do orçamento público (AVRITZER, 2003).

Assim, a participação cidadã na democracia participativa não seria meramente consultiva, haveria, portanto, um compartilhamento do poder decisório do Estado que garantisse os direitos de cidadania e que fosse direcionada por uma maior publicização do Estado para assegurar o acompanhamento e o monitoramento da atuação estatal por parte da sociedade. No caso brasileiro, a participação social manifestou-se na criação de espaços públicos de deliberação nos distintos níveis de governo, como os conselhos gestores de políticas públicas e as experiências de OP (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Nesse aspecto, Sader (2005) e Santos e Avritzer (2005) identificam os OPs brasileiros como sendo as experiências mais avançadas de democracia participativa,

principalmente, no que tange a cogestão entre Estado e sociedade, uma vez que a participação é motivada pela Carta Magna e pela herança do processo de democratização singular do país (AVRITZER, 2005). Sendo essa experiência capaz de desenvolver a transparência governamental e elevar a participação a um elemento para construir um novo tipo de Estado, admitindo outra relação entre governantes e governados (SADER, 2005).

O OP estabeleceu novas relações entre a sociedade civil e o Estado, apresentando uma nova dinâmica de elaboração do orçamento público que tradicionalmente tem o poder Executivo definindo toda diretriz dos gastos públicos municipais juntamente com poder Legislativo fiscalizando, apresentando emendas e aprovando a peça orçamentária. Por este ângulo, o OP é reconhecido como uma das mais inovadoras experiências democráticas na medida em que altera essa dinâmica promovendo a participação social, além de incorporar no processo decisório um amplo contingente da população por meio de mecanismos e espaços de participação. (LÜCHMANN, 2014).

Avritzer (2005) aponta o OP como alternativa ao “orçamento clientelista” que surge da tradição clientelista brasileira e faz do orçamento público em nível local um mecanismo de troca de favores e apoio político. Nesse sentido, o OP tem a capacidade de mitigar a corrupção local e os efeitos do clientelismo, dado que o mesmo tem capacidade de informar os cidadãos e encorajá-los a desenvolver sabedoria política, como também de promover um Estado mais justo, participativo, deliberativo e *accountable* (SAMPAIO, 2014).

Ademais, o OP possui a potencialidade de despertar nos indivíduos o desejo de participação nas questões públicas, sendo reconhecido como uma escola de cidadania capaz de apresentar contribuições para transformar a cultura política brasileira e proporcionar aos indivíduos participantes as mesmas capacidades e direitos de participação (BODART, 2014). Contudo, vê-se como limitações do OP a restrição dos recursos financeiros (SOUZA, 2001), os temas abordados quando se voltam apenas para obras, enquanto a administração pública compreende diversas questões (AVRITZER, 2002), e a baixa participação social (FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2016).

Uma vez que não há uma metodologia imutável de aplicação do OP e cada localidade irá adaptá-lo à sua realidade (AVRITZER, 2003), o Brasil possui três modelos de OP institucionalizados: o analógico, que não apresenta o emprego de meios tecnológicos em seu desenvolvimento, de forma que toda a construção da política de OP

ocorre presencialmente entre os cidadãos participantes (ABREU, 2011); o orçamento participativo digital (OPD) que distingue-se do primeiro por ser constituído através de plataformas digitais, apresentando uma nova maneira de constituição organizativa da política de OP no Brasil assegurado pela eclosão das TICs (ABREU, 2011); e o orçamento participativo misto (OPM) que é a hibridização dos OPs supracitados, sendo constituído de fases de participação *online* e presencial (SAMPAIO, 2014).

Nessa perspectiva, os OPDs e OPMs são inovações no campo das TICs e de ferramentas de participação, atraindo para o campo de participação social novos participantes (SAMPAIO, 2016). Best *et al* (2002) defendem que a utilização das TICs no OP proporciona maior acesso à informação, comunicação e participação, bem como Abreu e Pinho (2014) expõem as TICs como ferramentas cujo potencial é de integrar pessoas e de ser utilizadas como canal de debate e troca de ideias. Contudo, percebe-se um embate sobre a inclusão das TICs na gestão pública: a exclusão digital (COSTA; MEDEIROS, 2016; DINIZ et al, 2009; RAMOS JÚNIOR; ROVER, 2007).

Segundo Costa e Medeiros (2016), a exclusão digital é uma limitação considerada pelos municípios que implementam projetos de OP com uso de plataformas digitais em sua construção, uma vez que aqueles que realizaram esse tipo de experiência disponibilizaram pontos de acesso públicos para participação com o auxílio de monitores aos cidadãos que não possuem conhecimento tecnológico.

Nesse sentido, os OPMs são inovações capazes de mitigar a exclusão digital com a fase presencial e de garantir, com a fase *online*, a participação dos cidadãos possivelmente impossibilitados de participar pelos custos do deslocamento até os locais (SAMPAIO, 2016), e também de incluir no processo os jovens engajados em tecnologia (FERREIRA, 2012), uma ampliação do processo democrático consequente da hibridização das modalidades de OP. Entende-se que os principais determinantes do sucesso dessa iniciativa são contexto, cultura política, vontade política e bom desenho do processo participativo e das ferramentas digitais (SAMPAIO, 2016).

Ainda, a adoção das TICs no OP possui potencial de otimizar, além da participação social, a transparência, o controle social e a *accountability*² (SAMPAIO, 2014). Neste artigo, o controle social é entendido como o controle da sociedade ou de setores organizados da sociedade sobre as ações do Estado (CORREIA, 2000) e *accountability* como a obrigação de prestação de contas por parte do governo,

² O termo *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2009), apesar de avanços em estudos sobre o tema, ainda não possui tradução para o português.

justificativas para ações que agentes públicos realizaram ou deixaram de empreender e a responsabilização dos mesmos por seus atos e decisões (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

3. Governo Eletrônico: a utilização das TICs pelo setor público

O termo governo eletrônico está ligado à modernização da administração pública por meio das TICs, podendo estar associado à prestação de serviços *online*, à melhoria da eficiência governamental e à ampliação da prática democrática (DINIZ et al, 2009; PRZEYBILOVICZ; CUNHA; DE SOUZA MEIRELLES, 2018).

Os governos eletrônicos têm como objetivo o aumento da transparência e da participação social nas ações governamentais, estando esses objetivos sustentados nas características das novas TICs, “que permitem e aceleram a comunicação e a interação entre sociedade e governo” (PINHO, 2008, p. 473).

A introdução das TICs na gestão pública auxiliam o aprimoramento da tomada de decisão governamental, principalmente, em setores que o contato direto com a população é indispensável (BALBE, 2010). Ao mesmo tempo, as TICs “oferecem ferramentas que permitem a criação de novos modelos de redes sociais e políticas, fomentando e possibilitando a criação de novas formas de participação democrática” (SAMPAIO, 2014, p.59), além de viabilizar a informatização das atividades internas da administração pública e de ser a ponte de comunicação entre governo e público externo a partir do *eGov* (PINHO, 2008).

O *eGov* se apresenta como uma das primeiras formas de modernização do Estado sendo capaz de alterar a maneira como o governo atinge seus objetivos e de modificar as formas de interação do governo com o cidadão, as empresas e entre os governos (DINIZ et al, 2009). Para mais, o governo eletrônico é apontado como revolucionário uma vez que possui a capacidade de redução de custos na prestação de serviços públicos, além de publicizar os atos governamentais e assim possibilitar o controle dos governantes pelos cidadãos (CARDOSO, 2004).

Contudo, percebe-se que a abertura governamental para a transparência e participação social depende do processo histórico e das forças políticas existentes na sociedade, uma vez que os governos podem “deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p. 475). Mas, nesse sentido, o governo eletrônico também apresenta-se como uma ferramenta de capacitação política da sociedade (RUEDIGER, 2002).

Ademais, “num contexto de convergência entre oferta e demanda de práticas democráticas por um lado e o desenvolvimento tecnológico acompanhado de vasto poder comunicativo do outro” é originada a e-democracia (SAMPAIO, 2014, p.120). Sendo um conceito que possui diferentes definições e que pode ser compreendido conforme a abordagem adotada (ABREU, 2012; SAMPAIO, 2014), a e-democracia ou democracia digital é entendida por uma visão mecanicista como a utilização da TICs nos processos democráticos e em uma ideia prescritiva como iniciativas que buscam a promoção da participação social ou que visem a correção do déficit democrático de uma sociedade (ABREU, 2012). Desse modo, entende-se que as TICs na e-democracia auxiliam na diminuição das distâncias entre representantes políticos e representados (COLEMAN, BLUMLER, 2009; LUSOLI, 2013 apud SAMPAIO, 2014).

Assim, o governo digital dispõe de potencial de viabilizar uma maior participação da sociedade no processo democrático, bem como a utilização das TICs em mecanismos de participação implica um governo baseado no diálogo com a sociedade. Nessa perspectiva, percebe-se o potencial democrático contido nas TICs quando direcionadas à participação popular e transparência governamental (PINHO, 2008).

4. Método de Pesquisa

A natureza da pesquisa é qualitativa, uma vez que esse tipo de investigação responde a questões muito particulares e trabalha com realidades não quantificáveis (MINAYO, 2002), como é o caso do objeto de estudo. A pesquisa tem caráter exploratório, uma vez que apesar de existirem estudos que abordem o OP foram desenvolvidas poucas pesquisas no que tange o OPM 2017 do município de Volta Redonda-RJ. Nessa acepção, a investigação exploratória tem natureza de sondagem e “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 1998, p. 45).

O método utilizado consiste no estudo de caso do OPM de Volta Redonda iniciado em 2017, visto que tal estratégia focaliza em eventos contemporâneos (YIN, 2001). O estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 32). Dessa maneira, “contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21).

Assim, é importante salientar que as limitações do artigo se dão pelo fato da investigação adotar o método de estudo de caso único, restringindo-se à realidade pesquisada (YIN, 2001).

Para a coleta de dados foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Em relação à pesquisa bibliográfica utilizou-se como fonte artigos científicos, teses e livros já existentes (GIL, 2002). Já a pesquisa documental foi constituída com base na análise de marcos normativos sobre a política do OP em Volta Redonda, legislação e planos municipais, além de atas das reuniões do COP. Esse tipo de pesquisa “vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico” (GIL, 2002, p. 45) e é realizada a partir de documentos resguardados por órgãos públicos.

A pesquisa de campo, de acordo com Vergara (1998), trata-se de uma investigação empírica tendo sido realizada em dezembro de 2018 através de entrevistas semiestruturadas (MINAYO, 2002) com membros do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda-RJ (COP) sendo delas realizada de forma telematizada por e-mail (VERGARA, 1998). Ao total, foram realizadas cinco entrevistas com membros do COP, sendo um dos entrevistados funcionário da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) e os demais adequam-se como integrantes de certos segmentos da sociedade civil.

Cabe ressaltar que o COP possui vinte e quatro membros da sociedade civil e vinte e quatro membros do poder público (sendo doze titulares e doze suplentes em cada segmento). A seleção dos entrevistados ocorreu pelo critério de representatividade por tipicidade sendo constituída pela escolha de elementos que o pesquisador considere representativos e requer profundo conhecimento da população alvo (VERGARA, 1998). Com isso, a pesquisa contou com o apoio da coordenação do COP exercida pelo poder público municipal e os critérios de seleção para cada entrevistado podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1 – Relação de Entrevistados COP Volta Redonda-RJ

| Segmento | Organização/ Critério de Seleção |
|-----------------|--|
| Poder Público | SEPLAG/ atua como membro do COP |
| Sociedade Civil | Movimento Social/ presenças na reestruturação do OP, fundação do COP e sua respectiva elaboração de regimento. |
| | Associação de moradores/ participação no OP desde gestões anteriores |
| | Associação de moradores/ membro da Federação das Associações de Moradores e participante da reestruturação do OP |
| | Associação de moradores/ integra a Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda e participou do OP desde gestões anteriores |

Fonte: elaborado pelos autores.

O tratamento de dados seguiu a abordagem qualitativa de forma que os dados puderam ser codificados e apresentados de modo mais estruturado para então ser analisados a partir de critérios de análise selecionados pelo pesquisador (VERGARA, 1998). Dessa maneira, a partir do eixo de análise sobre o OP híbrido, a análise dos dados deu-se através da construção de categorias de análise que por sua vez se desdobraram em um conjunto de critérios que procuram especificar e melhor definir as respectivas categorias.

Tais categorias foram construídas inicialmente baseando-se no referencial teórico e durante o processo de pesquisa de campo, com adequações no decorrer da etapa de análise dos dados coletados.

Quadro 2 – Categorias e Critérios de Análise

| Eixo | Categorias | Critérios de Análise |
|---------------------------------|---------------------|--|
| Orçamento Participativo Híbrido | Metodologia | Divulgação junto à população local |
| | | Monitoramento das ações |
| | | Operacionalização da fase orçamentária |
| | | Modalidades presencial e digital |
| | | Aceitação à modalidade híbrida |
| | Utilização das TICs | Potencialidades |
| | | Limitações |
| | Transparência | Publicização dos processos e fases |
| | | Divulgação das obras |
| | Participação | Pluralidade de segmentos participantes |
| Inclusão participativa | | |

Fonte: elaborado pelos autores.

A primeira categoria busca analisar o processo de implementação do OPM a partir de cinco critérios: (i) **divulgação junto à população local** que retrata os canais de disseminação da política de OP e busca analisar se a divulgação ocorreu de forma satisfatória para a mobilização social; (ii) **monitoramento das ações** é compreendido pelo acompanhamento durante o processo de construção do OPM; (iii) **operacionalização da fase orçamentária**, que analisa como ocorreu a aprovação do orçamento para os projetos do OP, o que ganha destaque a relação do poder legislativo; (iv) **modalidades presencial e digital** que procura destacar as diferenças e semelhanças entre tais modalidades já implementadas no município de Volta Redonda; (v) **aceitação**

à **modalidade híbrida**, relacionada ao processo de receptividade dos atores a uma nova metodologia de OP no município.

Já a categoria **utilização das TICs** busca analisar os critérios de **potencialidades e limitações** desse uso no OP visto que o município de Volta Redonda-RJ contou em gestões municipais anteriores com o formato presencial de OP desde 1993 tendo sofrido reformulação desta experiência participativa na gestão atual iniciada em 2017.

Por sua vez, a **transparência** será analisada pela (i) **publicização dos processos e fases** durante a implementação do OPM; além da (ii) divulgação dos resultados da política do OP quanto a realização das **obras** solicitadas pela população.

Finalmente, a categoria **participação** buscará discutir a (i) **pluralidade de segmentos participantes** durante o processo participativo, como também a (ii) **inclusão participativa** nas etapas do OPM a fim de verificar como se deu a inserção da participação, sobretudo da sociedade civil.

5. Resultados da Pesquisa

Primeiramente, será apresentado o caso do orçamento participativo no município de Volta Redonda-RJ. Logo após, os resultados serão verificados de acordo com as categorias de análise do orçamento participativo híbrido e seus respectivos critérios de análise, conforme disposição do Quadro 2.

5.1. Orçamento Participativo em Volta Redonda: do presencial ao misto

De acordo com o registro de experiência de 2002 da Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) – que após reforma administrativa municipal de 2017 teve sua nomenclatura alterada para Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) –, em 1993 estudou-se a viabilidade de implementação da política de OP no município de Volta Redonda, tomando como base experiências de várias prefeituras como Porto Alegre (RS), Angra dos Reis (RJ) e Santos (SP), tendo por propósito adaptá-la à realidade do município (VOLTA REDONDA, 2002).

Tendo por finalidade criar um ambiente favorável para a implantação de uma política inovadora no município, a SMP empenhou-se na divulgação do OP para o sucesso do mesmo, convidando a população a se envolver no projeto sob o slogan “A cidade é sua”, apresentando assim o objetivo do mesmo, que seria a indicação das prioridades das obras públicas pelos cidadãos (VOLTA REDONDA, 2002).

Ainda de acordo com o registro de experiência, apesar dos esforços para uma visão positiva da sociedade sobre a política de OP houve resistência por parte de algumas associações de moradores na implantação do projeto em 1993. A descrença que a população detinha sobre a sustentação da proposta pelo governo municipal diminuiu com a consolidação do processo e com os OPs realizados nos anos seguintes (VOLTA REDONDA, 2002).

No OP de 1995 a estruturação ocorreu principalmente pelas pendências desta experiência no ano anterior, o que pode ser explicada pelo considerável número de obras previstas que foram inviabilizadas financeiramente. Devido a ideia de continuidade e preocupação em atender as demandas levantadas, tal cenário causou maior credibilidade ao processo, e também colaborou para o fortalecimento da participação social na elaboração do OP em 1996 (VOLTA REDONDA, 2002).

Segundo o material informativo, o OP em 1996 teve adesão de 100% das associações de moradores, bem como uma maior participação das secretarias e das unidades de administração indireta. Além disso, o registro de experiência aponta que “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” (VOLTA REDONDA, 2002, p.3), apontando as demandas do exercício atual, antigas, bem como as novas demandas.

Para a consecução do OP, ainda conforme o registro da experiência de Volta Redonda feito pela SMP, a área urbana da cidade foi dividida em 12 setores e foi elaborado um sistema de cinco etapas: (1) **reuniões setoriais** realizadas junto à SMP com a intenção de avaliar as realizações do ano anterior, apresentar o OP do ano seguinte e discutir o OP em exercício; (2) **plenária nos bairros**, a fim de reunir a comunidade com as associações de moradores para apresentação dos resultados das reuniões com a SMP e levantamento de novas reivindicações; (3) **reuniões temáticas** entre os secretários e a gestão municipal na intenção de apresentar e categorizar as demandas; (4) **reuniões de priorização** do governo municipal juntamente com a população tendo por finalidade analisar e priorizar obras de acordo com alguns critérios e classificações definidas e, por fim, (5) a **plenária final** que consiste na elaboração do orçamento e envio para a Câmara Municipal (VOLTA REDONDA, 2002, grifos nossos).

Consoante a Meirelles Junior (2016), essa metodologia acompanhou o processo dos OPs no município de Volta Redonda que situava-se em descrédito conforme

indicado pela ata³ da reunião de reestruturação do OP do dia 09 de fevereiro de 2017. Tal cenário dá-se pelo fato do governo anterior não atender as demandas dos últimos três mandatos, além de obras aprovadas não realizadas, bairros mais contemplados que outros sem haver transparência do motivo e falta de publicização do OP.

A atual gestão municipal de Volta Redonda (2017-2020) tem apresentado iniciativas de fomento à participação social que foram evidenciadas no plano de governo divulgado durante a candidatura do atual prefeito. Entre as propostas salientados estavam os interesses em assegurar e apoiar o processo participativo nas finanças municipais, em reestruturar as ações de transparência no município, e também a intenção de reformar a estrutura administrativa do governo municipal⁴.

De acordo com Capella (2005), “uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta atenção e interesse dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2005, p.3). Portanto, a mudança de gestão realizada pela última eleição municipal, consta como fator crucial para a entrada da política pública de OPM na agenda de governo, uma vez que os ideais de participação social estavam presentes no plano de governo municipal da atual gestão.

Além da mudança governamental, a presença de um especialista em gestão pública e em OP na SEPLAG garantiu a viabilidade técnica para a constituição do OPM 2018 e fez com que uma questão da agenda governamental passasse para a agenda decisional. Ainda conforme Capella (2005), a agenda decisional “é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*)” (CAPELLA, 2005, p.3).

A formulação de tal política deu-se primeiramente na criação de um grupo de trabalho da SEPLAG juntamente com a sociedade civil para a reestruturação do OP em Volta Redonda. Posteriormente, foram pesquisados casos de sucesso para usar como referência na criação de um projeto de OP tanto que se encaixasse na realidade da cidade quanto que fizesse com que o poder de decisão estivesse com a sociedade civil e com a gestão pública (CUNHA, 2017).

³ Atas disponíveis em: < <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>>. Acesso em 28 de ago. de 2018.

⁴ TSE. (2016). Proposta de governo 2017-2020 Partido Verde. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Eleições Municipais 2016. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RJ/59250/2/190000006381/proposta_governo1470681050074.pdf>. Acesso em: 28 de março de 2018.

Como indica o entrevistado 1, tal grupo contou com dois representantes da associação de moradores, devendo estes apontar erros e acertos dos OPs anteriores. Então,

A equipe da SEPLAG se reuniu para montar o mapeamento de processos. E aí a gente demonstrou isso através de cerca de 5 reuniões, salvo engano, para os presidentes das associações, movimentos sociais e conselhos.

[...] a ideia é, que todo mundo, gestão e sociedade civil participasse desde o processo da elaboração, da implementação e da avaliação, participar de todo processo, para aí sim se empoderarem mesmo disso, do passo a passo do orçamento participativo (Entrevistado 1, poder público, grifos nossos).

Dessa forma, o entrevistado apontou que era necessário reestruturar o OP, buscando a criação de um critério democrático, mais transparente e participativo. Tal ponto mostra-se importante uma vez que as reuniões do OP com os prefeitos das antigas gestões se resumiam a uma ou duas vezes ao ano, onde apenas os presidentes das associações de moradores participavam. De acordo com o entrevistado, a discussão com os prefeitos concentrava-se sobre as inconformidades dos bairros, que apresentavam insuficiências normativas, sem apontar a gestão dos processos e com ausência de transparência nos procedimentos, gerando consequente insatisfação da população.

Sendo assim, o paradigma de OPM foi considerado mais adequado à realidade do município e ao panorama apresentado porque, de acordo com o entrevistado 1, era necessário incentivar a democracia digital no município, respeitando as novas necessidades da era digital, sem desconsiderar a ampliação dos meios de participação, uma vez que nem sempre a população tem disponibilidade de participar presencialmente, o que contribuiria para a promoção da transparência.

A etapa *online* do OPM de Volta Redonda deu-se no período de julho a agosto de 2017 em uma plataforma do PortalVR⁵, a qual o cidadão pôde inserir até duas propostas de seu bairro e votar em até três. Para diminuir entraves previstos de baixa participação social, a SEPLAG disponibilizou em três pontos centrais da cidade postos de atendimento para a conscientização da população sobre a importância de participar do OPM 2017. Contou, inclusive, com computadores para instrução de uso da plataforma digital na prática. A divulgação dessa etapa ocorreu por meio do uso de redes sociais, rádio local, através do *site* da cidade (PortalVR), *banners* nos postos de atendimento e panfletagem.

⁵ Disponível em: <www.portalvr.com/forumdoop>. Acesso: 25 jun 2018.

O edital nº 01/2017 da SEPLAG convocou representantes da sociedade civil e da gestão pública para participarem do I Fórum do Orçamento Participativo e apresentou os parâmetros para a inscrição dos candidatos a membros do COP sendo indispensável que esses candidatos participassem de algum conselho municipal, associação de moradores ou movimento social. As inscrições foram realizadas no período de 17 de julho a 2 de agosto de 2017 na SEPLAG ou via *e-mail*, e os convites foram realizados via *e-mail*, ligações telefônicas e mensagens via *whatsapp*.

Por sua vez, o convite de participação estendido para a população em geral foi realizado através da presença do secretário de planejamento e da chefe de gabinete da SEPLAG em uma rádio local por meio da presença de um servidor da SEPLAG em um jornal televisivo local, através de chamamentos em outdoors de Volta Redonda, e também via redes sociais e mensagens de *whatsapp*.

Já o I Fórum do Orçamento Participativo, etapa integrante da reestruturação do OP e uma das etapas presenciais do OPM, contou com a participação de membros de associações de moradores, movimentos sociais, conselhos municipais, secretários municipais, servidores públicos e membros da sociedade civil. O evento realizou-se no dia 5 de agosto de 2017 tendo como tema “O Orçamento e a Gestão Pública nas mãos da população” e teve por propósito a eleição de representantes da sociedade civil para compor o COP que seria responsável pelo controle, acompanhamento e fiscalização da execução dos investimentos definidos pela população.

Para a construção do OP, a cidade foi dividida em doze setores, contendo um representante e um suplente de cada setor representado no COP, além de doze representantes e doze suplentes de secretarias municipais, associações de moradores, conselhos municipais e movimentos sociais. Através das associações de moradores foram realizadas plenárias para elencar prioridades de cada localidade, apresentando nas reuniões do comitê os anseios da população ao poder público. Segundo o Regimento Interno da Eleição das Cadeiras Vagas do COP no dia 31 de agosto de 2017 ocorreu uma eleição para ocupar cinco cadeiras.

De acordo com o secretário interino da SEPLAG (informação verbal)⁶ desde agosto de 2017 acontecem encontros mensais do COP na SEPLAG. Inicialmente foram proporcionados aos membros do COP cursos de capacitação sobre orçamento público e

⁶ Palestra ministrada pelo atual secretário municipal de planejamento, Enock de Azevedo Henriques, na disciplina de Gestão Pública I do curso de Administração Pública, UFF-Campus Aterrado, em Volta Redonda, em 14 de junho de 2018.

controle social, tendo por finalidade capacitá-los tecnicamente, a fim de possibilitar a efetiva participação dos mesmos. Atualmente os encontros da COP são direcionados para a reestruturação do OPM para 2019.

Para a priorização das obras foi desenvolvido um indicador de qualidade de vida dos bairros de Volta Redonda cujas variáveis de divisão do orçamento são: (i) a demografia, quanto maior o número de moradores do bairro, maior o recurso destinado; (ii) a renda, quanto maior o rendimento mensal dos habitantes do bairro, menor o recurso destinado; (iii) social, quanto maior é o número de inscritos no Programa Bolsa Família e quanto maior é o número de núcleos de posse no bairro, maior é o recurso destinado; (iv) equipamentos públicos, quanto maior é o número de equipamentos públicos no bairro, menor é o recurso destinado; e (v) infraestrutura urbana, quanto maior é o número de ocorrências registradas na Defesa Civil, maior é o recurso destinado⁷.

Como aponta o secretário interino da SEPLAG, as obras do OPM foram selecionadas a partir de análise da viabilidade técnica das mesmas e o acompanhamento é feito em uma planilha de Excel com as obras e seus status. As obras podem ser aprovadas ou não a partir dos critérios: viabilidade técnica, projeto realizado ou não pelo Instituto de Planejamento Urbano (IPPU), processo em licitação, reserva orçamentária, execução e obra finalizada. Além disso, foi elaborado um site consultivo sobre o OPM e está em desenvolvimento um aplicativo para smartphones destinado tanto para a sociedade civil quanto para os membros do COP, objetivando maior controle social sobre os status das obras do OPM.

5.2. Discussão e Análise dos Resultados

5.2.1. Metodologia do OPM

Iniciando-se pela categoria **metodologia**, o critério de **divulgação junto à população local** aponta que no caso do OPM de Volta Redonda entende-se que a mobilização dos participantes foi feita por canais adequados, pois houve divulgação pelos seguintes canais de difusão: TV, rádio, em *outdoors* nos locais movimentados da cidade, em tendas como postos de atendimento, a transmissão ao vivo de algumas reuniões do COP pela mídia social *Facebook*, uso do *site* da prefeitura e a criação de um *site* para o OP.

⁷ Informação solicitada e recebida via *e-Sic* de Volta Redonda. Resposta recebida em 03 jul. 2018.

Assim, para que a informação seja publicizada, a gestão pública municipal fez uso de diversos canais de difusão para a comunicação entre Estado e sociedade tendo havido ampla divulgação da etapa *online* e das etapas presenciais. Também, as reuniões do COP foram realizadas como forma de publicizar os processos do OP.

Nesse sentido, o uso das TICs viabilizou novas formas de participação (SAMPAIO, 2014), como no caso das transmissões de reuniões ou da participação *online* do OP e acompanhamento através do *site*. Pode-se dizer que a experiência do OPM em Volta Redonda facilitou a promoção da transparência municipal com relação às contas públicas e aos atos governamentais, sendo potencial para mitigar a corrupção e o clientelismo, além de criar uma relação de cogestão entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2005; SADER, 2005; SAMPAIO, 2014).

Ao analisar o critério de **monitoramento das ações** pode-se visualizar a SEPLAG juntamente com o COP como atores que acompanham o processo participativo desde a elaboração até a implementação. Isto porque a secretaria dá suporte ao trabalho de acompanhamento que o COP faz da realização das obras do OP, como também viabiliza os processos de participação social presencial e *online*. Dessa forma, como afirmado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a participação cidadã se tornou uma partilha do poder decisório do Estado com a sociedade, assegurando o acompanhamento e monitoramento da política e a transparência da atuação estatal sobre o OPM.

De acordo com o artigo 1º do Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda, o COP é

uma instância de participação direta da sociedade, tendo por finalidade propor e debater temáticas relacionadas à sua finalidade, assim como deliberar, normatizar, consultar e acompanhar o cumprimento das demandas priorizadas nos bairros de Volta Redonda, assim como as que vierem do OP Digital, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos de controle (VOLTA REDONDA, 2018).

O artigo 2º do mesmo documento versa sobre as competências do COP, que são a realização do controle social sobre o OP, a avaliação, acompanhamento e deliberação sobre ações de políticas públicas no âmbito do OP, promoção de centros de discussão pelos bairros e centros públicos de forma a levantar demandas, criação de mecanismos de comunicação com a comunidade sendo mediador entre a sociedade civil e a gestão pública, entre outros.

Além disso, o acompanhamento da política de OP acontece nas reuniões mensais do COP havendo também o suporte das TICs, a partir das transmissões ao vivo

das reuniões via rede social e do *site* do OP com a disponibilização do mapa das obras, das atas das reuniões do COP, dos marcos normativos sobre a política do OP, além da explicação da metodologia do OPM.

Na etapa presencial das reuniões mensais do COP, os registros das atas apontam que discute-se, principalmente, sobre (i) metodologia do OP; (ii) questionamentos e acompanhamento dos processos de realização das obras; (iii) desenvolvimento do aplicativo para melhorar o controle social e a transparência sobre os processos administrativos do OP; (iv) emendas impositivas dos vereadores; (v) baixa participação da população e dos membros do COP nas reuniões, além de quórum reduzido; (vi) reestruturação do OP para 2019; (vii) feedback de reuniões dos gestores públicos com os setores da cidade, entre outros.

Assim, vê-se, apesar da baixa participação por parte de participantes do COP e da sociedade civil como apontam as atas, um desejo de participação nas questões públicas e desejo de mudança da cultura política a partir do OP (BODART, 2014).

Com relação ao critério de **operacionalização da fase orçamentária**, é possível notar as restrições dos recursos financeiros (SOUZA, 2001), uma vez que inicialmente o COP tinha 30 milhões para licitar e destinar verba para a realização das demandas do OPM, entretanto com emendas impositivas dos vereadores houve a retirada de R\$ 5.817.000,00 do OPM⁸, sendo necessário uma reorganização dos valores destinados aos setores.

Sobre esta questão, um membro do COP afirmou em ata que tal medida ocorreu devido à baixa participação cidadã na câmara dos vereadores. Também, os entrevistados 2 e 5 compartilham da mesma visão e ainda apontam que embora fosse uma obrigação do comitê participar das assembleias da câmara de vereadores, o COP não foi avisado sobre o acontecimento da sessão que impôs emendas restritivas ao orçamento.

O entrevistado 2 afirmou que a comissão de legislação do COP está elaborando uma proposta de lei para que as políticas sobre orçamento participativo tramitem primeiramente pelo comitê antes de serem apresentadas à câmara municipal. Outro ponto dessa proposta é elevar o status do COP a um conselho municipal, com intuito de institucionalizá-lo, o que faria com que o COP pudesse contar com segurança normativa para desenvolvimento de futuros projetos no OP.

⁸ De acordo com a ata da reunião do dia 18 de janeiro de 2018 do COP.

Quanto às emendas impositivas, o entrevistado 3 mostrou-se a favor, assinalando que:

*É prerrogativa dos vereadores fazer as emendas, isso não tem como mudar. [...] Eu, no meu entender, o vereador foi feito para legislar, para fazer leis para facilitar o nosso trabalho. **Agora se ele vem apontando facilidades nas demandas do OP, eu não vejo como uma coisa ruim, porque é mais um valor financeiro que vai ser destinado à comunidade. [...] Eu acho que o papel do vereador é importantíssimo, nós temos que aproximar mais a casa legislativa da associação de moradores porque eu não vejo outra saída a não ser trabalhar em conjunto.***

[...] Eu vejo assim, se a gente tem uma obra que vai passar do orçamento, o que impede a gente de falar: “fulano, o meu orçamento tá no limite, mas essa obra aqui é bom pra sociedade, é bom pra mim, é bom pra você, é bom pra todo mundo, você pode colocar 100 mil nessa emenda aqui?” (Entrevistado 3, associação de moradores, grifos nossos).

Então, o entrevistado 1 destacou que as emendas impositivas possuem mais força do que o OP uma vez que ainda não é institucionalizado no município, o que faz com que os presidentes das associações se articulem com os vereadores para solicitar obras mais alarmantes para os bairros, realizando assim um jogo político. Isso também fica evidenciado nas falas de dois entrevistados de associação de moradores ao afirmarem que devido às emendas algumas obras ficaram sem a verba para a execução, e também por isso é importante um “*alinhamento com a casa legislativa*” (Entrevistado 4, associação de moradores).

*Se por exemplo, o vereador tal quer destinar a sua verba, de sua emenda impositiva pro bairro tal, é um direito dele, **de repente foi ali que ele trabalhou mais durante a campanha e tudo mais.** [...] mas a gente precisa de uma aproximação maior já que eles têm essa oportunidade de pegar, teve acho que são 400 mil reais pra cada um, tem 400 mil reais pra tá fazendo algumas obras (Entrevistado 5, associação de moradores, grifos nossos).*

A partir das falas percebe-se determinada postura de membros do COP que possibilita o desenvolvimento de relações pessoalizadas entre associações de moradores e poder público, sobretudo legislativo. Nesse sentido, a situação das emendas impositivas é institucionalizada, mas apresenta uma forma de manutenção de elementos que deveriam estar extintos em políticas como o OP, já que é apontado como alternativa ao “orçamento clientelista” que faz do orçamento público em nível local um mecanismo de troca de favores e apoio político, como apontam Avritzer (2002) e Sampaio (2014).

No tocante ao critério **modalidades presencial e digital**, o entrevistado 1 afirmou que havia diversas insatisfações sobre a gestão anterior do OP, pois a

população solicitava e não era atendida. Além disso, relatou que não havia um critério transparente de divisão de recursos nem um critério de participação, pois apenas os presidentes das associações de moradores discutiam o OP com o prefeito. Já no OPM ocorreu a transparência e o fomento à participação, tendo as informações divulgadas por meio do *site* do município e a população podendo participar de todas as fases do OP.

A ampliação da transparência também foi evidenciada pelos entrevistados pelos entrevistados da sociedade civil no COP, sobretudo aqueles que participaram da metodologia de OP do governo anterior. Foi revelado que a metodologia atual continua sendo modificada, porque a política de OP deve ser sempre aperfeiçoada (Entrevistados 3 e 5, associação de moradores), também que o governo atende às solicitações e demandas do COP (entrevistados 2, 3, 4 e 5). Tais exposições podem retratar uma gestão pública aberta e aspirante à práticas transparentes e democráticas, uma vez que incentiva o debate público e atenta-se para as diversas necessidades.

O entrevistado 3 também apontou a etapa *online* e a criação do COP composto por 12 representantes (de 12 setores) como uma inovação do governo atual, já que no governo anterior o processo era realizado presencialmente e esses setores realizavam reuniões diretamente com o Executivo municipal (Entrevistado 3). Soma-se a isso, que outro entrevistado que atua como presidente da associação de moradores apontou o índice de qualidade de vida como uma forma transparente ao apontar o recurso financeiro destinada a cada bairro, o que não era realizado no OP da gestão anterior (Entrevistado 5, associação de moradores).

Ademais, o entrevistado 1 (poder público) apontou que buscou-se com o OPM inovar para que as solicitações da população fossem além das obras, apresentando projetos de 100 mil reais a partir de chamamento público, que no OPM 2017 seria na área cultural. Contudo, o entrevistado declarou que faltou conhecimento e, principalmente, pessoas para trabalhar nessa proposta. Além de que um ano de mandato do COP seria pouco tempo para a definição e realização da proposta. Assim, percebe-se uma gestão que busca contornar uma das limitações do OP, como aponta Avritzer (2002), que seriam abordar apenas temas sobre obras no OP.

Sobre a **aceitação à modalidade híbrida** vê-se que por parte de certos segmentos há uma recusa da nova metodologia do OPM, a qual a sociedade inclui as propostas de obras pela plataforma *online* e as mais votadas são realizadas de acordo com a viabilidade técnica.

O entrevistado 1 apontou que no início da reestruturação não houve reclamações sobre a metodologia do OP, contudo, após o encerramento do OP digital, surgiram as contestações. Tal fato deu-se devido a um movimento social relacionado ao ciclismo ter conseguido pleitear muitos votos para suas propostas, fazendo com que muitas proposições não entrassem no orçamento, gerando inconformidade por parte de membros das associações de moradores e do COP. Dessa forma, o entrevistado acredita que essa inconformidade fez com que eles “*confundissem as coisas*” (Entrevistado 1, poder público) e discordassem do OP digital, produzindo, inclusive uma carta de manifesto.

Em carta ao anterior secretário da SEPLAG, representantes das associações de moradores questionaram a metodologia do OPM e afirmaram que a maioria das obras aprovadas não eram prioridades para os bairros, além de evidenciarem casos de moradores que votaram e propuseram obras sem saberem as verdadeiras necessidades dos bairros. Tal situação fez com que a metodologia do OPM fosse reestruturada para o ano de 2018 fazendo com que as propostas encaminhadas ao OP digital sejam decididas primeiro em reunião presencial nas associações de moradores dos bairros, como aponta o entrevistado 5:

*Uma reunião presencial de associação de moradores tem que ter um peso maior que o digital **porque o digital qualquer morador ou qualquer pessoa poderia fazer.** Ali na comunidade você consegue trazer uma informação mais direta e talvez um pouco mais importante, não que a opinião das pessoas não tenha importância, mas **a nossa eu acho que tem que ter um peso maior, e isso foi feito. Hoje o que vai pro OP digital sai das reuniões feitas nos bairros** (Entrevistado 5, associação de moradores, grifos nossos).*

Com relação à esse impasse, pode-se induzir que alguns membros da associação de moradores não compreenderam a dinâmica do OPM que concede à toda população o direito de influir no orçamento público, e também a importância de ampliar a participação, principalmente, através de plataformas digitais, pois como aponta a bibliografia sobre OP digital, este aumentaria a participação, desenvolveria na população a sabedoria política e o controle social (SAMPAIO, 2014). E com relação à necessidade de aprimoramento constante da política, todos entrevistados concordaram que seja necessário tal prática e que as sugestões estão sendo ouvidas e acatadas pelo poder público.

5.2.2 Utilização das TICs

Com relação às **potencialidades** da inserção das TICs no OP, o entrevistado 1 aponta que as TICs trazem para o OP um caráter inovador, democratizador e transparente. Amplia a quantidade de demandas, democratiza o acesso para qualquer pessoa participar a qualquer hora do dia e em qualquer lugar, também deixa mais transparente para todos acessarem pela internet e para mitigar o caráter patrimonialista ainda existente na cidade. Segundo o entrevistado, é possível ver “*quando as associações discordaram do OP digital por acreditarem que eles, melhor que ninguém, sabem o que é melhor para seus bairros*” (Entrevistado 1, poder público).

Além disso, esse mesmo entrevistado e o entrevistado 2 (movimento social) entendem a etapa digital como captadora de um outro perfil de público participante que é o público jovem, assim como afirmam Ferreira (2012) e Sampaio (2016) sobre as vantagens do OPM. Para o entrevistado 2, a etapa digital do OP também possibilitou maior participação da população, ressaltando a comodidade de realizá-la na própria casa, sem precisar se locomover, o que também é apresentado por Ferreira (2012) e Sampaio (2016).

Apontando as **limitações**, o entrevistado 1 afirma ser uma dificuldade lidar com as lideranças que não aceitam a ferramenta digital, já que o OPM ainda é novo e incomum para esse público, sendo possível ocorrer boicote dessas lideranças por não concordarem com o processo. O entrevistado de movimento social (entrevistado 2) apontou a exclusão digital como impasse da ferramenta digital do OPM visto que muitas pessoas não conseguem usar um computador, ressaltando a necessidade das etapas presenciais e dos pontos de atendimento como formas de mitigar as possíveis exclusões digitais do modelo híbrido.

Nesse sentido, Costa e Medeiros (2016) também indicam os pontos de acesso públicos para participação como forma de diminuir a exclusão digital e Sampaio (2016) aponta a inclusão de fases presenciais no OP digital como forma de ampliar a participação social.

5.2.3. Transparência

A partir do critério de **publicização dos processos e fases** cabe destacar o esforço por parte do poder público em fomentar a participação social de forma transparente em todo processo de construção do OP, fato que, segundo o entrevistado 1 (poder público), foi determinante para adoção da modalidade híbrida.

Com relação à transparência *online*, transmissões ao vivo das reuniões via rede social e *site* do OP apresentaram o mapa das obras, as atas das reuniões do COP, marcos

normativos sobre a política do OP e explicação da metodologia do OPM. Assim, as TICs evidenciam seu potencial de expansão da transparência governamental, possibilidade de controle social, *accountability* e da informatização das atividades da gestão pública (PINHO, 2008).

Já o critério de **divulgação das obras**, cabe destacar que apesar dos avanços advindos das divulgações supracitadas não há no *site* do OP de Volta Redonda nenhum esclarecimento acerca dos entraves que impossibilitaram a realização das obras previstas no ano de 2018, podendo comprometer a transparência do processo e o acompanhamento das ações.

O entrevistado 3 mostrou insatisfação sobre tal situação:

Como que o governo vai explicar pra gente que ele tinha 28 milhões e nem 50% das obras foram feitas? Ou supostamente esse valor financeiro. [...] como eu vou colocar na cabeça do cidadão que o OP é que veio pra ficar, é um coisa dinâmica? [...] Há situações que precisam ser explicadas, não estou afirmando que o governo é corrupto, que o governo desviou dinheiro, nada disso, o que eu acredito é o seguinte: falta diálogo, falta pessoas esclarecidas para sentar e explicar isso tudo aqui. Falta isso: clareza das coisas (Entrevistado 3, associação de moradores).

Importante salientar que tal opinião é observada apenas pelo entrevistado 3, não retratando assim uma posição compartilhada entre os entrevistados. Nesse ponto, o entrevistado 1 (poder público) atribui a inexecução das obras ao contingenciamento das despesas orçamentárias do município, provocado pelas dívidas do governo anterior. Tal conjuntura, segundo o entrevistado 1, foi manifestado pelo atual prefeito por meio de jornais locais.

5.2.4 Participação

O primeiro critério desta categoria busca analisar a **pluralidade dos segmentos participantes**. Segundo todos os entrevistados pode-se afirmar que o processo de elaboração, implementação e monitoramento do OPM deu-se de forma heterogênea tendo a participação de diversos atores, como membros de movimentos sociais, de conselhos municipais, representantes da sociedade civil, representantes de secretarias e autarquias municipais, entre elas o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU), o Fundo Comunitário (FURBAN), Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL), dentre outras.

Além disso, assim como dispõe o parágrafo único do capítulo XV do Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda: “qualquer cidadão independente de ter sido eleito representante que participar da reunião tem direito a voz,

quando oportuno” (VOLTA REDONDA, 2018, p. 13), o que oportuniza a participação da população em geral nas reuniões do COP.

Para mais, um membro do COP apresentou em uma reunião a proposta de redução da idade para se candidatar ao COP, enfatizando que existem adolescentes do Fórum da Juventude de Volta Redonda com interesse de se tornarem membros do comitê. Tal proposta foi aprovada na reunião por maioria de votos tendo somente um voto contrário.

De tal forma, no próximo OPM mais jovens poderão contribuir com a política. Esse movimento de participação advinda da juventude pode ser uma característica carregada pela introdução das TICs no OP, uma vez que a modalidade híbrida tem a propriedade de incluir no processo os jovens considerados mais engajados em tecnologias (FERREIRA, 2012).

No que se refere à **inclusão participativa** nas etapas do OP observa-se através da análise das atas das reuniões do COP que há uma mobilização dos membros para maior participação da sociedade civil nessas reuniões, a fim de fortalecer o acompanhamento da política e contribuir em possíveis tomadas de decisões. A baixa participação social foi apontada em diversas atas tanto por parte de membros do COP quanto da população local.

De acordo com as atas, a participação da sociedade civil nas reuniões do COP não ocorre em grande escala, apesar do regimento priorizar a participação da população nessas reuniões. O membro do movimento social apontou em entrevista que há um desinteresse da sociedade já que as obras não ocorrem de imediato, exigindo planejamento; o mesmo entrevistado comentou também que a participação dos movimentos sociais foi tímida e as associações de moradores estiveram mais presentes:

Eu acho que deixou muito a desejar na área do movimento social porque as vagas eram poucas e não haviam verbas destinadas à isso, não havia verbas destinadas para o que o movimento social vai fazer, a verba era muito destinada para obras das associações de moradores. Por isso foi muito tímida a participação de movimentos sociais e tão forte a presença das associações de moradores (Entrevistado 2, movimento social).

Também há poucas visualizações das transmissões ao vivo⁹ das reuniões do COP, cuja maior visualização aconteceu no dia 18 de abril de 2018 com 167 visualizações, sendo seis comentários o maior número de interação apresentado, na

⁹ Informações retiradas da página da SEPLAG no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/SEPLAGVR/videos/?ref=page_internal>. Acesso em 06 de set. 2018.

transmissão do dia 06 de junho de 2018, apontando baixa participação efetiva. Contudo, ocorreram 859 participações na fase digital do OP e o número de cidadãos presentes no I Fórum do OP 2017 foi 788, o que pode ser considerada uma participação significativa.

Quanto a isso, o entrevistado do poder público assinalou que existem dificuldades relacionadas à mobilização da população para as reuniões do COP, uma vez que dificilmente todos podem estar presentes no mesmo dia e horário, possivelmente justificando um dos fatores que explicam o porquê da baixa participação. Aliado a isso, o afastamento da população pode ocorrer devido ao resultado de antigas políticas ineficientes de OP que causaram descrédito da política em Volta Redonda-RJ ou ainda a uma cultura política de baixa participação social.

Com relação aos membros do COP é notório que alguns estão sempre presentes nas reuniões e participam ativamente das mesmas. Entretanto, existem muitas faltas de outros integrantes, o que acarreta baixo quórum para a deliberação em certas reuniões e ocasiona a destituição dos membros eleitos, caso “*a diretoria fosse seguir ao pé da letra o acordado com todos no início do ano*”, como foi dito por um membro do COP na reunião do dia 25 de abril de 2018.

Apontado pelo mesmo membro, um dos possíveis motivos para as faltas seria o horário das reuniões, que acontecem às 17 horas, e alguns membros trabalham, o que pode também justificar a ausência de membros da sociedade civil em diversas reuniões. Contudo, deve-se frisar que os membros da COP também não justificam tais faltas. Nesse caso, as TICs deveriam auxiliar o processo visto que há dificuldades para a participação presencial (FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2016), porém, como visto anteriormente, cabe destacar a baixa visualização das transmissões ao vivo.

6. Considerações Finais

As TICs contribuem para o OPM de Volta Redonda no sentido de pluralizar e aumentar a participação social na construção da política pública, uma vez que a etapa *online* teve maior participação do que as etapas presenciais. Como discutido pela bibliografia sobre o tema pode-se considerar que este modelo de OP abrange um público que não participaria devido ao deslocamento ao local, além de incluir a participação do público jovem (FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2016).

Contudo, em Volta Redonda-RJ é visto um movimento contrário às TICs advindo de certos membros das associações de moradores por atribuírem certa incapacidade à população como um todo em realizar diagnósticos coerentes com as reais necessidades dos bairros, quando comparada às próprias associações.

Apesar dessas objeções e das limitações decorrentes da exclusão digital, a reestruturação do OP realizada em 2017 apresentou caráter inovador, pois democratizou a gestão pública local ao fomentar a participação da população à política, promoveu transparência com a publicização tanto das fases do OP quanto de informações sobre recursos públicos, podendo contribuir para o exercício do controle social pelo cidadão. Entretanto, verificou-se baixa participação da sociedade civil nas reuniões do COP, constituindo uma das limitações no caso estudado. Somado a isso, houve baixa inclusão de propostas na plataforma *online* do OPM, ainda que ambas etapas tenham sido amplamente divulgadas. Nessa acepção, a cultura política participativa é reconhecida como crucial para o êxito da política de OPM (SAMPAIO, 2016).

Sobre isso, a própria experiência do OP na modalidade híbrida constitui uma iniciativa por parte do governo atual na construção de uma gestão pública democrática aberta à participação popular, pois permite a adaptação dos processos às novas demandas da era digital e possibilita a participação social de diferentes segmentos da sociedade, contando com processos transparentes em todas as etapas do OP.

Contudo, apesar de toda transparência apresentada, vale ressaltar a ausência de divulgação dos resultados quanto a execução da política, visto que a maioria das obras não foram realizadas devido à crise financeira municipal e tais informações não estão publicizadas no site oficial do OP, possibilitando a dificuldade de controle social.

Para mais, o uso das TICs como ferramenta de participação social contribuiu para práticas na gestão pública local mais democráticas e *accountable* (SAMPAIO, 2014). Destaca-se também que as emendas impositivas do Poder Legislativo ao diminuir o orçamento direcionado para as obras do OPM podem contribuir para a ocorrência de relações políticas particularizadas entre vereadores e associações de moradores, sendo a modalidade digital do OP uma forma de inibir tais práticas (SAMPAIO, 2014).

Por fim, sendo a exclusão digital um impasse da ferramenta digital do OPM, próximos estudos podem realizar um mapeamento sobre o tema no município de Volta Redonda-RJ, posto que é um ponto crucial para o sucesso de políticas com inclusão de TICs (RAMOS JÚNIOR; ROVER, 2007).

REFERÊNCIAS

- ABREU, J. C. A. Do analógico ao digital: democracia, internet e orçamento participativo. In: XXXV EnANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais do EnANPAD 2011**. Rio de Janeiro, 2011.
- _____. Participação democrática na Administração Pública mediada pela Internet. 2012. **Tese de Doutorado**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ABREU, J. C. A.; PINHO, J. A. G. Sentidos e significados da participação democrática através da internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n. 4, p. 821-846, 2014.
- ANGELIN, S. F. N.; DE MEZA, M. L. F. G. Os desafios da administração pública para a inserção das cidades na sociedade da informação. PRACS: **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 8, n. 2, p. 209-228, 2016.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- _____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-46, 2002.
- _____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 13-60, 2003.
- BALBE, R. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, 2010.
- BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, p. 105- 124, 2010.
- BODART, Cristiano das Neves. Orçamento Participativo: Limites, Riscos e Potencialidades. **Prelúdios**, Salvador, v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun. 2014.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Brasília**: MP, 2018. 56p.: il.
- CAPELLA, A. C. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. São Paulo: **UNESP**. 2005.
- CARDOSO, R. F. (2004). Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, 55(4), 31-44.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede, vol. 1. São Paulo: **Paz e Terra**, 1999.
- CORREIA, M. V. C. Que Controle Social? Os Conselhos de Saúde como Instrumento. Rio de Janeiro: **Editora Fiocruz**. 2000.
- COSTA, F. L. F.; MEDEIROS, J. P. A governança eletrônica inserida no orçamento participativo virtual. EmpíricaBR - **Revista Brasileira de Gestão, Negócio e**

Tecnologia da Informação, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 2-22, set. 2016. ISSN 2447-178X. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpiricaBR/article/view/4253>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

CUNHA, Bárbara. Secretaria de Planejamento inicia reestruturação do orçamento participativo em VR. **Revista Por Aqui**, Volta Redonda, 2017. Disponível em: <<http://www.revistaporaqui.com.br/Noticia/Index/secretaria-de-planejamento-inicia-reestrutura>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

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

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. (2009). O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, 43(1), 23-48.

FERREIRA, D. E. S. Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. **Tese (Doutorado em Ciência Política)**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO CEPERJ. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP). Histórico das Regiões de Governo. **Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em: 21 de junho de 2018.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: **Atlas**, 2002

JOBIM FILHO, P. A revolução da informática chega à administração. **Revista do Serviço Público**, 1985.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez 2014.

MEIRELLES JUNIOR, J. C. Participação cidadã na formulação do Orçamento Participativo no Município de Volta Redonda. **Profiap**, 2016.

MINAYO, M. C. de L. (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21. Ed. Petrópolis: **Vozes**, 2002.

NOGUEIRA, J. A. S. C. Governo Eletrônico. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Org). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: **EdUEMG**, 2012. 242f.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 42, n. 3, p. 471-93, mai.-jun. 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 43, n. 6, 2009.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; de SOUZA MEIRELLES, F. (2018). O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, 52(4), 630-649.

RAMOS JÚNIOR, H.S.; ROVER, A.J. Democracia eletrônica na sociedade da informação. In: **Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa de Pós-graduação em Direito**, 16. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/aires_jose_rover.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez. 2002

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAMPAIO, R. C. E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. **Revista de Administração Pública (RAP)**, 50(6), 937-958. 2016.

_____. Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia. 363 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, B.S. Prefácio. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008

SOUZA, C. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, 15(4), 84-97.

TENÓRIO, F. G.; VILLELA, L. E.; DIAS, A. F.; GURJÃO, F. V., PORTO, E. C.; & VIANA, B. F. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. **Encontro de Administração Pública e Governança**, 2008.

TSE. (2016). Proposta de governo 2017-2020 Partido Verde. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Eleições Municipais 2016**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/RJ/59250/2/190000006381/proposta_governo1470681050074.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

VAZ, J. C. Desafios para a inclusão digital e a governança eletrônica. **Polis**. 11 abr. 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/vazgovca.html>. Acesso em: 03 jun. 2018.

VERGARA, S.C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: **Editora Atlas S.A.**, 1998.

VOLTA REDONDA. (2017). Comitê do Orçamento Participativo é eleito em Volta Redonda. Disponível em: < <http://www.voltaredonda.rj.gov.br/9-noticia-destaque/2917-comite-do-orcamento-participativo-e-eleito-em-volta-redonda>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. (2017) Etapas do Orçamento Participativo. Disponível em: < <http://www.voltaredonda.rj.gov.br/planejamento/mod/orcparticipativo/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Edital nº 01/2017. Edital de convocação para o I Fórum Municipal do Orçamento Participativo. **Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão**, Volta Redonda, 11 de julho de 2017.

_____. (2002) Orçamento Participativo Volta redonda. **Secretaria Municipal de Planejamento**. Disponível em: < <http://www.portalvr.com/servicos/smp/dcu/utilidades/participativo/arquivos/historia.pdf> > Acesso em 20 jun. 2018.

_____. (2018) REGIMENTO INTERNO DO COMITÊ DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE VOLTA REDONDA (2017/2018). Disponível em: <<https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial?authuser=0>> . Acesso em 29 ago. 2018.