

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

DISSERTAÇÃO

**Uma análise reflexiva do orçamento participativo digital (2017-2020)
do município de Volta Redonda e sua efetividade como ferramenta de
participação social**

Evandro Carlos Silva Luciano

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

**UMA ANÁLISE REFLEXIVA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
DIGITAL (2017-2020) DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA E SUA
EFETIVIDADE COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

EVANDRO CARLOS SILVA LUCIANO

Sob a orientação do Professor
Vinícius Ferreira Baptista

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ
Agosto de 2021

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L937a Luciano, Evandro Carlos Silva, 1971-
Uma análise reflexiva do orçamento participativo digital (2017-2020) do município de Volta Redonda e sua efetividade como ferramenta de participação social / Evandro Carlos Silva Luciano. - Engenheiro Paulo de Frontin-RJ, 2021.
295 f.

Orientador: Vinícius Ferreira Baptista.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2021.

1. Orçamento Participativo Digital. 2. Volta Redonda. 3. Participação Social. 4. Políticas Públicas. 5. Efetividade. I. Baptista, Vinícius Ferreira, 1987 , orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas III. Título.



TERMO Nº 936 / 2021 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.061561/2021-41

Seropédica-RJ, 27 de agosto de 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS

EVANDRO CARLOS SILVA LUCIANO

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 27/08/2021

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

VINICIUS FERREIRA BAPTISTA. Dr. UFRRJ
(Orientador, Presidente da Banca)

URÁ LOBATO MARTINS. Dr.^a Universidade Estácio de Sá

CRISTHIANE OLIVEIRA DA GRAÇA AMÂNCIO. Dr.^a Embrapa

(Assinado digitalmente em 29/08/2021 00:37)
VINICIUS FERREIRA BAPTISTA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptºAdP (12.28.01.00.00.00.06)
Matrícula: 2159036

(Assinado digitalmente em 13/09/2021 10:19)
CRISTHIANE OLIVEIRA DA GRAÇA AMÂNCIO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 020.506.354-35

(Assinado digitalmente em 29/08/2021 19:47)
URÁ LOBATO MARTINS
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 672.055.852-87

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que fizeram parte dessa caminhada, em especial A Deus, por conceder-me a vida e mais uma vitória.

Aos meus pais, Antônio e Hilda, que servem de esteio na minha vida, além de proporcionarem o carinho e a força para que eu nunca desista dos meus sonhos.

A minha esposa, Micheli, por ter desdobrado-se durante minhas ausências, tomando para si algumas das minhas responsabilidades, como também, ter ajudado-me a dar esse importante passo na minha vida, incentivando-me com força, coragem e estímulo para que eu continuasse o meu caminho sem olhar para trás, por mais difícil que ele fosse.

Ao meu filho, Enzo, mesmo ainda pequenino, soube esperar os momentos de intervalo ou descanso dos estudos do pai para compartilhar uma brincadeira, carinho ou atenção. O amor que eu tenho pelo meu filho, faz com que cada esforço, vale-se a pena.

Aos meus irmãos, Eliane, Emerson, Elon e Elaine, que também supriram minhas ausências em vários momentos e também sempre estiveram ao meu lado.

Ao meu orientador, Vinícius Ferreira Baptista, primeiramente agradeço a oportunidade que me concedeu em ser seu orientado, segundo pela sua confiança em mim durante todo esse processo de escrita, terceiro pela sua paciência, generosidade, incentivo, compreensão e todos os adjetivos que extrapolam a responsabilidade de uma orientação. Por último, expressei minha mais profunda gratidão, meu respeito e minha amizade.

A secretária administrativa do PPGDT, Monique Nunes, que sempre se colocou à disposição em atender minhas demandas acadêmicas e burocráticas, além de não se refutar em ouvir nossos lamentos, sendo sempre presente e colocando palavras de incentivos para nós mestrandos.

Aos meus amigos, aos colegas de trabalho, que em momentos diferentes, em meio às nossas lutas diárias, por várias vezes pudemos compartilhar nossos projetos de um mundo melhor.

A todos os colegas discentes e aos docentes do PPGDT, que em muito contribuíram para meu aprendizado, já que se dispuseram a compartilhar seus conhecimentos.

A membros do COP-OPVR e da SEPLAG-PMVR que compartilharam dados, informações, experiências e colocaram-se à disposição em ajudar-me durante a pesquisa, em especial, gostaria de agradecer ao Marcos Vinícius, Alexandre Clayton e Deylor Martiniano.

A UFRRJ, através do Programa de Qualificação Institucional (PQI) oportunizou minha qualificação em um curso de Pós-graduação.

As Professoras Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio da Embrapa e Urá Lobato Martins da Unesa, que gentilmente aceitaram nosso convite e se dispuseram a participar da Banca de Defesa.

Ao Docente Marcelo Carolino da Rosa pela contribuição quanto a revisão textual em partes específicas da dissertação.

A todos os Entrevistados que aceitaram o convite para participar dessa pesquisa, seja pela disponibilidade do tempo doado, como também pelo compartilhamento de suas opiniões, percepções e conhecimento do processo do OP-VR.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"

"This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

RESUMO

LUCIANO, Evandro Carlos Silva. **Uma análise reflexiva do orçamento participativo digital (2017-2020) do município de Volta Redonda e sua efetividade como ferramenta de participação social.** 2021. 294 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

A Administração Pública é responsável por gerir os recursos públicos e, por meio do orçamento, busca aumentar a eficiência, transparência e governança. Por outro lado, o cidadão que, por meio da cidadania, procura ser parte do processo decisório sobre políticas públicas. Assim, surge o Orçamento Participativo como um instrumento governamental de inovação democrática e de inserção da participação social, no qual a efetividade contribui para o fortalecimento da democracia, da governança e do empoderamento. Questões essas que foram norteadas nesta presente dissertação, tendo como estudo o Orçamento Participativo do município de Volta Redonda, visto que a cidade possui um histórico de mobilização popular. As desigualdades sociais e a descreditação nos sistemas democráticos de participação são presentes em muitas cidades, assim objetivou-se com este trabalho analisar esse modelo híbrido, implantado a partir de 2017, principalmente a forma digital de votação, e qual a principal contribuição efetiva dessa ferramenta na participação social. Para tanto, procedemos uma abordagem qualitativa, utilizando como métodos: análise documental, revisão bibliográfica, entrevista semiestruturada e observação direta. Nossos resultados de pesquisa, a partir da compreensão do modelo híbrido do OP-VR, destacando o OPD-VR, apontaram que essa ferramenta digital, utilizada como mecanismo de inserção social, mas criando formas instrumentais de participação e de individualismo, como o voto, não produziu resultados efetivos para aqueles que costumam estar à margem da política pelos meios convencionais. Portanto pudemos concluir que as contribuições do OPD-VR para a efetividade da participação social no município de Volta Redonda, nas suas relações com o desenvolvimento local e resolução de problemas públicos indicados, não foram efetivas conforme propostas pela Administração Municipal.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, desigualdade social; participação social.

ABSTRACT

LUCIANO, Evandro Carlos Silva. **A reflective analysis of the participatory digital budget (2017-2020) of the municipality of Volta Redonda and its effectiveness as a tool for social participation.** 2021. (294 pages) p. Dissertation (Master in Territorial Development and Public Policy). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

The Public Administration is responsible for managing public resources and, through the budget, for increasing efficiency, transparency and governance. On the other hand, the citizen who, through citizenship, seeks to be part of the decision-making process on public policies. Thus, the Participatory Budget emerges as a governmental instrument for democratic innovation and insertion of social participation; it does not qualify its effectiveness for strengthening democracy, governance and empowerment. These questions were guided in this present dissertation, having as a study the Participatory Budget of the municipality of Volta Redonda, since the city has a history of popular mobilization. Social inequalities and discredit in democratic systems of participation are present in many cities, so the objective of this work was to analyze this hybrid model, implemented from 2017, mainly in the form of digital voting, and what is the main participation of this tool in social participation. Therefore, we proceeded with a qualitative approach, using the following methods: document analysis, literature review, semi-structured interview and direct observation. Our research results, based on the understanding of the hybrid model of the OP-VR, highlighting the OPD-VR, pointed out that this digital tool, using it as a mechanism for social inclusion, but creating forms of instruments for participation and individualism, such as voting, has not produced effective results for those who are usually on the sidelines of politics through conventional means. Therefore, we were able to conclude that the contributions of the OPD-VR to the effectiveness of social participation in the municipality of Volta Redonda, in its relations with local development and public problems indicated, were not effective as proposed by the municipal administration.

Keywords: Participatory Budget, social inequality; social participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – INDICADORES E SEUS RESPECTIVOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO	66
Quadro 2 – CATEGORIA ‘PARTICIPAÇÃO’	75
Quadro 3 – CATEGORIA ‘REPRESENTAÇÃO’	76
Quadro 4 – CATEGORIA ‘CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA’	76
Quadro 5 – CATEGORIA ‘DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS’	76
Quadro 6 – QUADRO SINÓTICO DE PARTICIPAÇÃO.....	129
Quadro 7 – QUADRO SINÓTICO DA REPRESENTAÇÃO	152
Quadro 8 – QUADRO SINÓTICO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA	165
Quadro 9 – QUADRO SINÓTICO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS	180
Quadro 10 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘PARTICIPAÇÃO’	181
Quadro 11 - RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘REPRESENTAÇÃO’	183
Quadro 12 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA’	185
Quadro 13 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS’	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - OP-VR – Ano/Participações.....	80
Tabela 2 - Representação/Setor	135
Tabela 3 - Recursos externos de Emendas Parlamentares	167
Tabela 4 - Demandas aprovadas OP-VR/Valor	170
Tabela 5 - Distribuição de recursos IQVU/Setor	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BH – Belo Horizonte

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CMVR – Câmara Municipal de Volta Redonda

COP – Comitê do Orçamento Participativo

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

FAM-VR – Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda

IP – Instituição Participativa

IPPU – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano

IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NTIC – Nova Tecnologia de Informação e Comunicação

OP- Orçamento Participativo

OPD BH – Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte

OPD-VR – Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda

OPR – Orçamento Participativo de Recife

OP-VR – Orçamento Participativo de Volta Redonda

PEM – Plano Estratégico Municipal

PMVR – Prefeitura Municipal de Volta Redonda

PPA – Plano Plurianual

RI – Regimento Interno

SEPLAG – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão

SMAC – Secretaria Municipal de Ação Comunitária

SMEL – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer

SMI – Secretaria Municipal de Infraestrutura

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

UP – Unidade de Planejamento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	18
1.1 Justificativa do estudo.....	18
1.2 Objetivos.....	22
1.3 Hipóteses e questões norteadoras.....	23
1.4 Contribuição do estudo	25
2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO.....	26
2.1 Participação.....	26
2.2 Desigualdade.....	34
2.3 Instrumentos de Planejamento Governamental	47
2.3.1 PPA, LDO, LOA	50
2.3.2 Plano Plurianual (PPA)	52
2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	54
2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)	55
3 APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	60
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE VOLTA REDONDA.....	64
5 METODOLOGIA	71
6 COMPREENDENDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE VOLTA REDONDA	79
6.1 Participação.....	79
6.1.1 Participação Política.....	79
6.1.2 Deliberação.....	96
6.1.3 Potencialidades e limites do OPD	110
6.2 Representação	134
6.2.1 Ideia de complementaridade entre participação e representação.....	134
6.2.2 Mandato, autorização e independência.....	145
6.3 Controle Social e Transparência	153
6.4 Distribuição de Recursos	166
Considerações finais	187

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS.....	214
APÊNDICE B - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA	215
ANEXO A - PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA UFRRJ	294

INTRODUÇÃO

A redemocratização do Brasil, advinda com a Constituição Federal de 1988, oportunizou a criação de mecanismos institucionais participativos, como o OP, abrindo espaços para a prática da democracia participativa, capazes de incluir os cidadãos na dinâmica de definição, discussão, formulação e controle de políticas públicas. Por meio de Instituições Participativas, como o OP, podem ser estabelecidas novas articulações entre sociedade civil e Estado, capazes de promover inclusão política e a promoção da justiça social (SANTOS E AVRITZER, 2002; MENDES, 2007; LÜCHMANN, 2014).

Diante de crises de legitimidade quanto aos tradicionais mecanismos de representação política (MENDES, 2007), especificamente quanto às crises referentes ao papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos, de disputas por grupos hegemônicos pela legitimação de seu poder (GRAMSCI, 1971; CARNOY, 1988), dentre outros aspectos, há de se considerar a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas, em especial, as políticas locais, tendo em vista que essas são diretamente percebidas pelos cidadãos, buscando, assim, soluções conjuntas à melhor estratégia de desenvolvimento local.

Por outro lado, poderemos ter iniciativas governamentais que buscam à reforma do Estado e sua modernização, com propostas de eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública, visando prestar serviços públicos com qualidade para cidadãos-beneficiários e, por vezes, incluir a população neste processo. Porém, algumas dessas propostas criam expectativas de transformação do cenário político, mobilizando pessoas, gerando expectativas quanto ao controle social e transparência, criando novos mecanismos de inclusão.

Nesse ponto, em alguns casos, elas se configuram como políticas simbólicas, ou seja, servem apenas para criar ilusão para a população de que o processo de reforma é participativo e deliberativo, no entanto, ele serve apenas para legitimar o governo. Aqui, trata-se da dicotomia clássica vista em Pitkin (2006) e Urbinati (2006) entre mandato e independência, também vista em Rawls (1997) entre mecanismos processuais e de resultados de políticas.

Nesta lógica, na qual nem todos estão aptos a participar (ou de fato, não conseguem, tendo em vista processos e contextos sociais), constrói-se a percepção de que os indivíduos acreditam no voto como única forma de reconhecimento ou, notadamente, de participação efetiva na decisão governamental, como destacado por Pateman (1992). Especificamente, o esvaziamento da cidadania e da democracia substanciam o esvaziamento da política, que se condiciona a

projetos políticos de redução da capacidade de interferência popular na direção pública do governo.

A cidade de Volta Redonda é nosso *locus* de análise dessa construção participativa acerca da tomada de decisão governamental e de realocação de recursos públicos para fins de desenvolvimento territorial. O município possui um histórico de associativismo e mobilização popular, que é uma das características necessárias para a existência do Orçamento Participativo¹ (AVRITZER, 2003). Iniciou essa inovação democrática a partir da década de 1990, sendo implantado o Orçamento Participativo de Volta Redonda² (OP-VR) em 1994, sendo assim, parece-nos que a cidade possui uma outra característica necessária que é a vontade política (AVRITZER, 2003).

O OP-VR passou por uma reestruturação e reconfiguração metodológica em 2017, cujo desafio envolvia resgatar a confiança dos munícipes, fazendo com que o controle do OP retornasse para as mãos da população. Com a reestruturação do OP, em 2017 foi implantado o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) e teve como propósito ampliar a participação para além das assembleias realizadas nos bairros e disponibilizar uma ferramenta digital que se direciona àqueles que não dispõem de tempo aos encontros presenciais.

Neste contexto, o OPD-VR é nosso objeto de análise para uma construção reflexiva acerca de seus limites e possibilidades, logo retiramos como principais elementos analíticos:

1. A ideia de deliberação discursiva, onde analisaremos as formas de construção dos problemas relativos ao desenvolvimento e suas soluções, assim como o contexto construtivo das soluções;
2. O sentido participativo, em que verificaremos as esferas participativas em caráter público e aberto, ampliando a capacidade de articulação de cidadania ativa e direta por diferentes mecanismos (internet ou físico);
3. A base democrática deliberativa e participativa, ou seja, a conjugação dos itens anteriores cotejando as relações teóricas e práticas das estruturas institucionais, procedimentais e de intervenção do estado que sejam reflexo dessa base ampliada.

No presente trabalho, portanto, a conjugação da problemática do objeto foi a relação entre desigualdades e participação social, que busca demonstrar os impactos de uma sobre a outra, a

¹ A partir deste ponto, em termos conceituais, nos referiremos à Orçamento Participativo como OP e à Orçamento Participativo Digital como OPD.

² A partir deste ponto, em termos práticos, nos referiremos à Orçamento Participativo de Volta Redonda como OP-VR e à Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda como OPD-VR. No capítulo 3 desta dissertação destrincharemos a diferença entre ambos.

correlação entre dificuldades educacionais, tecnológicas, de renda, de tempo, de trabalho, de comunicação etc.

Desse modo, nos orçamentos participativos digitais, que utilizam essas novas tecnologias de informação, esses seriam suficientes para reverter a situação de quem detêm os fluxos e controle da informação? Em nosso objeto de estudo, as Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs) são utilizadas em uma das etapas. Ao analisarmos essa nova tecnologia de informação nesse mecanismo de participação social, pretendíamos confirmar se essas ferramentas tecnológicas utilizadas no OP-VR, que foram criadas com o objetivo de ampliar a participação e melhorar o controle social, são capazes de municiar os cidadãos com informações que servirão de base para o processo de discussão, deliberação e tomada de decisão. Além disso, como os obstáculos à participação -, por exemplo, a exclusão digital e as desigualdades sociais - são tratados nessas novas formas de inserção participativa por meio das TICs.

Evidencia-se que é preciso uma interconexão entre Estado, democracia e desenvolvimento (DINIZ, 2013). Nesse sentido, a perspectiva do OPD-VR (2017-2020) e sua efetividade como ferramenta de participação social foi analisada através de uma revisão bibliográfica dos tópicos: participação, desigualdade, instrumento de planejamento governamental e orçamento participativo. Posteriormente, confrontando dados sobre participação, realocação de recursos, medidas de resolução de problemas e acompanhamento das propostas aprovadas nos conselhos municipais.

A estrutura da dissertação segue em cinco capítulos. No primeiro, destacamos a problematização do objeto de pesquisa. No segundo, apresentamos o referencial teórico a partir de três frentes: participação e deliberação democrática, desigualdades sociais e seus impactos na participação e planejamento governamental orçamentário.

Sobre a participação e deliberação democrática, a reflexão estava voltada para o sentido mercadológico do voto, individualista, que diminui a importância coletiva de participação e principalmente a capacidade deliberativa coletiva. É o elemento crítico no processo deliberativo e o aspecto analítico que nos permitem entender esse desenho institucional que criou novas regras de participação através de um modelo híbrido no OP-VR, que implantou o OPD-VR como forma de ampliar a participação.

Não obstante, também devemos considerar as fragilidades institucionais e socioeconômicas que esse modelo deliberativo situado nas redes pode acarretar quando o desafio aponta para as disparidades tecnológicas. A questão das desigualdades sociais é

preponderante na conjuntura do déficit e o atraso tecnológico que incide sobre realidade brasileira.

Portanto devemos considerar os instrumentos criados no contexto dessa democracia liberal e analisar em que alcance esses são capazes de dispor, fomentar, potencializar e institucionalizar um caráter deliberativo e participativo que tenha como base conceitual e prática o indivíduo e a coletividade sem um deslegitimar ou rebaixar o outro. Por esse aspecto, justificamos o potencial analítico dos orçamentos participativos digitais em seu conceito, prática, alcance, disponibilidade e capacidade interventiva de modo a solucionar os problemas públicos apontados pelas pessoas nas formas discursivas de deliberação.

Ainda sobre isso, a reflexão estava na contribuição dos estudos de desigualdades e suas influências no aporte democrático, para nosso objeto de estudo, permite deslocar a atenção clássica da dimensão participação e representação do sentido formal para o material, ou seja, como essas dimensões são capazes de articular as pessoas a participarem dos processos políticos que se dizem participativos.

Em seguida, construímos argumentação técnica acerca de instrumentos relacionados ao planejamento governamental que tenham associação com o orçamento participativo digital. Assim, convém indicar aspectos gerais de planejamento em nível macro a fim de orientar entendimento acerca do alcance das decisões orçamentárias e seus impactos na vida dos cidadãos. Com efeito, o objetivo foi situar o planejamento governamental em suas implicações quando da participação social como elemento conceitual e prático.

No terceiro capítulo, situamos o contexto de Volta Redonda. O município vem promovendo a participação dos cidadãos no Plano Estratégico Municipal (2017-2037) e no Plano Diretor (Revisão 2018), além de ampliar a participação no Orçamento Participativo de forma digital e criar Fóruns de Orçamento Participativo, isso incorpora os atores no planejamento governamental e corrobora para a efetiva participação social, mas retomamos a discussão quanto à qualidade da participação e ao acesso a ela, já que políticas simbólicas costumam manipular a percepção coletiva ou dar-lhes um caráter de naturalidade.

No quarto capítulo, apontamos nossa base metodológica para análise do OPD-VR e do OP-VR.

No quinto e último capítulo, nosso objetivo foi análise reflexiva de como o OPD-VR se apresenta como aporte estratégico pelo município de Volta Redonda a fim de enfrentamento de problemas públicos e desenvolvimento. A partir do planejamento do PPA, LOA e LDO, ao passo em que cotejamos os conceitos já vistos de participação, democracia, inclusão e

desigualdade, pudemos situar o contexto de intervenção estatal. Paralelamente, pudemos observar como esta intervenção se orienta por preceitos deliberativos e colaborativos indicados, na teoria e na prática, pelas noções de OP. Não obstante, apresentamos as informações coletadas na pesquisa de campo, com a descrição e organização das informações, faremos a análise e demonstramos os resultados.

Com a reestruturação e uma nova metodologia do OP-VR, a partir de 2017, que implantou uma etapa digital (OPD-VR), em nossa compreensão, foi possível a observação das teorias democráticas dos teóricos clássicos a partir dos objetivos, propósitos e metas contemplados no campo teórico desse modelo híbrido, como por exemplo, o fortalecimento do controle social sobre as decisões públicas, a ampliação da participação, como forma de renovação da esfera pública e, conseqüentemente, buscar uma ruptura de uma cultura clientelista e patrimonialista, com desafio de resgatar a confiança dos munícipes. No entanto, no campo prático, ao criar uma etapa digital, de forma instrumental, como uma participação de forma individual e reduzindo a participação ao voto, sem criar mecanismos deliberativos online, ao nosso entendimento, se aproximaram dos apontamentos dos teóricos contemporâneos, sob uma perspectiva schumpeteriana de deliberação de questões públicas, ou seja, por parte dos representantes do povo, participação em minoria nos espaços de deliberação institucionalizados.

Sendo assim, ao utilizarem uma ferramenta digital (OPD-VR), de forma instrumental e ainda não produzindo resultados efetivos para aqueles que costumam estar à margem da política pelos meios convencionais, pudemos concluir que as contribuições do OPD-VR para a efetividade da participação social no município de Volta Redonda nas suas relações com o desenvolvimento local e resolução de problemas públicos indicados não foram tão efetivas conforme propostas pela Administração Municipal.

1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

A presente dissertação tem como tema a noção de política de participação democrática via instrumentos de orçamentos participativos. Assim, nosso objeto de pesquisa compreendeu o Orçamento Participativo Digital no município de Volta Redonda e suas relações com o desenvolvimento no período de 2017 a 2020.

Seguindo o raciocínio de alguns autores, como Faria e Ribeiro (2011), que apontam que os desenhos institucionais não são neutros, nosso problema de pesquisa destacou: quais as principais contribuições do OPD-VR para a efetividade da participação social no município de Volta Redonda nas suas relações com o desenvolvimento local e a resolução de problemas públicos indicados?

Assim, pretendíamos pesquisar de que forma o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) construiu participação e envolvimento social considerando as questões de desenvolvimento e problemas sociais durante o período de 2017-2020.

Para enriquecer a pergunta de pesquisa levantada, dispúnhamos das seguintes indagações específicas:

1. O modelo híbrido do OP-VR conseguiu motivar a participação, bem como ampliá-la?
2. Quais as áreas prioritárias do OP-VR e como se deu sua construção participativa?
3. As desigualdades sociais diminuíram ou foram enfrentadas com essa nova metodologia que implantou o IQVU para destinar os recursos nos bairros de Volta Redonda de forma a melhorar a equidade e a justiça social?
4. Foi desenvolvido o fortalecimento dos mecanismos de controle social, transparência e governança digital?
5. Ocorreram transformação social, empoderamento e fortalecimento da democracia participativa direta aos cidadãos dentro do OP?
6. Quais as interpretações de democracia deliberativa, participação social e desigualdades compreendidas pelo comitê de orçamento participativo de Volta Redonda e como seus procedimentos formais e informais se desenvolveram?

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A cidade de Volta Redonda, conhecida como Cidade do Aço, desde a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941 – durante o governo desenvolvimentista de

Vargas (1930/1945) – é o principal centro econômico da região, todavia a partir da privatização da companhia, em 1993, necessitou buscar novos caminhos a fim de manter/recuperar a sua capacidade econômica e sociopolítica (LIMA, 2013).

O município amadureceu com o histórico de mobilização e participação social entre as décadas de 70 a 90, teve uma intensa participação dos sindicatos, dos movimentos populares, das associações de moradores e da Igreja Católica. A igreja católica tinha participação nos movimentos populares de Volta Redonda, desde a década de 70, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que se inspiravam nos ideais da teologia da libertação e da educação popular, consolidando um espaço alternativo para mobilização política ao estimular a participação popular em várias partes do país (PAES DE PAULA, 2005). No entanto, após a derrota dos movimentos sociais no “Fórum de Debates sobre a Privatização da CSN” ocorreu um princípio de desmobilização desses movimentos (LIMA, 2010, p. 86).

Em termos de desigualdades sociais, Lima (2010) aponta que, desde de a fase de construção da CSN, existia um aprofundamento das relações de classes, considerando a existência de segregação de bairros e até clubes e conferindo a distinção entre engenheiros e operários.

Nesse sentido, Volta Redonda possui um histórico de associativismo e mobilização popular, que é uma das características necessárias para a existência do OP, de acordo com Avritzer (2003). Com a constituição cidadã de 1988, criaram-se novas formas de inserção da participação popular, como por exemplo o OP da cidade de Porto Alegre/RS, em 1989, que foi replicado por outras cidades. Em Volta Redonda esta inovação democrática ocorreu a partir da década de 1990 e o OP-VR foi implantado em 1994, possibilitado, sobretudo, por uma outra característica necessária: a vontade política (AVRITZER, 2003).

Metodologicamente, este trabalho se propôs a delinear outras duas características pertinentes: o desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Essas são questões analisadas no decorrer da pesquisa e fazem parte do problema proposto, considerando como o OP é capaz de oferecer aos cidadãos uma oportunidade de envolvimento em questões de políticas públicas e desenvolvimento de princípios de justiça redistributiva. Esse fato corrobora para a diminuição das desigualdades, ou seja, equidade/justiça são fatores que poderiam criar credibilidade a essa inovação democrática (WAMPLER, 2003).

O governo do município, compreendido entre 2017-2020³, tinha como proposta para cidade de Volta Redonda, a aplicação de conceitos como, modernização, transparência, participação e combate à desigualdade urbana, tendo como *slogan* ‘Governo que Cumpre’, com o intuito da modernização da gestão e disponibilização de meios de controle social. Dessa forma, pudemos observar construções teórico/práticas sobre gestão participativa, modelos democráticos, políticas públicas de participação social e ampliação da capacidade democrática de realocação de recursos de tomada de decisão (obviamente em teoria).

Nesse contexto de reforma do Estado e da administração pública, a partir da modernização, da maior participação e do controle social pelos cidadãos, Paes de Paula (2005) afirma que isso vem ocorrendo nas últimas décadas no Brasil, com o processo de redemocratização do país, tendo como objetivo não só reformar o Estado, como também construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo receptivo às necessidades dos cidadãos, levando-se em consideração o interesse público e a maior eficiência na coordenação da economia e dos serviços públicos - como a própria autora ressalta: “depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços” (PAES DE PAULA, 2005, p.44).

Nesse sentido, há necessidade de considerar a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais, além de tornar uma resposta possível à crise do bem-estar, como também a possibilidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local (MILANI, 2008). É nessa seara que Bresser-Pereira (2008) considera o Estado como a instituição central das sociedades modernas e nas democracias contemporâneas e, também, o principal instrumento de ação coletiva da sociedade. No entanto, a aceitação da reforma da gestão pública, a qual fortaleceria o Estado, o aumento da legitimidade do regime democrático e a promoção do crescimento econômico não podem ser obtidos a partir do custo de mais desigualdade social⁴.

Um ponto que não deve ser negligenciado pela estratégia de implementação de reforma, seria o de não levar em conta o convencimento de dois setores relevantes: os funcionários públicos e a população. Enquanto os primeiros são sempre atingidos em cheio pelas reformas; no segundo, há necessidade de ser convencida da necessidade das reformas, sendo assim, o não

³ Sob a titularidade de Elderson Ferreira da Silva (Samuca Silva) – Partido Verde (PV).

⁴ Aqui, podemos criticar a dimensão dos direitos em John Rawls (1997), que assume a possibilidade de aumento da desigualdade caso isto reverbera no acesso à sociedade como um todo. Contudo, como isto não acontece na prática, entendemos que tal analogia ainda precise de mais estudos.

convencimento de ambos setores, pode levar a resistências à implementação dessas (ABRUCIO, 2006).

Por fim, ao tratar de reformas da administração pública, Secchi (2009) destaca que elas podem transformar-se facilmente em políticas simbólicas, ou seja, pode ocorrer, por parte de políticos e burocratas, a manipulação do desempenho do governo, nesse caso, afetando a percepção do público quanto ao seu real desempenho. Nesse mesmo sentido, Lustosa (2007) acrescenta que são necessárias condições políticas para implementar reformas do Estado brasileiro, que tenham por objetivo a sua democratização e modernização, que quase sempre não há estas condições.

Um trabalho da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão de Volta Redonda (SEPLAG-VR)⁵, em 2018, encaminhado para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro⁶, aponta que o OP-VR passou por uma reestruturação e também uma nova metodologia em 2017, cujo desafio era resgatar a confiança dos munícipes, fazendo com que o controle do OP retornasse para as mãos da população, conforme nascera da década de 1990. Criou-se um Grupo de Trabalho, por meio do Decreto Municipal 14.351/2017, que tinha como objetivo estudar, junto às lideranças comunitárias, uma nova metodologia para o OP. Foi feito um mapeamento dos procedimentos adotados para a execução do OP no município e o intuito era a melhoria de cada parte do processo, tendo dois pontos principais, um em relação à transparência e o outro aos critérios de distribuição de recursos, que se basearam na utilização do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU).

O processo de reestruturação do OP contou com uma importante inovação no campo da governança digital, em 2017 quando foi implantado o OPD-VR e teve como propósito: ampliar a participação para além das assembleias realizadas nos bairros e disponibilizar uma ferramenta digital que se direciona àqueles que não dispõem de tempo para participarem dos encontros presenciais (SEPLAG-VR, 2018).

Desde 2017, o formato do OP-VR é um modelo híbrido⁷, de forma presencial com suas assembleias nos bairros/setores as quais, por deliberações, são elencadas as demandas. Já a votação dessas é unicamente por meio digital.

Para compreensão do modelo híbrido do OP-VR, é possível observar as teorias democráticas participativas, tanto sob o ponto de vista dos teóricos clássicos, que destacam o

⁵ A partir deste ponto, nos referiremos à Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão de Volta Redonda como SEPLAG-VR.

⁶ Verificar em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/82709826/Relato%206.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2019.

⁷ Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em :07/08/2019

aprendizado democrático, controle sobre as decisões públicas e a participação como forma de estabelecimento e manutenção do Estado Democrático, como dos contemporâneos, que se pautam na teoria schumpeteriana em que a participação em sua minoria é apenas para dar legitimidade ao sistema vigente, mantendo-se o *status quo* da classe hegemônica.

Nesse sentido, apoiado nos entendimentos de autores como Pateman (1992), Offe (1984), Souza (2003), Bourdieu (2004), Evans (2009), entre outros, entendemos ainda no século XXI persiste a ideia da democracia liberal capitalista, permeando-se pelo que os autores destacam como lógica mercadológica. Nessa lógica, a qual nem todos estão aptos a participar, constrói-se a percepção de que os indivíduos acreditem no voto como única forma de reconhecimento. Com isso, temos o desenvolvimento de um esvaziamento político, uma deslegitimação e desacreditação do sistema.

Esse sentido mercadológico do voto, individualista, que diminui a importância coletiva de participação e principalmente a capacidade deliberativa coletiva, é o elemento crítico no processo deliberativo e no aspecto analítico que nos permite entender esse desenho institucional que criou novas regras de participação através de um modelo híbrido no OP-VR, o qual implantou o OPD-VR como forma de ampliar a participação. No entanto, as demandas decididas na forma presencial só puderam ser votadas no modelo digital, assim, a transformação social que se almejava através dessa inovação democrática correu o risco de estar reduzida ao voto e contribuir para o esvaziamento político.

Então, este estudo se justifica por considerar que o OPD-VR se pauta por elementos participativos e democráticos, organizando transparência, inclusão social e diversidade de interessados em seu processo colaborativo. Esse se orienta na perspectiva plural, aberta e ampliada de compreensão de diferentes contextos e soluções, considerando as múltiplas dimensões das necessidades públicas e a multifacetada percepção de problemas. Não obstante, o OPD-VR constrói direcionamento de recursos e suscita elementos teóricos e práticos no âmbito do desenvolvimento e de políticas públicas relevantes à discussão acadêmica.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo foi analisar de que forma o orçamento participativo digital de Volta Redonda construiu a participação e o envolvimento social considerando as questões de desenvolvimento e problemas públicos durante o período de 2017-2020.

Ao mesmo tempo, cotejamos se durante o período de 2017-2020 (parte), existiu uma ampliação de participação e um aumento de transparência nas informações, já que o novo

modelo híbrido do OP-VR implantado a partir de 2017 teve entre suas metas: a ampliação da participação; a transparência; o controle social e o resgate de sua credibilidade.

Como objetivos específicos:

1. Como se construíram as bases deliberativas, participativas e consensuais do orçamento participativo digital de Volta Redonda;
2. Investigação das políticas públicas, direcionamento de recursos e aplicação da tomada de decisão no âmbito do Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda;
3. Construção das categorias analíticas a partir de bases empíricas no âmbito do Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda para compreensão dos sentidos de sua aplicação;
4. Análise do orçamento participativo digital de Volta Redonda na construção participativa e no envolvimento social, considerando as questões de desenvolvimento e problemas sociais durante o período de 2017-2020.

1.3 HIPÓTESES E QUESTÕES NORTEADORAS

Nos últimos anos (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD Contínua TIC 2017 e 2018) o acesso às tecnologias de informação e comunicação teve um crescimento nos domicílios brasileiros⁸, com isso alguns governos buscam ampliar a participação através da democracia eletrônica, que no caso do OP-VR foi a partir de 2017 com o OPD-VR.

No entanto, essas mesmas pesquisas apresentaram dados sobre milhões de domicílios onde não houve utilização da Internet, no período de referência (2016-2017/2017-2018)⁹. Em

⁸ De acordo com informações da PNAD Contínua TIC 2017- pesquisa domiciliar do IBGE que investiga o acesso à internet e à televisão, o percentual de domicílios que utilizavam a Internet subiu de 69,3% em 2016 para 74,9% para 2017. Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais> (acesso em 29/11/2019). Já os dados da pesquisa PNAD Contínua TIC 2018 apontam que o percentual de domicílios que utilizavam a Internet subiu de 74,9% para 79,1%, de 2017 para 2018. Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27515-pnad-continua-tic-2018-internet-chega-a-79-1-dos-domicilios-do-pais>. Acesso em 26/09/2020.

⁹ De acordo com informações da PNAD Contínua TIC 2017- pesquisa domiciliar do IBGE que investiga o acesso à internet e à televisão, nos 17,7 milhões de domicílios onde houve utilização da Internet no período de referência da pesquisa, os motivos indicados pelos entrevistados foram: falta de interesse em acessar a Internet (34,9%), serviço de acesso à Internet era caro (28,7%), nenhum morador sabia usar a Internet (22,0%), serviço de acesso à Internet não estar disponível na área do domicílio (7,5%) e equipamento eletrônico para acessar a Internet ser caro (3,7%). Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais> (acesso em 29/11/2019). Já os dados da pesquisa PNAD Contínua TIC 2018 apontam que nos 14.991 milhões de domicílios do País em que não havia utilização da Internet, os três motivos que mais se destacaram (84,4%) foram: falta de interesse em acessar a Internet (34,7%), serviço de acesso à Internet era caro (25,4%) e nenhum morador sabia usar a Internet (24,3%). Em outros 7,5% das residências os moradores disseram que não havia disponibilidade de

ambos os períodos, os motivos mais destacados pelos entrevistados foram: falta de interesse em acessar à Internet, pois tanto o serviço, quanto os equipamentos de acesso à Internet eram caros; desconhecimento de moradores quanto ao uso dessa tecnologia digital e indisponibilidade de redes na área do seu domicílio.

Para Santos (2002), a democracia com aspectos de caráter eletrônico pode ser uma solução, no entanto, depende dos objetivos que se desejam alcançar. Ainda, segundo o mesmo autor, o voto via internet é uma forma mais individualista e menos intensa de participação. Então, conforme o entendimento de Avritzer (2002) sobre formas de ampliação da participação, que para este autor operam em ambientes individualistas e com uma maior dificuldade de alcance sobre a visão do bem comum, nossa pesquisa teve como critérios norteadores as seguintes bases:

1. Baixa participação social e esvaziamento político;
2. A exclusão e a desigualdade social;
3. Falta de credibilidade no sistema político e sistemas participativos;
4. A não paridade de participação;
5. O forte controle social de cima para baixo (*top down*) e baixo controle de baixo para cima (*bottom up*);
6. A cooptação de atores;
7. A frágil democracia participativa;
8. O individualismo do voto digital e o sentido mercadológico do voto;
9. Elementos deslegitimadores da participação e incentivadores de clientelismo;

Por hipótese, tínhamos que o OPD-VR foi implantado com o objetivo de ampliar a participação popular, assim como a capacidade deliberativa e colaborativa, sustentando o desenvolvimento discursivo da compreensão dos problemas sociais e desenvolvimento da cidade. Contudo, esse instrumento participativo não foi acompanhado de procedimentos e elementos incentivadores da participação direta, coletiva e discursiva na prática.

Para enriquecer a hipótese levantada, propusemos as seguintes indagações específicas:

1. O modelo híbrido do OP-VR conseguiu motivar a participação bem como ampliá-la?

rede na área do domicílio e 4,7% deram como justificativa o alto custo do equipamento eletrônico para conexão. Ver em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27515-pnad-continua-tic-2018-internet-chega-a-79-1-dos-domicilios-do-pais>. Acesso em 26/09/2020.

2. Quais foram as áreas prioritárias do OP-VR e como se deu a sua construção participativa?
3. As desigualdades sociais diminuíram ou foram enfrentadas com essa nova metodologia que implantou o IQVU para destinar os recursos nos bairros de Volta Redonda de forma a melhorar a equidade e a justiça social?
4. Foi desenvolvido o fortalecimento dos mecanismos de controle social, transparência e governança digital?
5. Ocorreu transformação social, empoderamento e fortalecimento da democracia participativa direta aos cidadãos dentro do OP?
6. Quais as interpretações de democracia deliberativa, participação social e desigualdades compreendidas pelo comitê de orçamento participativo de Volta Redonda e como seus procedimentos formais e informais se desenvolveram?

1.4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO

A qualificação do profissional em planejamento territorial e políticas públicas contribuirá para o desenvolvimento profissional do servidor nas questões de ensino, pesquisa e extensão da nossa Universidade. Além disso, este estudo, cujo autor é um servidor público que atua na área de execução orçamentária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, teve como objeto o Orçamento Público (participativo), que se relaciona com o planejamento e execução de políticas públicas.

Acredita-se que essa contribuição do estudo ultrapassa o conhecimento profissional e irá expandir-se para uma melhoria da prestação de serviços para todos aqueles cidadãos que utilizam o serviço público de nossa Universidade. E todo conteúdo agregado contribuirá para formar um cidadão mais esclarecido, de forma mais ativa e com capacidade de transmitir conhecimento, pois ao pensarmos em desenvolvimento de pessoas e de país, este vem com um aprendizado, que só uma educação de qualidade pode oferecer.

2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

2.1 PARTICIPAÇÃO

Ao pensarmos sobre o conceito da democracia participativa, Carole Pateman (1992), apresenta em seus trabalhos um referencial teórico que serve de ponto de partida e um juízo contemporâneo sobre o tema. A autora proporciona um debate contemporâneo sobre os clássicos construindo pelo potencial da participação em uma teoria democrática viável.

Nesse sentido, a autora traz a compreensão dos teóricos clássicos sobre democracia participativa, como Rousseau, Mill e Cole, em que uma participação mais ativa do cidadão faria com que se aumentasse sua liberdade, tornando-o mais capacitado. Ao mesmo tempo impactaria em sua autonomia sobre as decisões políticas, ampliando o sentido de coletividade, integração e cooperação, abrangendo um aprendizado democrático, que para Cole e Mill, principalmente a nível local, é significativo, além de educativo e psicológico (PATEMAN, 1992).

Mill e Rousseau entendem que a participação é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado Democrático. Já Cole e Rousseau relacionam igualdade de poder político com igualdade econômica, para que aumente o primeiro, substancialmente o segundo deverá aumentar também. Já no contexto sobre participação democrática contemporânea, a autora traz referência de autores como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein que se apoiam na teoria schumpeteriana, com poucas discordâncias (PATEMAN, 1992).

Neste ponto, a autora procura fazer um confronto entre teorias que contrabalançam maior ou menor ênfase da capacidade ativa direta do indivíduo e seu potencial associativo desta derivação. A construção teórica de Pateman passa a desenvolver o potencial da ação do indivíduo na ordem coletiva e como estes resquícios são capazes de instituir um potencial direcionador em sentido social.

O sentido de democracia dado por Schumpeter (1943), é o de que esta é um método político, um tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, as quais terão indivíduos competindo pelo voto do povo. A participação dos cidadãos, em minoria, seria restrita ao voto e acompanhamento das decisões, estas por eleitos representantes. Sendo assim, há um esvaziamento da democracia, a participação não tem papel central, já que o voto apenas legitima a representação e, por fim, a deliberação de questões políticas essenciais, estarão a cargo dos representantes do povo.

Portanto, a democracia liberal se resume ao voto competitivo, cujo objetivo é a função dos cidadãos de apenas eleger quem os representa (SCHUMPETER, 1943). Após isso, não há

mais papel para o cidadão a não ser acompanhar as decisões observando a estabilidade do sistema – um aporte fiscalizador, regulador, como medida de freios e contrapesos dos efeitos das decisões políticas. Aqui temos esvaziamento da democracia, porque o “demos” é unicamente eleitoral e não consensual das questões políticas essenciais a serem deliberadas.

Discordando de Mill e Rousseau, Pateman (1992) relembra Robert Dahl, que entende que um aumento da participação poderia colocar em perigo esta estabilidade do sistema, o consenso exerceria um ‘treinamento social’, ou seja, como são construídos consensos pela coalizão e conversação de posicionamentos. Bentham e Mill veem participação como um dispositivo de proteção. Já Davis, faz uma crítica aos teóricos contemporâneos, para ele o ideal é a participação de todos, como forma de criar um “homem democrático racional, ativo e informado” (DAVIS, 1964, p. 39). Ao mesmo tempo, o autor considera este critério ideal como de difícil aplicação se considerarmos as estruturas usais apresentadas pelo aparelho democrático.

Entendendo que vivenciamos uma democracia liberal capitalista ao longo do século XXI, reportamos novamente a Pateman (1992), que traz um entendimento de participação neste sistema capitalista pela base mercadológica, ou seja, uma competição ao qual nem todos estão aptos a participar. Nesse contexto, há um esvaziamento do sentido político do voto e do sistema, tendo como consequência uma desacreditação do sistema, bem como, uma desvalorização opinativa e, principalmente, faz com que o indivíduo venha a acreditar que o voto é o único momento de reconhecimento, fazendo com que o pensar de forma individual e não venham perceber sobre a importância coletiva da participação.

Em relação a este esvaziamento político, Offe (1984), que é um crítico no âmbito deste sistema, faz referência a essa lógica estruturante que traz o esvaziamento não da política, mas da cidadania, que passaria a ser algo a adquirir para aqueles que se mostrassem capazes e aptos e, não algo intrínseco as pessoas e como algo formador. Na verdade, este sentido mercadológico, faz com que as pessoas pensem como consumidoras, adquirir, consumir, *status*, abrindo mão do ‘ser’ por um ‘ter’, ou seja, num sistema democrático liberal, a participação passa a ser condicionada ao mecanismo de aquisição da cidadania.

Especificamente, o esvaziamento da cidadania e da democracia substanciam o esvaziamento da política, que se condiciona a projetos políticos. Aqui poderíamos falar de qual política estaria sendo esvaziada. Provavelmente, a política do cotidiano, do dia-a-dia, em que percebemos os problemas e nos organizamos para discutir e providenciar ações, ao passo em que cobramos responsabilidade daqueles eleitos para que solucionem problemas. Logo, este

esvaziamento recai no obscurecimento da responsabilidade pública e uma conotação distante e fragilizada de cidadania.

Nesse mesmo sentido de cidadania como algo mercadológico, Jessé Souza (2003), acrescenta que haveria um rebaixamento intenso das pessoas; no caso da população brasileira, um grau de pauperização forte, um *habitus* precário como padrão, uma subcidadania. O *habitus* seria o padrão das relações sociais e posições no âmbito da ordem social, onde se dão as trocas simbólicas. Quando o *habitus* precário é o *habitus* padrão, isso aponta uma sociedade, cuja existência e representação se organiza pela precarização. Assim, um sistema democrático teria bases hierárquicas e fragilizadas que comporiam as estruturas e procedimentos, além das instâncias de tomada de decisão e representação, por uma noção de cidadania rebaixada.

Neste ponto vemos que a democracia se torna um mercado e, como um mercado, expõe suas mercadorias em prateleiras as quais são alvos daqueles em condições de pagamento. Isso torna, além do esvaziamento, torna a instrumentalidade da política democrática no seu mais alto grau de reificação, na qual se confunde democracia com um grande sistema de compras de cidadania, direitos e ação diretiva do Estado – e a questão que fica é: quem pode pagar pela Democracia? Mais: o que torna a representação um elemento democrático?

Para Pitkin (2006) ao relacionar deliberação com o voto, de forma apenas instrumental, os cidadãos legitimam seus representantes, estes adquirem novos direitos e poderes, já o representado, apenas obrigações. De certa forma, esses delegam sua liberdade política através de uma representação que atenderia seus interesses pessoais e subjetivos. Ao mesmo tempo, ao trazer este somatório de interesses particulares para um fórum central único, os conflitos podem estar presentes e uma representação significativa poderia tornar-se impossível. No entanto, a salvaguarda estaria no equilíbrio das forças. Este é o que Pitkin (2006) denomina como “paradigma da representação”.

Temos diante o seguinte contexto: uma representação não consegue tornar presentes os interesses coletivos que deveriam estar presentes, já que isto é algo inerente a ela. Então, pensadores têm sugerido uma participação democrática direta que proporcione uma alternativa de inserção dos cidadãos no poder público e, de certa forma, contrabalanceando as forças políticas, que ao longo dos anos tem excluídos aquelas pessoas dos benefícios da política, como também desencorajando a cidadania ativa (PITKIN, 2006).

Urbinati (2006) aponta que um contexto democrático não pode se resumir ao voto e aos mecanismos processuais de escolha de candidatos e posteriormente, de *accountability* na verificação de mandato. Para a autora, um sistema democrático representativo precisa se

conjugar em discursos, práticas e responsividade¹⁰, ou seja, para além da mera *accountability*, agregando mecanismos diretos de tomada de decisão, pela população, no governo. Isto construiria não apenas um sistema democrático de fato, mas um processo pedagógico e cívico de autonomia política. Qualquer processo fora disso, é tornar a democracia um sistema designatório e o cidadão um instrumento temporário de simples autorização e delegação, sem qualquer avanço democrático.

Com isso, este constante rebaixamento e desqualificação do indivíduo, uma ausência de reconhecimento, uma falta de paridade de participação, uma aceitação de precariedade como justa e merecida, contribuem para o que Jessé Souza chama de “*naturalização da desigualdade*” (SOUZA, 2003, p.188). Logo, em um sistema democrático liberal capitalista, o Estado, por meio de seus aparelhos ideológicos produz o consenso, em que a participação neste sistema tem um sentido mercadológico, podendo produzir um esvaziamento político, também no sentido das ideias, de uma deslegitimação ou a desacreditação.

Uma ruptura que transforme o sentido de participação democrática, pode vir com um entendimento sobre quem cria as regras, como ela se organiza, como fundamenta a hierarquização, como ela se mantém, a quem a interessa, qual o papel do indivíduo nesta participação, como ele reconhece o outro e a si mesmo neste processo, seu papel individual em uma coletividade, reconhecer que existem excluídos e não inferiorizá-los, isso são alguns pontos aos quais os indivíduos, como cidadãos, podem buscar, através de informação e conscientização.

Ao tratarmos sobre democracia participativa, precisamos entender como se dá esta participação no processo deliberativo democrático e como são percebidos os atores que irão participar. Neste sentido, há de se superar a ideia de apatia, desorganização e incapacidade dos cidadãos de intervir através do sistema político nos problemas que os concernem. Através de democracias mais participativas e, principalmente, deliberativas, a soberania popular pode insurgir seu poder comunicativo, relacionando-se com o administrativo, proporcionando uma forma mais robusta de prática democrática (HABERMAS, 1996; SAMPAIO *et al.*, 2010).

Para Sampaio *et al.* (2010, p. 448) o modelo deliberacionista proposto por Habermas teria como ponto chave “a troca de razões entre os agentes do jogo político, fomentada pela instauração de processos discursivos que tenham capacidade de reverberar sobre a estrutura estatal”. Neste sentido, as trocas discursivas, a argumentação, a busca de uma melhor

¹⁰ O termo *responsiveness* não tem tradução em português, portanto, adotamos o termo *responsividade*. Ao mesmo tempo, Urbinati (2006) dissocia *responsiveness* de *accountability*, sendo que a segunda é parte da primeira.

alternativa, irão em certa medida criar uma solidez das razões e uma melhor racionalidade das decisões (HABERMAS, 1996; SAMPAIO *et al.*, 2010).

A ideia deste princípio democrático é fugir das dimensões da racionalidade instrumental que orienta procedimentos em lógica de custo e benefício, além do utilitarismo latente da escolha das ações públicas. O propósito discursivo e deliberativo é o de colocar o agir da ação humana pelo contexto discursivo da esfera pública, ou seja, transformar o espaço público em aberto às capacidades discursivas e não pautadas pelo procedimentalismo da lógica burguesa formal da tomada de decisão pública por agentes representativos (HABERMAS, 2014).

O sentido é o de construir mecanismos conceituais e práticos de deliberação coletiva discursiva. Como veremos mais à frente, a ideia de mecanismos orçamentários participativos e, sobretudo, deliberativos discursivamente, se ancoram em práticas e contextos ampliados de agregação política, a exemplo de orçamentos participativos. Em sua concepção ideal, é uma perspectiva contrária às dimensões que negligenciam o papel que cidadãos tem na deliberação a partir de seu próprio conhecimento acerca da realidade local que é objeto de ação do Estado.

Autores como Dryzek e Davis (Dryzek, 2007; Davis, 2005, *apud*, Sampaio *et al.*, 2010) têm destacado a importância da democracia deliberativa como uma área mais ativa na teoria contemporânea, ao incluir a discussão em atividades políticas que tratam de práticas cotidianas, bem como, o uso de ferramentas digitais que possibilitam a deliberação pública online. Entende-se que a internet permitiria um maior número de pessoas a deliberar, não existindo limitações de tempo e espaço, mas ao mesmo tempo destacam que existem fragilidades quanto à efetividade dessa deliberação, pois pode refletir posicionamentos particulares que não são confrontados, nem sentido, a uma perda de qualidade da discussão por escassez de troca de razões.

Não obstante, também devemos considerar as fragilidades institucionais e socioeconômicas que este modelo deliberativo situado nas redes pode acarretar quando o desafio aponta para as disparidades tecnológicas. A questão das desigualdades sociais é preponderante na conjuntura do déficit e atraso tecnológico que incide a realidade brasileira.

Há um perigo do que Barros (2016) denomina de uso das desigualdades para legitimar ações diferentes que estruturam as hierarquias sociais. É fato que a dimensão continental brasileira é permeada por localidades distintas e de difícil acesso da população aos mecanismos deliberativos; aqui as redes poderiam ser mecanismos facilitar à tomada de decisão. Todavia, esta questão estrutural da falta de condições tecnológicas pode criar mecanismos segregam, por

entenderem que certas localidades não teriam infraestrutura e, portanto, não teriam como dispor estas pessoas de instrumentos deliberativos pela rede.

Em sociedades democráticas nas quais uma cultura majoritária, no exercício do poder político, consegue sobrepor sobre as minorias a sua forma política de representação, não lhes oportunizando uma efetiva igualdade de direito em função de sua origem cultural diversa, isso torna-se um problema. Em contraponto a isso, uma democracia deliberativa pauta-se na inclusão no sentido de abertura a todos, as discussões dando oportunidades de fundamentações iguais e acessíveis a todos e uma ordem justa, num sentido moral, quando satisfaz os interesses dos seus participantes, ou seja, uma transformação tanto de poder, de processos e da democracia em si (HABERMAS, 2002). Portanto, um aspecto que diferencia, analiticamente, é a esfera discursiva, sua abertura democrática e propositiva de deliberação das alternativas dispostas à mesa. Sobretudo, o que enfrenta, são as concepções hegemônicas sobre a democracia.

A hegemonia é quando uma classe dominada defende interesses de outra classe dominante como fosse sua em um contexto no qual a relação de dominação é sublimada. A disputa de classe não está só na economia, mas a dominação se dá principalmente no campo das ideias, tendo a classe dominante com apoio do Estado Liberal, este garante estas ideias através dos aparelhos ideológicos do Estado, fazendo com que esta hegemonia dominante se mantenha (GRAMSCI, 1971; CARNOY, 1988). E, neste íterim, os movimentos hegemônicos são confrontos com os contra-hegemônicos no campo da participação social. Só que estes movimentos também enfrentam disparidades na organização.

Seguindo essa linha de raciocínio, Bourdieu (2004) entende que as relações de poder em um espaço social e o poder simbólico é aquele invisível, não percebido pelos dominados e legitimado pelos dominantes. A apropriação das ideologias e da cultura são instrumentos de dominação e distinção de hierarquias nas relações sociais. Em certa medida, tais construções não são neutras, mas são construídas de forma que socialmente pareçam naturais e não exponham um caráter conflitivo, já que de alguma forma não serão todos atendidos, seja pela exclusão social ou falta de paridade de participação.

Para Evans (2009), o foco do neoliberalismo globalizado é preservar o controle monopolístico da criação intelectual, que restringiria as pessoas de articular-se na sua proteção social. Além disso, com base no que propunha Polanyi, haveria uma inferiorização cultural e a destruição dos modelos culturais de solidariedade e autoestima, ou seja, uma devastação social. O ideal kantiano de universalismo dá lugar ao individualismo mais tensionado do liberalismo,

cada qual a seu campo, dissociando o caráter solidário e social humano dentro de uma ordem social na qual ações alheias são mutuamente impactadas.

A lógica de Evans e Polanyi é alocar no indivíduo a responsabilização pela sua própria vida. Só que esta responsabilização entra na medida do mérito em que cada um é ciente de suas ações. Assim, a lógica neoliberal é que cada indivíduo solucione os problemas que crie, sem que o Estado tenha de intervir na incapacidade dos indivíduos em ter o rumo correto das suas próprias ações. De fato, trata-se da lógica da racionalidade instrumental que Habermas (2014) aponta como o que estrutura a democracia liberal capitalista e as instituições de tomada de decisão neste contexto.

Diante desse contexto exposto, o conceito de participação envolve o interesse por participar que, em suma, “(...) tem se generalizado nos últimos anos, no Brasil e no mundo todo, (...)” (BORDENAVE, 1994, p.07). A participação é inerente a natureza social do homem e algumas causas a favor da participação estão relacionadas ao descontentamento geral com as desigualdades econômicas-sociais, a marginalização do povo em assuntos que interessam a todos, mas são decididos por poucos (BORDENAVE, 1994).

A participação deve ser vista como algo vantajosa para que se alcance objetivos individuais e, ao mesmo tempo, tenha-se uma ampliação dos objetivos em prol da coletividade, além do crescimento da população quanto à questão de consciência crítica, fortalecimento de seu poder de reivindicação, fiscalização dos serviços públicos e descentralização das decisões, este um caminho para diminuir os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento (BORDENAVE, 1994).

Neste mesmo sentido, a participação é vista tanto para setores mais progressistas, quanto aos que não são muito favoráveis aos avanços desta pelas forças populares, como algo que oferece vantagens para ambos. A participação pode ter como objetivo de liberação e igualdade para uns, como a manutenção de uma situação de controle sobre muitos por alguns (BORDENAVE, 1994).

Déficits educativos, participação imposta ou concedida podem ser condicionamentos e obstruções para não participação (BORDENAVE, 1994). Para Demo (2009) aí está a maior virtude da educação, ser um instrumento de participação política, no entanto, estamos falando de educação de qualidade, não de quantidade, capaz de ter uma função de socialização, como condição necessária para desabrochar a cidadania.

Uma das características da educação de qualidade é a preparação de recursos humanos ao desenvolvimento de um país, no entanto, “a função insubstituível da educação é de ordem

política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo” (DEMO, 2009, p.52). E, conseqüentemente, do sujeito do desenvolvimento, conhecedor dos direitos e deveres.

Indo além, um desenvolvimento de consciências críticas, autoconhecimento e do grupo, no entanto, além do conhecimento teórico, existe a necessidade da prática de fato, a participação deixar de ser passiva a ativa e real, quando o processo se inicie na família, na escola, na comunidade, nas associações, nos partidos etc., enfim, de um processo micro ao macro participativo e principalmente fazer parte, tomar parte e ter parte, nas decisões e no controle (BORDENAVE, 1994).

O que observamos são disputas por diferentes grupos hegemônicos pela legitimação de seu poder, seja pelos mecanismos que fazem desmantelar o poder deliberativo de demandas populares ou criando mecanismos que fazem com que alguns não possam participar ou mesmo criando formas mecânicas de participação e de individualismo, como o voto, mesmo que a proposta seja uma ampliação da participação social, quantidade e qualidade podem estar em caminhos conflitantes na teoria democrática, assim uma desmotivação e desmobilização não contribuem para a efetividade de desenvolvimento de atores sociais.

Ao tratarmos sobre democracia participativa, precisamos entender como se dá esta participação no processo deliberativo democrático e como são percebidos os atores que irão participar. A falta de espaço para participação é um problema em si, mas também um ponto de partida, já que a tendência histórica é encontramos primeiro a dominação, já a participação, vem depois, se conquistada (DEMO, 2009).

Assim, as polarizações hierárquicas que se organizam numa sociedade, predominando a postura de cima para baixo (DEMO, 2009), ao qual uma classe dominante que é hegemônica capitalista e para manter este processo de dominação sobre os dominados, utiliza o Estado como intermediador deste processo (GRAMSCI, 1971; CARNOY, 1988). Logo, o planejamento participativo, quando implantado por alguns organismos oficiais, às vezes, pode ser apenas o exercício do projeto de direção-domação da classe dominante (BORDENAVE, 1994). Já, para os atuais problemas da política contemporânea, podem urgir entraves da democracia liberal no que concerne à participação direta da população na gestão de bens e serviços públicos (CAMPOS, 2011).

Em suma, uma ruptura que transforme o sentido de participação democrática, pode vir com um entendimento sobre quem cria as regras, como ela se organiza, como fundamenta a hierarquização, como ela se mantém, a quem a interessa, qual o papel do indivíduo nesta

participação, como ele reconhece o outro e a si mesmo neste processo, seu papel individual em uma coletividade, reconhecer que existem excluídos e não inferiorizá-los, isso são alguns pontos aos quais os indivíduos, como cidadãos, podem buscar, através de informação e conscientização.

Portanto, devemos considerar os instrumentos criados no contexto desta democracia liberal e analisar em que alcance estes são capazes de dispor, fomentar, potencializar e institucionalizar um caráter deliberativo e participativo que tenha como base conceitual e prática o indivíduo e a coletividade sem um deslegitimar ou rebaixar o outro. Por este aspecto, justificamos o potencial analítico dos orçamentos participativos digitais em seu conceito, prática, alcance, disponibilidade e capacidade interventiva de modo a solucionar os problemas públicos apontados pelas pessoas nas formas discursivas de deliberação.

Assim, para compreender o desenvolvimento e proposta reflexiva do Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda, retiramos como principais elementos analíticos: 1) a ideia de deliberação discursiva, onde analisaremos as formas de construção dos problemas relativos ao desenvolvimento e suas soluções, assim como o contexto construtivo das soluções; 2) o sentido participativo, em que verificaremos as esferas participativa em caráter público e aberto, ampliado à capacidade de articulação de cidadania ativa e direta por diferentes mecanismos (internet ou físico); 3) a base democrática deliberativa e participativa, ou seja a conjugação dos itens anteriores cotejando as relações teóricas e práticas, das estruturas institucionais, procedimentais e de intervenção do estado que sejam reflexo desta base ampliada.

2.2 DESIGUALDADE

As pessoas não são iguais e, no contexto das circunstâncias estruturais, históricas e sistêmicas a desigualdade é criada, mantida e recriada, estas tendências à diferenciação se configuram mais nítidas. Conceitualmente, “desigualdade” se distingue de “diferença”, pela primeira ser processo situacional, mutável, capaz de reversão (considerando que desigualdade aponta para estado social de inferioridade momentânea a partir de algum critério, a exemplo, renda, escolaridade, acesso a serviços públicos etc.); enquanto que a segunda aponta para contexto imutável, permanente, exemplificado por alguma característica da pessoa que a delimite e que não deveria ser passível de associação com inferioridade (a exemplo da cor) (BARROS, 2016).

As desigualdades também fazem parte da construção teórica do liberalismo, as quais seriam um reflexo de diferenças naturais de capacidade, no mesmo sentido, o elitismo procura dizer que devido a estas desigualdades naturais entre os seres humanos, as desigualdades sociais são insuperáveis (MIGUEL, 2016). Não obstante, as diferenças também são trabalhadas no contexto de manipulação que as associa como inferiores nas relações sociais, produzindo dimensão de desigualdade (BARROS, 2016).

Esta despreocupação com a desigualdade ou não a contextualização como um problema, tem como uma de suas bases a teoria de Joseph Schumpeter¹¹ e em outros teóricos elitistas da democracia. Na verdade, a desigualdade que está no pensamento desses teóricos é política, em sentido estrito, tanto “natural e inevitável quanto necessária e desejável” (SCHUMPETER, 1943, p.130). Essa desigualdade necessária, mas como algo inevitável das relações entre as pessoas, é compreendida assim pelo pensamento liberal (MIGUEL, 2016).

A igualdade política, que seria estruturar condições a todos de participar de uma disputa política, encontra descrença por parte do pensamento de Schumpeter, já que o mesmo desconfia na capacidade política da maioria, pela combinação entre uma compreensão da natureza humana e sobre o entendimento do sistema político, que seria uma preocupação distante e não rotineira da maioria de nós, ou seja, seria necessária uma qualificação política, que para o autor, são exclusivas de uns poucos. Além disso, o sistema político seria muito pouco permeável para à influência de pessoas comuns (MIGUEL, 2016).

Diante disso, para o pensamento schumpeteriano, seria insuficiente mudar as instituições, já que a causa da apatia política e da desinformação estão nos próprios indivíduos (MIGUEL, 2016). Assim, os menos capazes teriam sua participação vinculadas a manter a estabilidade do sistema político e o sentido da desigualdade se tornando critério legitimador, não obstante, sua participação seria limitada ao voto.

De outro lado, os participacionistas posicionam a participação como um remédio contra as desigualdades, pois espera-se que a participação tenha efeitos formativos, pedagógicos, educativos, com poder de integração e que ocorra um interesse das pessoas por questões que lhes dizem respeito, a nível local, já que afinidades e proximidades podem contribuir para o incentivo da participação e sustentação da mesma, bem como, um melhor controle (LAVALLE, 2016).

¹¹ Schumpeter é um dos críticos mais ferrenhos dos sistemas democráticos e considera um sistema imperfeito. Portanto, deve ser restrito ao voto e redução do potencial de interferência da população no governo, que não seja mediante voto.

A ênfase do participacionismo está no caráter efetivo da igualdade política e da autodeterminação, como forma de associar a participação com resultados substantivos, inclusive de igualação socioeconômica. Para isso, esta efetividade política não se esgota ao sentido formal, com um papel limitado da participação oportunizado por alguns governos com o intuito de manter o funcionamento regular da democracia e legitimador da representação. Portanto, busca-se uma participação com características substantivas, que possuam resultados efetivos, através de mecanismos e condições que possam dar estabilidade ao longo do tempo (LAVALLE, 2016).

Para Miguel (2016) a igualdade política, de forma única, não anula as desigualdades presentes na sociedade e, igualmente, trabalha num sentido de neutralizar as demandas que as desigualdades embasam. Ao passo que, o combate da desigualdade política mediante a participação, seria passível de materialização, desde que, o perfil da modalidade de participação a ser implantada estivesse nas condições dadas que residem na política e não na participação em si (LAVALLE, 2016).

A participação torna-se valiosa quando se associa à igualdade política e, como cidadãos politicamente iguais. Estes determinarão quanto às decisões coletivas que definem não só os termos da convivência, como também, os rumos da vida do corpo político ao qual pertencem. No entanto, não basta essa associação ocorra apenas no terreno dos princípios, é preciso que se configure no terreno da prática, pois sob influência das desigualdades no mundo, esta associação pode distorcer-se, espelhando tais desigualdades e, ainda, tornando-se veículo da reprodução destas (LAVALLE, 2016). Neste sentido, por mais que se multipliquem as oportunidades para a participação, tornando o parâmetro de igualdade ser simples, essa torna-se difícil de operar (WARREN, 2002 *apud* LAVALLE, 2016).

Na teoria política tradicional, vários autores fazem relação entre desigualdade, política e socioeconômica e participação na democracia (LAVALLE, 2016). Entender as diferentes desigualdades sociais e como que elas se expressam na esfera política não é suficiente buscando um único eixo explicativo, como a desigualdade política, já que riqueza, classe, gênero, raça e outras assimetrias criam complexos de desigualdades, estas diferentes desigualdades sociais que a democracia deve lidar e que se se manifestam nas arenas políticas, ou seja, precisa mais que uma igualdade política formal para ‘blindar’ esses espaços (MIGUEL, 2016).

No presente trabalho, portanto, a questão desenvolvida é a relação entre desigualdades e participação social, que buscam demonstrar os impactos de uma sobre a outra, a correlação entre dificuldades educacionais, tecnológica, de renda, de tempo, de trabalho, de comunicação,

de trabalho etc. Essas podem diminuir ou restringir a participação social, bem como o papel do Estado, já que “o estado produz comportamentos, institui categorias de agentes, dissemina práticas e contribui decisivamente para moldar o mundo social o qual se impõe” (MIGUEL, 2016, p.98).

Nesse sentido, o Estado tem mecanismos que acionam a redução das desigualdades e pode fazê-la através das decisões sobre o desenho das políticas, como por exemplo, decisões sobre o destino do gasto público (ARRETCHE, 2015). Na mesma linha de pensamento, uma segunda questão é: como as desigualdades se tornam elementos que caracterizam modos do Estado criar mecanismos deliberativos que afastam as pessoas da participação?

O entrelaçamento entre dominação econômica e política, advindas da existência do capitalismo como sistema global, são justificativas para a primazia da desigualdade de classes, ao qual o “poder econômico seria uma resposta à tendência à democratização da ação política” (MIGUEL, 2016, p.11). Os trabalhadores controlam uma parcela menor da riqueza, porém esta assimetria da diferença econômica é apenas uma e, não suficiente para explicar a menor possibilidade de influência política, como também, o treinamento social a qual os trabalhadores são submetidos, que se baseia na obediência de decisões tomada por outros, uma limitação de participação e inclusão efetiva no processo de discussão, que seria oposto àquele necessário à participação política (MIGUEL, 2016).

A narrativa marxista trata a desigualdade de classe como tema central, que está na raiz das transformações históricas essenciais, ao qual, a luta de classes, uma que explora e a outra que é explorada, ou seja, um conflito pela desigualdade, que conduziria à mudança histórica. Marxistas, como Engels afirmava que todas as desigualdades socialmente relevantes derivam da desigualdade de classes, mas para o marxismo do fim do século XX e começo do século XXI, essa desigualdade não seria a fonte de todas as desigualdades, porém é a mais determinante da estrutura social, ao passo que, quando por fatores econômicos e políticos fizessem as outras formas de desigualdades parecerem mais propícias a recuar, a diferença de classe, tende a ser mais resistente (MIGUEL, 2016).

Em estudos recentes sobre as trajetórias das desigualdades no Brasil, Marta Arretche demonstra o quanto as políticas e suas regras têm impacto sobre a pobreza e a desigualdade, mas segundo a autora “não devemos atribuir as mudanças em curso na estratificação social brasileira exclusivamente às políticas“ (ARRETCHE, 2015, p.428). Sendo assim, infere-se que o Estado tem um papel relevante na redução de desigualdades, seja através de políticas as quais as decisões e seus desenhos institucionais objetivem a uma redução de fato da desigualdade.

Ao trazermos esse contexto para nosso objeto de estudo, que é a cidade de Volta Redonda, antes da implantação (1941) da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), durante o governo desenvolvimentista de Vargas (1930/1945), mais precisamente durante a fase de construção, se configurava um aprofundamento das relações de classes, conforme aponta Lima (2010), visto como se considerava a existência de segregação de bairros e até clubes e conferindo a distinção entre engenheiros e operários. Em suma, uma empresa, que na época de sua fundação era estatal, legitimando as desigualdades de classes por uma decisão institucional, coadunando com o que os autores apontam sobre a relação entre desenhos políticos e desigualdade, isso com a legitimidade do Estado.

Para Biroli (2016) a expressão de hierarquias injustas e opressivas podem ter relação com desigualdades materiais e de classes, assim como seus efeitos na participação da sociedade. Na construção de políticas, há obstáculos ao reconhecimento do valor dos indivíduos, que nem a igualdade, concebida como universalidade é capaz de remover, já que existem vieses que colocam alguns deles - pela raça, etnia, nacionalidade - em posições desvantajosas.

Em boa parte das democracias contemporâneas podem ser notadas os efeitos da desigualdade material. O poder econômico se faz presente no campo político, seja por financiamentos de campanhas e outros mecanismos que possam determinar os processos decisórios e até o controle dos meios de comunicação, de forma, a influenciar a opinião pública (MIGUEL, 2016). Portanto, ao falarmos de desigualdades, podemos pensá-la sob diferentes matizes, que não apenas a financeira. Associar desigualdade à renda é elemento que impede a construção política e argumentativa de como contextos socioeconômicos e político-institucionais são elaborados para desenvolver processos de redução da capacidade democrática e participação popular.

Por longo tempo, assimetrias sobre desigualdade econômica e desigualdade de classe eram eixos da crítica quanto as limitações da democracia eleitoral, no entanto, nas últimas décadas, outras assimetrias ganharam destaque quanto a forma de produção de possibilidades de acesso aos diversos espaços sociais, entre elas a política. Existem outras dinâmicas de exclusão política, que não podem ser explicadas só pela exclusão de classe, além disso, relações entre a baixa permeabilidade das democracias e as relações de poder no cotidiano das sociedades, estas podem ser dar a partir dessas outras assimetrias (MIGUEL, 2016).

Para Mendonça (2016), com base nos pensamentos de Axel Honneth, faz uma relação entre desigualdades econômicas e dignidade humana, pois segundo o autor, a primeira é condenável quando é reproduzida de forma sistemática e profunda, não só porque criam a

distribuição injusta de recursos materiais, que não bastaria apenas a redistribuição, já que ela evidencia assimetrias morais entre indivíduos.

Neste aspecto, é preciso uma transformação das gramáticas morais que estruturam os mecanismos de distribuição, de tal forma, que nas sociedades contemporâneas, ocorra a realização da dignidade humana de fato, oportunizando a muitas pessoas a chance de serem humanas. Ao manter as formas naturalizadas certas desigualdades econômicas, o exercício igualitário da cidadania não poderá se concretizar, permanecendo normativamente ou com medidas paliativas, como por exemplo, a realocação de recursos que apenas “podem cobrir de verniz a sustentação de opressão” (MENDONÇA, 2016, p. 315).

Apesar disso, a redistribuição é abordada por vários autores em trabalhos sobre OP (AVRITZER, 2003), no qual este tem como característica uma tentativa de reversão das prioridades dos recursos públicos a nível local, que privilegia os setores mais carentes da população. Para Wampler (2003) o OP oferece aos cidadãos a esperança de justiça redistributiva, esta compõe uma das áreas de análise para avaliação do OP, mas sobressai que é necessário um estudo longitudinal para medir o impacto redistributivo. Já Marquetti (2003, p. 129-130) destacou que em trabalhos realizados na época, na sua maioria, tinham “pouca preocupação em substanciar empiricamente o efeito redistributivo do OP”.

Neste sentido, um dos resultados do OP é possuir efeitos redistributivos tanto na arrecadação, como nos gastos públicos, de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos mais pobres, ou seja, através da inversão de prioridades, a qual os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos privilegiariam as regiões mais carentes das cidades (MARQUETTI; CAMPOS, 2008). Sendo assim, uma democracia participativa que possui um caráter redistributivo deve propor um debate e decisão dos gastos públicos por meio de um processo democrático, a qual os beneficiários seriam a maioria da população, que são formados pelos setores de menor renda.

No entanto, uma questão fundamental é se as experiências de democracia participativa são capazes de atrair para o processo setores sociais que são afetados pelas desigualdades existentes, que estes tenham a capacidade de influenciar a agenda pública e de se fazer ouvir, caso contrário, a participação efetiva poderá manter-se naqueles setores sociais ou grupos que tradicionalmente beneficiados pelo poder econômico e político, a reprodução das condições de desigualdades permanecerão como estão (MARQUETTI; CAMPOS, 2008). Sendo assim, uma das possibilidades no modo de como reduzir as desigualdades que caracterizam o Brasil, estaria numa maior participação política daqueles setores sociais organizados da população pobre,

possibilitando uma melhor distribuição do poder político, de forma a associar os interesses das classes subordinadas ao funcionamento do Estado.

A sub-representação e a sobrerrepresentação dos grupos sociais na esfera pública, bem como, a possibilidade de incidirem na definição de leis e na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas fazem parte de um consenso razoavelmente estabelecido na teoria democrática tradicional, a qual diagnosticou empiricamente a relação entre desigualdade – política e socioeconômica – e participação na democracia (LAVALLE, 2016). E, neste ponto, voltamos ao paradigma da representação de Hannah Pitkin.

Essa relação pode se manter tão presente, de forma, a manter o status quo, moldar o acesso à representação política, inibir a participação política por atributos adscritivos – raça, gênero e classe, criando vieses de seletividade de participação, a qual grupos sociais com baixa participação e sub-representados tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados, que de forma organizada, recebem os benefícios da sobrerrepresentação, operam num círculo virtuoso. A desigualdade econômica causa desigualdade política, então a participação é valiosa no sentido da igualdade política, que na prática, possa fazer com que aqueles que ocupem posições socioeconômicas desfavoráveis, sejam politicamente iguais e possam exercer o poder da autodeterminação (LAVALLE, 2016).

A atividade política requer igualdade de oportunidades, mas esta coexiste com desigualdades no uso de tais oportunidades, sendo assim, o papel do Estado seria de interventor, de modo a criar maiores oportunidades para participação, que esta intervenção estabeleça tetos e pisos para a atividade política e, não propostas de intervenção tímidas, ineficazes, que sejam apenas respostas ao plano descritivo ou explicativo (LAVALLE, 2016).

Diante disso, cabe discutir se os instrumentos democráticos de participação criados pelo Estado são capazes de multiplicar as oportunidades para a participação, tornar a igualdade como parâmetro e conseguir que ela seja operacionalizada, que para Warren (2002 *apud* LAVALLE, 2016) seria difícil.

Porém, cabe lembrar que nas arenas públicas e não na esfera privada, que vigoraria a igualdade convencional entre todos os cidadãos, pois a segunda sempre foi o espaço de florescimento das desigualdades (MIGUEL, 2016). Sendo assim, aqueles que criam os espaços de participação buscam a multiplicação de oportunidades ou apenas legitimar as desigualdades, já que a igualdade não se opera na prática, além disso, conforme críticas desenvolvidas pelo marxismo, é criar maneiras de controle dos mecanismos de difusão ideológica, a qual se

promove a acomodação, o conformismo por parte daqueles que mais são afetados pela desigualdade (MIGUEL, 2016).

Ao tratarmos sobre mecanismos de difusão ideológica e buscando os apontamentos de Pateman (1992) a partir da compreensão dos teóricos clássicos da democracia participativa, como Mill, o governo atua na mente humana, já que possui uma grande influência na promoção do avanço geral da comunidade, isto para ele, pode ser um critério para julgar as instituições, ou seja, o avanço em intelecto está acontecendo em virtudes, em práticas e eficiência.

Os mesmos espaços criados ou reformados para a participação podem servir para promover o conformismo, mas também promover um avanço geral da comunidade, que pode ser desenvolvido pelo potencial da participação, como discorre Pateman (1992) em seus trabalhos e, principalmente pelo caráter educativo da participação, de forma ampla, como potencializador de ações individuais na ordem coletiva e como direcionador em sentido social.

No entanto, o caráter educativo da participação é uma função desenvolvida nos que já fazem parte da inclusão política, todavia, segundo Arretche (2015, p. 11) “há uma estreita relação entre escolaridade e participação política”. Então infere-se que as desigualdades educacionais são problemas que limitam a inclusão política das pessoas, nesse sentido, o combate à desigualdade tem a educação como prioritária (KIRSCHBAUM, 2015).

Além disso, como cita Machado e Marques (2016, p. 403) “é necessário reconhecer que todo conhecimento produz poder”, portanto, nos casos de mecanismos de participação como o OP, o conhecimento advindo do caráter educativo da participação, contribuiria para uma melhor compreensão e interpretação do funcionamento deste e das políticas públicas. Com isso, infere-se que o poder por parte dos cidadãos na tomada de decisão seria pautado de forma mais consciente.

Aliás, decisões sobre o gasto público são prioritariamente o cerne das questões a serem debatidas e decididas pelo OP, sendo assim, como aponta Arretche (2015, p.427) “decisões sobre o destino do gasto público e sobre as regras das políticas têm impacto efetivo sobre a desigualdade de renda”. No caso da participação eleitoral, obstáculos foram reduzidos para o ato de votar, mesmo diante de desigualdades de renda e de escolaridade, mas segundo a autora, apenas “eliminar barreiras legais à participação eleitoral não é, contudo, condição suficiente para efetiva inclusão dos mais desfavorecidos” (ARRETCHE, 2015, p. 9-10).

Em termos de demandas de participação, que tiveram uma expansão a partir da Constituição Federal de 1988, revelou “que a renda também representa um obstáculo à participação política” e, de modo exemplificativo, a constituição dos conselhos participativos

em municípios mais fragilizados financeiramente, teriam menores chances de serem constituídos (ARRETCHE, 2015, p.432). Porém, essas arenas tornam-se universais quando envolvem o repasse de recursos pelo governo federal, já que condiciona a transferência de recursos à instalação e funcionamentos destes conselhos municipais.

Em outros mecanismos de participação social, como o OP, a qual sua instalação e funcionamento não é algo condicionado a transferência de recursos. Envolve-se a discussão e a tomada de decisão de parte dos recursos públicos para resolver problemas públicos, que se refletem através de políticas públicas (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013). Diante deste contexto, a função elementar do Estado é prover o acesso aos bens e serviços públicos a todos os cidadãos, de forma justa e mantendo a segurança dos mesmos, que no caso do Brasil, nas últimas duas décadas do século XXI, estão relacionados a resolver dois grandes problemas: a alta concentração de renda e a elevada desigualdade social.

Diante disso, temos o Estado como provedor do acesso aos bens e serviços públicos (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013); o orçamento, como instrumento de planejamento, tendo como objetivo a otimização dos recursos públicos (FORTES, 2006) e o OP que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, bem como, participarem da tomada de decisão (WAMPLER, 2003).

Entretanto, diante das várias formas de privação de liberdades coletivas que continuam a ocorrer em determinadas regiões, como por exemplo, o acesso a serviços básicos de saúde, saneamento básico ou água tratada, que é parte integrante de uma vida decente, como também a privação das liberdades políticas e civis, que podem negar as pessoas de participarem de tomadas de decisões quanto a assuntos públicos, que de certa forma, estas privações restringem a vida social e política (SEN, 1999; ARRETCHE, 2015).

Diante disso, os pobres ainda permanecem acumulando desvantagens de acesso aos serviços públicos e a renda continua sendo um obstáculo a estes, ou seja, além da desvantagem de acesso, temos as razões morais que não oportunizam uma vida decente.

As demandas elencadas, debatidas e aprovadas no OP por aqueles que são afetados diretamente ou indiretamente, por falta ou desvantagem de acesso aos serviços prestados pelo Estado, de certa forma, minimizaria esta desvantagem ao longo do tempo e contribuiria para a universalização. Este processo poderia eliminar a associação da renda ao contexto participativo, bem como, reduziria a sistemática dos mais pobres serem os últimos a serem incorporados politicamente devido à renda. Porém, na trajetória do século XXI no Brasil, “a redução das

distâncias no universo dos que têm direito a serviços essenciais está associada a um elemento comum: decisões sobre o desenho das políticas” (ARRETCHE, 2015, p.428).

Neste sentido, infere-se que a definição das regras e suas políticas de um desenho institucional no OP podem reduzir os obstáculos aos mais pobres, uma vez que “as políticas e suas regras têm impacto crucial sobre a pobreza e a desigualdade“. Porém não se deve “atribuir as mudanças em curso na estratificação social brasileira exclusivamente às políticas” (ARRETCHE, 2015, p.428). Ou seja, políticas que engendram mecanismos mais inclusivos e participativos são insuficientes em contexto que demanda outras ações políticas que permitam os contextos de participação social. Por exemplo: instituir sistemas de participação online, deve considerar se o território tem condições de acesso à internet, ou se o grupo social que é alvo da política, tem capacidade de acesso à mesma.

Uma outra relação entre renda e participação política é o fator do tempo livre, pois “aqueles que detêm menos riqueza também tendem a possuir menos tempo livre, recurso primário para agir na política” (MIGUEL, 2016, p.87 e 88). No mesmo sentido, mas pelo viés do feminismo, Flávia Biroli diz que a partir desta relação de menor tempo livre e menor renda, que se traduzem em menor participação política, as mulheres, a qual cabe exclusivamente ou prioritariamente a atribuição do trabalho doméstico, aponta cenário em que um dos principais fundamentos da opressão e das desigualdades de gênero, estariam com sua cidadania duplamente comprometida. Com isso, elas “têm menores condições de influenciar as decisões e a produção das normas que as afetas diretamente” (BIROLI, 2016, p.241).

A questão do tempo, do cuidado e do trabalho são elementos críticos do sistema capitalista que reduzem a capacidade de as mulheres participarem ativamente dos sistemas deliberativos, contudo, este é um dos sintomas da lógica capitalista imbuída na democracia liberal que, por se orientar pelo voto, desconsidera a criação de mecanismos que permitam a participação de todos (FRASER, 2013, 2016). Ainda neste contexto, a tensão entre participar das decisões do governo e criar as condições de subsistência pelo trabalho, constroem barreiras do exercício da cidadania. Assim, a questão que fica é: a democracia e seus instrumentos são pensados a partir de qual lógica de participação e deliberação?

Para Biroli, tendo como base o multiculturalismo (corrente teórica que tem como questão central o debate sobre os limites da democracia e os mecanismos de reprodução das desigualdades nas sociedades contemporâneas), o desafio estaria em integrar direitos individuais e igualdade, reconhecendo as desigualdades, permitindo no debate público que aqueles indivíduos dos grupos minoritários possam ter voz e não sejam excluídos dos foros de

representação. Por fim, que sejam capazes de considerar a importância e o peso das diferenças na construção e no exercício dos direitos, “mobilizando a igualdade como um valor que não seja meramente formal” (BIROLI, 2016, p.273).

Ao permitir no debate público aqueles que não tinham voz e passam a tê-la, estaremos diante do que representantes do próprio campo deliberativo chamam atenção: uma desigualdade que compromete a prática deliberativa, ou seja, as “desigualdades comunicativas” (FARIA, 2016, p.209). A inclusão de cidadãos nos espaços públicos confronta com as possíveis inabilidades destes de terem voz e influência nestes espaços, essa desigualdade comprometeria de certa forma “os ganhos que a comunicação pode trazer na conformação das preferências e na solução do conflito” (FARIA, 2016, p.210).

Mais uma vez, diante de mecanismos que oportunizam aos cidadãos de entrar em espaços públicos mais amplos, aos quais são formalmente incluídos, porém as desigualdades como a comunicativa, faz com que estes permaneçam excluídos, uma vez que não conseguem acompanhar o processo discursivo, como também, em certa medida, se traduz na incapacidade de influenciar os rumos dos mesmos, ou seja, a inabilidade gera ‘a inclusão política e exclusão pública’ (FARIA, 2016, p.210)

Sendo assim, ao abordamos a inclusão dos cidadãos nos mecanismos deliberativos, para Faria (2016) estamos diante das possíveis inabilidades dos grupos de terem voz e influência no debate público, que de certa forma, além de não possibilitarem que os assuntos que afetam suas vidas possam ser operacionalizados, também os constrangerá tanto na interação, como no diálogo público, somando a isso, “as desigualdades de riqueza, poder, conhecimento, formas e estilos de comunicação, bem como as formas como são estruturadas as questões, tendem a reforçá-las” (FARIA, 2016, p.210).

Apesar das críticas relativa à desigualdade comunicativa, a deliberação pública não deve ser abandonada em favor de outras formas de interação, porém deve-se identificar as causas das desigualdades que restringem a comunicação pública e agir sobre elas, de forma, a restaurar as possibilidades de inclusão, ou seja, operacionalizar de fato os princípios que fundamentam a teoria deliberativa da democracia, sendo assim, há necessidade de que o desenho assumido pelo sistema político promova de fato a inclusão nos espaços sociais e não torne os espaços participativos em arranjos artificiais e tecnocráticos (FARIA, 2016).

Ao mesmo tempo, que a comunicação pode trazer ganhos na conformação das preferências e na solução de conflitos num debate público, a inabilidade dos cidadãos pode comprometê-la (FARIA, 2016). Além disso, outro fator importante é a significativa capacidade

de determinar quais as temáticas que terão predominância e visibilidade na agenda pública, bem como, quem são os interlocutores do debate, estas derivam do controle da informação.

O capital influencia fortemente o fluxo de informações em todas as fases do processo político, que de certa forma, por diferentes grupos e interesses sociais têm a capacidade muito diferenciada de levar ao público suas percepções do mundo. Por outro lado, as novas tecnologias de informação seriam a promessa de reversão dessa situação, no entanto, contidas no modo de produção capitalista, corroboram para manutenção da reprodução do padrão de informação aos quais se deseja disseminar (MIGUEL, 2016).

Assim, nos orçamentos participativos digitais, que utilizam estas novas tecnologias de informação seriam suficientes para reverter a situação de quem detêm os fluxos e controle da informação? Em nosso objeto de estudo, as TICs são utilizadas numa das etapas, ao analisarmos esta nova tecnologia de informação neste mecanismo de participação social, pretendemos confirmar se estas ferramentas tecnológicas utilizadas no OP-VR, que foram criadas como o objetivo de ampliar a participação e melhorar o controle social, são capazes municiar os cidadãos de informações que servirão de base para o processo de discussão, deliberação e tomada de decisão.

Bem como, quem tem o controle sobre a informação? Já que isso é um fator primordial para analisarmos a que modo de produção este mecanismo de fato está contido. Além disso, como os obstáculos a participação, como por exemplo, a exclusão digital e as desigualdades sociais são tratadas nessas novas formas de inserção participativa por meio das TICs.

Para contextualizarmos o entendimento sobre estas desigualdades sociais, podemos ter como exemplo, os Estados democráticos liberais, que possuem um sistema capitalista, uma classe hegemônica, que produz consenso, então, no outro lado haverá uma classe dominada, sendo assim, irão existir relações hierárquicas desiguais e conflitantes, pois se há exploração, a consequência é a desigualdade. Assim, nesse contexto, princípios de justiça que tenham um papel de estruturar, orientar, ordenar, conduzir regras e atribuições de direitos e deveres, num sistema de cooperação justo, nos leva a uma perspectiva aos princípios de Rawls (1997).

O primeiro princípio elencado por Rawls (1997) é sobre a liberdade para todos, seria um ponto de partida, ter acesso, oportunidade, mas é caracterizado num plano mais normativo e formal. Já o segundo princípio, que é o da diferença, trata a desigualdade benéfica para todos, seria um princípio de salvaguarda, que é justificável apenas quando as diferenças trazem vantagens para aqueles que sem encontram em piores condições.

Ao analisarmos o primeiro princípio de justiça de Rawls que trata das liberdades básicas iguais para todos e é um princípio mais geral, num plano normativo, que para ser realizável é necessário um consenso, ou seja, um mínimo para convivência, inferimos que num contexto de uma sociedade com grandes desigualdades como a brasileira, a aplicabilidade deste princípio não terá um efeito desejável, já que o consenso é produzido e mantido pela classe hegemônica.

Em relação ao segundo princípio de justiça de Rawls como um princípio de reparação das desigualdades sociais, tem um sentido mais de fraternidade, trazendo um mínimo de benefícios aos que menos tem vantagens, mantendo uma relação menos injusta, então este seria um princípio mais justificável na lógica de uma sociedade desigual. Dessa forma, segundo Rawls “a injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos” (RAWLS, 1997, p. 66). Diante disso, temos uma elite econômica influenciando as políticas governamentais e o Estado reproduzindo as desigualdades (CAMPOS, 2008).

Sendo assim, como alinhar mecanismos de inclusão participativa a democracia, considerando as desigualdades profundas na sociedade? Machado e Marques (2016, p. 402) entende que:

A compreensão contemporânea sobre o sentido da democracia esbarra recorrente e invariavelmente no questionamento sobre como harmonizar um projeto político inclusivo e extenso considerando uma sociedade marcada por desigualdades profundas. Discernir quais diferenças entre indivíduos e grupos podem se traduzir como desigualdades sociais está no cerne das discussões sobre as dinâmicas democráticas.

Em face disso, as justificativas da distribuição desigual, como frutos de disposições sociais específicas, enfatizada por grande parte da tradição liberal, vinculada à ideia de mérito ou talento, mas que não leva em consideração uma igualdade inicial no momento zero da história (MIGUEL, 2016). Sendo assim, esta noção de mérito é criticada por autores como Honneth (1995, 2007) e Souza (2006), que a analisam como uma ideologia do desempenho que tem por objetivo sustentar a dominação (MENDONÇA, 2016). Conclui-se, portanto, que “a desigualdade aparece como um problema na medida em que impede o exercício da liberdade associada à cidadania” (MIGUEL, 2016, p.20).

Para finalizar: a contribuição dos estudos de desigualdades e suas influências no aporte democrático, para nosso objeto de estudo, permite deslocar a atenção clássica da dimensão participação e representação do sentido formal para o material, ou seja, como estas dimensões são capazes de articular as pessoas a participarem dos processos políticos que se dizem participativos.

Observar os mecanismos procedimentais em cotejo com o conceito aplicado pelos instrumentos, nos dá parte do cenário em que acontece a participação democrática do OP. Outra parte que falta está nas relações e utilização dos mecanismos de fato, em que se verifica, na prática, como o procedimento participativo orienta determinado grau de participação. Uma terceira e última parte da compreensão reside nos efeitos das escolhas situadas pelos procedimentos de OP, em termos de como estas escolhas são capazes de agir sobre os problemas elencados, teoricamente, sob a forma procedimental coletiva prevista pelo OP. Assim, compreender o OP envolve teorias e processos, assim como elementos pré e pós situados pelo próprio OP.

2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O objetivo desta seção é indicar compreensão técnica acerca de instrumentos relacionados ao planejamento governamental que tenham associação com o Orçamento Participativo de Volta Redonda (OPVR). Assim, convém indicar aspectos gerais de planejamento em nível macro afim de orientar entendimento acerca do alcance das decisões orçamentárias e seus impactos na vida dos cidadãos. Com efeito, o objetivo é situar o planejamento governamental em suas implicações quando da participação social como elemento conceitual e prático.

O planejamento governamental torna-se uma ação fundamental no momento em que os gastos públicos se tornam necessários quanto à função reguladora, distributiva e alocativa do Estado, que segundo Albuquerque *et al.* (2013) este planejamento deve ser realizado de forma estruturada, já que os recursos arrecadados são de todos, sendo assim, a decisão de como e em que gastar também deveria ser de todos.

A sociedade delega aos seus representantes eleitos a tarefa de elaborar leis que reflitam seus anseios e necessidades, que são descritos através do Plano Plurianual (PPA), que é um planejamento estratégico de médio prazo, já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são planejamentos operacionais de curto prazo. Além de seus representantes, a sociedade poderá exercer uma cidadania mais ativa e tomar parte das decisões, seja através de conselhos gestores, orçamentos participativos e outros meios de inserção participativa.

Autores como Albuquerque *et al.* (2013) entendem que a tomada de decisão pelo Estado para utilização de parte dos recursos públicos é para resolver problemas públicos. Estes se refletem através de políticas públicas, que no caso do Brasil, nas últimas duas décadas do século

XXI, estão relacionados a resolver dois grandes problemas: a alta concentração de renda e a elevada desigualdade social.

Nesse contexto, para que se tenha uma ampliação da renda e uma diminuição da desigualdade social, Albuquerque *et al.* (2013) apontam que os objetivos das políticas devem ser alcançados através de uma política orçamentária que tem como objetivos gerais a manutenção de um mercado estável e corrigindo-o se necessário; fomentar o crescimento econômico, desde que este não piore a distribuição de renda, ou seja, uma estabilidade econômica que não faça aprofundar ainda mais as desigualdades sociais, como também, partindo da função elementar do Estado que é prover o acesso aos bens e serviços públicos a todos aos cidadãos, de forma justa e mantendo a segurança dos mesmos.

Consoante a este entendimento sobre o papel do Estado, Silva (2004) traz duas concepções. A primeira, aristotélica, que parte da premissa de uma Estado com finalidades básicas que seriam a segurança e o desenvolvimento, com objetivos de manutenção da ordem política, econômica e social, bem como promover o bem comum. A outra concepção, marxista, que entende que no Estado há disputa de poder, a qual há dominação de uma classe sobre a outra, refletindo no Estado e este servirá de instrumento para atender as classes dominantes. Em ambas concepções o que vemos é a figura explícita do Estado como agente interventor da sociedade e que orienta as ações públicas e a vida social.

Já Fortes (2006, p. 74), aponta que através de uma “reforma orçamentária moderna, o orçamento passa a ser tratado como uma peça que tem influência direta na economia”. Assim o orçamento, como instrumento de planejamento, tem como objetivo a otimização dos recursos públicos, ou seja, uma maior produção com o intuito de atender às necessidades econômicas e sociais da população, seja para um aumento da renda nacional ou equitativa distribuição, bem como assegurar que esta população obtenha um nível de vida digna a um menor custo possível.

Aliás, o orçamento público como peça de ação de planejamento governamental é algo recente, sendo um instrumento da moderna administração pública, a qual está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos e à ideia da soberania popular, em contraposição aos Estados antigos. Nestes se atribuía a um fundamento divino a soberania do príncipe e este monarca não fazia distinção entre patrimônio público e particular, já que considerava tudo como parte de sua riqueza (SILVA, 2004).

Ao longo da história, o orçamento público caminhou para ser um instrumento de controle parlamentar sobre as atividades financeiras do Chefe do Poder Executivo do Estado, mas para que o controle fosse mais eficaz, tornou-se necessária o estabelecimento de Princípios

Orçamentários, que visam o estabelecimento de regras , normas e controle para elaboração e execução do orçamento, que no modelo brasileiro, esta normatização estão definidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 05/11/1988, na Lei nº4.320/64, no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como afirma Albuquerque *et al.* (2013).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que descentralizou o poder político-administrativo, concedendo aos Estados e Municípios maior autonomia política, econômica e financeira, que oportunizou a estes entes e seus respectivos administradores um relativo aumento de receitas, mas também uma aceleração de suas despesas no que tange as direcionadas ao atendimento dos cidadãos (SILVA, 2004).

Neste sentido, o equilíbrio orçamentário, ou seja, as despesas não ultrapassarem as receitas durante o exercício, coaduna com o que Silva (2004) trata sobre a importância das finanças públicas no Estado moderno como forma de assegurar a cobertura para as despesas do governo, como também seu papel regulador na economia, a qual pode exercer este poder sobre a estrutura produtiva, bem como modificar as regras de distribuição da renda.

Com isso, a realização de ações do governo desse ser precedida de um planejamento, este é institucionalizado através de instrumentos de planejamento governamental como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) que devem ser entendidos “como um processo racional para definir objetivos, determinar os meios para alcançá-los” (SILVA, 2004, p. 33). O autor aponta que através de um diagnóstico de como a situação se encontra, quais os meios e ações que são necessárias para a consecução dos objetivos, além da discriminação e quantificação dos seus custos e metas, bem como a avaliação dos resultados obtidos, fazem parte e devem estar integrados entre os instrumentos de planejamento.

Diante disto, discorreremos sobre estes instrumentos de planejamento governamental e suas interações e suas compatibilidades, já que estes irão definir as receitas e as despesas, tão importantes para a consecução dos objetivos do Estado. Também serão discutidos alguns princípios orçamentários que são relevantes ao tema proposto. Por fim, a legitimidade dada através do voto do povo aos seus representantes eleitos, estes que serão os responsáveis pela aprovação dos gastos públicos pelo Governo, além de responsáveis pela fiscalização do mesmo, mas esta delegação sob o aspecto subjetivo (SILVA,2004), que pode tornar-se objetiva, a qual o povo participa ativamente das decisões de políticas públicas através de instrumentos institucionais de participação.

Neste ponto poderíamos ter a busca de um melhor serviço de quem executa, como também daquele que deveria fiscalizar, ou seja, sua participação efetiva irá proporcionar uma melhor prestação de contas e, conseqüentemente um melhor controle social. No caso estudado, como estes instrumentos de planejamento governamental e suas relações com a participação social no município de Volta Redonda podem contribuir para um efetivo controle social, destacando-se o Orçamento Participativo deste município e principalmente sua modalidade digital como forma de incentivar governança digital e ampliação da participação social.

2.3.1 PPA, LDO, LOA

Os instrumentos de planejamento governamental, Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA) estão estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165 e são leis de iniciativa do Poder Executivo que envia ao Legislativo para apreciação.

Sendo que a Lei do PPA está a nível estratégico e as outras duas a nível operacional, devendo estar em consonância, reforçando a regra constitucional de vínculo entre estes instrumentos do governo, a qual para que um investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro, previamente deverá estar incluído do Plano Plurianual ou lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade fiscal (SILVA, 2004; ALBUQUERQUE *et al.*, 2013). Outro aspecto importante e destacado por este autor é a necessidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

A consonância entre estes instrumentos de planejamento governamental também se estende às emendas parlamentares, estando disposta na Constituição Federal de 1988, a qual reforça a compatibilidade dessas com o PPA e com a LDO, ressaltando ainda que para a inclusão ou modificação por emenda ao projeto da LOA existe a necessidade de indicar os recursos necessários que devam ser anulados, observando os que por lei não são passíveis de exclusão.

Em se tratando de OP percebe-se o potencial de restringir o papel dos mediadores (vereadores ou deputados) (WAMPLER, 2003). Aqui os cidadãos se propõem a ser seus próprios interlocutores na elaboração das demandas públicas. No entanto, estes mesmos mediadores, por meio de propostas de emendas parlamentares, poderão atender aquelas demandas que, por motivo de negativa na votação ou indisponibilidade de recursos não tenham sido contempladas no projeto da LOA. Contudo, isto não afasta a possibilidade de se manter

uma relação clientelista que sobreviva às reformas administrativas e formas de inserção participativas como o Orçamento Participativo.

Com efeito, Nadia Urbinati (2006) aponta que novos instrumentos de participação social que representem, em alguma medida, redução do potencial deliberativo de parlamentares, terão resistência de serem aprovados, tendo em vista que a dualidade do mandato-independência de Hannah Pitkin (2006) se fará presente. Os parlamentares detêm mecanismo de barganha frente aos seus eleitores para manter a estratégia de cooptação eleitoral a partir das necessidades não atendidas dos mesmos e das promessas de solução dos problemas. Quando existe mecanismo deliberativo onde a própria população tem oportunidade de deliberar, existe o receio entre parlamentares, de que os mesmos não são mais os mediadores entre povo e governo.

Como estes instrumentos de planejamento governamental estão relacionados com programas, funções e ações se traduzirão em políticas públicas, é uma questão considerável. As políticas são resultadas de várias decisões tomadas dentro de sua abrangência, já que os recursos disponíveis nem sempre são suficientes para atender todas as demandas que não necessitadas pela população. Sendo assim, há de se fazer escolhas, neste sentido, conforme Silva (2004, p. 62), estes “instrumentos que possibilitam ao Poder Legislativo o exercício de sua função mais nobre, qual seja: a de representar o cidadão defendendo-o [...] e garantindo-lhe o cumprimento de metas traçadas na lei orçamentária”. Assim, segundo Silva (2004), estes instrumentos governamentais deixam de ser considerados apenas documentos financeiros e contábeis e passam a representar documentos de autorização do Poder Legislativo.

Em se tratando do nosso estudo de caso, baseando no documento da SEPLAG-VR (2018), ao qual descreve que além da administração municipal atender uma obrigatoriedade da Constituição Federal de 1988 quanto a utilização dos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), fomentou o planejamento a longo prazo e instituiu através da Lei Municipal 5.367/2017 em seu artigo 5º a obrigatoriedade de construção de um Plano Estratégico Municipal (PEM), este com temporalidade de 20 anos, que segundo este documento foi construído em conjunto com a população e a gestão pública.

Ressaltando ainda que este plano servirá de base para a construção dos próximos Planos Plurianuais do município, tendo como objetivo de alcançar o desenvolvimento humano, social e econômico da cidade durante sua vigência, bem como, traçar as diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública Municipal, orientando na construção de um futuro desejado que possa explorar todas as potencialidades de desenvolvimento que o município possui SEPLAG-VR (2018).

De forma a contextualizar melhor como estes instrumentos de planejamento governamental estão sendo construídos na cidade de Volta Redonda, pois a proposta da atual gestão municipal (2017-2020) é uma cidade moderna, transparente e participativa, então mesmo que nosso objeto de estudo seja o Orçamento Participativo Digital, sentimos a necessidade de discorrer sobre cada dos instrumentos de planejamento governamental individualmente, já que como mencionado por autores, estes devem estar em consonância e são complementares um dos outros, sendo assim, entendemos que a construção individual pode ter interferência positiva ou negativa no todo.

2.3.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual está previsto na Constituição Federal de 1988 e tem temporalidade de 04 (quatro anos), sendo que cada governo (executivo) inicia seu primeiro ano de gestão com o PPA anterior e terá a responsabilidade de encaminhar a proposta do PPA ao Legislativo para a execução nos próximos anos. Como instrumento de planejamento governamental de médio prazo que possui um maior alcance temporal no que tange ao estabelecimento de prioridades, como também na direção das ações do governo (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013). Estes mesmos autores nos trazem um conceito bem prático sobre o PPA, que seria um “ ‘plano de voo’ que estabelecerá onde queremos chegar. Nele serão colocados os sonhos para os próximos quatro anos, compatibilizados com a capacidade de arrecadação do período” (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013, p. 20).

No PPA, dentre seus diversos objetivos, está a de promover a redução das desigualdades e outro aspecto abordado pelo autor é que deve haver um estímulo na formulação do Plano Plurianual para que este seja precedido de um planejamento estratégico, fato que coaduna com relato da SEPLAG-VR (2018) no que tange ao Planejamento Estratégico Municipal, citando que este “servirá como o principal balizador na construção dos próximos PPA’s no município, não só em relação ao conteúdo das propostas como também no modo como está sendo conduzido” (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013, p.04).

Quanto à redução das desigualdades, o diagnóstico da SEPLAG-VR (2018) é que esta deveria ser priorizada pelo Orçamento Participativo, através de critérios de distribuição dos recursos nos bairros da cidade, a metodologia utilizada teve por base a utilização do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), a qual consta no Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda – RI-COP (2018 a 2020, de 14//11/2018, Art. 36, §1º que “ O processo de definição do indicador deve seguir a lógica da ‘inversão de

prioridades’, ou seja, o setor o bairro com mais carências e necessidades (...) devem receber o maior volume de recursos...”, sendo assim, esta proposta de redução das desigualdades que deveria ser priorizada no Orçamento Participativo, tem que estar compatível nas prioridades que constam no Plano Plurianual da cidade.

A proposta da gestão 2017-2020 é o de uma Volta Redonda mais moderna, transparente e participativa e para isso foi feito um diagnóstico com objetivo de levantar quais problemas que estavam impactando nos principais instrumentos de planejamento e controle de políticas públicas no município, dentre os problemas elencados estava a baixa adesão a eventos e demais canais institucionalizados de participação, falta de confiança da população, programas pensados com base na lógica *top-down*, isto é, os órgãos municipais que definiam os investimentos e o recursos e a lógica de participação era apenas de homologar as decisões já tomadas pela administração pública municipal (SEPLAG-VR, 2018)

Além disso, no que concerne ao “deficitário envolvimento efetivo da sociedade, tampouco a disponibilidade de meios de controle social e transparência pública” (SEPLAG-VR, 2018, p.03), como também a falta de incentivo à governança digital, foram tomadas medidas para tentar ampliar a participação por meio de formas digitais de inserção, como o Plano Plurianual Digital (PPA Digital) e o OPD-VR.

No PPA Digital, a ação tinha também como intuito o estímulo a participação dos jovens, que segundo este documento “(...) são os principais usuários da *internet* nos dias atuais” (p. 06). Aliás, a iniciativa de fomento a uma participação social dos jovens nas decisões de políticas públicas também foi utilizada no Plano Estratégico Municipal com a criação do *boardgame* ‘VR em jogo’, que consiste em simular estratégias de médio e longo prazos, apontando ações da gestão pública que irão contribuir para a condução do desenvolvimento de uma cidade, ou seja, simula-se um cenário a qual se possam aplicar estratégias para 20 anos (SEPLAG-VR, 2018).

Esse fomento à participação social através da internet, como no PPA Digital e OP Digital como forma de incentivo à governança digital e com intuito de ampliar a participação social, tem muita relação com o voto, já que não foram criados mecanismos digitais de interação no site, ou seja, a discussão como forma de deliberação, tão importante em práticas de democracia participativa, não está inserida no meio digital através chat, website etc., diferentemente do que foi apontado por Ferreira (2004) e Nabuco *et al.* (2009) ao analisarem o OPD de Belo Horizonte (OPD-BH), a qual citam a implantação destas formas de interação e deliberação entre os membros da sociedade civil e da Administração Pública.

A consonância entre os instrumentos de planejamento governamental apontada por autores, também se reflete naqueles que são formulados dando ênfase a forma digital, com intuito de fomentar à participação, ou seja, a consonância entre os instrumentos de planejamento pode ser aplicada nos digitais como forma de ampliação da participação? No nosso caso a ser estudado, buscaremos analisar se estes fomentos à governança digital que foram implantados nos instrumentos de planejamento governamental no município, contribuíram para uma ampliação da participação no Orçamento Público Digital.

2.3.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Ao entendermos que o PPA seria feito como “um planejamento dos sonhos para os próximos quatro anos” (ALBUQUERQUE *et al.*, 2013, p.20), este mesmo autor aponta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) seria o estabelecimento de diretrizes e prioridades para a consecução dos objetivos, ou seja, a necessidade de fazer escolhas, assim, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), fato coadunado por Silva, que ainda acrescenta sobre os objetivos da LDO, não só orientar a elaboração da LOA, como também a sua execução, além de “... dispor sobre as alterações na legislação tributária; estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento” (SILVA, 2004, p. 39).

Neste sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo Albuquerque *et al.* (2013, p. 20) funciona como “elo entre o PPA e a LOA”, entre o plano de governo e sua viabilização da execução, sinteticamente conforme este autor, a LDO estabelece, dentre os programas estabelecidos no PPA, quais (como e com qual intensidade) terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente, cumprindo seu papel de balanceamento entre a estratégia traçada pelo PPA e de que forma poderão ser implementadas, já que ao longo dos anos irão ocorrendo fatos que poderão interferir nas estratégias, a real possibilidade de implantação das estratégias cabe a LDO.

Por fim, essas prioridades e necessidades de serem feitas escolhas que os autores destacam na importância da LDO também possuem relação com o equilíbrio fiscal (equilíbrio entre receitas e despesas), que para Albuquerque *et al.* (2013) deve ser um fato de preocupação. Já as metas estabelecidas no PPA, nem sempre, podem ser contempladas no Orçamento Anual, por falta de recurso. Este fato é muito presente em vários entes federativos, pois os recursos com a manutenção da “máquina pública” podem estar absorvendo grande parte do orçamento anual e a possibilidade de investimento se torna mínima.

Além disso, a capacidade de prover recursos (arrecadação) pode estar inversamente aos gastos com a manutenção das demandas para o funcionamento e serviços básicos prestados ou colocados à disposição da população, ou seja, enquanto o primeiro pode estar no seu limite e em curva decrescente, o segundo em crescimento. Sendo assim, outra importância dada a LDO é o controle pelo Poder Legislativo, que segundo Albuquerque *et al.* (2013) esta Lei é submetida aos nossos representantes legítimos, que farão a análise e irão aprovar quais são as prioridades para aplicação dos recursos públicos, assim essa legitimidade de representação estaria atrelada a melhor otimização dos recursos públicos.

2.3.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

O Orçamento Público como instrumento de planejamento governamental, talvez seja um dos planos que mais desperte a atenção do cidadão, já que este trata da execução dos planos, prioridades e metas de governo, como apontam Albuquerque *et al.* (2013, p. 130), este “incorpora as intenções e as prioridades da coletividade”.

Trazendo alguns conceitos de alguns autores sobre a LOA, para Albuquerque *et al.* (2013, p. 20):

O Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) deve elaborar a proposta do orçamento para que o parlamento (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa do DF ou Câmara Municipal) a aprecie e vote. Na Lei Orçamentária Anual – LOA estarão os valores previstos de arrecadação para o ano e a despesa fixada para cada órgão e em cada ação e programa de governo. (...). Assim, diz-se na linguagem técnica que a LOA estima a receita e fixa a despesa.

A definição de Fortes (2006, p. 102) demonstra a importância desta lei como instrumento de planejamento e gerenciamento entre as receitas e despesas:

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelo governo para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. A LOA é também conhecida como Lei de Meios e representa o principal instrumento orçamentário, haja vista que sem ela o administrador não recebe autorização para execução do orçamento.

Ainda sobre o conceito de orçamento, Fortes (2006, p. 73) destaca a autorização prévia do Legislativo e a função de controle dos recursos, como ato principal de atendimento das necessidades econômicas e sociais da população

O orçamento é uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo. Por meio do orçamento podemos verificar a real situação econômica do Estado, evidenciando os seus gastos com a saúde, educação, saneamento, obras públicas, pessoal, etc.

A função principal do orçamento é o controle dos recursos que a sociedade terá que contribuir para manter em funcionamento os serviços públicos necessários ao atendimento das necessidades econômicas e sociais da população, bem como da aplicação desses recursos por parte do Estado.

Já Silva (2004, p. 43) define Orçamento Público evidenciando sua política econômico-financeira e pautada em princípios em que o

Orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros.

A partir destes conceitos podemos destacar alguns fatores importantes quando discorrermos sobre a LOA. Primeiramente, a prévia autorização legislativa, já que a elaboração desta Lei cabe ao executivo, que encaminha ao Legislativo para apreciação e voto, pois estes como representantes legítimos do povo, terão a incumbência de verificar se as metas, prioridades e ações constantes na proposta da Lei estão de acordo com os anseios da população. Posteriormente, na fase de execução e prestação de contas por parte do executivo, como fiscalizador e julgador das contas, através de seu controle externo.

Outro fator importante da LOA é o planejamento e controle sobre as receitas e despesas por um período de tempo, ou seja, o gerenciamento dos recursos, pois tão importante de como, quanto e onde gastar, está em como obter este recurso para financiar ou manter os projetos e ações do governo, isto é, planejamento e controle são inerentes.

Terceiro fator importante destacado na LOA é seu aspecto econômico-financeiro, que Silva (2004) também inclui o político e jurídico. O aspecto político para este autor tem relação com a ação política que irá consolidar a proposta no Plano de Governo que levaram determinado grupo ao exercício do poder. Neste sentido, não basta apenas criar ou reduzir despesas, também há necessidade de gerar receitas, determinando quem irá contribuir com este ônus e quem irá usufruir do bônus. Essa relação geralmente não se constrói com harmonia, já que existem conflitos de interesses pelo exercício do poder e pelas parcelas do ônus e bônus.

O aspecto econômico tem muita relação com as finalidades do Estado, pois a implantação de planos é de atender as necessidades econômicas e sociais da coletividade, isso ao menor custo. Além disso, as ações do governo através de seu orçamento conferem-lhe um caráter regulador na economia, seja no sentido de melhora ou redistribuição da renda nacional, com o objetivo de elevar o nível econômico da população. Seja ao fomento à produção, a geração de empregos e outras formas de intervenção com o objetivo de solucionar problemas sociais. Para Silva (2004), quando a intervenção estatal na economia tem um crescimento desmedido, os

riscos são grandes, para isso, alerta que são necessários mecanismos intermediários entre a sociedade/indivíduo e o complexo burocrático.

O aspecto financeiro é caracterizado pelo fluxo monetário entre receitas e despesas. O aspecto jurídico tem relação com as normas, princípios e regras quanto a elaboração, apreciação, voto, execução, controle e prestação de contas, já que se trata de uma lei. Albuquerque *et al.* (2013, p. 386) acrescentam “o gestor público não pode agir com base em sua vontade pessoal. Somente lhe cabe realizar aquilo que a lei autoriza”.

Como último fator destacado por nós sobre os conceitos da LOA estão os princípios que a regem, como unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros. Para Silva (2004), Albuquerque *et al.* (2013) estes princípios visam o cumprimento das regras e objetivos a que se propõem o orçamento. Ressaltamos que existem divergências entre doutrinadores quanto a fixação dos princípios orçamentários, então iremos discorrer alguns que ao nosso entendimento são importantes para a discussão do nosso estudo de caso.

O Princípio da Unidade destaca que o orçamento deve ser uno, ou seja, um único orçamento para o exercício financeiro. De forma mais esclarecedora, Silva (2004) destaca que este princípio estabelece todas as receitas e despesas devem estar integradas em um único documento, que é a LOA, sendo assim, facilitando a fiscalização orçamentária e financeira por parte do Poder Legislativo.

O princípio da Unidade tem muita relação como o Princípio da Universalidade, pois destaca que “para haver universalidade do orçamento é preciso que este seja único” (SILVA, 2004, p.115). Isto é, compreendendo todas as receitas e despesas que farão parte do fluxo orçamentário-financeiro durante o exercício financeiro, que se referem aos Poderes que integram aos entes federativos (União, Estados e Municípios), inclusive seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta.

Já que ambos os princípios anteriores remetem o orçamento ao exercício financeiro, este evidencia o próximo princípio que o da Anualidade ou Periodicidade, a qual estabelece a vigência do orçamento, que corresponde a um período limitado de tempo, no caso do Brasil, este período corresponde a um ano, denominado exercício financeiro, que coincide com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Ao tratarmos do Princípio do Equilíbrio Orçamentário que remete a um conceito simples, como citam Albuquerque *et al.* (2013, p. 124) “as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro”. No entanto, como aponta este mesmo autor “O equilíbrio, assim como alguns outros princípios, não é uma regra rígida e visa a deter o crescimento

desordenado dos gastos governamentais”, que Fortes (2006, p. 90) destaca em sua observação sobre o estudo do orçamento público:

(...) que em sua grande maioria, os orçamentos são equilibrados com as chamadas operações de crédito, que representam autorizações de Legislativo para o endividamento do ente da federação com o objetivo de manter a igualdade entre receitas e despesas na elaboração do orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para os endividamentos dos entes da federação, objetivando o equilíbrio das finanças públicas.

Ao discorrer sobre este princípio, Silva (2004, p. 49) atribui uma crítica aos governantes que utilizam deste artifício para cobrir despesas operacionais (Correntes). Ressalta que a Constituição de 1988 introduziu a denominada ‘regra de ouro’, uma proibição de realização de operações de crédito:

ao proibir a realização de operações de crédito (empréstimos) que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Este mesmo autor destaca ser paradoxal o objetivo do Estado, através da Fazenda Pública a apresentação de *superávit* ou *déficit* continuados, já que o objetivo for o primeiro, pautando por aspectos econômicos e buscando ser eficiente, não estaria satisfazendo as necessidades da população, neste sentido, “... estaria sofrendo uma carga tributária não revertida em seu benefício” e quanto ao *déficit* “sua ocorrência implica a transferência de carga tributária que deveria ser suportada pela população atual para o futuro” (SILVA, 2004, p. 49). A Lei de Responsabilidade Fiscal trata em diversos de seus dispositivos sobre os limites de endividamento e orienta em relação ao equilíbrio das finanças públicas.

O Princípio da Publicidade não só tem relação com o orçamento, mas todos os atos da Administração Pública, já que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu este princípio em seu Artigo 37. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) também determina a ampla divulgação da execução orçamentária e financeira, tendo esta divulgação ampliada os meios eletrônicos através da Lei Complementar (LC) nº131 de 2009.

Ponto muito importante a ser destacado na LC 131/2009, Art. 48, PU, I a III, são os mecanismos de transparência sendo fomentados por incentivo à participação popular nos processos de elaboração de planos, como por exemplo, a LOA, como também as informações pormenorizadas sendo disponibilizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, bem como, a adoção de sistemas integrados de administração financeira e controle.

Ampliando o Princípio da Publicidade, Silva (2004) trazendo dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aponta sobre a obrigação do Chefe do Executivo apresentar suas contas “devem ficar disponíveis durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade” (p.54). Já Albuquerque *et al.*, citando a mesma LRF aponta que:

a referida Lei deu prazo escalonado para a União, Estados, DF e Municípios publicarem as informações (...). A partir de 2013 todos os entes deverão publicar seus empenhos, documentos de liquidação e ordens de pagamento na internet. A solução mais comum tem sido a criação de Portal de Transparência (ALBUQUERQUE *et al.*, p.122).

As publicações atendem à legislação, no entanto, ao tratarmos do orçamento público estamos diante de exigências e especificações técnicas inerentes à contabilidade governamental, como as relativas à classificação das receitas, despesas, programas, funções etc. Sendo assim, o Princípio da Clareza deve ser aplicado ao Orçamento Público de forma que linguagem se torne clara e compreensível para aqueles que não dominam o assunto, ou seja, a qualquer indivíduo.

Um outro aspecto importante quando estudamos o orçamento público é como ocorrem os trâmites do Ciclo Orçamentário, já que se optarmos ciclo orçamentário normal este se dará através da elaboração da Proposta Orçamentária pelo Poder Executivo, que encaminhará para apreciação e voto pelo Poder Legislativo, este analisa através de suas comissões e também pode propor alterações através de Emendas Parlamentares, porém, como apontam Albuquerque *et al.* (2013, p. 129) a Constituição estabelece “as regras fundamentais que limitam a apresentação e aprovação das emendas aos projetos do Executivo”.

Posteriormente após a aprovação pelo Poder Legislativo e sancionada pelo chefe do Poder Executivo, a proposta torna-se Lei (Lei Orçamentária Anual). No entanto, este Ciclo Orçamentário poderá sofrer alterações quando são inseridas instâncias participativas, como o Orçamento Participativo, já que ao incluir a participação popular na elaboração da proposta orçamentária, concomitantemente etapas serão dispostas, como assembleias, fóruns, votação, até que seja consolidada a proposta pelo Executivo e este encaminhe para o Legislativo.

Mesmo nas etapas do Orçamento Participativo, estas poderão seguir fluxos diferentes, pois dependendo de sua estruturação, ou seja, orçamento participativo comum, orçamento participativo digital ou de forma híbrida, como nosso estudo de caso, que é presencial na elaboração das propostas pelas assembleias dos bairros e digital na votação das demandas.

Diante disso, dois aspectos são importantes ao nosso ver quanto a elaboração da proposta orçamentária. Primeiro quanto ao ciclo orçamentário, pois se optarem pela inserção social,

deverão ser criados mecanismos de participação, que através de seu desenho institucional, estarão sendo definidas como ocorrerá esta participação, quanto de recursos estarão sendo disponibilizados para esse mecanismo e quem caberá a tomada de decisão em relação as propostas.

O segundo aspecto, ainda sobre o ciclo orçamentário, mas já em outro poder, o Legislativo, as quais estão as Emendas Parlamentares, que segundo Albuquerque *et al.* (2013, p. 129) “as emendas são instrumentos legítimos dos parlamentares na busca de recursos para seu Estado, cidade ou base eleitoral”. Pois estas podem interferir em alguns casos mais ou menos nas demandas propostas pelo Executivo, isso dependerá em muito de como será a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, como também entre o último e a sociedade civil, seja pelo poder legítimo da representatividade eleitoral ou confirmando a legitimidade naquelas propostas demandas da LOA que vieram por meio da participação social.

3 APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

A Administração tem o estigma de ser ineficiente com resquícios de clientelismo, fisiologismo, particularismo e morosidade, que ainda advêm de sistemas anteriores, como o patrimonialismo e o burocrático, mas devido à expansão das funções econômicas, sociais e políticas do Estado, por um lado, e , de outro, ao desenvolvimento da tecnologia, do avanço da globalização, sentiu-se necessidade de promover as mudanças na Administração Pública, para, então, reduzir custos e aumentar as qualidades dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.

Daí surgiu a Administração Pública Gerencial, com o objetivo de reformar o aparelho do Estado; orientada, predominantemente, pelos valores da eficiência e qualidade, na prestação dos serviços públicos, e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. O controle concentra-se nos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Bresser-Pereira (1998, p.111), o objetivo deste novo modelo é: “assegurar o caráter democrático da Administração Pública”, por meio da implantação de um serviço público que seja: orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; baseado na responsabilização, perante a sociedade, do servidor público, dos políticos eleitos e dos representantes formais e informais da sociedade.

Assim, a Administração Pública Gerencial tem como uma das ferramentas de trabalho o orçamento público, que permite medir a eficiência e eficácia dos planos do governo. Porém, para que se atinja um resultado mais efetivo, há necessidade de participação maior do beneficiário, o cidadão; este, por meio do Orçamento Participativo, poderá opinar, apontar e discutir as necessidades locais de sua região.

Uma outra vertente, a Administração Pública Societal tem como proposta de inovação de gestão pública a inserção da participação popular, uma dimensão sociopolítica e repense um modelo de desenvolvimento brasileiro, que viabilize canais de participação popular e esta seja a nível das instituições (PAES DE PAULA, 2005). Contudo, não se trata de “inserção” de participação como se esta fosse instrumentalizada; se o fosse, seria no molde da racionalidade instrumental habermasiana, que mascaria a construção de modelo não participativo sob falsa aparência de participativo (HABERMAS, 2014).

O Orçamento Participativo deve ser um instrumento de planejamento consoante ao que foi estabelecido no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, a cidade deve possuir um planejamento estratégico e um plano diretor para direcionar as demandas de curto, médio e longo prazos, pois a população tende ao imediatismo e as demandas que surgem em grande número são de infraestrutura (saneamento, habitação, pavimentação etc.), ou seja, planejamento de médio e longos prazos.

Para Secchi (2009, p. 365) no que se refere as reformas da administração pública:

Outro cuidado que deve ser tomado é que as reformas da administração pública podem tornar-se facilmente políticas simbólicas de mero valor retórico (Gustaffson, 1983; March e Olsen, 1983; Battistelli, 2002). Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos.

Seguindo esta linha de raciocínio quanto as reformas do Estado Brasileiro, Lustosa (2007, p. 152-153) evidencia:

Na verdade, as tentativas de reforma do Estado brasileiro quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização. O que se verifica, repetidamente, é que os governos aparentemente engajados nesse tipo de projeto são apoiados por grupos oligárquicos e lideranças fisiológicas que representam os interesses particularistas dos detentores de privilégios e isenções e não têm interesse em reformas que busquem a instauração de formas mais igualitárias de competição política e novos tipos de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

O município de Volta Redonda-RJ vem promovendo a participação dos cidadãos no Plano Estratégico Municipal (2017-2037) e no Plano Diretor (Revisão 2018), além de ampliar a participação no Orçamento Participativo de forma digital e criar Fóruns de Orçamento

Participativo, isso incorpora os atores no planejamento governamental e corrobora para a efetiva participação social, mas retomamos a discussão quanto à qualidade da participação, ao acesso à participação, já que políticas simbólicas costumam manipular a percepção coletiva ou dar um caráter de naturalização para estas.

Em nosso estudo de caso analisaremos como estes aspectos são trabalhados, especialmente na forma do Orçamento Público Digital de Volta Redonda, a qual as demandas são votadas apenas por meio digital.

Ao pensarmos em formas de participação social nos instrumentos governamentais de planejamento, estamos diante de possibilidades reais dos cidadãos de exercitar a democracia participativa, as quais seu envolvimento efetivo e de forma esclarecedora, além de possibilitar o crescimento de um cidadão mais ativo, ou seja, que não só irá buscar participar da tomada de decisão, mas também fiscalizar os executores das políticas públicas, exercendo um maior controle social das contas públicas. Neste sentido, o Orçamento Participativo é um dos mecanismos de inserção social que cria estas oportunidades.

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação democrática que articula entre a democracia representativa e democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002) e que oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, bem como, participarem da tomada de decisão (WAMPLER, 2003).

Segundo Paludo (2010) a importância do OP tem relação com a oportunidade de um espaço para debate e tomada de decisão dos investimentos em obras e serviços a serem realizados dentro dos limites orçamentários anuais, constituindo “a modalidade de gestão pública baseada na inserção da população na elaboração do orçamento público” (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p.153).

Seu principal benefício é a democratização da relação do Estado-sociedade com o fortalecimento da democracia, que rompe com os paradigmas de representação popular, resgatando a democracia direta participativa. Diante destes conceitos expostos, “o Orçamento Participativo (OP) é a experiência de participação local mais discutida no Brasil” e que teve início na cidade de Porto Alegre (RS), em 1989, que foi replicado em outras cidades (AVRITZER, 2003, p.13).

Para Avritzer (2003) o OP possui quatro características: cessão de soberania por aqueles que detêm o poder; reintrodução de elementos de participação local; princípio da auto-regulação soberana e tentativa de reversão das prioridades da distribuição de recursos públicos. Já Paes de Paula (2005) destaca que após o processo de redemocratização do país dos projetos políticos

em desenvolvimento tem buscado construir um modelo de gestão pública com o intuito de atender às necessidades dos cidadãos brasileiros, de forma a ampliar a democracia no país, um com a vertente gerencial e outro na vertente societal. No caso, do OP este estaria incluído na vertente societal.

Essa nova forma de participação popular vem sendo experimentada recentemente, que é o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nos OP. Podemos citar o Orçamento Digital da cidade de Belo Horizonte (MG) implantado em 2006, conforme trabalhos de Abreu (2012), Cunha, Coelho e Pozzebon (2014), Abreu e Pinho (2014). De fato, há uma mudança na sociedade advindas de novas tecnologias de informação e comunicação, sendo assim, a um debate sobre o quanto estas novas tecnologias podem criar possibilidades de ampliação da participação democrática dos cidadãos, sobretudo via práticas de participação na Internet (ABREU e PINHO, 2014).

De acordo com Pozzebon *et al.* (2014) quanto as implicações políticas da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), e particularmente da internet, há uma variação de opiniões de autores, tem os entusiastas, que veem o potencial da tecnologia; os otimistas, que veem o potencial de ampliação da confiança e participação; há os de visão pessimista, que sugerem que haveria um aumento de distância entre os que detêm o poder e aqueles que não têm acesso e atualmente os de visão utilitária, que reconhecem na internet algum potencial para uma forma de democracia mais participativa. Vale destacar, que o debate público é um componente importante da democracia (FARIAS, 2003).

Por fim, segundo Pozzebon *et al.* (2014) há barreiras e desafios a enfrentar quanto o uso de TIC na participação social, já que nem todos os cidadãos tem acesso a esta ferramenta, nem todos possuem domínio sobre ela e além da complexidade social, existe a falta de compreensão sobre a e-participação. Sendo assim, para que haja uma ruptura do velho sistema clientelista-patrimonialista o sentido de consolidação do OP há de mudar (SANTOS, 2002).

No próximo capítulo, apresentaremos conceitos básicos referentes ao orçamento participativo digital empregado no município de Volta Redonda. Neste ponto, situamos que os principais critérios para interpretação dos instrumentos de gestão associados ao OP envolvem a soberania por aqueles que detêm o poder, a participação local, a autorregulação e a distribuição de recursos públicos.

Nosso objetivo será ter análise reflexiva de como o OPD-VR se apresenta como aporte estratégico pelo município de Volta Redonda afim de enfrentamento de problemas públicos e o desenvolvimento. A partir do planejamento do PPA, LOA e LDO, ao passo em que cotejamos

os conceitos já vistos de participação, democracia, inclusão e desigualdade, poderemos situar o contexto de intervenção estatal. Paralelamente, poderemos construir como esta intervenção se orienta por preceitos deliberativos e colaborativos indicados, teórica e prática, pelas noções de OP.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE VOLTA REDONDA

O Orçamento Participativo (OP) da cidade de Volta Redonda (RJ) teve início na década de 1990 e passou por uma reestruturação e também uma nova metodologia em 2017, a qual, segundo a SEPLAG-VR tinha como desafio resgatar a confiança dos munícipes, fazendo com que o controle do OP retornasse para as mãos da população, conforme nascera da década de 1990 (SEPLAG-VR, 2018).

Criou-se um Grupo de Trabalho, através do Decreto Municipal 14.351/2017, que tinha como objetivo estudar, junto às lideranças comunitárias, uma nova metodologia para o OP. Foi feito um mapeamento dos procedimentos adotados para a execução do OP no município e o intuito era a melhoria de cada parte do processo, tendo dois pontos principais, um em relação com a transparência e o outro quanto aos critérios de distribuição de recursos, que baseou-se da utilização do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) (SEPLAG-VR, 2018).

O processo e detalhamento metodológico¹² e de Indicadores de Qualidade de Vida Urbana foram publicados pela Portaria nº05/2018 – SEPLAG-PMVR na Edição nº1.428 em 01/02/2018 do VR em Destaque (Diário Oficial do Município), mas posteriormente, no decorrer do segundo ano (2018) do OP-VR, foram feitas por uma Comissão específica adequações, já que esta incumbe a criação e/ou aperfeiçoamento da metodologia do Ciclo do OP, conforme consta no Art. 35 do Regimento Interno do COP-VR, quanto ao cálculo do IQVU, de modo a redistribuir os recursos do Orçamento Participativo de forma mais igualitária e com um parâmetro mais amplo (RI-COP-VR, 2018).

Essa nova metodologia¹³ destaca: a importância do IQVU; justifica o porquê dividir a cidade em Unidades de Planejamento (UP); altera alguns indicadores e as fórmulas de cálculos destes. Dessa forma, a importância do IQVU está em auxiliar a tomada de decisão e a justa distribuição de recursos; identificar as áreas mais vulneráveis; justificar o repasse de recursos;

¹² Verificar em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em: 07/08/2019.

¹³ Informação solicitada pelo Protocolo nº106/2020 do e-SIC-VR em 02/07/2020 e respondida em 07/07/2020.

traçar planos estratégicos e ter melhor conhecimento sobre a realidade de Volta Redonda. Sobre a justificativa de dividir a cidade em UPs, podemos citar: inserção em um determinado Setor de Gestão Urbana (SGU); a facilidade de leitura dos territórios; homogeneidade das características de ocupação, condições socioeconômicas e padrão de acabamento dos imóveis; inexistência de elementos seccionadores e compatibilidade com os setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); dentre outras.

Desta forma, o município de Volta Redonda foi dividido em 30 UPs: Santo Agostinho; Vila Americana; Brasilândia; Água Limpa; Três Poços; Nova Primavera; Candelária; Dom Bosco; São Luiz; Santa Cruz; Jardim Belvedere; Casa da Pedra; Roma; Vila Santa Cecília; Jardim Amália; São João; Monte Castelo; Aterrado; Eucaliptal; Ponte Alta; Conforto; Açude; Belmonte; Santa Rita de Cássia; Siderlândia; Vila Brasília; Vila Mury; Retiro; Voldac e Aero, englobando um total de 113 bairros/loteamentos.

De forma a melhor esclarecer, citamos como indicadores: Esporte e Lazer; Saúde; Abastecimento; Educação; Habitação; Demografia; Assistência Social; Infraestrutura Urbana; Segurança Urbana e Renda. Através desses indicadores são criadas fórmulas, a qual se pode medir o acesso aos serviços públicos e privados, a oferta de equipamentos, de infraestrutura etc., nos bairros de Volta Redonda. Tais indicadores podem ser encontrados no quadro a seguir:

Quadro 1 – INDICADORES E SEUS RESPECTIVOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO

ESPORTE E LAZER	Mede a quantidade de quadras, campos, academias a céu aberto, praças e demais equipamentos e espaços para a prática de esporte, recreação e lazer a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a fórmula de cálculo: (Número de Equipamento de Esporte e Lazer da UP/População da UP) x 1.000 habitantes. O indicador também busca medir a extensão em m2 de cada equipamento de esporte e lazer por habitante da unidade de planejamento, para isso, utiliza a fórmula de cálculo: (Total da Área de Equipamento de Esporte e Lazer da UP/População da UP) x 1.000 habitantes
SAÚDE	Mede a quantidade de Unidade Básica de Saúde das Famílias (UBSFs), Unidades Básicas da Saúde (UBS), Clínicas Odontológicas, Hospitais, Serviços de Proteção Ambulatorial e demais equipamentos de atenção à saúde a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a seguinte fórmula de cálculo: (Número de Equipamento de Saúde da UP/População da UP) x 1.000 habitantes
ABASTECIMENTO	Mede a quantidade de hipermercados, supermercados, mercearias e similares, postos de combustível, drogarias e farmácias a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a seguinte fórmula de cálculo: (Número de Equipamentos de Abastecimento da UP/População da UP) x 1.000 habitantes.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Mede a cobertura em assistência social por meio da quantidade de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros Psicossociais e demais equipamento de assistência social a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a fórmula de cálculo: (Número de Equipamentos de Assistência Social na UP/População da UP) x 1.000 habitantes. O indicador mede ainda a vulnerabilidade social de cada unidade de planejamento por meio da quantidade de família beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) e pela quantidade de núcleo de posse existentes. Utiliza a fórmula de cálculo: (Soma do Número de Família Beneficiárias do PBF com o Número de Núcleo de Posse da UP/População da UP) x 1.000 habitantes.
EDUCAÇÃO	Mede o nível de acesso à educação pública por meio da quantidade de escolas e creches e demais centros educacionais especializados a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a fórmula de cálculo: (Número de Equipamentos de Educação na UP/População da UP) x 1.000 habitantes.
SEGURANÇA URBANA	Mede a ausência de ocorrências de trânsito a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a fórmula de cálculo: (Número máximo de ocorrências de trânsito – valor da UP) x 1.000 habitantes]. Este indicador também mede a ausência de ocorrências contra o patrimônio público e privado a cada 1.000 (mil) habitantes. Utiliza a seguinte fórmula de cálculo: [(Número máximo de ocorrências contra o patrimônio público e privado – valor da UP) /População da UP) x 1.000 habitantes].
INFRAESTRUTURA URBANA	Mede as condições de infraestrutura das unidades de planejamento por meio do número de ocorrências da Defesa Civil. Utiliza a fórmula de cálculo: (Número de Ocorrências da Defesa Civil/Área da UP x 10.000 m2).
HABITAÇÃO	Calcula o padrão de acabamento das habitações por meio da classificação quanto à qualidade da construção do imóvel e a quantidade de imóveis na UP. Utiliza a fórmula de cálculo: Σ (nota do padrão de acabamento x n° de habitações da UP). Total de domicílios da UP. O indicador mede ainda o padrão de acabamento das habitações por meio da classificação quanto à qualidade da construção do imóvel e a quantidade da área construída dos imóveis na UP. Utiliza a fórmula de cálculo: Σ (nota do padrão de acabamento x total da área construída de habitações dos bairros da UP) Total da área construída domicílios na UP.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da solicitação pelo e-SIC-VR (protocolo 106/20)

Portanto, o IQVU mede o diagnóstico geral dos bairros do município de Volta Redonda quanto ao acesso aos serviços públicos e privados por meio da média ponderada dos índices de oferta local relacionados a esporte e lazer (IEL), saúde (ISA), educação (IED), abastecimento

(IAB), assistência social (IAS), infraestrutura urbana (IURB), segurança urbana (ISU), renda média *per capita* (IRE) e habitação (IHAB). Utilizando a seguinte fórmula de cálculo: $(IRE \times 0,3) + (IEL \times 0,04) + (IED \times 0,09) + (IAS \times 0,13) + (ISA \times 0,09) + (IURB \times 0,12) + (IAB \times 0,07) + (IHAB \times 0,09)$.

Após uma análise da nova metodologia do IQVU-VR (2018), alguns pontos não estavam claros, como:

1. O aperfeiçoamento da metodologia pela Comissão específica foi baseado em quais critérios de escolha, quem eram os membros, qual portaria se deu a publicização?
2. Demografia e Renda são citados, no entanto, não tem a descrição destes indicadores e a fórmula de cálculo, então qual seriam as fórmulas de cálculos e o que se mede?
3. A fórmula geral do IQVU, no entanto, não consta a Demografia, por qual motivo?
4. A descrição da fórmula de cálculo geral, que entre parênteses tem média ponderada dos índices de oferta multiplicados por um número, então o que seriam estes números e como se chega ao cálculo destes?

Então, de forma a esclarecer, abrimos uma solicitação¹⁴ pelo e-SIC-VR e obtivemos as seguintes respostas:

1. O detalhamento sobre a metodologia do IQVU – Base 2018 está aguardando assinatura e publicação de Portaria específica;
2. O cálculo da demografia segue o valor absoluto da população em cada Unidade de Planejamento. O cálculo da renda refere-se à média da renda mensal per capita da população residente na Unidade de Planejamento;
3. Não consta, pois, seu cálculo “População da UP” faz parte dos demais indicadores de cada variável do índice;
4. Estes números foram pesos definidos de maneira arbitrária pela gestão municipal e estão baseados em estatísticas públicas a respeito dos principais problemas identificados na cidade de Volta Redonda.

Em 2017 foi realizado o I Fórum do OP, que tinha como objetivo principal apresentar a nova metodologia do OP, bem como eleger os representantes do Comitê do Orçamento Participativo (COP). O processo de reestruturação do OP contou com uma importante inovação

¹⁴ Informação solicitada pelo Protocolo nº115/2020 do e-SIC-VR em 09/07/2020 e respondida em 28/07/2020.

no campo da governança digital, em 2017 foi implantado o Orçamento Participativo Digital (OPD), que tinha como propósito ampliar a participação popular para além das assembleias realizadas nos bairros, por meio da internet (SEPLAG-VR, 2018).

O Comitê do Orçamento Participativo (COP) de Volta Redonda, sancionado pela Portaria Municipal nº08, de setembro de 2017 é uma instância de participação direta da sociedade civil com a Administração Pública, que entre as várias finalidades irá acompanhar o cumprimento das demandas do OP, fomentar a garantia dos direitos de participação social, cumprir o papel de mediador entre a sociedade civil e a gestão pública etc. A presidência da COP é exercida por um membro da SEPLAG-VR, os mandatos dos membros deste Comitê serão de 02 anos, permitida a recondução apenas uma vez (RI-COP-VR, 2018).

Conforme Art.1º, PU, o formato do OP-VR é um modelo híbrido, com suas assembleias nos bairros/setores as quais por deliberações as demandas são elencadas, já a votação destas é unicamente por meio digital (RI-COP-VR, 2018). Para Wampler (2003) o OP como inovação é importante por dar ênfase na deliberação. Ao mesmo tempo, pode se configurar como uma medida de acompanhamento da própria capacidade da população em verificar a responsabilidade dos gestores públicos em dar celeridade às decisões tomadas.

Neste modelo híbrido do OP-VR, seu Ciclo Orçamentário¹⁵ inicia-se com a definição pelo poder executivo do valor que será destinado ao Orçamento Participativo; a próxima etapa são as assembleias nos bairros as quais são discutidas as demandas e elencadas as propostas que serão encaminhadas para a gestão municipal, que irá fazer a precificação das obras, além de avaliar sua viabilidade técnica, jurídica e orçamentária, resultando num 'filtro' das demandas; em seguida, de acordo com o Art. 36, I, II e §1º, uma nova etapa é definição dos IQVU para a divisão dos recursos por setores, seguindo a uma lógica de inversão de prioridades, ou seja, aqueles setores com menor IQVU deverão receber o maior volume de recursos (RI-COP-VR, 2018).

Assim, como a seleção das propostas das demandas e distribuição dos recursos para as Unidades de Planejamento (UP), chegamos as três últimas etapas, que são o Fórum Participativo, a votação das demandas pelo OP Digital e a Audiência Pública da LOA, podemos destacar que no Fórum Participativo a população irá fazer a escolha de seus representantes que irão compor o Comitê do Orçamento Participativo (COP). Já nas votações online, por meio do OP Digital, são decididas pela população quais obras serão priorizadas dentro do limite de recursos destinado à Unidade de Planejamento (UP), por fim, na Audiência Pública da LOA o

¹⁵ Verificar em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em: 07/08/2019.

governo municipal apresenta a publicização da gestão do Orçamento Público (CICLO-OP, 2018).

Ao analisarmos o Ciclo Orçamentário de um Orçamento Participativo, temos que nos ater a sua metodologia, já que pode variar, pois irá depender da forma de orçamento participativo (digital, semidigital, presencial) que será implantado, como também, o desenho institucional. Para Avritzer (2003), a influência do desenho das instituições pode determinar a capacidade das atitudes dos atores sociais e ao mesmo tempo criar condições para o desenvolvimento de organizações cívicas. Neste sentido, Wampler (2003) acrescenta que as regras criadas pelo desenho institucional irão conformar as estratégias dos atores políticos, bem como os resultados políticos e de políticas públicas.

Aqui, podemos realizar uma crítica prévia, ao contextualizar a relação mútua entre procedimentos e tomada de decisão em suas dimensões teóricas e práticas conforme a discussão vista na seção sobre participação. Procedimentos puramente formais e técnicos que se distanciam da realidade daqueles que participariam, são aspectos críticos no desenho institucional do método decisório. Ainda neste ponto, podemos ver como estes procedimentos enfatizam diretamente a participação, assim como as reivindicações individuais ou coletivas.

Vemos, portanto, as críticas de Habermas (2002), Pitkin (2006), Urbinati (2006), Pateman (1992), Rawls (1997), dentre outros, sobre as armadilhas de concepções de democracias liberais que restringem participação “democrática” ao voto ou delegação autorizativa, desconsiderando a capacidade do uso da razão crítica afim de julgamentos políticos acerca da tomada de decisão governamental responsável sobre a sua própria territorialidade e responsividade.

Diante deste contexto, o desenho institucional irá delinear a metodologia do ciclo orçamentário, de modo que ele possa ter ou não, em suas etapas, mecanismos de participação política e deliberação pública *online e off-line*. A título exemplificativo, podemos citar dois institutos participativos: Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte-2006 (OPD-BH) e o Orçamento Participativo de Recife-2007 (OPR), ambos utilizam as TICs em alguma etapa do ciclo (semidigitais) ou são totalmente digitais, com o objetivo de promover a ampliação da participação e inserir novos atores ou segmentos (FERREIRA, 2014; NABUCO *et al.*, 2009).

Aliás, a utilização das TICs em instituições participativas vem sendo discutida por vários autores (FERREIRA, 2014; NABUCO *et al.*, 2009; SAMPAIO *et al.*, 2010; SAMPAIO, 2016; CUNHA *et al.*, 2013; ABREU E PINHO, 2014; POZZEBON *et al.*, 2014) que destacam suas potencialidades e problemas. Em relação à primeira, Nabuco *et al.* (2009) destacam o fomento

à participação social e a espaços deliberativos, como também o amplo acesso às informações pela sociedade civil.

Já em relação a segunda, Cunha *et al.* (2014) destacam o uso das TICs de modo instrumental, não conseguindo efetivamente ser uma plataforma transformadora entre a sociedade civil e a Administração Pública, concentrando-se a participação no voto e distribuição de informação.

Neste sentido de instrumentalização do uso das TICs, Nabuco *et al.* (2009) apontam que muitos governantes negligenciam o aspecto deliberativo do processo de tomada de decisão, fato consonante com que Ferreira (2014, p. 191) conclui ao analisar os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte (OPD BH) e Recife (OPR), apontando que não tiveram significativa qualidade de deliberação e “o impacto sobre a deliberação não se mostrou tão relevante”.

A exclusão digital também é considerada por autores (ABREU E PINHO, 2014; SAMPAIO *et al.*, 2010; SAMPAIO, 2016) como algo limitante ao uso das TICs nas instituições participativas. Para Sampaio *et al.* (2010, p. 469) “é necessário reconhecer a importância da exclusão digital em um país como o Brasil”. No entanto, os gestores públicos devem buscar formas de mitigá-las durante a realização dos Orçamentos Participativos eletrônicos (e-OPs), de tal forma que não reforce a exclusão daqueles já excluídos (WILHELM, 2000; AINSWORTH, HARDY e HARLEY, 2005, *apud*, SAMPAIO, 2016).

Em suma, segundo Pozzebon *et al.* (2014) há barreiras e desafios a enfrentar quanto o uso de TICs na participação social, já que nem todos os cidadãos tem acesso a esta ferramenta, nem todos possuem domínio sobre ela e além da complexidade social, existe a falta de compreensão sobre a e-participação. Sendo assim, até que ponto o uso das TICs com o objetivo de ampliar a participação não pode estar contribuindo para um efeito não desejado na participação social que é a exclusão social, como também, um outro efeito de ao substituir quantidade por qualidade, ou seja, ao implantar e-participação como o objetivo de inserir novos segmentos ou atores sociais e ampliar a participação social, não inclui mecanismos de e-deliberação.

Considerando a dimensão sobre diferença e desigualdade de Barros (2016), podemos argumentar que o objetivo da criação de políticas públicas no que tange processos decisórios e participativos não deve ser seu ajuste às desigualdades sociais, mas a eliminação das mesmas. Do contrário, permanecem os contextos desiguais, em que o sistema sociopolítico capitalista ajusta as reivindicações de espaços de poder por excluídos, manipulando processos para que pareçam “democráticos”, quando a estrutura social de desigualdade não é afetada (FRASER, 2013, 2016). Com isso, não queremos dizer que somos contra, mas que as políticas públicas de

caráter a ampliar a participação democrática devem romper processos antidemocráticos e não simplesmente tratar residualmente os corolários afim de criar cortinas de aparência representativa e democrática.

Diante disso, as desigualdades sociais, sobretudo, a exclusão social, comportam um fator de preocupação quando se discute mecanismos de e-participação e democracia, tanto em relação ao acesso por parte considerável da população brasileira, quanto às diferenças entre usuários, equipamentos, repertórios cognitivos, que acabam por reverberar quanto ao uso dos dispositivos de participação disponíveis (SAMPAIO *et al.*, 2010, p. 469), tendo em vista que “a exclusão digital ainda é muito presente e tende a reforçar outras desigualdades socioeconômicas”.

Dessa maneira, pensar em democracias participativas, deliberativas, inclusivas e igualitárias, é pensar em processos que privilegiariam a soberania popular, as quais as tomadas de decisões de políticas públicas são discutidas, negociadas compartilhadas, fomentadas por processos discursivos, invertendo parcialmente a lógica da soberania do poder estatal (HABERMAS, 1996; SAMPAIO *et al.*, 2010). Aqui, alguns estudos sobre os mecanismos participativos que utilizam etapas digitais, como o OPD-VR, nos proporciona a possibilidade de analisar como são dispostos os mecanismos de participação e deliberação, bem como, se esta proposta de mudança da estrutura de poder, tem proporcionado impactos desejáveis àqueles que mais necessitam das políticas públicas.

5 METODOLOGIA

A região do Médio Paraíba Fluminense¹⁶ vem apresentando uma nova dinâmica industrial e socioeconômica nos últimos anos, marcada principalmente pela desestatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1993 e sua respectiva modernização, bem como as instalações de fábricas automotivas. A cidade de Volta Redonda desde a implantação da CSN é o principal centro econômico da região, que também possui um legado histórico de participação social entre as décadas de 70 a 90.

Nesse sentido, tem a cidade uma importância na escolha do universo de estudo e seu Orçamento Participativo entre 2017-2020 como fonte de pesquisa, que contribuirá para um

¹⁶ A região do Médio Paraíba Fluminense abrange os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

maior entendimento sobre cidadania, democracia, empoderamento, capital social, justiça social, efetividade de participação e governança pública.

Utilizaremos a pesquisa qualitativa, que conforme Triviños (1987) e Minayo (2002), esta responde a questões particulares, num contexto social, sem a necessidade de isolar o sujeito, existe um nível de realidade que não pode ser quantificada, já que a ênfase é o comportamento do homem. Ela trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, ou seja, corresponde a um espaço de relações, de processos e dos fenômenos que não podem ser operacionalizados a níveis de variáveis e que “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 2002, p. 22).

A importância do enfoque qualitativo está que o desenvolvimento da pesquisa será dado pelo referencial teórico no qual se apoie o pesquisador e como um fenômeno social, o ambiente natural é sua fonte direta de dados, já o pesquisador um instrumento-chave (TRIVIÑOS, 1987).

Com essa nova metodologia do OP-VR, com um modelo híbrido, considerando que o desenho institucional é onde “Regras conformam as estratégias dos atores políticos e estabelecem parâmetros para os resultados políticos e de políticas públicas” (WAMPLER, 2003, p. 74), então a preocupação e atenção do pesquisador qualitativo também está no processo, não só com os resultados e o produto (TRIVIÑOS, 1987).

Como método de coleta de dados utilizaremos análise documental, revisão bibliográfica, entrevista semiestruturada (questionário semiestruturado) e observação direta. A análise documental nos permitirá conhecer sobre as regras, procedimentos, critérios etc., como também sobre as demandas encaminhadas ao poder executivo e as já executadas, ou seja, processos e resultados, com isso, eficiência e eficácia.

O Orçamento Participativo é uma ferramenta de inovação democrática e inserção de participação social, que segundo Avritzer (2003, p.13) “é a experiência de participação mais discutida no Brasil”. Sendo assim, a revisão bibliográfica irá contribuir para o arcabouço teórico dos paradigmas da investigação social.

Já a entrevista semiestruturada além de um dos principais meios para o entrevistador realizar a coleta de dados, valoriza a presença do investigado, oferece certa uma perspectiva para o informante de liberdade e de espontaneidade necessárias, que contribui para o enriquecimento da investigação (TRIVIÑOS, 1987). De forma a acrescentar, segundo Triviños (1987, p.137) “Verdadeiramente, os questionários, entrevistas etc. são meios ‘neutros’ que adquirem vida definida quando o pesquisador os ilumina com determinada teoria”.

Por fim, como o objeto de estudo é o OPD-VR e sua efetividade como ferramenta de participação social, estaremos analisando sujeitos num contexto social, através de reuniões nas assembleias ou no Comitê do Orçamento Participativo¹⁷, sendo assim, a observação direta satisfaz as necessidades da pesquisa qualitativa (TRIVIÑOS, 1987).

No sentido de ampliarmos nossa descrição, utilizamos a técnica da triangulação, esta segundo Triviños (1987, p.138) “tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude da descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Ao utilizarmos a entrevista semiestruturada (questionário semiestruturado), a observação direta, documentos (Atas do COP, Regimento Interno do COP e demais documentos produzidos pelo OPVR), pudemos dirigir nosso interesse aos “Processos e Produtos”, desde aos elementos produzidos pelo sujeito em seu meio; as percepções desse sujeito; os comportamentos e ações do sujeito, como também as forças e relações de produção (TRIVIÑOS, 1987).

O período de 2017-2020 (parte) como delimitador do tempo de análise da pesquisa está relacionada a gestão atual da cidade de Volta Redonda e início do modelo híbrido do OP-VR. Já a amostragem de pessoas que farão parte do estudo serão conforme o pesquisador achar que são representativas (Gestores públicos da PMVR; presidentes das associações; pessoas que ocuparam cargo comissionado na PMVR e participaram de alguma forma do OP-VR ou do OPD-VR, docentes da Universidade Federal Fluminense(UFF-VR) que trabalham com este tema sobre Orçamento Participativo, membros das sociedade civil do município de Volta Redonda) de forma a demonstrar e comprovar as hipóteses do fenômeno estudado.

Utilizamos como indicadores: o número de participantes/ano, Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e recursos demandados/executados/ano. O primeiro, para a análise da ampliação da participação social tanto da forma do OP presencial, como a forma digital, pois o crescimento de um pode ter reflexos positivos ou negativos no outro, que para Santos (2002) a medição da participação garante legitimidade democrática das decisões políticas.

Já o IQVU, para a questão da análise sobre a diminuição da desigualdade social em alguns bairros da cidade que estão em situações de maior vulnerabilidade social, sendo que a justa e equitativa distribuição de recursos; já a última sua respectiva aplicação pode ter efeitos quanto a credibilidade do sistema, mobilização, participação, mesmo sentido dado por Santos

¹⁷ A última reunião do COP-VR de forma presencial ocorreu em 11/03/2020, a qual este pesquisador estava presente, como observador direto, no entanto, com pandemia da COVID-19, as reuniões presenciais foram interrompidas desde março/2020. Fiz uma solicitação de nº144/2020 pelo e-SIC – VR para saber se as reuniões do COP retornariam de forma virtual, então obtivemos a resposta que ‘...devido às dificuldades apresentadas pelos membros em acesso às tecnologias de informação e comunicação, conforme pesquisa realizada junto aos representantes, a SEPLAG tem trabalhado em encontrar maneiras alternativas de publicação e transparência dos atos que envolvam o OP.’

(2002, p. 513) quando cita que “a medição das prioridades e das necessidades garante a fidelidade, a objetividade e a transparência com que é feita a conversão das decisões políticas em recursos distribuídos”.

No que se trata a avaliação do OP-VR, consideramos para análise as categorias, subcategoria, âmbito e elementos de observação. Conforme entendimento de Gomes (2002, p.70) o conceito geral sobre a palavra categoria abrange “elementos ou aspectos com característica comuns ou que se relacionam entre si.” e “(...)trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso.” A partir da nossa fundamentação teórica (fase exploratória da pesquisa) e da coleta de dados (Atas do COP, Regimento Interno do COP etc.), que segundo o ponto de vista do mesmo autor “(...) o pesquisador deveria antes do trabalho de campo definir as categorias a serem investigadas” (GOMES, 2002, p.70), pudemos depreender que determinadas categorias subsidiavam os estudos e apontamentos relacionados ao Orçamento Participativo.

A partir disso, escolhemos e sintetizamos algumas categorias relacionadas ao OP, que também pudessem relacionar aos elementos, aspectos e ideia do propósito inicial que tinha a reestruturação do OP-VR e isso também era relacionado ao OPD-VR, conforme a seguir: Participação política (OPD: propósito de ampliar a participação para além das assembleias realizadas nos bairros e disponibilizar uma ferramenta digital que se direciona àqueles que não dispõem de tempo para os encontros presenciais e que exercem forte participação pela internet (SEPLAG-VR,2018); Representação (OPD: Potencial de ruptura de uma cultura anterior baseada no clientelismo, particularismo e patrimonialismo); Controle Social e Transparência (OPD: melhoria de cada parte do processo, aumentando o controle social e transparência) e Distribuição de Recursos (OPD: novos critérios de distribuição de recursos – IQVU – lógica de inversão de prioridades). Abaixo os quadros 2 a 5, a seguir:

Quadro 2 – CATEGORIA ‘PARTICIPAÇÃO’

Categoria	Subcategoria	Âmbito	Elementos de observação
Participação	Participação política	Desenho institucional	Reestruturação da metodologia
			Presidência do COP
			Sugestão das pautas no COP
			Discussão e deliberação no COP
			Vocalização em espaços participativos
		Escola de cidadania	Construção coletiva
			Aprendizado político e consciência cidadã
			Estrutura de incentivos e motivação em participar
			Credibilidade
			Tempo de vida do OP
	Correlação de forças	Exercício do poder	
	Deliberação	Espaço deliberativo	Quórum plenário COP
			Temas discutidos da deliberação pública
			Mecanismos de discussão e deliberação online
	TICs OP	Potencial	Ampliar a participação e a fiscalização
			Potencial transformador
			Potencial quanto ao alcance
			Custo da participação
		Limitações	Exclusão digital (quanto ao acesso, aspectos geográficos e cognitivos)
			Formas de mitigação
Resistências			
Críticas		Modelo híbrido inicial	
OPD-VR		Estímulo à participação	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 3 – CATEGORIA ‘REPRESENTAÇÃO’

Representação	Complementaridade entre participação e representação	COP-VR	Paridade
			Controle de frequência
			Emendas impositivas
		Dualidade de poder	Forças políticas
			Relações de poder
	Mobilização		
	Mandato, autorização e independência	Representação COP	Concepções e posicionamento
			Retorno as bases
			Relações horizontais e verticais
			Pluralidade
Controle efetivo da população			

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 4 – CATEGORIA ‘CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA’

Controle Social e Transparência	Controle social	Fonte da informação
		Capacitação
		Multiplicação do conhecimento
		Disseminação das informações e publicidade
	Transparência	Uso das TICs
		Captação externa

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 – CATEGORIA ‘DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS’

Distribuição de Recursos	Capacidade de investimentos	Capacidade financeira
		Implementação de demandas
	Capacidade de execução das obras	Inversão de prioridade
	Indicador de distribuição de recursos - IQVU	Delimitados pelo OP-VR

Fonte: Elaborado pelo autor.

O roteiro de perguntas continha as categorias ou subcategorias de avaliação elencados ou outras criadas conforme a necessidade do pesquisador com o intuito de responder os objetivos da pesquisa. As quantidades de perguntas poderiam ser adicionadas conforme a necessidade de dar maior confiabilidade, validade e estabilidade ao indicador que se busca criar para análise.

Utilizamos como método de coleta de dados vários documentos que encontravam-se disponíveis no site do OP-VR (www.voltaredonda.rj.gov.br/op), como: Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda – 2017 a 2020 (sancionado pela Portaria nº08, de 28 de setembro de 2017); Metodologia (Ciclo do OP 2018-2019); OP Transparente; Caderno do Orçamento Popular (2018 e 2019); Obras contempladas; Bairros por setores; Membros; Comissões; Pedidos de Obras por Unidade de Planejamento e Atas do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda.

Cabe salientar que foram analisadas as Atas do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda (COP-VR) disponibilizadas no site do OP-VR (www.voltaredonda.rj.gov.br/op) do período de 18/01/2018 a 22/01/2020 (ano de 2018=17 Atas; ano de 2019=13 atas e ano de 2020 = 01 ata). Ressaltamos que as Atas do dia 19/02/2020 e 11/03/2020 não constam publicadas do site do OP-VR e após este período, foi justificado pela Administração Municipal que devido o início da pandemia da Covid-19 (Sars-Cov-2) as reuniões do COP-VR seriam paralisadas.

Por necessidade de coletar, complementar ou até mesmo, esclarecer as informações do OP-VR, fizemos várias solicitações a Prefeitura Municipal de Volta Redonda, através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011), pelo e-Sic da Prefeitura Municipal de Volta Redonda no período de 29/07/2019 a 19/05/2021 (2019=09 protocolos; 2020=12 protocolos e 2021=30 protocolos), ,como por exemplo, dados sobre o nº de participantes/ano/OP-VR (presencial e digital); telas do processo de votação do OPD-VR; dados do IQVU; planilha com dados das demandas aprovadas e situação de cada obra e outras mais.

Fizemos solicitação em 22/02/2021 a Câmara Municipal de Volta Redonda (CMVR) através de endereço eletrônico da instituição, inclusive encaminhamos um formulário preenchido, já que constava no site que deveria ser entregue presencialmente na CMVR, mas justificamos que devido à pandemia da Covid-19 não seria recomendável estarmos fazendo presencialmente, que eles analisassem a possibilidade de atender de forma digital, mas responderam em 20/04/2021 que as informações solicitadas deveriam ser procuradas com a SEPLAG-VR.

Fizemos solicitações à Câmara dos Deputados Federais, através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011), Protocolo 210226-000015 (26/02/2021), como também ao Senado Federal (Mensagem nº21000033472, 15/03/2021) e à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (protocolo 5760.0174.6917, 15/03/2021) sobre as Emendas Parlamentares

para o município de Volta Redonda entre 2017 a 2020, as que obtivemos resposta, utilizamos como dados em nossa pesquisa.

Participamos como observador direto das reuniões presenciais do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda nos dias 22/01/2020, 19/02/2020 e 11/03/2020, ou seja, as três últimas reuniões do COP-VR antes da paralisação devido à pandemia.

Em 07/10/2020 fiz uma solicitação (mensagem eletrônica por e-mail) ao COP-VR para participar como observador direto do grupo do whatsapp dos membros do COP (2018/2020) e em 14/10/2020 fui incluído por um dos administradores do grupo, que era um membro da SEPLAG-VR, em 25/04/2021 fui excluído pela administradora do grupo na ocasião, um membro representante das Associações de Moradores de Volta Redonda. Durante o período que estive como observador direto no grupo, praticamente tiveram poucas trocas de informações, infere-se que pode estar relacionado com a paralisação das reuniões presenciais do COP-VR e também o início de transição do governo municipal.

Destacamos que desde o segundo semestre de 2019 que iniciamos o contato (e-mail ou whatsapp) com alguns membros que estavam ou estiveram envolvidos com o OP-VR, que de certa forma contribuíram para nos direcionar onde poderíamos obter determinadas informações.

Em 19/10/2020 encaminhamos uma apresentação da nossa pesquisa para todos os membros (28 participantes) do grupo de whatsapp do COP-VR e solicitamos o e-mail de cada membro e buscamos saber a possibilidade de aceitarem a participar como entrevistado de nossa pesquisa, que ainda iríamos selecionar membros e após o aceite, enviaríamos o Roteiro de Entrevistas e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Após a seleção dos membros entrevistados no início de março/2021, encaminhamos os documentos para a entrevista semiestruturada (diante do início pandemia da Covid-19 em 2020, a impossibilidade do contato face a face e de forma a respeitar todos os protocolos de segurança e prevenção à covid-19, utilizamos o questionário semiestruturado, que foi encaminhado por e-mail e pelo aplicativo Whatsapp, que foi respondido por alguns entrevistados de forma escrita, desde resposta do whatsapp, como também enviada por e-mail, como de forma digital por outros entrevistados, por mensagens de áudio pelo whatsapp e transcrito pelo entrevistador) a partir do dia 18/03/2021 para os membros representantes da sociedade civil e da administração municipal e demos como prazo final para resposta até 05/05/2021 e ainda prorrogamos até 09/06/2021.

Já o convite para os representantes do Legislativo Municipal foram encaminhados por endereço eletrônico de cada vereador que estavam publicizados no site da Câmara Municipal

de Volta Redonda em 08/04/2021, mas obtivemos apenas duas respostas (10/04 e 13/04/2021) por parte dos vereadores e encaminhamos os Roteiros de Entrevistas no dia 21/04/2021, mas não foram respondidos, apenas um dos vereadores, através de sua Chefia de Gabinete em 17/05/2021, justificou (por e-mail) a não possibilidade de participação por motivo de saúde.

6 COMPREENDENDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL DE VOLTA REDONDA

6.1 PARTICIPAÇÃO

6.1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação política é considerada um dos mais importantes mecanismos democráticos, conforme ponto de vista de Ferreira (2012). Na compreensão de Lavallo (2011) a participação aparece como um elemento central contra a injustiça social, já que possui recursos capazes de fazer avançar pautas em relação a demandas distributivas, acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Desse modo, para Rover (2003, p.293) a participação “é um conceito do qual não se pode abrir mão, (...)” e em relação aos espaços locais, esse é entendido pelo autor como um passo fundamental para ampliação dos processos democráticos, no entanto, há limites para sua ampliação e consolidação nos processos políticos, tanto no ponto de vista teórico, quanto empírico.

Sobre a questão da participação política em processos democráticos, muitos autores (PEIXOTO, 2009; BEST *et al.*, 2010; FERREIRA, 2012; ABREU E PINHO, 2014; SAMPAIO, 2016) têm debatido sobre o potencial e expectativas em torno do uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs) para ampliação desta participação. Para Marques (2014, p.94), a redemocratização ocorrida no Brasil na década de 1980, abriu espaço para a “adaptação à Era Digital de mecanismos como os orçamentos participativos”. Neste momento, não iremos tratar sobre a participação online, esta questão será discutida no tópico específico mais à frente sobre as potencialidades e limites do uso das TICs no OP.

Entretanto, cabe lembrar que o processo de reestruturação do OP-VR, implantou o OPD-VR, cuja a “ação teve como propósito ampliar a participação popular para além das assembleias realizadas nos bairros (...)” (p.13, SEPLAG-VR, 2018), então quanto ao alcance da iniciativa tanto da reestruturação do OP-VR, quanto do OP Digital, seus resultados e impactos,

demonstram que houve um significativo aumento do número de participações no período de 2017-2018 tanto na forma presencial (assembleias nos bairros), como também na forma digital (voto), bem como um aumento de associações de moradores interessadas em discutir o orçamento público (SEPLAG-VR, 2018), conforme Tabela 1.

Tabela 1 - OP-VR – Ano/Participações

	OP-Presencial	OP- Digital	Bairros Participantes
2017	1629	859	47
2018	2031	1838	77
Variação %	24,8	113,97	63,8

Fonte: Elaborado pelo autor¹⁸.

Para a SEPLAG-VR (2018) tais resultados estão relacionados a uma série de ações de transparência dos procedimentos do OP realizadas de modo concomitante pela SEPLAG, como também, denota um resgaste do capital social em se tratando da confiança política depositada no instrumento democrático.

Conforme trechos das falas dos Entrevistados I e IV, a implantação do OPD-VR, além do propósito de ampliar a participação, tinha o propósito de revigorar um processo que vinha desgastado, fragilizado, sendo assim, com a possibilidade de trazer novos atores ao processo, dar um certo empoderamento aos participantes, mas não eliminar a participação presencial, conforme trechos a seguir:

O nosso esforço na época da implantação foi fazer com que o processo, que já vinha bastante desgastado na época, pudesse ter uma, ser revigorado, literalmente tá, você teve um boom da participação lá traz, nos governos populares em especial, isso foi decaindo ao longo dos anos, de maneira que começou a enfraquecer o OP, (...). (...), então você tinha uma metodologia bastante amarrada no começo e ao final do processo presencial, puramente presencial, a coisa estava bem mais fragilizada, então uma das movimentações, das intenções do OP Digital foi justamente revigorar o processo, trazendo inclusive mais atores para se inserir nessa dinâmica (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.215).

A qualidade da participação é uma coisa muito complexa de ser mensurada, o designer institucional da experiência que nós fizemos inicialmente, ele previa este formato híbrido dando um certo empoderamento, aliás, ele equilibrava, digamos assim, o poder entre as, vamos chamar assim, a participação presencial e a participação virtual, nesse equilíbrio do desenho institucional que a gente fez, a gente pode entender que a qualidade da participação foi bem interessante, (...) (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.216).

¹⁸ A partir de dados da SEPLAG-VR (2018) e informação solicitada e recebida via e-SIC de Volta Redonda através do Protocolo nº75/2019, solicitada em 16/09/2019 e respondida em 28/08/2019 pela Administração Geral.

E eu vejo a participação virtual como forma de ampliar a participação, muitos críticos colocam a participação virtual vai eliminar a participação presencial, olham como uma certa dicotomia em relação as duas questões, não é isso, a ideia da participação virtual é justamente para a gente ampliar, é claro que há os seus riscos, as suas questões, como os gestores ele podem identificar participação virtual, eliminando totalmente, realmente a participação presencial, o que eu não concordo, acredito que a participação virtual ela deve ampliar, nesse ampliar e, aí considerando essa questão de dificuldade de acesso, é que você deve também prover de mecanismos, estruturas suficientes para que a participação virtual ela ocorra, (...) (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.232 a 233).

Por sua vez, iremos delinear a dimensão do desenho institucional que também vem tendo uma grande centralidade ao tratarmos de Instituições Participativas¹⁹ (IPs) (FARIA E RIBEIRO, 2011) e no entendimento de Marques (2010) a formatação do desenho institucional pode trazer diferentes resultados e singularidades das democracias onde ela é adotada.

Lüchmann (2014, p.187) entende que de maneira geral “o desenho institucional configura-se como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que operacionalizam a participação e respondem, em boa medida, pela sua maior ou menor capacidade inclusiva e deliberativa”.

Por outro lado, a relevância do desenho institucional, conforme Fung e Wright (2003) destacam, esse incide na efetividade, na equidade e na participação no interior das IPs, podendo ser direcionado à participação dos cidadãos. Autores como Marques (2010) e Ferreira (2012) entendem que o desenho institucional, por si só, não é garantia de uma participação de maneira fluida e sem percalços, ao máximo, explica os fatores endógenos, no entanto, a de se considerar outras variáveis, como o contexto político-partidário, a cultura política predominante em cada uma das cidades, o viés político-ideológico da gestão e quesitos ligados às condições socioeconômicas e às características socioculturais de cada sociedade democrática, ou seja, a retroinfluência de fatores exógenos são relevantes sobre os modos de engajamento da esfera civil.

Para os propósitos do nosso estudo, iremos analisar o desenho institucional, conforme entendimento de Lüchmann (2014) sobre a maior ou menor capacidade participativa e deliberativa estando relacionada aos esforços político-sociais e as regras que conformam o desenho institucional. Como também, mediante ao entendimento de Faria e Ribeiro (2010, 2011) sobre o formato assumido pelo desenho institucional pode indicar as possibilidades geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços; não obstante, as escolhas e variações incidem uma série de consequências para os resultados da participação.

¹⁹ Por IPs entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. ” (AVRITZER, 2008, p.45).

No caso de nosso objeto de estudo, o OP-VR, um grupo de trabalho, composto por membros da gestão pública e sociedade civil propôs a reestruturação de toda a metodologia do OP, tendo como prioridade as ferramentas de governança digital, com isso foi implantado o Orçamento Participativo Digital como uma etapa do OP-VR (SEPLAG-VR, 2018). Dessa forma, iremos abordar algumas regras, variações, bem como, de que modo essa nova metodologia do OP-VR foi recebida nos espaços de interação pelos atores sociais.

Primeiramente, iremos limitar nossos apontamentos sobre a metodologia no Comitê do Orçamento Participativo (COP), já que este era o principal canal institucionalizado de deliberação pública do OP-VR. Para Fonseca (2011, p.160) alguns critérios e regras que coordenem o debate e o processo decisório no colegiado devem ser “perseguidos enquanto modelos ideais no aperfeiçoamento das instâncias participativas”, como a “paridade entre governo e sociedade civil; regras para eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência (ou instância similar); (...)”.

De acordo com Faria e Ribeiro (2011, p.129) há necessidade de avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições, então sabermos quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante, já que conforme os autores “(...) a presidência concentra poder”.

No caso do COP, este era presidido por um membro da Secretaria de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG), que ficava incumbido da responsabilidade da condução do OP-VR, através do (a) secretário (a) de tal pasta e em caso de sua falta, as reuniões serão presididas pela chefia de gabinete e pelo vice-presidente, respectivamente, conforme Art.17 do RI-COP-VR (2018), já o cargo de vice-presidência do COP era provida por um representante da sociedade civil, através de eleição direta no âmbito do Comitê (Art. 17, §1º, RI-COP-VR, 2018).

Vale destacar, que foi criada uma Comissão para criação do Regimento Interno do COP, composta por membros da gestão pública e representantes da sociedade civil e conforme registro da Ata do dia 25/01/2018, durante uma reunião desta comissão, tendo como pauta a criação e revisão do Regimento Interno do Comitê Orçamento Participativo de Volta Redonda, um membro e representante de um Movimento Social de Volta Redonda sugeriu que “ após o primeiro mandato do COP abra-se para a plenária discutir se seria viável eleições para a presidência do COP, abrindo a oportunidade para que alguém da sociedade civil, membro do COP, assumisse este cargo”, com isso a comissão, na mesma reunião, elaborou o texto do questionamento do membro representante, entretanto, propôs que “o COP irá deliberar este

tema”, fato que não vimos consolidar ao analisarmos as Atas do COP publicadas no site do OP-VR, como também não foi efetivado, já que conforme já citado Art. 17 do RI-COP-VR (2018), o cargo de presidente do COP está nas mãos da representação da SEPLAG-VR.

Sobre a proposição da pauta em órgãos colegiados como COP, autores como Faria e Ribeiro (2011) destacam que essa deva ser construída coletivamente, se isto ocorrer, seria um possível indicador do grau interno de democratização, já que mais vezes estariam inseridas nesse processo. Por outro lado, um grau de democratização relativamente mais baixo é indicado quando uma pauta é construída pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe.

Para Marquetti e Campos (2008) a centralidade na definição da agenda por parte dos cidadãos ou seus representantes numa democracia participativa, requer a presença dos cidadãos comuns nos processos de tomadas de decisões, dessa forma, colocando-os em condições de igualdade com as elites econômicas e sociais.

Após análise das Atas do COP pudemos verificar que a sugestão das pautas vinha da Gestão Municipal, mas era aberta para sugestões de todos os membros, assim como, se haviam concordância da mesma. Também se fazia a leitura, abria-se espaço para destaque em caso de proposta de alteração e aprovação da ata anterior, conforme consta na Ata do dia 09/10/19 “M.V. A. Delgado (Seplag) abriu a reunião fazendo a leitura da pauta perguntando se alguém teria sugestão para inclusão na mesma. Pediu então para fazerem a leitura da ata anterior como de costume”. Depreende-se que as pautas eram discutidas e deliberadas nas reuniões do COP, conforme consta na Ata do dia 18/01/2018 “Por fim, como última **pauta discutida**, foi levantada a questão da periodicidade das reuniões do COP. **Deliberou-se que as reuniões** serão mensais neste começo de ano, e com o avançar dos trabalhos, passarão a ser quinzenais” (grifo nosso). Apesar da pauta ser discutida, deliberada, depreende-se que não era construída coletivamente, logo, o grau interno de democratização não era alto.

Por sua vez, em espaços participativos e que ocorram deliberação em políticas públicas, a questão de utilização de uma linguagem técnica e conhecimento especializados nesses espaços enquanto manifestação de poder é um aspecto da desigualdade latente, que não podem ser mitigadas pelo desenho institucional, inclusive pode não contribuir para que estes espaços participativos não cumpram seus objetivos originais (FONSECA, 2011).

Sobre esta questão da vocalização entre técnicos e leigos em espaços participativos como o COP, pudemos verificar posições dúbias e contraditórias entre alguns membros. Isso denota uma possível desqualificação ou descrédito quanto à capacidade de contribuição da população,

percebida como incapaz de prover sugestões com bases eminentemente técnicas, mesmo em que se verifique aspectos “positivos”. Enquanto um entendia que não havia espaço para vocalização dos representantes da sociedade civil, como consta na fala do Entrevistado XII “Péssimo, sem voz nenhuma, o povo não teve voz” (2021, p.290). Por outro lado, o Entrevistado X viu com bons olhos este alinhamento entre o corpo técnico e membros da sociedade civil em prol da democracia participativa, como consta na fala a seguir:

(...).Foi uma experiência muito interessante de você ver um corpo técnico trabalhando alinhado à democracia participativa, vamos dizer assim, então para mim, aquele espaço, ver aquela visão agora de participação social, mas agora alinhado a uma gestão que estava empenhada para que ocorresse mesmo a deliberação, discussão, participação, enfim, o processo de tomada de decisão, isso foi crucial, principalmente para que toda essa estrutura do Orçamento Participativo de Volta Redonda, pelo menos no período de 2017 a 2020, avançasse muito e avançasse continuamente, constantemente, sempre com a participação da sociedade, não houve um esvaziamento do espaço em momento algum. Porque geralmente os espaços de participação social começam cheios e depois vão se esvaziando, mas graças a essa mobilização técnica a favor da participação social, isso fez com que acelerasse e mantivesse um espaço ativo constante e em constante mudança (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p. 269).

Durante o processo de reestruturação, como ocorreu a partir de 2017 com o OP-VR, podem ocorrer entendimentos diferentes dos atores sociais quanto a uma nova metodologia e o desenho institucional em relação ao resultado que eles almejam, já que conforme entendimento de Lüchmann (2014, p.187):

(...), os desenhos institucionais são resultados de diversos fatores, variando de acordo com os objetivos, a composição dos atores sociais e governamentais, as correlações de forças e de interesses, o setor da política participativa, e a sua inserção no campo de poder político institucional.

A partir da afirmativa acima, pudemos depreender nas falas de alguns entrevistados como eles percebiam o desenho institucional e a nova metodologia implantada, como a do Entrevistado XI que aponta a dificuldade de entendimento e aceitação por parte dos representantes das associações de moradores em relação a metodologia, conforme trecho a seguir:

(...). Em 2017 a divulgação e a metodologia para aprovação das demandas não foram bem definidas e interpretadas, com isso houve muitos desencontros e insatisfações, tanto da comunidade quanto dos agentes públicos. Lembro da dificuldade de entendermos a metodologia e da aceitação por parte dos representantes das associações de moradores (ENTREVISTADO XI, SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.286).

O processo de reestruturação do OP-VR trouxe um novo formato do desenho institucional, com a implementação do OPD-VR (SEPLAG, 2018), diante disso, novas possibilidades geradas a partir do formato assumido pelo desenho institucional podem ser percebidos pelos atores sociais e políticos (FARIA E RIBEIRO, 2011), esta compreensão

podemos perceber na fala do Entrevistado I “Ele tem o potencial para atingir outros públicos e se o **desenho institucional** dele for bem estruturado, (...)” e “A capacidade de estimular pessoas, ela talvez, a ferramenta importante, o **design institucional** da ferramenta é muito importante, (...)” (2021, p.218 e 217) (grifo nosso).

Ainda sobre a correlação de interesses e relacionadas as possibilidades geradas a partir de um desenho institucional, nesse sentido, apoiamo-nos nos entendimentos de Pateman (1992) sobre as teorias democráticas participativas, tanto os teóricos clássicos, como os contemporâneos, com isso iremos apontar a compreensão dos entrevistados e das proposições das Atas do COP a partir modelo híbrido do OP-VR.

Para Vaz (2011), apoiando-se nas perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978) uma ampliação da participação política direta dos cidadãos levaria ao aprendizado democrático e conseqüentemente levaria ao aprofundamento democrático. Acrescentando, Lavallo e Vera (2011) destacam que a principal função da participação na teoria democrática participativa sob a perspectiva pateniana é a educativa, seus efeitos pedagógicos, capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação, ou seja, o caráter educativo da participação relacionada a potencializar ações individuais na ordem coletiva.

Correspondentemente, Marquetti e Campos (2008) destacam que o aprendizado que decorre da participação no processo político vai muito além da agregação de preferências, definidas ao processo, para a tomada de decisões. Com isso, pudemos depreender o sentido dessa afirmativa no trecho da fala do Entrevistado X ao ser perguntado como foi sua experiência no OP-VR no período de 2017 a 2020:

(...). Então para mim, aprendi muito, momento de muito aprendizado, principalmente sobre o orçamento e também foi mais um ambiente onde eu pude exercer o direito à cidadania e, bem como, ali ser ouvido, a expressar minha opinião, assim como todos ali, fazendo suas críticas com liberdade, fazendo as suas críticas sem censura, levando suas ponderações e exposições de opiniões diversas e ali criando um ambiente de discussão das mais diversas visões e opiniões, principalmente de ideias e soluções para conseguir construir uma alternativa melhor. Então, eu sempre falava que o Orçamento Participativo é a busca de construir uma cidade mais justa e a forma de construir uma cidade mais inclusiva (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p. 269).

Vale destacar o entendimento de Dagnino (2005, p.57) sobre o processo de aprendizagem social, que a autora entende ser “(...) de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos”. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Ferreira (2012, p.72) afirma “ (...) mesmo com todos estes problemas e desafios, acreditamos que o OP tem mostrado ser uma escola de cidadania

permitindo aos cidadãos desvendar e compreender o processo de construção de parte do orçamento público ”.

Pudemos inferir esta questão de construção coletiva a partir de algumas falas que constam nas Atas do COP, como de um membro que em sua narrativa traz a história do COP “B. C. F. de Oliveira (Seplag) recapitulou a História do COP através de registros de fotos dos inúmeros encontros da construção coletiva da reestruturação do Orçamento Participativo” (Ata do dia 18/01/2018) e de outro membro do Setor 11 que abordou sobre a construção da metodologia “D. F. de Almeida (...). Abordou também sobre a metodologia construída e consertada em conjunto, (...) e que devemos estar envolvidos nessas questões de Transparência e participação; (...)” (ATA DO DIA 06/06/18).

A partir deste aprendizado político, outra questão de destaque citada por autores é a evolução da consciência cidadã em processos participativos como o OP, enquanto Da Silva e Carvalho (2006) destacam a evolução dessa sobre o conjunto da sociedade, ou seja, de que maneira o indivíduo se percebe como parte de um todo e de que forma essa percepção afeta suas decisões, Genro (1997, p.16) aponta para a questão da democratização das decisões, das informações sobre questões públicas no OP como forma de gerar uma nova consciência cidadã, isto é, “Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa”.

Sobre esse aprendizado político, depreende-se da opinião do Entrevistado I que essa coaduna com a dos autores, ao afirmar:

(...)entende-se que o processo de participação ele envolve também o aprendizado político, político no sentido da política mesmo, não do partidário, que hoje está tão polarizado, não é nesse caso, mas no sentido pedagógico mesmo, de você pensar o bem comum, pensar coletividade (...) (ENTREVISTADO I, SEPLAG. 2021, p.216).

Cumpramos ressaltar um outro entendimento, como o de Ubiratan de Souza (1997, p.50) sobre a consciência política, para este autor “Também é preciso entender que a experiência do Orçamento Participativo transcende o processo de gestão pública e de planejamento democrático, resultando, igualmente, num processo político de geração de consciência e cidadania”. Trazendo esse entendimento para nosso objeto de análise, depreende-se que a preocupação de alguns membros é se o aprendizado político e a consciência cidadã consegue sobrepor ao ciclo de gestão eleitoral municipal, como consta na fala do Membro da SEPLAG e do Entrevistado IV, respectivamente:

B. C. F. de Oliveira acrescentou que com baixa participação teremos muito mais dificuldade de efetivar uma política pública de OP, porque o corpo de gestão passa, o que não pode passar é tudo o que está construído, revisto e aprimorado desde o ano passado quanto ao OP; (...) (Ata do dia 25/04/2018).

(...)qualquer tipo de modelo de participação tem que passar por um processo de aprendizado, processo de construção, ele ainda estava alcançando esse modo, essa forma de alcançar de fato a população, a gente não pode, é difícil falar, o modelo implantado é esse, dá certo, foi efetivo, ok e alcançou todo mundo que tinha que alcançar, não, acho que é ingênuo a gente pensar numa ferramenta implementada num único governo e consiga de fato resgatar uma participação virtual, (...) (ENTREVISTADO IV, SEPLAG. 2021, p.234).

Para Genro (1997, p.22) por meio do processo do Orçamento Participativo “ os cidadãos podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinando a decisão individual (querer participar) com a participação coletiva (que gera decisões públicas) ”, sendo assim, este instrumento participativo faz “ a *crítica prática da liberdade* meramente formal, mediante a qual o cidadão vota e volta para casa”.

Não obstante, Da Silva e Carvalho (2006) abordam a questão da liberdade na discussão pública, seja na determinação pública de se dispor dos recursos municipais para determinado fim seja atingido, seja em relação a dimensão do espaço para que se possa discutir e propor ideias, com isso, o consenso seria o reflexo da percepção daquela comunidade sobre suas necessidades e desejos. Essa proposição dos autores é baseada na liberdade como critério para avaliação do desenvolvimento social sob a perspectiva de Sen (1999). Desse modo, os autores afirmam que:

(...) não se deve avaliar o OP considerando os ganhos econômicos que possam ocorrer com sua implementação como primeira prioridade. Deve-se atentar aos ganhos que o conjunto da sociedade teve por meio de variáveis relacionadas aos diferentes níveis de liberdade, como as formas de aproveitamento das oportunidades pela população numa democracia (DA SILVA; CARVALHO, 2006, p. 443).

Por sua vez, nas palavras de Fonseca (2011, p.159) “A participação social é amplamente difundida enquanto elemento necessário a uma melhor formatação e implementação de políticas públicas”, dessa forma, para Wampler (2011, p.152) “ (...) a adoção de IPs deflagra processos institucionalizados que alteram a estrutura de incentivos que induzem os cidadãos a participar, deliberar e negociar”. Ao fim, o autor explica quais as motivações das pessoas ou de suas representações em participar, que de forma resumida podemos dizer que se relaciona ao impacto sobre a qualidade de vida, conforme trecho destacado:

Não devemos esperar que as OSCs estejam participando simplesmente porque querem melhorar a deliberação ou aprofundar a qualidade da democracia ou, ainda, formar laços de solidariedade com seus pares, mas temos de assumir que elas estão envolvidas porque acreditam que a sua participação terá um impacto significativo sobre a qualidade de vida (WAMPLER, 2011, p.157).

A partir disso, buscamos entender qual a compreensão dos entrevistados e dos membros do COP sobre essa estrutura de incentivos e a motivação em participar do OP-VR. No âmbito do COP, trazemos uma fala transcrita na Ata, aos quais Membros da Gestão Municipal explicam os benefícios do OPD-VR após sua implantação, conforme o trecho a seguir:

B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) mostra que a Prefeitura está na fase de implantação do projeto do OP Digital, e que será marcado para que todos venham na demonstração do projeto para terem ideia das vantagens e melhorias que trará para cada bairro. M. V. A. Delgado (SEPLAG) explica o caminho a ser percorrido, as etapas e os benefícios do OP Digital para a população de VR (Ata do dia 11/9/2018).

Pudemos inferir que o aspecto da materialidade ou execução das demandas, isto é, obras concluídas, são uns dos motivos principais sobre a participação no OP-VR, como compartilhada pelas opiniões dos Entrevistados XII “O que motiva e a certeza de obras realizadas no decorrer do tempo previsto” (p.300 Setor 11, 2021) e Entrevistado X, a seguir:

(...), para mim esse era o principal motivo e creio que para a maioria das associações também, ver as demandas deles sendo mais agilizadas, (...). Enfim, então, eu acho que esse era um dos principais motivos, pelo menos das associações, dos setores tivessem de participar, de ver mesmo as suas demandas, ali numa visão mais individual, cada um ver as suas demandas sendo efetivadas e assim levar obras para os seus bairros, que era a principal questão ali (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.268 e 269).

Desse modo, depreende-se que implementação de obras advindas pelas demandas dos participantes do OP tem relevância quanto à motivação em participar. Por outro lado, se no OP a administração se mostra incapaz de “ (...) mostrar resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos” (WAMPLER, 2003, p.77).

Tal fato destacado no trecho parágrafo acima foi identificado por Ferreira (2012) como desmotivador da participação política ao analisar os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte (OPD-BH) e de Recife (OPR), acrescentando ainda que boa parte da descrença e insatisfação acaba por gerar esta desmotivação, tendo como origem não só a incapacidade do governo municipal promover com celeridade a implantação das obras e ações definidas ao longo do ciclo do OP, mas também quanto aos esclarecimentos aos cidadãos sobre a operacionalização das obras, enfim, para o autor, independentemente do formato do OP (presenciais, semidigitais ou totalmente digitais), a baixa efetividade da execução das obras tem relação com a desmotivação da participação política.

Diante do cenário exposto, Wampler (2003, p. 76 e 77) observa como consequências serão:

(...)a diminuição dos incentivos de curto e longo prazo para participar, a busca de meios não-institucionalizados (comportamento personalista e clientelista) para garantir a implementação dos projetos prioritários e a retomada de um processo de tomada de decisão privado e fechado.

Após a conceitualização acima, podemos inferir que muitas dessas consequências abordadas pelos autores estão presentes nos trechos das falas dos entrevistados e das Atas do

COP, como ao perguntarmos ao Entrevistado I sobre o OPD-VR como ferramenta capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade e obtivemos como resposta:

A capacidade de estimular pessoas, ela talvez, a ferramenta importante, o design institucional da ferramenta é muito importante, mas para além disso, ao longo do tempo, a efetividade da ferramenta acaba tendo uma resposta muito maior, isso em várias outras experiências, tá Evandro, no caso de Volta Redonda também. O que eu quero dizer com isso, se a população participa, briga, luta, consegue aprovar, por exemplo, uma obra no bairro 'X' e aquela obra acontece, isso gera na verdade uma retroalimentação que dá credibilidade para a ferramenta e aumenta a participação, a gente passou por uma situação delicada porque uma parte das obras que foram deliberadas acabaram demorando para serem implantadas, isso obviamente trava um pouco essa questão do estímulo a participação, então a ferramenta, ela tem a capacidade sim, o desenho institucional que foi feito, ele tem essa capacidade sim, mas essa capacidade quando observada ao longo do tempo, ela vai talvez ter um vínculo maior com a efetividade, ou seja, com o resultado das obras, com aquilo que de fato é feito, que com a ferramenta em si (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.217).

Vale destacar que a incapacidade de execução de demandas não tem consequência apenas na motivação em participar, mas também quanto a credibilidade da instituição participativa e do governo incumbido de executar, como é percebido na fala do Entrevistado XI (SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.285) “Acredito que a credibilidade das ações do poder público com o atendimento das demandas aprovada ao longo dos anos”, como também em trechos das Atas do COP que Membros pedem compromisso e retorno do governo quanto as obras não executadas até aquele dado momento, conforme relato de Membro do Setor 4 “N. B. Carvalho (Setor 4) pediu credibilidade do compromisso do governo com a comunidade“ (Ata do dia 13/02/2019) e relato do Membro do Setor 3:

M. I. M. Felipe (Setor 3) relatou que a SEPLAG poderia conversar com o prefeito sobre as obras da OP que não aconteceram até a presente data. Como o prefeito não dá um retorno aos membros do COP, os moradores passam não acreditar no governo (Ata do dia 13/02/2019).

Por sua vez, Santos (2002, p. 529) ao tratar sobre a credibilidade do contrato político no OP, entende que ela no OP “ (...) reside na eficácia das decisões e na responsabilização quer do Executivo, quer dos representantes da sociedade civil no COP”, ou seja, podemos perceber uma ampliação da responsabilização e eficácia, que podem ser garantidos, segundo o autor, através de mecanismos como vontade política do Executivo; pela criação de comitês – cuja função é supervisionar as obras e pelas próprias estruturas do OP, desde que essas encorajem fortemente a responsabilização.

A afirmativa contida no trecho acima também pôde ser depreendida a partir de trechos das Atas do COP, pois são apresentados questões como falta de mobilização de representantes das associações de moradores, dificuldade de retorno de representantes da gestão pública e falta de estímulo a participação, já que tiveram bairros com zero votos, mas há menção em relação

ao caminho já percorrido após a estruturação do OP-VR e sobre a importância do espaço deliberativo como o COP, conforme consta a seguir:

D. P. Silva (SEPLAG) comunicou que haviam bairros até então com 0 votos. (...). Damião encerrou sua fala dizendo que queria ter ido em mais bairros, mas a SEPLAG não tem pessoal suficiente para esse trabalho (...). A. C. Nascimento (Setor 6) fez uma ressalva, dizendo que a SEPLAG se empenhou porque acredita no OP mas não é função da secretaria, já que os maiores interessados são as associações de moradores e que algumas delas não se mobilizaram. Alexandre deixou um alerta para o próximo mandato, de **que se não houver uma real mobilização de cada presidente, todo o trabalho do Comitê perde força** (Ata do dia 13/03/2019) (grifo nosso).

B. F. de Melo (Setor 11) falou que está participando pela primeira vez e questionou sobre a forma de levar uma demanda às Secretarias Municipais e a dificuldade de retorno das mesmas. Sugeriu então, que a Secretaria responsável pela demanda deva comparecer a esta reunião. M. F. M. Passos (Setor 5) fala um breve resumo da caminhada de estruturação do OP, e M. V.A. Delgado (SEPLAG) complementa dizendo essas reuniões são para isso mesmo, para o responsável pela resposta às solicitações possa vir aqui prestar o esclarecimento à população. Mas fez a ressalva de que nem todos os representantes da gestão pública estão presentes, embora tenham representantes nomeados (Ata do dia 11/09/2019).

Considerando o sentido participativo, que em espaços como o OP, podem desenvolver o potencial da participação, através do caráter educativo da participação (PATEMAN, 1992), ou seja, uma dimensão educativa capaz de formar cidadãos ativos e conscientes (SILVA, 2003), mas para isso, como afirma Wampler (2003, p.81) é relevante a questão de tempo do OP, isto é, um fator-chave que contribui para os resultados, quanto maior tempo, maior será “(...) a sua probabilidade de apresentar impactos substantivos na democracia, na redistribuição de recursos e na racionalização da administração”.

No entanto, conforme Wampler (2003, p.82) há de se considerar os vários anos (tempo de vida) que o OP possa produzir resultados para aqueles que se irão beneficiar das políticas públicas produzidas neste espaço, seja pela complexidade do OP, seja por todo o planejamento que se necessita para implementar as obras públicas, sendo assim, “Os primeiros anos de um programa são geralmente difíceis e apresentam poucos resultados”. Diante disso, Silva (2003, p.330) ressalta que poderemos ter a dimensão educativa sendo “ (...)subjugada pelos benefícios materiais imediatos e localizados”.

Sobre essa questão de ‘tempo de vida’ do OP e o cenário de imediatismo com relação aos benefícios materiais, também se revelaram nas entrevistas, como pudemos perceber nas falas dos Entrevistados VII, I e X, respectivamente:

A participação digital é um modelo novo e como tudo o que é novo, precisa de tempo de maturação e aceitação. Penso que não há como não seguir por este caminho, nem voltar atrás. Com o tempo as pessoas se adaptarão, e o acesso será mais viável a todos (ENTREVISTADO VII, IPPU, 2021, p.257).

(...). A grande questão, é que a gente tem um cenário de imediatismo absurdo, então as pessoas não conseguem perceber que você precisa de tempo para construir essas práticas e viver essa potencialidade toda (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.218).

O objetivo ali era ver, pelo menos o Movimento Social, a gente tinha uma demanda de construir primeiro uma política pública permanente, seria financiado pelo Orçamento Participativo, a gente ainda estava estudando se isso era viável, porque o orçamento, ele só limitava a obra, mas a gente tinha uma visão a longo prazo, que ele tinha que se estender para financiar políticas públicas permanentes. (...). Isso tentamos trabalhar, mas é claro, que eu não vi isso materializar, assim como setores também que levavam propostas para os seus bairros não viram materializar grande parte das obras. Elas foram aprovadas e tal, foram enviadas para serem colocadas no orçamento, mas ninguém viu a maioria das propostas sendo efetivadas, (...) (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.272 a 273).

Ainda há de acrescentar em relação à variação de resultados produzidos por instituições participativas (IPs), que para Wampler (2011, p.43) pesquisadores têm identificado mudanças e melhorias em várias áreas, por exemplo, mudança no conteúdo e forma de deliberação, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos etc., no entanto, “ (...) também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança”.

Não obstante, autores como Coelho (2011), Fonseca (2011) e Miguel (2017) destacam que para ocorram efeitos positivos da participação, há de se reconhecer questões relacionadas à distribuição de poder. Por outro lado, os gargalos impeditivos para o amplo sucesso das experiências participativas estão “ (...) relacionados ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais” (FONSECA, 2011, p.160).

Dessa forma, devemos reconhecer o papel da prefeitura num processo como o OP, como afirma Silva (2003, p.303) “O fato de a prefeitura permanecer no centro de comando das decisões e se manter como a grande provedora do processo faz com que a participação esteja atrelada a ela” e acrescentamos o entendimento de Santos (2002) ao qual afirma que muito desse papel ativo que o Executivo desempenha, está relacionado ao controle técnico e informações que ela produz e tem acesso privilegiado a ela. Então, a experiência de OP deveria ser baseada num contrato político, de um lado cidadãos e representações sociais, do outro lado, o governo municipal, assim, convergindo para uma autonomia mutualmente relativa.

Portanto, neste contrato político do OP, configura-se, um modelo de co-gestão, ou seja, “(...) um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002, p.526).

Para Ferreira (2012, p.76), sob um entendimento analítico da teoria democrática e de seus diferentes modelos, afirma que “que o modelo democrático representativo e liberal é incapaz, por si só, de potencializar a participação”. Essa afirmativa coaduna com a questão de escalas salientada por Santos (2002, p. 73), que segundo ele “(...) o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local”. Então, qual a compreensão da criação do OP diante dessa ordem? Para Da Silva e Carvalho (2006) a resposta estaria por força de exercício do poder dominante, com o intuito de manter a ordem.

Com a implementação do OPD-VR, que a priori, trazia a ideia de ampliar a participação popular (SEPLAG-VR, 2018), nos parece que trouxe um descompasso entre a percepção desta ferramenta entre os atores sociais e depreende-se que, a partir da leitura de trechos de entrevistas abaixo, que uma das questões centrais é justamente o exercício de poder, não de forma ampla, como exposto acima, mas a nível local, por algumas associações de moradores, como constam no trecho do Entrevistados XII “Tem pessoas que não têm acesso à internet, não entende a metodologia do sistema. **Tira a força da associação de moradores**” (Setor 11, 2021, p.291) (grifo nosso) e nos trechos dos Entrevistados I e IX a seguir:

(...)você tem resistências quanto ao processo de divisão, não só de recursos nesse caso, mas **até de poder**, então o presidente de uma associação percebe que está perdendo o poder e pode se colocar contra a ferramenta, nós percebemos isso em vários momentos, então essa são algumas limitações (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.218) (grifo nosso).

A forma híbrida divulga em si a própria ferramenta e populariza o Orçamento Participativo, e com a internet, se populariza com muito mais rapidez. E desperta a curiosidade dos moradores a finalidade e a importância que ela tem. De forma direta ela propicia as obras que o morador tem como prioritária e **não deixando apenas associações tendo apenas a única voz** (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.264) (grifo nosso).

As obras na forma antiga muitas pessoas ficaram de fora sendo apenas em assembleias, mas quando se abriu também online, se ampliou bastante nas votações e **não ficando apenas as associações decidindo por si só as obras que deveriam também os moradores se pronunciar** (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.265) (grifo nosso).

Diante disso, baseando no entendimento de Ferreira (2012, p.45) que “(...) as NTICs, e especialmente a Internet, têm tido um papel central nas sociedades contemporâneas”, acrescentando o entendimento de Sampaio (2016, p.952) que “as ferramentas digitais são acrescentadas em orçamentos participativos buscando mais contribuições dos cidadãos, porém não aumentando seu poder de tomada de decisão no processo”, nos parece que as Novas Tecnologias de Comunicação e Informação (NTICs) teriam um papel importante no poder de

tomada de decisão e como instrumento de democratização, porém, infere-se que há posições divergentes na literatura.

Na compreensão de Maia (2001) há um certo exagero por parte da literatura que tratam da *cyberdemocracia* ou democracia digital, tanto nas dimensões tecnológicas, quanto no potencial dessas ferramentas digitais com a revitalização de instituições e práticas democráticas. A autora destaca que colocar a questão sobre “a internet é um instrumento de democratização” (MAIA, 2001, p.02) pode levar a diversos equívocos. Primeiramente ela ressalta sobre questão da comunicação democrática nas NTICs, que pode proporcionar novas possibilidades para participação descentralizada, ao mesmo tempo, pode sustentar formas extremas de centralização de poder. Segundo, ainda sobre a comunicação no sentido de fortalecer a democracia, a autora salienta que além das instituições favoráveis à participação, de estruturas comunicacionais eficientes, há outros fatores que devam estar presentes, como: a motivação correta, o interesse e a disponibilidade daqueles beneficiários da política pública em se engajarem nos debates.

De uma posição da lógica habermasiana, entendendo a comunicação como elemento constituinte determinante na esfera pública de discussão, Ferreira (2012, p. 45) considera:

(...) que a informação e a comunicação são importantes elementos de poder e dominação, a Internet também pode ser pensada e utilizada como instrumento de poder alternativo, de resistência e de mudanças sociais, na medida em que permite novos repertórios de ação. Ela, através do pensamento coletivo e da intercomunicação, pode vir a se mostrar capaz de atravessar todas as instâncias de poder, do local ao global e vice-versa. (...). Assim, ao mesmo tempo em que permitem maior empoderamento político à sociedade civil, geram legitimação político-administrativa. Fenômeno que pudemos verificar em nosso estudo sobre o impacto da Internet nos processos de orçamentação participativa, especificamente de Belo Horizonte e Recife.

Ainda sobre o papel das NTICs como mecanismos de empoderamento político numa democracia, Maia (2001) reafirma esta ferramenta não deve ser pensada de maneira única, independentemente se ela favorece ou dificulta a democracia, mas deve ser associada com os elementos sócio-históricos próprios dos atores sociais, como também todo o processo de comunicação entre os sujeitos comunicantes concretos.

Considerando os elementos sócio-históricos dos atores sociais, autores destacam outro obstáculo à participação nas IPs, que seriam as desigualdades, como as materiais que se manifestam em capacidade assimétrica de influência política (MIGUEL,2017), pela seletividade assimétrica, tanto ao acesso quanto à participação, um extremo oposto do ideal participacionista (KUNRATH SILVA, 2011), isto porque, conforme Marques (2012, p.12) “Há determinados tipos de desigualdade que, simplesmente, não poderão ser resolvidos, não havendo muito a ser feito a fim de contornar a situação, por exemplo, da parte do Estado”.

Em relação à desigualdade de acesso ao ambiente digital e a participação virtual, podemos inferir do trecho da fala do Entrevistado IX, que aqueles cidadãos que residem em locais periféricos convivem com a dificuldade de acessar uma ferramenta, como também a informação com aquela ferramenta poderia trazer uma demanda para seu bairro, conforme abaixo:

Tudo era novidade, posso falar pelas associações de moradores, pois tem locais que eram difíceis acessar a internet nas periferias da cidade. Às vezes o local não permitia acesso por falta de estrutura dos sinais não chegavam. Mas a ideia em si era boa, pois não ficava apenas nas assembleias que por sua vez, muitos não participam e nem sabem do que se trata Orçamento Participativo de sua cidade e como é feita para elencar as obras de prioridade em seu bairro (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.264).

Num cenário com elementos sócio-históricos, que se manifestam como obstáculo à participação política (MIGUEL, 2017), como também na visão de Marques (2010) em relação à sociedade que é tradicionalmente atingida por males, como a corrupção e o patrimonialismo, promover mecanismos políticos seriam um antídoto, um reforço daqueles valores de transparência e prestação de contas. Sobre essa questão, no entendimento de Ferreira (2012, p.80):

Qualquer experimento democrático participativo, seja ele presencial ou digital, deve pressupor uma ação político-social contundente, seja através da busca por informações, pelo debate e discussão das grandes questões de ordem pública, seja decidindo através do voto, acompanhando e fiscalizando a implementação do que foi decidido, seja exigindo a devida *accountability* por parte do poder público.

Por outro lado, autores ressaltam a questão de apoio as atividades em experimentos democráticos participativos e sobre as expectativas de cada setor estarem convergentes para aquele propósito que a IP foi criada. De modo a explicar, sob a perspectiva dos atores governamentais, Wampler (2011, p.156) afirma “Quando os atores governamentais têm interesses limitados em apoiar as atividades de governança participativa, é muito difícil para um cidadão trabalhando no âmbito das IPs se engajar na proposição de políticas específicas”.

Todavia, se o grupo político foi favorável, autores como Cunha, Almeida, Faria e Ribeiro (2011, p.311) destacam sob a perspectiva dos atores sociais, ao afirmar “ (...)não basta a intenção do grupo político que constitui o governo em ampliar e aprofundar a participação se não há ressonância e sustentação na própria sociedade, que deseja efetivamente participar”.

Diante disso, a questão da ampliação e do aprofundamento da participação, bem como a credibilidade das IPs podem ser vistas por duas perspectivas, a primeira, segundo Avritzer (2002, p.586) pela lógica da racionalidade da decisão em participar, ou seja, “(...) a percepção da população da eficácia do processo”; sob o contexto do OP, ainda pela lógica de racionalidade, mas pela lógica da eficiência, Rover (2003) afirma:

(...)a participação é vista como um elemento que gera eficiência, na medida em que através dela se orienta o uso dos recursos públicos de forma adaptada às necessidades e anseios da população; gera transparência da máquina pública, oportunizando o controle social do uso do dinheiro público; forja a cidadania, na medida em que os espaços participativos são também espaços formadores de cidadãos, constituindo sujeitos políticos que se tornam mais preparados para a construção de políticas públicas; e, por fim, a participação exige a efetivação e/ou negociação das propostas construídas coletivamente, na medida em que cidadãos mais esclarecidos de seus direitos e (292) provocados à ação cidadã demandarão a execução das propostas formuladas, não permitindo que os políticos fiquem apenas num discurso vago de participação (ROVER, 2003, p.292 e 293).

Já a segunda perspectiva, segundo Campos (2011) por uma lógica substantiva dos participantes, por meio de um aprendizado coletivo nos espaços das IPs, ou seja,

Tais espaços de aprendizado coletivo demonstraram-se capazes de gerar dinâmicas que não somente qualificaram a participação, como foram capazes de interferir na produção de significados para a experiência, na construção de narrativas e na produção da subjetividade dos participantes (CAMPOS, 2011, p.60).

Dessa forma, Wampler (2011) afirma que o apoio político de longo prazo em novos arranjos institucionais por parte dos envolvidos no processo, diretamente pelos atores da sociedade civil, por suas representações, pelos atores políticos e funcionários do governo depende de:

(...)acreditarem que as IPs estão efetivamente contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, para a melhoria do bem-estar social e para a melhoria da qualidade da democracia. Se as IPs não produzem mudanças significativas ou se elas não são percebidas como propiciadoras de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir nelas. Isto é verdade tanto para os representantes do governo, quanto para os cidadãos e demais representantes da sociedade civil (WAMPLER, 2011, p.43).

Sob uma lógica de racionalidade de tempo em participação por parte dos cidadãos e eficácia quanto aos resultados, Wampler (2011, p.44) destaca:

Por outro lado, os cidadãos têm tempo limitado para desempenhar ações voluntárias, portanto eles só continuarão a participar das reuniões se acharem que isso terá um efeito positivo. As lideranças comunitárias têm vários canais pelos quais podem demandar mudanças políticas, o que sugere que a continuidade da sua participação nas IPs é baseada na sua própria percepção da eficácia dessas instituições como veículos efetivos para mudanças.

Já Coelho (2011) nos referencia a partir de uma investigação, que foi feita a partir um projeto de pesquisa sobre os diversos mecanismos de participação social relacionados às políticas públicas no Brasil e que também fazia parte de um programa internacional, cujo objetivo era investigar questões de engajamento dos cidadãos e a contribuição das inovações institucionais em relação à promoção da governança participativa, que uma das conclusões foi:

(...)de que o êxito dos mecanismos participativos depende da combinação de três fatores: gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores. Isoladamente, cada um desses fatores seria insuficiente para superar as enormes dificuldades envolvidas nos esforços de integrar grupos

sociais marginalizados ao processo de elaboração das políticas públicas (COELHO, 2011, p.280).

Por fim, em relação a efetividade da participação no OP, apoiamo-nos no nosso entendimento em dois conceitos, o primeiro, a partir de Miguel (2017, p.99), que para ele a garantia de um sentimento de efetividade da participação no OP estaria relacionada com o que “essas pessoas sentissem que sua presença tinha peso nos resultados das discussões e que esses resultados impactavam de fato nas ações do poder público”. Já um outro conceito de efetividade, sob o ponto de vista de Pires *et al.* (2011, p.351) dizem respeito “ao comportamento observado de determinada política considerando os resultados produzidos em contexto mais amplo”, ou seja, avalia impactos, procura diagnosticar reflexos de forma mais abrangentes, não ligados imediatamente a um contexto de sua produção. Logo, depreendemos que no processo do OP-VR as proposições, deliberações e decisões tinham a centralidade por parte da gestão municipal e algumas lideranças comunitárias, com isso, inferimos que a participação condicionada ao voto não conseguiu dar aos cidadãos um sentimento de efetividade na participação.

6.1.2 DELIBERAÇÃO

A centralidade dada a deliberação pública pela Teoria Democrática contemporânea é que ela seria:

O caminho mais viável para se alcançar o ideal democrática deliberativo, a nosso ver, é através de arenas discursivas ampliadas, abertas, plurais e livres, onde os indivíduos possam exercer seu direito básico de vocalização razoável de demandas, ideias e posições, bem como de contra-argumentar (FERREIRA, 2012, p.103).

Como também ressalta Lüchmann (2002, p. 13), a “democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva”.

O entendimento de Young (2014) sobre democracia deliberativa é a partir de uma visão normativa das bases da legitimidade democrática e o modo de como os cidadãos devem engajar-se politicamente. Para a autora a deliberação pública é “A melhor e mais adequada maneira de conduzir a ação política, influenciar e tomar decisões públicas” (YOUNG, 2014, p.189) e o que a difere de algumas outras atitudes e práticas na política democrática é o estímulo ao interesse coletivo, ou seja, os participantes não devem apenas se preocuparem com seus próprios interesses, mas perceber que existem outros interesses, advindos dos outros participantes e, para isso, precisar saber ouvir e levar em conta isso, é claro, há de se compatibilizar com a justiça.

Para Sampaio, Maia e Marques (2010, p.448) a deliberação seria “(...) a busca, através de práticas discursivas, da ‘melhor solução’, ou ainda, daquela mais válida, justa e verdadeira”. Tal citação dos autores nos parece coadunar com o próprio entendimento deles quanto a soberania popular defendida por Habermas (1996) através de seu modelo deliberativo, ao qual explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo. Sendo assim, para os autores:

A chave fundamental destacada por Habermas seria a troca de razões entre os agentes do jogo político, fomentada pela instauração de processos discursivos que tenham a capacidade de reverberar sobre a estrutura estatal (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010, p.448).

A natureza deliberativa é uma questão importante no sentido de permitir entender em qual contexto democrático foram criados os instrumentos de participação institucionais, se estes são capazes de criar espaços aos quais possam fomentar, potencializar um caráter deliberativo ou não. Almeida e Cunha (2011, p. 109) explicam que:

A natureza deliberativa desses arranjos institucionais indica que eles tenham a função normativa de debater, decidir e controlar a política pública à qual estão vinculados, ou seja, que apresentem o potencial de propor e/ou alterar o formato e o conteúdo de políticas e, com isto, suas deliberações incidem diretamente sobre a (re)distribuição de recursos públicos.

Uma vez que no caso do OP, uma das principais questões de deliberação nos espaços institucionalizados está relacionada a distribuição de recursos públicos, há de se levar em consideração as decisões políticas envolvam aqueles que possivelmente serão afetados, este é um pressuposto da democracia deliberativa entendido por Habermas (2003) e Young (2014) em relação a legitimidade das ações decisões políticas.

Para Ferreira (2012), a centralidade da deliberação pública como fonte importante de legitimidade das sociedades complexas e plurais encontram-se nos apontamentos de John Rawls e Jürgen Habermas a partir da década de 1990 e início do segundo milênio. Para Ferreira (2012, p.90), enquanto:

Habermas (1997), por exemplo, defendeu a ideia de um estado democrático de direito constituído sob uma lógica procedimental na qual somente o assentimento da totalidade dos indivíduos envolvidos num processo discursivo racional poderia garantir a legitimidade da ordem estabelecida. Já Rawls, por sua vez, defende a tese da emergência de um acordo razoável em torno dos princípios da justiça universal.

Diante desse contexto, que a teoria deliberativa se propõe, para Ferreira (2012, p.111), afirma ser “sua capacidade de promover um sistema político verdadeiramente democrático, participativo e justo” é justamente daí que também partem um conjunto de críticas.

Sobre o entendimento de como seria a legitimidade no processo de decisão a partir da deliberação pública, Ferreira (2012, p.112) destaca que dois entendimentos, primeiro dos

agregacionistas, também chamados de procedimentalistas, que entendem a deliberação pública como procedimental, ou seja, “um processo no qual as decisões são fruto da contagem de votos. (...). Para eles, basta justificar as decisões por meio do procedimento legal sem se discutir o conteúdo das mesmas, o que já seria suficiente para legitimar o processo decisório”.

Segundo, contrapondo a essa tese, o mesmo autor traz o entendimento dos chamados ‘substantivos’, estes entendem “que não só os procedimentos, mas, sobretudo o conteúdo das decisões deve ser justificado, questionado e/ou contestado por meio de mecanismos normativos” (FERREIRA, 2012, p.112). Essa contestação, na visão do autor, pode acabar tornando-se um problema, pois há dúvida como estabelecer um sistema político estável diante da possibilidade de todas as decisões puderem ser contestadas. A partir disso, está ancorado o entendimento dos procedimentalistas, pois numa sociedade plural, torna-se difícil discutir o conteúdo das decisões, então a questão da justiça de uma decisão seria restrita ao aspecto meramente procedimental (FERREIRA, 2012).

Em relação a legitimidade no processo de tomada de decisão, a partir da deliberação, o entendimento de Santos (2002) é que em experiências como o OP, há partilha do poder político quando uma rede de instituições democráticas obtém decisões por deliberação, por consenso e por compromisso, ou seja, um modelo de co-gestão. Já Wampler (2003, p.70) destaca que “(...) o OP deve ser analisado como um processo público de tomada de decisão” e ainda enfatiza que a deliberação é uma das inovações mais importantes quanto se trata da elaboração das políticas públicas e orçamentárias brasileiras. Por fim, Farias (2003) afirma que o debate público é um componente importante na democracia, capaz de legitimar ações tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Dada a importância quanto ao processo público de tomada de decisão no OP e considerando os espaços deliberativos no OP como componente importante de legitimação de ações como as políticas públicas, pudemos inferir a partir da análise documental (Ata e Regimento Interno do COP) que o quórum necessário do plenário para início da reunião, quanto ao caráter deliberativo do COP, segue uma lógica dos procedimentalistas, ou seja, um quórum dos presentes com o intuito de legitimar o processo. O quórum mínimo de participantes para o início da reunião e deliberação foi ponto de questionamento e debate em reunião do COP e fazem parte dos Artigos 22, §2º, §3º, I, II e Artigo 38, §2º do RI-COP-VR (2018), conforme trechos a seguir:

Deu-se início da reunião, sobre presidência de B. Cunha, com a discussão de começar ou não assembleia sem a quantidade mínima de membros da sociedade civil conforme diz o regimento interno vigente; foi aprovada a continuação segundo a votação dos

presentes, com apenas um voto contra a continuação desta reunião (ATA DO DIA 04/07/2018).

M. F. M. Passos (Setor 5) questionou se com o número presente de participantes, gera deliberação. B. C. F. de Oliveira (Seplag) confirmou, acrescentando que passando do prazo de tolerância, as decisões serão tomadas com o quórum presente (ATA DO DIA 14/11/18).

Art. 22. O Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda se reunirá ordinariamente uma vez ao mês, sendo sua diretoria quinzenalmente, de acordo com o calendário aprovado em plenário e, extraordinariamente sempre que necessário por convocação da Diretoria ou por requerimento através de votação pela plenária.

§2º. O plenário do Comitê reunir-se-á em até 15 minutos após horário estabelecido de início da reunião com o número de representantes que estiver presente de titulares e/ou suplentes;

§3º. Dependerão dos votos de maioria simples dos representantes presentes na reunião que compõem o plenário e de sessão previamente convocada para este fim, as deliberações referentes aos seguintes assuntos:

I – Alteração do Regimento Interno do Comitê;

II – Aprovação e divisão dos recursos do OP; “ (RI-COP-VR, 2018)

“Art. 38. Priorizar o consenso a cada reunião, ao invés do voto.

§2º. Decorridos 15 minutos do horário marcado para o início da reunião, a mesma instalar-se-á em caráter deliberativo com o quórum presente de representantes (RI-COP-VR, 2018).

No que se refere a centralidade e principais questões da deliberação pública, como também, como ocorrem as formas de construção aos quais são debatidos os problemas e soluções, tendo como ponto de partida o propósito discursivo e deliberativo de Habermas (2014), que segundo ele, há necessidade de transformação do espaço público, de forma aberta e proporcionando capacidades discursivas ou são pautados por procedimentos formais, ao qual a tomada de decisão cabe aos agentes representativos, caracterizando os mecanismos procedimentais da lógica burguesa.

Ao analisarmos o Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda (RI-COP-VR, 2018), pudemos observar que há mecanismos normativos capazes de potencializar e institucionalizar o propósito discursivo e deliberativo, conforme trecho a seguir sobre sua finalidade no Art. 1º “(...)é uma instância de participação direta da sociedade, tendo por finalidade propor e debater temáticas relacionadas à sua finalidade, assim como deliberar, (...)” (p.02) e dentre suas competências estão: promover centros de discussão e similares em outros espaços e locais públicos, buscando envolver o maior número de cidadãos; deliberar sobre casos omissos acerca do OP, proporcionar o efetivo exercício da cidadania, fazendo com que aumente o interesse da sociedade em relação à gestão pública, entre outras. Já em relação aos deveres dos representantes do COP, podemos destacar a questão de repasse das informações e deliberações recebidas no COP as suas bases (RI-COP-VR, 2018).

Por outro lado, também constam mecanismos normativos formais, procedimentais, no mesmo Art. 1º do RI-COP-VR, que constam outras finalidades como “(...) normatizar, consultar e acompanhar o cumprimento das demandas prioritizadas nos bairros de Volta Redonda, tal como as que surgirem na plataforma do OP Digital, (...)” (p.02) e entre suas competências está de acompanhar a tramitação das demandas advindas do OPD-VR, como por exemplo, acompanhar, fiscalizar e controlar a execução das obras.

Nossa compreensão a partir de análise documental (Atas e Regimento Interno do COP) e entrevista semiestruturada (questionário semiestruturado), bem como a observação direta em algumas reuniões do COP, pudemos depreender que nesse espaço institucionalizado, sobressaem-se os mecanismos formais e procedimentais no que se referem aos propósitos discursivos e deliberativos. Pudemos verificar em várias Atas do COP proposição de pauta e discussões sobre: fluxograma de processos e obras; controle de frequência, vacância e eleição de representantes; definição de metodologia de divisão de recursos; capacitação; funcionamento do OPD-VR, OP Transparentes; andamento das votações do OPD-VR; emendas impositivas; definição de saldo remanescente de obras demandadas etc., ou seja, várias questões relacionadas ao *modus operandi* do COP-VR e do OP-VR, como consta na fala do Membro (SEPLAG) na ata do dia 11/09/2019 “M. V. A. Delgado (SEPLAG) comentou que a ideia agora é transformar as reuniões mais práticas, com retorno do andamento das solicitações aprovadas pelo OP”.

Ainda sobre o COP-VR, haviam propostas de transformar este Comitê em Conselho, com o intuito de transformá-lo em um espaço institucionalizado permanente e conseguir verbas extras, conforme consta na fala do Membro (Setor 6) “A. C. do Nascimento falou sobre a Comissão de Legislação e que os integrantes desta estão agilizando para transformar o COP em Conselho para haver uma lei e de fato o COP poder ser permanente” (Ata do dia 08/05/2019) e também no trecho do Entrevistado IX e dos Membros abaixo:

A proposta em 2017 era transformar uma coisa sem critérios, pôr no papel, passo a passo e seguir as normas, e transformar num conselho, assim poderíamos conseguir verbas extras através do conselho. Não dependendo apenas das verbas municipais (ENTREVISTA IX, SETOR 6, 2021, p.264).

M. F. M. Passos (Setor 5) questionou se será criado um Conselho Municipal do Orçamento Participativo. B. C. F. de Oliveira (Seplag) afirma que sim, pois uma lei está sendo elaborada pela Comissão de Legislação. Até então somos um Comitê porque não temos legislação, embora tenha funções de Conselho já que se reúne para discutir, votar e representar (Ata do dia 14/11/18).

A partir disso, pudemos depreender que o espaço deliberativo do COP como alguns participantes almejam seria um espaço formal, normativo e especializado, ou seja, não entendido como uma esfera pública, pela lógica da teoria de democracia deliberativa

habermasiana, já que o entendimento de Habermas (1997) de esfera pública seria um espaço social gerado no agir comunicativo, agir pelo entendimento, uma rede de adequada para a comunicação de conteúdo, tomada de posições e opiniões, não caracterizada como uma organização, nem instituição. Já em relação a abrangência temas políticos na esfera pública, Habermas (1997, p. 92) entende que as “(...) questões politicamente relevantes, ela deixa a cargo do sistema político a elaboração especializada”.

Por fim, Habermas (1997) traz apontamentos da teoria de escolha racional sob a perspectiva de Elster (1986), ao qual este autor retrata os processos políticos, com base em decisões para o agir social, as dificuldades que aparecem quando essa teoria é aplicada. Para Habermas (1997, p.68) “Nesta perspectiva, normas e orientações valorativas fogem a considerações racionais, pois fundamentam expectativas de comportamento mantidas, contrafaticamente, imunes à aprendizagem”. Com isso, depreendemos que o COP-VR como um espaço deliberativo, ao qual devem ser discutidas questões de políticas públicas, como também um ambiente propício ao aprendizado social, não deveria ser engessado através de normas, procedimentos formais e ser dependente da institucionalização para pôr a prática deliberativa e participativa.

Considerando o processo político, a institucionalização, o potencial inclusivo e democratizante são questões relacionadas ao desenho institucional. Então, em formatos institucionais como no OP-VR, que implantou uma etapa digital, a de considerar como este instrumento participativo foi introduzido de modo a aprofundar o processo deliberativo.

Para Vaz (2011, p.99) “Para além do grau de institucionalização, a análise de caráter institucional permitiria, também, investigar o potencial inclusivo e democratizante das IPs”. O autor considera que, neste caso, questões como pluralidade, composição, proporcionalidade dos indivíduos participantes, regras quanto à definição de pauta, distribuição e alternância de poderes seriam a base analítica a pesquisar.

Acrescentamos o entendimento de Faria e Ribeiro (2011) quanto ao formato institucional, ao qual define, por exemplo, quem pode participar, a questão de direito quanto a vocalização e votação, sobre os temas a serem debatidos, como também sobre os recursos informacionais que estarão à disposição dos participantes. Não obstante, Almeida e Cunha (2011) revelam a dimensão de análise da qualidade do processo deliberativo associada com outras dimensões, como por exemplo, o desenho institucional.

Com relação ao uso de ferramentas digitais no processo de aprofundamento de processos deliberativos, Ferreira (2012) acredita que com a introdução das NTICs ao longo de processos

participativos é uma das maneiras de aumentar a abrangência dos processos deliberativos em quase toda a sociedade, desde que se adotem desenhos institucionais que busquem anular as desigualdades. O autor faz uma ressalva que estes desenhos institucionais devem ser capazes de colocar “(...) a participação política, a troca pública de razões, os debates e discussões típicos da esfera pública, a publicização das informações, os mecanismos de controle social e accountability disponíveis a todo e qualquer indivíduo” (FERREIRA, 2012, p.111).

Vale observar, quanto ao potencial inclusivo e fator de transformação da internet numa sociedade, Sorj (2003, p.41) aponta que ela “ (...) aprofunda tendências já presentes na sociedade contemporânea, nada indica, até o momento, que ela seja um fator de transformação radical da estrutura social, do sistema de estratificação e das normas e valores da sociedade”. Pinho (2011, p.104) explica que “Assim, como em outros períodos históricos, o capitalismo se apropria das tecnologias em seu favor”. Sendo assim, esse autor coloca-se a questão do uso da tecnologia em dúvida, ressaltando de que modo o capital vai exercer o controle sobre esta ferramenta, mesmo que essa tenha surgido com “um rótulo de território livre, democrático, isonômico, (...)” (PINHO, 2011, p.104).

Já Sampaio e Barros (2010) veem a internet tendo um caráter de complementaridade, ou seja, sua principal contribuição social seria proporcionar um espaço adicional de deliberação pública, levando em consideração que este espaço tenha liberdade suficiente para a proposição de opiniões, para isso, não precisa ser necessariamente institucionalizado.

Correspondentemente, ao se falar em mecanismos como a internet com capacidade de proporcionar novos espaços de deliberação, Ferreira (2012) entende que estes mecanismos devam aprimorar a democracia, tornando-a mais qualificada, então ao pensarmos em qualificação de arenas deliberativas, há de estar presentes requisitos centrais em questões de ordem pública, como: equidade, o livre acesso à informação, a ausência de mecanismos coercitivos, a publicidade e a troca argumentativa. Segundo o autor, o mais importante é “que o objetivo do processo comunicativo que se estabelece durante a deliberação seja o de se construir acordos minimamente justificáveis e consensuais em torno de questões e problemas de ordem coletiva” (FERREIRA, 2012, p.108).

Embora Dutra (2001, p.35) concorde que o uso de tecnologias pode ser posto a serviço da democracia, através de muito mais pessoas estarem participando intensamente do processo, o autor ressalta a importância de não se perder “(...) o caráter da participação a mais direta possível e o valor da convivência comunitária ”.

A compreensão de Ferreira (2012, p.108) é que os pressupostos fundamentais para o êxito do processo deliberativo estão no debate e as trocas argumentativas, esta última seria a essência maior da deliberação. Sendo assim, o objetivo do processo comunicativo tem grande importância quando é estabelecido durante a deliberação, capaz de “(...)se construir acordos minimamente justificáveis e consensuais em torno de questões e problemas de ordem coletiva”. Para o autor, qualquer processo político que pretenda promover a deliberação online, com as possibilidades de web-interação, deverá oferecer oportunidades de participação e mobilização.

Por outro lado, Sampaio, Maia e Marques (2010) entendem que no caso de uma discussão online, nos moldes de uma deliberação, exigiria mais tempo e disposição. Além disso, Best *et al.* (2010, p.116) ponderam sobre uma série de questionamento e inseguranças quanto ao caráter de fortalecimento democrático do OP digital a partir da possibilidade de criação da deliberação virtual, como também, sobre a questão da qualidade da participação neste tipo de OP, como nos casos de a participação ficar restrito a votação, ou seja, os autores ponderam “Só votar no orçamento significa participar? E as outras etapas que envolvem a discussão com a comunidade e o monitoramento das obras pelos cidadãos através de uma comissão, por exemplo, não são importantes no OP Digital? ”.

Em nossa pesquisa, pudemos verificar que a reestruturação do OP-VR ocorrida em 2017, que implantou a ferramenta digital, o OPD-VR, não introduziu mecanismos para discussão e deliberação online. Logo, conforme destaca Ferreira (2012, p.194) “(...) a ausência das arenas de interação, debate e negociação online reduz, a nosso ver, a qualidade do processo deliberativo, pois ainda que possa haver maior agregação de indivíduos, não há a deliberação”.

Aliás, a falta de mecanismos de deliberação online, até num espaço institucionalizado como o COP, foi ponto de crítica do Entrevistado X, como também, no entender do Entrevistado II, como uma possibilidade de acontecer no COP durante a pandemia da Covid-19 (Sars-Cov-2), já que as reuniões presenciais do COP paralisaram desde o início da pandemia, conforme trechos a seguir:

Bem, sobre a questão de deliberação online sobre o orçamento, isso valeria mais para o modelo pandêmico, que na minha visão, Conselho não pode parar, conselho de participação social e, principalmente, que tem responsabilidade de controle social não pode parar. Então, assim como o Conselho, como da Criança e do Adolescente, que depende da sua atividade para que políticas públicas continuem funcionando, esse também não poderia, pelo menos não deveria. E pelo que sei até então, desde o período pandêmico não tenho ouvido reuniões online sobre deliberar sobre o Orçamento Participativo, pelo menos não no Comitê. Ele parou desde 2020, desde que começou a pandemia, isso é muito triste e não tem motivo, não tem justificativa para que não ocorra. Isso tem que ocorrer sim, tem que protagonizar isso, talvez fazer uma nova eleição para o Comitê e tocar para frente, porque algo que começou muito avançado de participação, controle social, deliberação com a sociedade, gestão social, não deveria ter paralisado. Só porque tem que a reunião só pode ocorrer agora de forma

online, isso não existe, mas infelizmente é o que tem ocorrido (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.274).

Considerando os impactos relacionados ao COVID19 no que se refere a reuniões presenciais com grande contingente de pessoas podemos considerar que a ampliação de metodologias que privilegiem o ambiente virtual será cada vez mais comum e podem de fato ampliar o número de atingidos por projetos relacionados a área orçamentária (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.224).

Após os questionamentos dos entrevistados acima, buscamos esclarecer através do Protocolo nº144/2020 e-Sic, da Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR), sobre a não realização de reuniões do COP em 2020, a possibilidade de serem realizadas online e obtivemos como resposta:

Devido a maioria dos seus representantes compor grupo de risco à doença, a SEPLAG tem trabalhado de maneira a envolver os representantes por meio virtual. No entanto, devido às dificuldades apresentadas pelos membros em acesso às tecnologias de informação e comunicação, conforme pesquisa realizada junto aos representantes (...).

No mesmo sentido ao qual o Entrevistado X fez a crítica quanto a paralisação da reunião do COP, que não justificaria, pois teria a opção de fazê-la online. A resposta acima da PMVR é dúbia, já que a Federação das Associações de Moradores (FAM) fez reunião online com várias associações de moradores, conforme Protocolo nº 141/2021 e-Sic/VR ao qual tivemos acesso ao Ofício nº009/2021- FAM a Secretária da SEPLAG/PMVR elaborado com base na Reunião Ordinária da FAM/VR, realizada em 26/04/2021, por vídeo conferência, com a participação de 29 (vinte e nove) Associações de Moradores de Volta Redonda, sendo que 07 setores dos 12 setores do COP estavam presentes.

No que se refere à possibilidade de ampliação da participação por mecanismos digitais, no caso da deliberação pública, há aqueles que defendem as arenas exclusivamente presenciais, ou seja, face a face. Por outro lado, também há aqueles que defensores das arenas deliberativas virtuais, sendo que cada um desses expõe suas considerações, como Ferreira (2012, p.111):

Se considerarmos que a deliberação pública, quando realizada em arenas exclusivamente presenciais tem demonstrado ser incapaz de abarcar certas audiências e públicos compostos por milhares ou até mesmo milhões de indivíduos, como jovens e segmentos de classe média, temos então na deliberação pública online uma opção para se constituir uma arena democrática participativa renovada fazendo da democracia eletrônica uma nova possibilidade de ampliação dos mecanismos de legitimação deliberativa.

Já Marques (2006) aborda a questão de viabilidade no ambiente digital de conformação da esfera pública com fins decisórios, segundo ele necessitaria de uma ordem mínima de características que são ressaltadas pela proposta de democracia deliberativa, como por exemplo, discussão, respeito mútuo e de uma pauta pré-estabelecida de assuntos a serem discutidos, com isso, considerando a amplitude e a dispersão típicas do ambiente digital, seria pouco viável.

De forma a acrescentar, Young (2014, p.197) coloca em dúvida a questão de implantação de mecanismos formais de inclusão, que apenas serviriam para dar uma resposta “A crítica aos processos políticos de discussão e tomada de decisões que incluam apenas os já membros e os poderosos, e aconteçam a portas fechadas, é frequente e costuma ser eficaz na política democrática. ”. Com isso, segundo a autora, há de considerar as condições de desigualdade estrutural, já que em processos deliberativos formalmente inclusivos, acabam ativando aqueles que já são favorecidos, ou seja, os atores mais poderosos e socialmente favorecidos têm maior acesso ao processo deliberativo, bem como, uma influência significativa sobre o mesmo.

A partir dos conceitos expostos, pudemos inferir nas entrevistas, que ao perguntarmos aos entrevistados sobre como eles avaliavam uma proposta de inclusão de reuniões online sobre a deliberação do orçamento e qual das fases (presencial ou digital) do OP-VR você é mais propenso a participar? Obtivemos como respostas as diversas questões apontadas pelos autores, sendo que os entrevistados favoráveis a deliberação online, abordaram a questão da transparência, a ampliação da participação pela inserção digital etc., mas também relatam que para isso possa acontecer, há de se resolver questões de provimento de infraestrutura física e financeira, questões de acesso e cognitivos quanto ao uso da ferramenta e até ao alinhamento de propostas entre gerações diferentes, como constam nos trechos a seguir dos Entrevistados IV, V, VI e IV, respectivamente:

(...). No OP é um pouco diferente isso, até porque pela sua própria constituição, pela sua própria origem também, então quando a gente fala sobre uma proposta de reunião online, de deliberação do orçamento, no orçamento participativo há um grande desafio que é tentar alinhar essa proposta a gerações, que são gerações mais antigas em relação ao uso da internet, em relação ao uso dos meios virtuais. Eu acho que é uma proposta extremamente viável, desde que, consiga prover estrutura suficiente para isso e condições suficientes para isso, o que eu estou falando em relação a estrutura e condições (...).Então, acho que prover infraestrutura física e financeira, acho que é um dos pontos que a gente precisa para tentar realmente montar um modelo em que se possa implementar uma proposta de reunião online para deliberação do orçamento, mas que não seja a única forma de reunião, de deliberação, mas sim, envolva os mecanismos aí presenciais (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.235 a 236).

Sou a favor de expandir toda e qualquer ação que envolva modernização e inserção digital das ações referentes ao Poder Público no Brasil, pois a informatização se faz cada dia mais necessária devido ao cotidiano cada dia mais corrido dos cidadãos (ENTREVISTADO V, SEPLAG, 2021, p.247).

As ferramentas digitais estão indiscutivelmente sendo cada vez mais usadas. As reuniões online possibilitam um maior número de participantes, já que não demanda espaço físico. Num cenário futuro, seria uma boa forma de realizar essas reuniões, além de possibilitar mais participação, fortaleceria a transparência do poder municipal. Mas é claro que antes algumas questões precisam ser resolvidas, como o caso da exclusão digital e um trabalho de conscientização da população quanto aos seus direitos e deveres como cidadãos e cidadãs (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.252).

Cada reunião é importante, pois são ali que as decisões são tomadas em conjunto. E as reuniões online é a forma mais transparente que cada membro do setor defende o seu ponto de vista em vários segmentos da sociedade. Diferentes pontos diferentes que entrem num consenso comum que não sobre saia e não prejudique outro segmento. Pois nessa reunião você tem uma visão ampla de cada segmento (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.265).

Já os entrevistados favoráveis a deliberação presencial, abordaram a questão a deliberação no OP de forma presencial ser mais esclarecedora, mais produtiva etc. como o Entrevistado XII (Setor 11) ao expor sua opinião “As pessoas preferem presencial. Online nem todos tem acesso e muitos não conseguiram acompanhar” (p.301, 2021); já em relação a deliberação online, apontaram a dificuldade de debater e deliberar de forma virtual e coadunam nas suas respostas as limitações expostas por aqueles favoráveis a deliberação online. Abaixo trechos das falas dos Entrevistados III, VIII e X:

Dá pra fazer com o COP. Aberta para todas as pessoas que queiram entrar, acho meio impossível. Porque vários irão pedir a palavra e não conseguirão participar efetivamente e muitas vezes nem ouvir a facilitadora. Já tive experiência com plenária virtual que tinha muita gente, mais de 100 e não deu muito certo (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.228).

Não sei se funcionaria. É muito difícil debater/ deliberar em reunião virtual, quando se trata de demanda para a melhoria da comunidade. Minha preferência é pelo OP presencial, acredito que os debates são mais esclarecedores (ENTREVISTADO VIII, SMI, 2021, p.261).

Agora, qual a mais propenso a participar? Claro que é a presencial, óbvio que a maioria preferiria participar de forma presencial, participar das discussões presenciais do OP é muito mais produtiva, vamos dizer assim, ouvir a opinião dos outros ali, até porque o OP, pelo menos audiências, as assembleias do Comitê, já eram gravadas e publicadas no Facebook da Secretaria de Planejamento, mas você tem toda a dificuldade de ouvir a pessoa, ouvir todo mundo direito, então não é, para falar também é muito difícil, então, presencial é mais fácil, pois você está ali, com todo mundo te ouvindo ao mesmo tempo, é muito mais prático o presencial. No sentido, quando se trata de espaço de discussão, o presencial, inevitavelmente, pois mais que ele peque na questão de condições, de dificuldades, de falta de facilidade de acesso, ainda assim, ela ganha no sentido de que é muito, gera-se um ambiente mais fácil, confortável e propício para a participação de todos do que o digital, a participação no sentido de discursar, de opinar (...) (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.274).

Nesse sentido, Ferreira (2012) afirma que há novas dinâmicas discursivas, daí a necessidade de compreender e saber conviver com essas novas formatações, seja a digital ou a face a face. Por fim, a de se considerar um entendimento do autor para nossos fins propostos, já que ele ao analisar os Orçamentos Participativos Digitais de Belo Horizonte (OPD-BH) e Recife (OPR) com base na dimensão da qualidade deliberação pública digital desses institutos participativos, concluiu que:

(...)a deliberação pública não será mais ou menos qualificada somente pela introdução das NTICs, nem tampouco pela maior ou menor agregação de novos segmentos sociais ao processo, mas, sobretudo, pela forma como são desenhados estes institutos

participativos, claro que respeitando e reconhecendo seus limites (FERREIRA, 2012, p.197).

Sendo assim, em relação a qualidade da deliberação online no OP-VR, diante de tudo que foi exposto, não ocorreu, já que não foi criado um espaço virtual para que a mesma acontecesse, nem mesmo diante do início da pandemia. Já a deliberação do COP, apesar de ser um espaço deliberativo institucionalizado, tornar-se uma instância de participação direta da sociedade requer mais que uma dimensão formal, seja por um Regimento Interno ou por uma possibilidade de transformar-se em Conselho, como foi sugerido por alguns membros e formou-se um processo administrativo de nº11.608/2019.

A partir desse processo, pudemos acompanhar sua tramitação, verificamos que o PL retornou da Câmara Legislativa Municipal de Volta Redonda e constava na SEPLAG-VR em 2021 para sanção do prefeito, então fizemos uma consulta a PMVR, através do Protocolo nº131/2021 e-Sic-VR, sobre quando seria sancionado, então obtivemos como resposta em 18 de maio de 2021, parte do trecho a seguir:

Informamos que o Projeto de Lei não foi sancionado e encontrava-se na SEPLAG – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão para decisão se o atual governo daria prosseguimento. De acordo com o documento em anexo ficou decidido pelo ‘Não ao COP’.

Não havendo mais nada a tratar sobre o referido Projeto de Lei, o processo administrativo foi encaminhado para o arquivo desta Prefeitura (PROTOCOLO Nº131/2021 –E-SIC/PMVR).

Os documentos anexos citados acima foram dois. O primeiro foi elaborado pelo Vice-Presidente do Comitê de Orçamento Participativo (COP) e endereçado aos Presidentes de Associações de Moradores e Movimentos Social, que se tratava de uma ‘Nota de Esclarecimento sobre o Orçamento Participativo 2021’, mas a priori, iremos nos ater a questões específicas relacionadas ao COP, conforme trechos a seguir:

Os objetivos do Comitê Orçamento Participativo, são: a) acompanhar as demandas colocadas no OP, as precificações, os projetos e execução; b) participar de todas as reuniões e comissões que lhe forem destinadas; c) informar as Associações de Moradores do Setor que representa, do andamento do OP e de suas demandas; d) Fortalecer o OP mostrando interesse e participação com todos os membros; e) acompanhar a questão orçamentária, LOA, LDO e PPA; f) colocar no papel, acompanhar e divulgar com transparência todas as ações realizadas entre governo e sociedade civil, no que se refere ao OP e COP. (...).

O projeto do COP foi encaminhado a Câmara Municipal de Vereadores, com a intenção de criar um Conselho do Orçamento Participativo. Com objetivo de trazer recursos próprios e estruturar de forma independente orçamentária através dos recursos federais.

Chegou novo governo, nova equipe e novas metodologias. A Câmara dos Vereadores reenviou o Projeto de Lei, mas ainda falta o atual prefeito sancionar e correções vindas pela Câmara de Vereadores.

Portanto, membros do COP, vem o dilema! Iremos continuar com o modelo anterior, ou iremos aguardar uma nova metodologia do atual governo?

Na condição de Vice-Presidente do Comitê do Orçamento Participativo, estive conversando com atual Secretária da SEPLAG Sr^a Cora Peixoto da Silva e equipe sobre a questão da continuidade do COP e sua organização.

Quanto antes é melhor darmos prosseguimento aos trabalhos. Vale lembrar, que o modelo antigo se for extinto, não serei mais representante da sociedade civil, extinção da Diretoria e do COP, ficará tudo a comando da SEPLAG. Se o modelo não existir mais, isso elimina o trabalho feito por vocês.

Se iremos aguardar o modelo atual, sobre a questão do Orçamento Participativo, podendo sugerir mesclar a proposta da atual gestão, lembrando em seu tempo anterior, das reuniões com Secretários bem explicativas e manter a organização do COP em suas partes positivas e torná-lo mais dinâmico (NOTA DE ESCLARECIMENTO SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2021, DOCUMENTO OBTIDO ATRAVÉS DO PROTOCOLO Nº131/2021 - E-SIC/PMVR).

O segundo documento foi elaborado pela Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM-VR) e encaminhado através do Ofício nº009/2021 para a Sra. Secretária da SEPLAG, ao qual relatava que o mesmo foi elaborado a partir de uma reunião (Reunião Ordinária, realizada em 26/04/2021, por vídeo conferência) da FAM-VR sobre uma demanda de pauta, cujo o assunto era quanto a continuidade ou não do COP, que foi proposto a partir de uma carta elucidativa do Vice-presidente do COP e entendimento entre ele e a Secretária da SEPLAG/PMVR, então fizemos um recorte do trecho deste ofício que relata a explanação, conclusão e votação quanto a continuidade do COP, conforme a seguir:

Após explanação detalhada quanto ao objetivo, funcionamento, composição e resultado final do COP-Comitê do Orçamento Participativo, concluímos quanto a sua metodologia: a) mesmo com alguns pontos positivos, não atingiu a meta proposta; b) além da enorme responsabilidade de um representante de setor, acompanhar as obras dos bairros de seu setor, isto levava o (a) Presidente da Associação de Moradores, a ficar pouco envolvido (a), de forma mais direta, no andamento de suas demandas;(...). Participaram e votaram NÃO ao COP, favoráveis a não continuar o modelo do mandato anterior e conhecer o modelo da gestão do Prefeito Neto, a ser apresentado através da SEPLAG, (...). APROVADO com 27 votos por todos os presentes, NÃO ao COP! ” (OFÍCIO Nº009/2021, DOCUMENTO OBTIDO ATRAVÉS DOS PROTOCOLOS Nº131 e 141/2021 - E-SIC/PMVR).

Logo, assim como a percepção do Entrevistado XI (Sociedade Civil) sobre como ele viu a ampliação e a qualidade da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido, ao qual ele percebeu grupos de mesmo interesse agindo em nome da comunidade conforme trecho da fala:

Não vi ou percebi, essa participação. O que percebi foi que se os grupos de mesmo interesse se organizarem, a possibilidade de conquistarem o que eles consideram ideal, é muito mais real do que o que a comunidade local deseja ou melhor, tem como prioridade (p.287, 2021).

Depreendemos no segundo documento citado que a capacidade deliberativa coletiva num espaço como o COP, mesmo que seja um espaço institucionalizado, seria subjugada por um modelo que mais individualista, particularista, que manteria uma relação mais próxima entre os presidentes das associações (ou pelo menos alguns deles) com alto escalão do executivo municipal.

Dessa forma, nossa análise quanto ‘Não ao COP’ por parte dos 27 votos de presidentes das associações, que seria apenas uma parte das mais de 85 associações de moradores do município de Volta Redonda (SEPLAG-VR, 2018), mas isso aproximaria do entendimento schumpeteriano sobre deliberação de questões políticas, ou seja, essas estariam a cargo dos representantes do povo e a participação em minoria quanto ao acompanhamento das decisões, logo em ambos os casos seriam “alguns” presidentes das associações de moradores. Quanto a deliberação nas assembleias dos bairros, devido à limitação quanto a pandemia da Covid-19 e, conseqüentemente, a paralisação do Ciclo do OP-VR, não nos foi possível acompanhar e fazer a observação, mas há relatos de entrevistados quanto não ocorrerem em determinados bairros ou serem feitas a ‘portas fechadas’.

Por fim, a partir da ideia de efetividade deliberativa proposta por Almeida e Cunha (2011, p.113), aos quais entendem que:

(...) corresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes.

E acrescentamos o entendimento de Dagnino (2005, p.62) sobre a garantia de efetividade nos espaços públicos:

A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política.

Logo, como o OPD-VR não tinha espaços para deliberação online, ficando restrito apenas a um mecanismo de votação, sendo assim, não há de se falar que esta ferramenta tenha contribuído para a efetividade de deliberação. Já quanto o espaço institucionalizado do OP-VR, o COP, inferimos que formalmente seu Regimento Interno possibilitava a pluralidade, igualdade e todas outras funções necessárias para uma efetividade deliberativa, no entanto, na prática, depreende-se a partir das Atas e das falas dos entrevistados, que neste espaço o controle e a capacidade de influenciar ficava restrito aos membros da Administração Municipal e a representação das Associações de Moradores, ou seja, mesmo que o OPD-VR tenha possibilitado a inclusão de novos atores sociais, há dúvida se eles conseguiriam sobrepor aos grupos já mencionados, sendo assim, inferimos que também esse espaço não tenha sido uma garantia de efetividade deliberativa.

6.1.3 POTENCIALIDADES E LIMITES DO OPD

O uso de ferramentas tecnológicas em instituições participativas com a possibilidade de ampliar a participação democrática (MAIA, 2001; MIOLA, 2009; BEST *et al.*, 2010; FERREIRA, 2012; ABREU E PINHO, 2014) e promover a inclusão dos cidadãos em processos participativos (PINHO, 2011; FERREIRA, 2012; SAMPAIO, 2014) seriam apenas umas das muitas outras possibilidades destacadas pela literatura que trata sobre o tema.

No caso do OP-VR, os Entrevistados II, III e X viram como potencial a implantação de uma etapa digital (OPD-VR) a questão de ampliar a participação, como também quanto a fiscalização, conforme trechos a seguir:

Acredito que o OP sempre foi uma das principais metodologias de participação popular aplicada em municípios, pois está ligada a resolução de problemas que afetam diretamente a população, e a participação digital implantada acaba por ampliar tanto a participação quanto a fiscalização do seu cumprimento (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.224).

A potência é o maior número de pessoas acessando e participando dessa política pública tomando decisão. (...). Se o secretário não quiser, infelizmente a população ainda não tem maturidade para dizer que quer que tal política permaneça e efetivar tal legado (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.228 a 229).

O principal potencial para mim no OP Digital é essa questão de ampliar a participação, principalmente dos setores, dos bairros que não tem mobilizações das associações, então isso seria uma forma de não excluir aquele bairro, (...). (...), então o modelo digital foi uma forma, de havendo uma forma de associação, mesmo quando ela ainda fizesse as questões a portas fechadas, ainda assim, haveria a possibilidade de o morador daquele bairro manifestar sua opinião direta (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.275).

Muitas outras potencialidades sobre o uso das TIC são destacadas pelos autores, como Pinho (2011, p.105) que ressalta que as TICs vêm imersas de um “ potencial criativo, libertário e emancipatório, (...)”. Há aqueles que veem a internet com capaz de possibilitar maior interação, já que romperia obstáculos como tempo e espaço (FERREIRA, 2012; MENDONÇA E PEREIRA, 2011; TAVARES E APES DE PAULA, 2015).

Sobre o potencial transformador que a internet pode possibilitar, Ferreira (2012, p.74 e 75) destaca que a internet “(...) pode acabar promovendo a renovação da esfera pública de modo que os indivíduos vejam nela uma arena de participação política e de deliberação pública”. No mesmo sentido, Sampaio (2014) afirma que com as iniciativas de e-participação há ganhos em termos de pluralismo, o aumento de vozes políticas, novos modos quanto as definições de política e engajamento político, ou seja, a esfera pública é estendida. Para Pinho (2011, p.105) “A internet tem o potencial de quebrar estruturas de poder convencionais ao democratizar o acesso à informação”.

Considerando o fortalecimento da política, o potencial da internet segundo autores como Pinho (2011) estaria da desinstitucionalização em relação a força e os parâmetros do capital, ao qual possibilitaria aos cidadãos se manifestarem livremente, seja de forma individual ou grupos independentes. Para o autor “(...) como a sociedade da informação, por meio das TICs, mais especificamente da internet, pode constituir não só uma nova forma de fazer política, mas de fortalecer a própria política” (PINHO, 2011, p.98). Seguindo essa linha de raciocínio, Mendonça e Pereira (2011) destacam que o revigoramento da democracia é um potencial das tecnologias digitais que uma crescente literatura tem assinalado.

Nesse mesmo sentido, Ferreira (2012, p.74) entende que a internet permitiria a constituição de redes sociais baseadas em laços de confiança e reciprocidade, sendo vista, até certo ponto, como uma possibilidade de se reduzir a apatia²⁰ política, que segundo o autor “(...) toma conta de algumas sociedades democráticas contemporâneas, (...)”. Essa compreensão também é compartilhada por Mendonça e Pereira (2011, p.02) que veem “Diante de um cenário de apatia e de forte cinismo em relação à política, tais tecnologias são vistas como possibilidades para a emergência de novas práticas e ações políticas”.

O Entrevistado V vê no OPD-VR essa possibilidade exposta pelos autores no parágrafo acima e vê o fomento a participação dos jovens como forma de reverter a própria desacreditação quanto aos agentes políticos, conforme afirmou “Tem o potencial de atingir cada dia mais pessoas e a fomentar cada vez mais a participação dos jovens que estão descrentes sobre o Poder Público e as classes políticas” (SEPLAG, 2021, p.247).

No que se refere o potencial da participação política, Ferreira (2012) destaca que a constituição de redes sociais, bem como a extensão dessas por meios das novas ferramentas comunicativas e interativas digitais pode fazer que ressurgam o interesse pelo debate político em torno de questões de ordem coletiva, ou seja, que as redes possam atrair segmentos desinteressados pelo mundo da política ou até mesmo, a partir da web-interação entre os indivíduos e agentes públicos, aqueles segmentos minoritários ou marginalizados tenham a oportunidade de vocalização de suas demandas, ideias e posições, sendo assim, fomentando e potencializando a participação política e o engajamento.

Pudemos inferir a partir dos trechos das falas dos Entrevistados VI e X, respectivamente, que eles viram no OPD-VR a potencialidade de maior alcance, fazendo com que aqueles grupos

²⁰ Para Miguel (2017) “A apatia seria efeito apenas de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, isto é, do fato de que o sistema político ensina às pessoas que, em geral, suas tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que elas parem de tentar” (p.90).

que não conheciam o OP-VR ou até mesmo marginalizados, pudessem participar, conforme trechos a seguir:

Quando começamos a divulgação da votação digital, nos deparamos com aspectos interessantes. Um dos que posso destacar é o fato das pessoas entrarem na plataforma e perguntarem de onde tinham vindo aquelas solicitações. Ao respondermos que foram oriundas das assembleias de bairro foram muitas as reações de surpresa seguidas da interrogação ‘isso ainda existe?’ Demonstrando pouco conhecimento e, conseqüentemente, pouco engajamento sobre o assunto, porém muitos querendo saber quem são os representantes locais e quando e onde acontecem as assembleias. Então podemos observar que a votação digital alcançou pessoas que antes desconheciam o OP enquanto ferramenta de participação e foram obtidos maior número de votos do que nas edições anteriores, que possuíam outra metodologia, mas com menor participação cidadã (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.251).

A questão digital, a participação digital, virtual. Ela é muito avançada, ela trouxe, acho que foi um diferencial para Volta Redonda e foi um marco, vamos dizer assim. Por mais que não tenha sido muito intenso por causa de muitas críticas das associações, ainda assim, a participação virtual, ela ajuda muito nesta questão de dar acesso aqueles que não podiam protagonizar a participação daqueles que não tinham condições de vir e para mim ela certamente é um avanço e se nós estamos rumando ao século XXI mais modernizado, mais acesso à tecnologia, acesso à internet. (...), o OP Digital devido às críticas da condição de você ter movimentos sociais, vamos dizer assim, muito engajados, mobilizados ativamente, faziam com que as suas propostas acabavam prevalecendo para determinados bairros mais do que as demandas dos próprios moradores, isso foi uma crítica muito grande das associações, dos setores, que viram que as propostas mais votadas no modelo digital não eram aquelas que o bairro propôs, isso fez com que os setores criticassem muito, (...). Então, se você quisesse propor algo, você teria que participar de um espaço da associação, enfim, ali numa audiência do setor, mas isso pode ocorrer o risco de você excluir aquilo que aconteceu no anterior, que era se o seu bairro não tem associação, não tem mobilização ou então, se você não tem alguém que engaje, que mobilize para fazer isso, acaba que um bairro inteiro acaba ficando sem proposta e não é incluído e isso não é justo, isso não é democrático, que poderia ser a forma digital de suprir (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.270 e 271).

Por outro lado, há menção de autores quanto a representação da tecnologia sob uma visão instrumental, como destacam Cunha *et al.* (2014) ao apontarem a implementação de mecanismos de participação eletrônicas, como no OPD, considerando as TICs como uma de ferramenta. Há aqueles que destacam o uso das TICs como forma de reduzir o custo de participação (BEST *et al.*, 2010; FERREIRA, 2012; ABREU E PINHO, 2014; SAMPAIO, 2016) e também promover maior transparência e controle em relação à coisa pública (FERREIRA, 2012).

De modo a acrescentar, vemos autores como Abreu e Pinho (2014) que afirmam “(...) o OP Digital mostra-se muito mais prático e com uma necessidade de investimento pessoal (tempo, disponibilidade para debater etc.) muito menor” (p.831). Já Sampaio (2016), acredita que por diminuírem os custos para a participação, a internet possa abrir novos espaços para processos participativos bem-sucedidos. Coadunando com esse entendimento, Best *et al.* (2010) acrescentam que o OPD pode incluir aqueles que não participam das reuniões presenciais

levando-se em consideração os elevados custos de transação, como também por questões de barreiras culturais, sociais ou políticas para participarem do OP.

Ainda em relação ao potencial de participação virtual, como em nosso objeto de estudo, o OPD-VR, perguntamos aos entrevistados como eles entendiam a participação virtual e como o OPD-VR poderia estimular os cidadãos a participarem das demandas da cidade, além da praticidade da ferramenta como apontado pelo Entrevistado III, vários dos entrevistados (I, IV, V, VI e X) compartilharam o entendimento sobre a relevância do custo da participação como fator que estimula a participação, ou seja, reafirmando o entendimento dos autores no parágrafo anterior, segue os trechos das falas dos entrevistados:

Sim, pois com um pouco de esforço em poucos cliques, pelo celular ou computador, o cidadão pode participar de tomada de decisão relevante da cidade. Facilita o acesso e a chegada das pessoas que se acham alheias ao que ocorre em sua cidade (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.228).

Os potenciais do OPD, vou listar aqui algumas ideias que eu acho que são centrais. A primeira é você qualificar a participação, atingir outros públicos é muito importante; você consegue reduzir o que a gente chama de ‘custos de participação’, o custo de participação ele sempre é entendido como o esforço que você talvez faça para participar, então você sempre tem que abrir mão ou do tempo com sua família ou do tempo para estudar ou do tempo para lazer ou até mesmo o custo do deslocamento, você tem que pagar o transporte até uma assembleia presencial, enfim, então o OPD, na versão digital dele, ele acaba conseguindo fazer esse movimento de reduzir os custos de participação, que é muito positivo (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.217 e 218).

Primeiro, a ideia da participação virtual, seja em qualquer âmbito da participação social, ela tem como um foco principal, isso puxa um pouco da ideia do gerencialismo, de uma visão gerencialista, de dar maior eficiência nas questões voltadas a Administração Pública. Eficiência, quando a gente fala de eficiência, fala em termos de custo e neste caso aqui, a gente está falando do custo da participação, que é o fato de, para eu ter que votar, para eu ter que propor, fazer alguma proposta de melhoria para a minha cidade, eu preciso acessar fisicamente pontos, grupos, redes físicas de participação, então, às vezes, por exemplo numa reunião de uma assembleia de bairro que aconteceria 2 horas da tarde ou até mesmo 5 horas da tarde, eu que trabalho, às vezes a pessoa que trabalha, tem filho, tem outras coisas para cuidar, ela não teria tempo disponível para se dedicar, mesmo que seja uma reunião uma vez por mês no seu bairro, a gente entende essa realidade. Então, a participação virtual, ela vem tentar diminuir esse custo da participação, há um custo de se deslocar de casa, deixar do que tem de fazer, ir até o local, se dedicar um tempo para aquilo, então a participação virtual tenta eliminar, não eliminar, mas diminuir esse custo da participação. (...) (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.232).

Sim, porque uma das maiores dificuldades dos cidadãos hoje está no deslocamento e no tempo para participarem das questões que envolvem as decisões do poder público. Com o OPD, os cidadãos puderam votar e entender o processo de qualquer lugar e em qualquer horário do dia, quebrando a barreira de acesso restrito a determinado local e horário (ENTREVISTADO V, SEPLAG, 2021, p.247).

Sim. Porque é uma forma das pessoas tirarem um tempo pra exercerem mais esse direito enquanto cidadãs e cidadãos, além de elencarem quais as prioridades pra cidade e, mais especificamente, pra sua localidade, com um custo de participação

menor, pois não se faz necessário um deslocamento nem despesas financeiras (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.252).

Sim, totalmente. Estimula as pessoas a participarem das demandas da cidade, até porque muitas não têm condições de participar presencialmente. As pessoas não têm condições, não têm tempo, não de forma de chegar, porque às vezes é lá no centro da cidade, não tem como parar lá no centro da cidade naquele horário, então, está ocupada, enfim, está fazendo outras coisas (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.273).

Cumpram ressaltar, sobre os espaços oportunistizados pela internet e sua potencialidade democratizante, no entendimento de Tavares e Paes de Paula (2015, p.228) a importância destes espaços estaria nas redes sociais virtuais, aos quais “(...) as demandas individuais podem ser identificadas e reconhecidas como coletivas e permitir que a cooperação dê maiores condições de ação aos indivíduos, especialmente se comparadas às ações individualizadas”. Já Ferreira (2012) entende que principalmente a internet, através de seus espaços com repletas oportunidades, pode prover as potencialidades democratizantes, mas para que se realizem, os cidadãos devem saber extraí-las.

Por outro lado, quando se fala em uso das TICs em espaços participativos como OP, há de considerar os fatores limitantes abordados pela literatura, podemos citar, por exemplo, a questão da exclusão digital, seja pela dificuldade de acesso; aspectos cognitivos, culturais e educacionais (SORJ, 2003; BEST *et al.*, 2010; MAIA, 2001; SAMPAIO, MAIA e MARQUES, 2010; PINHO, 2011; MARQUES, 2012; CERQUINHO *et al.*, 2015).

Segundo Best *et al.* (2010) a exclusão digital, vista como fator tecnológico, é considerada uma das maiores limitações para a participação no OP Digital. Diante disso, Marques (2012) ressalta sobre a preocupação mais comum em relacionar a exclusão e democracia, ou seja, na medida que o acesso à internet e seus recursos fossem dispostos de forma desigual, haveria um comprometimento das potencialidades democráticas da rede e de certa forma, tenderia a reproduzir padrões clássicos de exercício do poder político.

Desta forma, Sorj (2003, p.59) entende que “A exclusão digital possui forte correlação com as outras formas de desigualdade social, e, em geral, as taxas mais altas de exclusão digital encontram-se nos setores de menor renda”. Sendo assim, o autor aponta que formas de mitigar a exclusão digital não diminuiria as desigualdades sociais, mas poderia permitir que essa não cresça, de forma, a não permitir que aqueles grupos da população que por terem mais recursos, mais acesso a produtos e vantagens quanto a educação continuem a obter acesso exclusivo a este instrumento.

De modo a contribuir, sobre a questão da exclusão digital, autores como Best *et al.* (2010) e Cerquinho *et al.* (2015) descrevem as principais limitações e as formas de exclusão digital que afetam as pessoas, conforme a seguir, respectivamente:

(...)as principais limitações citadas estavam relacionadas à exclusão digital, à perda de participação e à falta de informação, conhecimento e capacitação devido ao digital gap existente no país, o que acaba por alimentar um ciclo vicioso de exclusão social e política em um processo participativo de caráter democrático (BEST *ET AL.*, 2010, p.119).

Uma pessoa pode ser um excluído digital por três grandes formas: a) não tem acesso à rede de computadores; b) tem acesso ao computador, mas com capacidade técnica muito baixa; c) está conectado à rede e não sabe o que acessar, qual informação procurar, como relacionar um assunto com outro e como utilizar tudo isso para seu benefício (CERQUINHO *ET AL.*, 2015, p.177).

Essas limitações quanto a exclusão digital, apontadas pelos autores, também se revelaram nas respostas dos entrevistados quanto as limitações do OPD-VR e nas próprias Atas do COP, como na questão de acesso que consta na fala do Entrevistado III (SEPLAG) “As limitações são falta de acesso à internet de parte da população (...)” (p.228, 2021); quanto a aspectos geográficos como consta na fala do Entrevistado IX (Setor 6) “Às vezes o local não permitia acesso por falta de estrutura dos sinais não chegavam” (p.264, 2021) e na Ata do dia 24/10/2018 ao qual o Membro D. C. de Oliveira (SMEL) destaca que “o acesso à internet é limitado em certas localidades da cidade, visto que o OP Digital apresentado pela SEPLAG necessita de acesso à internet para ser votado”.

Pudemos depreender a partir das falas dos entrevistados I, IV e VI, que a questão da exclusão digital foi debatida no OP-VR, como também as possibilidades de diminuir ou aproximar os excluídos, mas há menção quanto ao processo do OP-VR e conseqüentemente o OPD-VR proporcionar uma maior abrangência da participação, os obstáculos como a exclusão digital, precisam ser superados de forma gradual, conforme trechos a seguir:

A questão da exclusão digital, a gente chegou a debater, mas no cenário brasileiro hoje e no cenário mundial, de maneira geral, outras experiências dessa natureza, isso acaba não sendo um elemento central, tá Evandro, porque você tem hoje, por mais que você tem o acesso à internet não universalizado, pelo computador por exemplo, você tem a questão do Smartphone como elemento quase universalizado no cenário brasileiro, mais de 95% dos brasileiros possuem aparelho e tudo mais (...) (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.215).

Então, esta questão da exclusão é bem complicada, porque ao mesmo tempo que você, que ele é excluído da participação presencial, na virtual ele continua sendo excluído, então para que você possa diminuir isso ou aproximar ainda mais esse jovem ou esse indivíduo que está tendo a exclusão digital, ele tem a possibilidade de participar e, além disso, você possibilitar ferramentas e mecanismos de orçamento participativo digital, em que você consiga através do celular, até mesmo fazer uma votação, propor, enfim, alguma ideia de melhoria para a cidade, então, assim, usar mecanismos amigáveis, como telefones celulares, não só computadores, mas como também celular, é também uma forma de você facilitar o acesso, então é muito uma questão

de acessibilidade, de usabilidade também dos portais eletrônicos e isso tem que estar alinhado com a etapa digital de qualquer instrumento de participação (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.233).

A tecnologia tem sido incorporada em quase todos os setores da sociedade moderna. Agregar o uso desse recurso também ao funcionalismo público faz-se fundamental para acompanhar os progressos sociais obtidos além de potencializar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Entretanto, por ser um processo de grande abrangência, tende a ser gradual e com alguns percalços de aplicação, como é o caso da exclusão digital por uma parcela significativa da população e/ou o acesso, muitas vezes precário, à internet e aparelhos eletrônicos. Esses obstáculos precisam ser entendidos, mapeados, considerados e superados (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.250).

Ainda sobre questões limitantes relacionadas ao uso da internet em processos participativos como OP, autores como Pinho (2011, p.105) ressaltam que ainda que se democratize o acesso à internet, há de se considerar outros aspectos, como o nível de cognição e formação educacional dos cidadãos, no caso da “(...) especificidade da situação brasileira, pelas nossas condições históricas e pela presença de vastos grupos de analfabetos funcionais com problemas sérios de cognição”.

Para Maia (2001, p.06) em caso de ‘barreiras digitais’ que podem ampliar ainda mais as desigualdades sociais, “reforçando ainda mais as vozes daqueles que já são privilegiados no sistema político (...)”, como forma de evitar isso é fundamental e urgente se pensar em projetos de democratização do acesso às tecnologias e a capacitação para plena participação, já que além do acesso a computadores e conexões disponíveis, há de prover recursos educativos, cognitivos e a capacitação técnica específica.

Desse modo, para Cerquinho *et al.* (2015, p.191) quando se trata de inclusão digital, não se deve fazê-la apenas de forma mecânica, seja a partir de hardwares e softwares, mas “de forma ampliada e mais completa, na qual o usuário saiba o que acessar, qual informação procurar, como relacionar um assunto com outro e como utilizar em benefício próprio”. Entretanto, conforme Risério (2009, p. 295) “É preciso explicitar as diferenças de classe no Brasil. Nada vai acontecer de inclusão digital no Brasil se não tiver de fato inclusão social”. O autor ressalta que é por meio da educação que a inclusão digital pode acontecer.

Correspondentemente, pudemos inferir a partir de análises da Atas do COP-VR e das entrevistas as limitações citadas pelos autores quanto ao acesso à internet, conforme trecho da fala do Entrevistado VIII (SMI) “A participação virtual foi abrangente nas associações mais centrais, já nas da periferia foi mais limitada ” (p.260, 2021) e na Ata do dia 24/10/2018 “L. C. F. dos Santos (SMAC) elogiou a participação e pediu que o poder público se atente para dar acesso à internet para votação do OP Digital. Como se pode disponibilizar esse acesso”.

Já em relação aos aspectos cognitivos, também pudemos perceber pelo trecho da fala do Entrevistado V (SEPLAG) “A limitação está na população com menos acesso à internet e nos idosos, fazendo-se necessário uma atuação mais próxima dos servidores junto a este público” (p.247, 2021) e na Ata do dia 09/01/2019 “M. C. G. da Silva (Setor 4) informou que também teve dificuldade no cadastro, assim como as pessoas próximas a ela. D. P. da Silva (SEPLAG) informou que se propõe a ajudar no que for necessário”.

Depreende-se que as limitações quanto ao acesso à internet para operacionalizar o OPD-VR eram conhecidas pelos membros do OP-VR, como consta na fala do Entrevistado III (SEPLAG) “Sabíamos da dificuldade de pessoas que não tem acesso à internet, nunca negligenciamos isso” (p.227, 2021).

Desse modo, Best *et al.* (2010) destacam que quando tais limitações são aceitas e consideradas pelos municípios, pois todos aqueles que realizaram experiências de votação ou coleta de propostas através da internet, como por exemplo o OPD-BH, também disponibilizaram diversos pontos de acesso públicos e equipamentos eletrônicos, como os computadores, para o uso durante todo o processo.

Conforme trecho acima, em relação ao processo de votação das demandas do OPD-VR, também pudemos identificar nas Atas do COP que ocorreram iniciativas com o intuito de mitigar as limitações quanto à exclusão digital, desde propostas de capacitação “M. F. M. Passos (Setor 5) disse que os presidentes das associações de moradores precisam se capacitar, votar para então ajudar os moradores na votação” (Ata do dia 09/01/2019), também vídeo de instrução “ M. V. A. Delgado (SEPLAG) mostrou o vídeo de instrução que D. M. de Oliveira (SEPLAG) editou e a SEPLAG está produzindo para ajudar na divulgação, cadastro e votação ” (Ata do dia 09/01/2019), como também várias sugestões para que se utilizassem as sedes das associações de moradores e setores públicos da PMVR, conforme constam na sugestão do Membro do Setor 6 “A. C. do Nascimento sugeriu que as associações de moradores de cada bairro viabilizem o acesso à internet para votação, como em CRAS” (Ata do dia 24/10/18) e na comunicação do Membro da SEPLAG:

B. C. F. de Oliveira comunicou que como a ideia já está acontecendo, é preciso achar soluções de conexão para os problemas que estão em voga. Também comunicou que todas as Secretarias estão disponíveis para votação, que qualquer cidadão pode chegar a qualquer momento em qualquer secretaria, autarquia ou demais equipamento público com acesso à internet e votar (ATA DO DIA 09/01/2019).

Alguns dos entrevistados ratificaram as proposições constantes nas Atas do COP quanto as ações para minimizar as limitações em relação à exclusão digital, como a instalação de tendas em pontos estratégicos, elementos de divulgação e publicidade e até mesmo o poder público

indo aos bairros com dificuldades para orientar, conforme os trechos das falas dos Entrevistados I, II, IV e V, respectivamente:

(...)a gente fez algumas iniciativas na época, como tendas em alguns pontos estratégicos, além de uma campanha forte, como outdoor, como uma série de elementos de publicidade, a gente fez uma campanha forte a partir do apoio das próprias associações inclusive, para montagem de tendas com equipamentos para as pessoas votarem, então, ainda a gente entenda que tenha uma certa limitação, fizemos também essa atividade das tendas para apoio nessa etapa de votação online, para tentar enfrentar esta questão de exclusão digital (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.215 e 216).

E considerando as evidentes dificuldades de acesso e possível exclusão digital, o modelo adotado pela PMVR pode ser considerado híbrido, pois havia uma etapa presencial nos próprios bairros, além de esforços para acesso público, como a instalação de tendas com acesso à internet para aumento da participação popular (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.223).

(...) acredito que a participação virtual ela deve ampliar, nesse ampliar e, aí considerando essa questão de dificuldade de acesso, é que você deve também prover de mecanismos, estruturas suficientes para que a participação virtual ela ocorra, então no caso do Orçamento Participativo, por exemplo, que a gente elaborou, a gente identificou que alguns bairros que tinham uma certa dificuldade de acesso, condições socioeconômicas piores, a gente articulava junto com organizações, unidades escolares, unidades de saúde, para que fosse disponibilizado um ponto de votação nesses locais, que era até uma forma, inclusive, de aproximar o morador daquele equipamento público, daquele bem público, que poderia ser, de repente, melhorado por obra que estaria dentro do Orçamento Participativo, então a gente colocou tendas de participação, tanto nos centros urbanos, quanto também nas periferias, não todas, mas aquelas em que a gente teve um certo apoio também da liderança comunitária (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.233).

Acredito que o OPD foi facilmente acessado pelos que têm acesso à internet. Para aqueles que tiveram dificuldades, o poder público foi em seus bairros, em um local central e de referência do mesmo, com a estrutura necessária para acesso, além de realizar demais esclarecimentos sobre o OP, junto ao representante daquela localidade (ENTREVISTADO V, SEPLAG, 2021, p.246).

Quanto ao poder público se fazer presente em todas os bairros de votação do OPD-VR, o Membro D. P. da Silva (SEPLAG) esclareceu “que seria muito difícil para a SEPLAG comparecer em todos os bairros contribuir na votação do OP Digital e que seria mais necessário ir aos bairros com maior vulnerabilidade social, pelo possível déficit de internet” (Ata do 09/01/2019), mas pudemos inferir iniciativas pessoais como do Membro M. I. M. Felipe (Setor 03) que “comunicou que colocará um computador em sua casa para a votação OP Digital no seu bairro, Água Limpa, para facilitar o acesso dos moradores à votação” (Ata do dia 09/01/2019), mas havia uma sugestão que esta ajuda deveria ser compartilhada com todos, conforme proposição do Membro da SEPLAG “M. V. A. Delgado adiantou que os profissionais dos equipamentos públicos, associações de moradores, integrantes de CRAS devem ajudar nesse acesso” (ATA DO DIA 24/10/18).

Além das limitações quanto a operacionalização de ferramentas digitais em instituições participativas, como o OP, há outras questões que podem interferir no papel desempenhado pelas etapas digitais, como aponta Ferreira (2012) ao analisar o Orçamento Participativo de Recife (OPR), que segundo ele:

(...)muitas vezes nos deparamos com depoimentos de líderes comunitários que afirmavam que a introdução destas etapas digitais no ciclo do OP acabou por desmotivar a participação política dos cidadãos, desmobilizando-os e fazendo-os tornarem-se mais céticos quanto à efetividade de sua participação já que o resultado do processo de deliberação pública presencial, ocorrido nas plenárias, acabava, muitas vezes, sendo invertido por meio da votação eletrônica (FERREIRA, 2012, p.258).

A questão de resistência das lideranças comunitárias quanto a introdução de etapas digitais apontada pelo autor no trecho acima, também se revelaram em nossas análises do OP-VR e sua etapa digital, conforme consta no trecho da fala do Entrevistado I:

(...)você tem resistências quanto ao processo de divisão, não só de recursos nesse caso, mas até de poder, então o presidente de uma associação percebe que está perdendo o poder e pode se colocar contra a ferramenta, nós percebemos isso em vários momentos, (...) (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.218).

Essa resistência quanto a perda de poder, citada pelo Entrevistado I acima, também pudemos depreender a partir de alguns trechos das Atas do COP, mas existiam contrapontos de outros membros logo nas falas a seguir, conforme abaixo:

M. F. M. Passos (Setor 5) questionou o OP Digital e propõe que as votações sejam únicas e definidas pelo COP em vez de jogar para a cidade, pois os representantes do COP estão incumbidos. M. F. O. Marinho (SMS) e B. C. F. Oliveira (SEPLAG) discordam de M. F. M. Passos (Setor 5). M. F. O. Marinho (SMS) completou dizendo que o formato de hoje é um avanço e dá melhor garantia de transparência, caso contrário, será um retrocesso. Entrar no site e votar, continua a ser o melhor caminho, segundo M. F. O. Marinho (SMS) (ATA DO DIA 20/03/2019).

Além dessa, pudemos inferir resistências ou até mesmo críticas quanto ao modelo de votação e o meio de se elencar as demandas, já que inicialmente no OPD-VR, as demandas também poderiam ser indicadas pela etapa digital do OP-VR, conforme trechos das proposições de Membros nas Atas do COP e nas falas dos Entrevistados XI e X, respectivamente:

C. Gomes (setor 9) comunicou que as pessoas de seu bairro não entram na internet para votar e sugeriu que a votação seja manual, em papel, e que as pessoas não querem fornecer seus dados com facilidade, como o CPF. J. G. da Cunha (Setor 1) disse que é preciso evoluir e a votação digital já é uma realidade no mundo. B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) comunicou que essa experiência digital é para gerar um resultado melhor do que o mandato passado, e que o critério digital já foi aprovado por unanimidade em assembleia e não é possível voltar atrás (ATA DO DIA 09/01/2019).

C. A. de Souza (Setor 8) comunicou que prefere o modelo antigo de votação do OP; Bispo falou sobre a evolução da OP Digital no seu bairro e relatou que os moradores não querem mais votar e participar. B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) explicou novamente que é um processo e que se faz necessário um trabalho contínuo (ATA DO DIA 13/02/19).

Em 2017 a divulgação e a metodologia para aprovação das demandas não foram bem definidas e interpretadas, com isso houve muitos desencontros e insatisfações, tanto da comunidade quanto dos agentes públicos. Lembro da dificuldade de entendermos a metodologia e da aceitação por parte dos representantes das associações de moradores. No primeiro momento, as demandas podiam ser inseridas por todos e, em qualquer bairro, o que gerou um tumulto... uma indignação, pois as pessoas poderiam arbitrar obras para os quaisquer bairros que elas assim desejassem, sem nenhuma consulta aos moradores, e com isso foram aprovadas, sem o 'querer' daquela comunidade (ENTREVISTADO XI, SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.286).

A limitação que ocorreu no primeiro foi é que eles não conseguiram filtrar direito os cidadãos e tinham pessoas que não moravam naquele bairro, mas votava em propostas, porque você podia escolher em qual bairro você podia votar, é claro que depois de votar para aquele bairro, você não podia votar em outro, mas as pessoas deram um jeito, porque os meios de cadastro e controle eram muito fracos e aí os movimentos sociais que tinham maior força de mobilização, conseguiam votar nas propostas de outros bairros que não os deles e, assim, conseguiam fazer as propostas deles avançarem acima da opinião dos bairros, então isso foi uma grande crítica das associações (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.275).

Sobre a questão das críticas as iniciativas de e-participação, autores como Sampaio (2014) entende que algumas são coerentes e outras, na opinião dele, são baseadas em premissas equivocadas. O autor destaca a crítica a exclusão digital, já que “essa é muito presente e tende a reforçar outras desigualdades socioeconômicas” (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010, p. 470). Segundo o Sampaio (2014), há outras críticas, que estão relacionadas:

(...) às características que são, teoricamente, intrínsecas aos meios digitais. Voltando nossa atenção a elas, tais críticas irão dizer que os meios digitais valorizam o isolamento e individualismo dos indivíduos, que levam, por sua vez, à fragmentação da esfera pública e polarização dos grupos. Além disso, os meios são excessivamente velozes e frívolos, o que facilita uma participação excessivamente fácil e “preguiçosa”, mantendo a participação presencial com o status de mais adequada (SAMPAIO, 2014, p.197).

Já Cunha *et al.* (2014) fazem sua crítica ao processo de e-participação, como no OPD, quando esse utiliza a representação dessa tecnologia como ferramenta, ou seja, ilustra uma visão instrumental, não oferecendo possibilidades deliberativas, capaz de promover melhor interação entre governo e cidadãos, igualando-se a e-participação à e-votação.

Outro aspecto quanto ao uso das tecnologias de forma instrumental, passando-a a ser cristalizada como uma ferramenta, não possibilitando as TICs de forma a melhorar os processos democráticos. Além disso, no caso do OP Digital, trivializando o uso das TICs com a possibilidade de ampliação da participação, mas restringindo-a processo de votação e não uma plataforma transformadora, ou seja, a possibilidade do uso desta tecnologia como instrumental poderá contribuir para o esvaziamento da prática social, reproduzir o *status quo*, contribuir para descrédito das instituições (CUNHA *et al.*, 2014)

Quanto ao desempenho da votação no OPD-VR em alguns bairros, pudemos inferir que o uso das TICs não conseguiu reverter em alguns bairros a desacreditação quanto ao modelo de

OP, nem potencializar a votação, como constam nas Atas do COP-VR que bairros não tiveram nenhum voto, conforme observamos em trechos da fala do Membro da SEPLAG “B. C. F. de Oliveira informou o relatório parcial das unidades de planejamento, possibilitando assim que o COP observasse o resultado de seu empenho na votação do OP Digital, e destacou as UPs com poucos ou nenhum voto” (Ata do dia 13/02/19) e de outro Membro da SEPLAG ao apresentar a votação “A. C. do Nascimento (Setor 6) passou a palavra para D. P. da Silva (SEPLAG) apresentar sobre a votação nos CRAS e UBSF. D. P. da Silva (SEPLAG) comunicou que haviam bairros até então com 0 votos ” (ATA DO DIA 13/03/2019).

Nesse sentido, conforme entendimento de Cunha *et al.* (2014, p.306) a “Opinião, informação, formação aberta, direitos de voz, os processos participativos são tão importantes quanto a votação em si”, mas se o voto é o elemento central da participação, conforme a concepção individualista de mundo e da política a partir do liberalismo (SADER, 2002), então o uso de formas mais individualistas e menos intensas de participação como na democracia eletrônica (via internet) podem ser solução, porém, há de ser determinar para quais tipos de objetivos elas foram introduzidas (SANTOS, 2002).

Além disso, Pinho (2011, p.102) entende que “Assim, a internet, ao mesmo tempo que possibilita uma inserção maior do cidadão, também representa uma fuga do enfrentamento de seus problemas mais próximos e imediatos”. Então, há uma crítica ao voto de casa, perdendo o sentido coletivo da comunidade, já que seria um voto isolado, individualista e pouco ponderado, caso não seja baseado em deliberações públicas (SAMPAIO, 2014).

Em relação a inserção social, no entendimento de Sampaio (2014, p.194) “A exclusão digital tenderia a ferir o princípio da inclusividade nas deliberações, a fragmentação da esfera pública e a preferência por ambientes like-minded, dificultando o confronto de pontos de vista e argumentos diversos; (...)”, sendo uma crítica que parte dos deliberacionistas. Em termos do princípio da inclusividade, Pinho (2011, p.104) afirma que “Para tornar viável a inclusão digital, torna-se necessário ter ‘inclusão social’ ”.

Por outro lado, considerando algumas das críticas aos mecanismos da e-participação, autores como Sampaio (2014) e Marques (2012) apresentam contra-argumentos para as principais críticas levantadas. Para Marques (2012) no que se refere a exclusão digital, alguns fatores passaram a ter parte da atenção dos pesquisadores, como as diferenças no que se refere aos aspectos técnicos, pessoais e geográficos. O autor ressalta que ainda existem padrões distintos de acesso, bem como disposições peculiares de cada usuário, além da falta de oportunidades básicas para que seja possível desfrutar de serviços oferecidos pelo Estado.

Então, para o autor a necessidade de se refletir quanto ao emprego das ferramentas digitais de forma ampla, bem como as suas possibilidades de transformação das práticas políticas, enfim, ao tratar da questão de exclusão digital deve-se levar em consideração que:

(...) (a) refere-se a um conceito móvel, que, a depender da época, das tecnologias disponíveis e do grau de literacia dos usuários, pode se manifestar em uma ou outra dimensão social; (b) depende de fatores contextuais, como, por exemplo, a disposição dos usuários; (c) não será resolvida apenas com políticas governamentais (MARQUES, 2012, p.16).

Sobre a questão do individualismo, Sampaio (2014, p.200) entende que há uma premissa equivocada ao pressupor que “(...) que a internet e as redes digitais estão por si tornando os cidadãos mais isolados e individualistas, em vez de considerar que os cidadãos estão se tornando mais individualistas e usando as tecnologias desse modo”. Para o autor, se há críticas com relação à internet e os meios digitais por não modificarem, estruturalmente, os hábitos dos indivíduos, ao conectá-los, elas também oferecem aos indivíduos possibilidades de buscarem opções, com isso, permitem que uma infinidade de situações sociais ocorra, então que também não sejam criticadas por isso.

Desse modo, Ferreira (2012, p.264) não vê as NTICs como elemento determinante para a mudança nos padrões sociais e políticos, mas com uma esperança quanto elas conduzirem as pessoas a se juntarem em arenas deliberativas, desenvolverem nesses espaços todas as possibilidades que a deliberação permite, de forma a obter “ao final resultados efetivos que lhes mostrem o quanto à participação política é importante para suas vidas”.

Não obstante, em relação a desconfiança política, Castells (2003, p.129) entende que “seria surpreendente se a internet, por meio de sua tecnologia, invertesse a desconfiança política profundamente arraigada entre a maioria dos cidadãos no mundo todo” e ainda acrescenta que a ‘crise da democracia’ não deveria debitada totalmente na internet, por conta de suas falhas e promessas não atendidas por esta, mas na própria crise daquela.

Considerando a adição de TICs aos OPs, Sampaio (2016, p.955) defende que “e-OPs podem oferecer novos caminhos e questões para os estudos de e-participação ” e entende que parece existir um consenso quanto ao uso de fases combinadas como uma alternativa viável, mesmo que essas não tenham implicado sucesso absoluto das iniciativas de e-OPs por ele pesquisadas.

Por sua vez, Sampaio (2016) baseia-se seu entendimento a partir de outros autores, que via de regra, participantes tradicionais dos OPs presenciais podem agir com certa desconfiança em relação as etapas digitais dos e-OPs, de certa forma, há uma tendência de se dar menor ênfase/importância a estas.

Nesse aspecto, pudemos inferir que o modelo híbrido do OP-VR também foi visto por alguns membros com certa desconfiança, seja por achar que diminuiria a força das associações de moradores, conforme consta na fala do Entrevistado XII “Tem pessoas que não têm acesso à internet, não entende a metodologia do sistema. Tira a força da associação de moradores” (SETOR 11, 2021, p.291). Até mesmo por críticas dos setores, que conseqüentemente estaria fazendo que o modelo digital estivesse sendo esvaziado um pouco, conforme consta em trecho da fala do Entrevistados X “(...) o modelo híbrido não pode ser descartado para um único tipo, não dá certo, não é viável, talvez agora no período pandêmico, talvez o modelo digital que estava sendo esvaziado um pouco, por causa das críticas que os setores estavam fazendo, (...)” (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.272).

Há outros apontamentos sobre modelo híbrido de OP que o autor viu resultados a partir de sua análise com forma de empoderamento de parte da sociedade civil, como destacou Ferreira (2012, p.195) ao analisar o desenho híbrido do OPR, que segundo o autor esse modelo incluiu “(...) grupos que em geral ficam à margem do processo deliberativo do OP, como a classe média e a juventude, assim como lhes deu a possibilidade inverter a lista de prioridades oriunda das plenárias”. No entanto, o autor destaca que essa dinâmica de inversão, também não foi bem vista pelos aqueles segmentos pobres da sociedade que frequentam mais as plenárias presenciais, com isso, inúmeras críticas desses segmentos foram direcionadas a essa dinâmica.

Quanto ao modelo híbrido inicial (pessoas poderiam apresentar também as demandas de forma online) do OP-VR, depreende-se que não agradou alguns membros, conforme consta no trecho da Ata do COP e das falas dos Entrevistado VI e XI, respectivamente:

M. F. M. Passos (Setor 5) informou que no último OP Digital houve obras de um bairro que intervia em outro bairro; solicitou que a Gestão disponibilize as informações necessárias para evitar essa falha de que as associações não enviem obras que afetem outros bairros, conseqüentemente usando verba destinada a este outro bairro, o que causaria injustiça; (...) (ATA DO DIA 28/02/18).

A qualidade pode ser prejudicada em função da facilidade pois o modelo híbrido é bastante abrangente, mas não há como negar que é o preço da democracia e da transparência. Muitas vezes um grupo específico se junta pra votar, deixando os outros com outros interesses perdendo na votação, então quanto mais abrangente for o processo, mais interesses são colocados e mais justa é a escolha (ENTREVISTADO VII, IPPU, 2021, p.257).

Nossa população já estava acostumada a participar com demandas a serem atendidas pelo município. Fomos uns dos primeiros municípios a permitir essa participação popular nas ações do governo. Esse OPD não incentivou novos participantes, o que ocorreu, no meu entendimento, foi grupos de interesses comuns propondo intervenções que não eram o que a comunidade local desejava (ENTREVISTADO XI, SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.287).

Porém, há aqueles que entendem que o modelo híbrido ampliou as possibilidades além das assembleias, como o Entrevistado IX:

As obras na forma antiga muitas pessoas ficaram de fora sendo apenas em assembleias, mas quando se abriu também online, se ampliou bastante nas votações e não ficando apenas as associações decidindo por si só as obras que deveriam também os moradores se pronunciar (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.265).

Com isso, houve um segundo momento do modelo híbrido, ao qual as demandas agora só poderiam ser elencadas de forma presencial nas assembleias dos bairros, mas a votação continuaria sendo feita pela etapa online, através do OPD-VR, que segundo o Entrevistado III (SEPLAG), isso foi uma alternativa que o núcleo de reestruturação do OP-VR encontrou como forma de estimular que os presidentes de associações fizessem suas assembleias, conseguir atingir aquelas pessoas sem acesso à internet e expandir a temática do OP, conforme consta a seguir:

Foi uma boa saída que o núcleo de reestruturação do OP encontrou. Justamente para os presidentes das associações serem estimulados a fazer assembleias para essa tomada de decisão em suas bases e para atingir também as pessoas sem acesso à internet. Muitos bairros não faziam reunião do OP com os cidadãos na localidade fazia tempo. Foi interessante contribuir com esse processo de organização. E a votação na internet para que as pessoas que não conseguiram ir às assembleias presenciais pudessem votar e contribuir com essa relevante tomada de decisão para a cidade. E assim expandir a temática do OP, fazer com que mais pessoas tomassem conhecimento desta política pública e participassem (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.228).

Dessa forma, pudemos inferir através das entrevistas, que a partir desta nova metodologia do modelo híbrido (demandas presenciais, votação online) do OP-VR, haviam aqueles que defendiam e justificavam a preferência por este modelo, conforme o entendimento dos entrevistados em relação a qualidade da participação e da deliberação, a partir do modelo híbrido, como também o estímulo para as pessoas participarem através do OPD-VR das demandas da cidade, assim, o Entrevistado VII (SMI) afirmou que “Notadamente melhor, no que se diz respeito à estruturação das demandas” (p.261, 2021); o Entrevistado IX (Setor 6) destacou que “Essa forma híbrida ela ampliou e popularizou a ferramenta, de alguma forma obteve muito mais participações além, apenas presenciais. Que se faz necessária” (p.265, 2021), enquanto o Entrevistado II e novamente o Entrevistado IX destacaram que:

Acredito que houve um aumento considerável na quantidade de participantes no projeto em termos gerais, houve aumento da participação de bairros não engajados, inclusive por intermédio de lideranças comunitárias consideradas importantes em termos municipais (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.223).

A forma híbrida divulga em si a própria ferramenta e populariza o Orçamento Participativo, e com a internet, se populariza com muito mais rapidez. E desperta a curiosidade dos moradores a finalidade e a importância que ela tem. De forma direta

ela propicia as obras que o morador tem como prioritária e não deixando apenas associações tendo apenas a única voz (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.264).

Considerando todas as potencialidades, limitações e críticas, conforme Best *et al.* (2010, p.120) “(...) é muito difícil estabelecer um único ponto de vista a respeito dos prós e contras do OP digital”, mas pudemos exemplificar a partir dos autores que alguns elementos são centrais para o sucesso ou não destas iniciativas participativas digitais ou semi-digitais, como o OP-VR, como Wampler (2003, p.77) ao afirmar que “Os governos têm de estar dispostos, no mínimo, a reformar as relações políticas existentes e incluir os cidadãos no processo tomada de decisão”.

Nesse sentido, Ferreira (2012, p.63) acrescenta que além da “(...) vontade política dos gestores em confirmar as decisões oriundas destas arenas de deliberação, (...)”, há necessidade de execução e implementação destas decisões, caso não ocorra, a consequência seria baixos níveis de efetividade e a possibilidade de deslegitimar estas instituições participativas.

Vendo a questão digital sob um contexto mais ampliado, Pinho (2011) afirma que para ocorrer mudanças substanciais, há de se resolver problemas pontuais e a educação seria uma questão central. Para Risério (2009, p.301) “No Brasil, tudo é mágico: soluções mágicas, saídas mágicas, o povo é mágico, o povo resolve. Não. Eu tenho que saber lidar com o difícil. É assim que a gente tem que transformar esse país: sabendo lidar com o difícil”.

Sobre essa questão, Marques (2006, p.182) afirma que “Não se pode atribuir à internet a capacidade de, isoladamente, resolver os problemas que inquietam a forma democrática de governo e seus estudiosos”. Dessa forma, para o autor entende que “a internet não viria no sentido de prejudicar a democracia, mas também não seria responsável por uma revolução em termos de compreensão desta forma de governo” (MARQUES, 2006, p.182).

Diante disso, Urbinati (2013, p.15) ressalta que apesar das possibilidades extraordinárias de mais conhecimento e participação que as TICs dão aos cidadãos comuns, no entanto, há de levar em consideração “(...)o que é bom não vem desacompanhado de nenhuma mazela, e é sobre esta contradição que a teoria democrática deve voltar sua atenção”.

Um outro aspecto, é sobre o fortalecimento da democracia e das redes cívicas, pois esses não estaria apenas relacionado ao acesso físico individual à tecnologia, mas há de se levar em consideração o interesse e a motivação para a participação política (MAIA, 2001).

Essa questão de o OPD-VR ser capaz de estimular as pessoas a participarem foi levada por nós aos entrevistados, então obtivemos respostas daqueles que viram de forma positiva, inclusive essencial, como consta no trecho do Entrevistado III (SEPLAG) “Essencial a participação social pela internet. A democracia digital deve ser mais e mais estimulada” (p.227, 2021); já o Entrevistado VII (IPPU) viu como forma de criar um ciclo virtuoso; os Entrevistados

II (SEPLAG) e VI (SEPLAG) compartilharam o entendimento sobre as TICs, utilizadas como etapa (OPD-VR) do OPVR, serem capazes de potencializar e ser um aspecto chave para efetivar políticas públicas, conforme consta a seguir, respectivamente:

Sim, cada vez que a população interage com o setor público de maneira a perceber que está sendo ouvida e que pode optar pelo uso de seu próprio dinheiro investido em impostos, melhora todo o processo de gestão da cidade e agrada a população a quem deve servir. Isso estimula e cria um ciclo virtuoso em um processo construtivo saudável apesar de muitas diferenças (ENTREVISTADO VII, IPPU, 2021, p.257).

Acredito que ferramentas e estímulos a participação digital são inevitáveis e aspecto chave para o futuro da avaliação e acompanhamento de políticas públicas de forma efetiva, principalmente considerando que ao longo dos próximos anos a parcela da população brasileira com “intimidade” com meios digitais tende a aumentar exponencialmente (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.223).

A tecnologia tem sido incorporada em quase todos os setores da sociedade moderna. Agregar o uso desse recurso também ao funcionalismo público faz-se fundamental para acompanhar os progressos sociais obtidos além de potencializar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. (...). O processo de implementação da participação digital precisa ser discutido para seu aperfeiçoamento, já que fica cada vez mais inevitável não agregar tal recurso dado os rumos que a sociedade optou por seguir (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.250).

Por outro lado, alguns entrevistados apontam que é preciso de mais tempo para saber sobre os resultados, como o Entrevistado IV (SEPLAG) “(...) então assim, eu acho que a participação virtual, ela vem tentar alcançar novas lideranças, coisa que ainda é cedo para a gente falar se ainda a gente alcançou ou não” (p.236, 2021) ou não viram a participação na etapa virtual (OPD-VR) de forma satisfatória, como o Entrevistado XI, que esperava mais do OPD-VR “Eu como moradora, acredito na necessidade de mudança mas acredito que deveria ter sido mais didática, alternando entre o OP convencional e o digital. Esperava mais resultado do digital” (p.287, 2021) e o Entrevistado VIII, que apontou ser OP de forma presencial o que mais estimule as pessoas e, principalmente, o estímulo está relacionado as demandas aprovadas serem cumpridas pelo governo, conforme a seguir:

Não acredito que o OP digital estimule mais do que o convencional. Estou convencida que quando o governo assume orçamento participativo e realmente o cumpre, fazendo acontecer as demandas aprovadas, isso sim faz com que as pessoas participem mais e divulguem mais (ENTREVISTADO VIII, SMI, 2021, p.261).

Para os propósitos de nosso trabalho, diante de tudo que foi exposto pelos entrevistados, buscamos através do Protocolo de nº131/2021 e-Sic da PMVR, sobre a questão de sanção do Projeto de Lei (PL) que institucionalizaria o OP-VR, que tramitou (processo administrativo nº11.608/2019) até a Câmara Municipal de Volta Redonda e retornou a SEPLAG-VR para sanção do prefeito e obtivemos como resposta em 18/05/2021 dois arquivos anexados, em que um tinha o título ‘Nota de esclarecimento sobre orçamento participativo 2021’ , datado em

22/04/2021, que foi endereçado aos Presidentes de Associações de Moradores e Movimentos Sociais pelo Vice Presidente do COP, ao qual ele relata várias questões em relação ao OP-VR, como sobre a definição dos membros e objetivos do COP, sobre a criação, primeira tentativa, alteração e pontos positivos do OPD-VR e, por fim, propõe para apreciação dos membros do COP sobre a continuidade do modelo anterior, aguardar uma nova metodologia do governo atual ou poderiam sugerir mesclar a metodologia do modelo antigo, com a proposta da atual gestão, mas de forma a esclarecer, citaremos o trecho que trata do OPD-VR neste documento, conforme a seguir:

Além da Assembleia que ocorre nos bairros, para elencar cada obra solicitada pelos moradores, foi criado o ‘Orçamento Participativo Digital’, disponibilizado pela SEPLAG com divulgação e suporte na medida do possível, pelos Presidentes das Associações de Moradores e membros do COP, ou seja, para aqueles por algum motivo não puderam comparecer na Assembleia presencialmente. A primeira tentativa do ‘Orçamento Participativo Digital’ envolvia toda a população, com propostas de diversas pessoas em diferentes bairros, então o COP e mais ainda as Associações de Moradores mostraram que não deu certo. Houve no próximo OP a alteração, passando a constar na votação digital, apenas as demandas que tiveram origem nas Assembleias nos bairros, realizadas pelas Associações de Moradores. Vale lembrar que o morador que não participou, não teria direito de acrescentar nenhuma obra. Ao votar nas obras definia-se as prioridades. O ponto positivo do OP Digital, foi a visibilidade, para que ficassem cientes das propostas, levantadas pelos moradores no dia da Assembleia no seu bairro e aumentou um pouco a participação (NOTA DE ESCLARECIMENTO SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2021, DOCUMENTO OBTIDO ATRAVÉS DO PROTOCOLO Nº131/2021 - E-SIC/PMVR).

A partir do documento acima, a Federação das Associações de Moradores (FAM) de Volta Redonda levou o assunto para pauta da reunião da FAM-VR e originou o Ofício nº009/2021 que foi encaminhado a Secretária da SEPLAG/PMVR e este foi o segundo documento anexado como resposta ao Protocolo nº131/2021 pelo e-Sic-VR, ao qual este documento também consta uma explanação de vários pontos do OPVR, mas para a compreensão desse tópico, iremos citar abaixo apenas o trecho sobre a conclusão do OPD-VR pelos membros que participaram dessa reunião, a seguir:

(...) c) O OP Digital a princípio rejeitado, por receber propostas de pessoas de outros bairros, que não viviam ou conheciam a realidade da comunidade, foi modificado e não provocou o envolvimento desejado, mesmo com a correção no segundo momento, de votarem digitalmente apenas as demandas oriundas das Assembleias, feitas nos bairros pelas Associações de Moradores; d) que as reuniões realizadas por setor, com Prefeito e Secretários(as) responsáveis pelas demandas, as Associações podem esclarecer melhor quanto a seus pedidos e sua importância e têm a oportunidade de receber a resposta do responsável, aproximando os entes envolvidos, promovendo um feedback esclarecedor com mais interação, como acontecia na gestão do atual do Prefeito Neto (OFÍCIO Nº009/2021, DOCUMENTO OBTIDO ATRAVÉS DOS PROTOCOLOS Nº131 e 141/2021 - E-SIC/PMVR).

Diante disso, a afirmativa de Sampaio (2016, p.955) que “Na prática, os e-OPs evidenciam que contexto, cultura política, vontade política e um bom desenho do processo

participativo e das ferramentas digitais continuam sendo os principais determinantes do sucesso ou não de uma iniciativa”. Acrescentamos o entendimento de Sá e Silva (2011, p.193) sobre a mensuração de efetividade das IPs “(...) para que se saiba se uma IP tem sido efetiva, é importante saber o quão efetiva ela pode vir a ser”.

Em nosso objeto de estudo, o OPD-VR, infere-se que as ferramentas digitais não conseguiram envolver a população como um todo, seja pela sua implantação de forma instrumental, reduzindo-a ao voto, sendo assim, depreende-se que o OPD-VR conseguiu um aumento da participação, mas não criando mecanismos de interação e deliberação online, inferimos que a possibilidade de renovação da esfera pública fica comprometida. O potencial transformador das TICs, devem estar condizentes sob um outro olhar, de forma substantiva, capaz de sobrepor uma nova gestão após o ciclo eleitoral municipal.

A partir das considerações dos itens da “Participação Política”, nos propusemos a consolidar o seguinte quadro sinótico:

Quadro 6 – QUADRO SINÓTICO DE PARTICIPAÇÃO

Conceito	Contexto	Consequências imediatas	Sugestões	Atores chave do processo
<p>Participação – Elemento central contra a injustiça social, como passo fundamental para ampliação dos processos democráticos em relação aos espaços locais, além disso, elemento necessário a uma melhor formatação e implementação de políticas públicas.</p>	<p>Reestruturação do OPVR em 2017, implantou o OPD-VR, como o propósito de ampliar a participação para além das assembleias nos bairros, além do alcance da ferramenta para aqueles que não dispunham de tempo para os encontros presenciais e revigorar o processo com novos atores sociais, como aqueles que exercem forte participação pela internet.</p>	<p>Houve um significativo aumento do número de participações no período de 2017-2018 tanto na forma presencial (assembleias nos bairros), como também na forma digital (voto), bem como um aumento de associações de moradores interessadas em discutir o orçamento público (SEPLAG-VR, 2018), mas a partir das entrevistas, pudemos verificar que existia um condicionante quanto a continuidade da participação e credibilidade do OP quanto à execução das demandas.</p>	<p>O processo de ampliação da participação deve ser pensado não só em termos quantitativos, mas também de forma qualitativa. Quanto ao uso de ferramentas digitais para fomentar este processo, há de se levar em consideração os mecanismos estruturantes, contextos históricos e sócio-econômicos, como a desigualdade social e exclusão social.</p>	<p>Cidadãos e Administração Pública tendo o mesmo objetivo coletivo, bem como uma mobilização e engajamento de ambas as partes.</p>
<p>Desenho institucional - Configura-se como um conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que operacionalizam a participação, sendo assim, incidem na efetividade, na equidade e na participação no interior das IPs, com isso, dependendo da sua formatação, seus resultados e singularidades podem ser diferentes.</p>	<p>Criação de um Grupo de Trabalho, composto por membros da gestão pública e sociedade civil propôs a reestruturação de toda a metodologia do OP, desde mapeamento de procedimentos quanto à execução do OP, como priorizar as ferramentas de governança digital e novos mecanismos de transparência e controle social.</p>	<p>Implantação do OPD-VR, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de governança digital. Pudemos apreender a partir das falas dos entrevistados, que haviam entendimentos diferentes sobre o desenho institucional e a nova metodologia implantada, desde a dificuldade de entendimento, a aceitação e até o resultado que cada um almejava.</p>	<p>Considerando que o COP-VR era o principal espaço institucionalizado do OP quanto a deliberação, a centralidade da Gestão Municipal é muito presente neste espaço, então, mudanças estaria em ações simples, como a sociedade civil ocupar a presidência desse Comitê, propor ações mais concretas quanto a mobilização e engajamento de cidadãos, através de estruturas de incentivos que se concretizem efetivamente.</p>	<p>Representação da sociedade civil mobilizados e engajados. Administração Pública trabalhando em sintonia com o projeto.</p>

(Continua)

(Continuação)

Ampliação da participação no OPD - Possibilidade da participação daqueles que não dispõem de tempo para participar presencialmente e ser um estímulo à participação.	Ampliação da participação política direta dos cidadãos levaria ao aprendizado democrático e consequentemente levaria ao aprofundamento democrático (lógica substantiva da participação, mas também se vê a lógica da racionalidade quanto o propósito da implantação do OPD-VR pela questão do custo/benefício.	O aspecto da materialidade ou execução das demandas foi percebido nas entrevistas como uma das principais motivações quanto a participação no OPVR, logo, como a execução das obras foi baixa, pudemos perceber que isso teve reflexo diretamente na participação e na credibilidade da instituição participativa.	Vontade política; envolvimento dos participantes e capacidade administrativa financeira são fatores primordiais para o sucesso ou não do OP, independentemente do formato do OP (presenciais, semidigitais ou totalmente digitais), a baixa efetividade da execução das obras tem relação com a desmotivação da participação política.	Novos atores por parte da participação de forma digital e atores que participem das formas presenciais.
Caráter educativo da participação - capacidade de formar cidadãos ativos e conscientes.	Um processo de agregação de preferências e tomada de decisão, como o OP, há de ressaltar na possibilidade de gerar um aprendizado e uma consciência cidadã, mas a questão é saber se essa experiência transcende o processo de gestão público, ou seja, sobrepor ao ciclo de gestão eleitoral municipal.	Parece-nos que a possibilidade de gerar um aprendizado democrático e uma consciência cidadão, requer 'tempo de vida' do OP, porém, as entrevistas revelaram-se um posicionamento confrontante a essa possibilidade, que é o cenário de imediatismo com relação aos benefícios materiais.	Mudança quanto ao conteúdo e forma de deliberação, melhorias das capacidades políticas dos cidadãos, capacidade de deflagrar círculos virtuosos, ou seja, o caráter educativo da participação relacionada a potencializar ações individuais na ordem coletiva.	Cidadãos ativos e conscientes.

(Continua)

(Continuação)

<p>Credibilidade - Para Santos (2002) ao tratar sobre a credibilidade do contrato político no OP, entende que ela no OP “ (...) reside na eficácia das decisões e na responsabilização quer do Executivo, quer dos representantes da sociedade civil no COP.” (p. 529)</p>	<p>O OPVR passou por uma reestruturação, foi implantado uma etapa digital, como o propósito de ampliar a participação, mas vale destacar que a incapacidade de execução das demandas por parte da administração municipal, tiveram reflexos na motivação em participar, como também quanto a credibilidade da instituição participativa e do governo incumbido de executar, conforme pudemos inferir nas entrevistas.</p>	<p>A baixa efetividade da execução das obras durante o ciclo orçamentário, a falta de compromisso e retorno do governo quanto as mesmas, foram fatores apontados pelos entrevistados como desmotivador da participação e quanto a credibilidade do OP, inclusive pudemos verificar nas Atas do COP que alguns bairros tiveram zero votos durante as etapas do OPD-VR.</p>	<p>A responsabilização do Executivo quanto ao processo do OP e a ressonância e sustentação da sociedade quanto a mobilização em participar, empoderar e fiscalizar são fatores que podem dar credibilidade ao OP.</p>	<p>Administração Municipal e cidadãos.</p>
<p>Exercício de poder - A distribuição de poder pode contribuir para efeitos positivos da participação, enquanto o exercício e a desigualdade de poder entre os atores sociais podem estar no sentido de ser o gargalo para o insucesso.</p>	<p>Com a implantação do OPD-VR e, conseqüentemente, a mudança em relação a metodologia quanto à possibilidade de elencar demandas e votar de forma online, parece-nos que trouxe um descompasso entre a percepção dessa ferramenta entre os atores sociais, mas uma das questões centrais percebidas nas entrevistas estava relacionada ao exercício de poder pelas associações de moradores.</p>	<p>Quando o Executivo se mantém como grande provedor do processo, quando possui o controle técnico e das informações, além de permanecer no centro de comando das decisões, pode sustentar a centralização do poder. Por outro lado, a introdução de NTICs pode proporcionar possibilidades de descentralização de poder ou até mesmo sustentar a centralização de poder, no caso do OPVR, infere-se que a descentralização de poder possibilitada pela ferramenta digital teve como consequência a resistência por parte de alguns presidentes de associações.</p>	<p>Uma mudança quanto a centralização de poder, estaria na experiência de um modelo de co-gestão, baseado num contrato político, convergindo para uma autonomia mutualmente relativa, onde há partilha do poder político, as decisões são por deliberação, por consenso e por compromisso.</p>	<p>Associações de moradores e Administração Pública Municipal.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Deliberação - "a busca, através de práticas discursivas, da 'melhor solução', ou ainda, daquela mais válida, justa e verdadeira. "</p>	<p>Depreende-se que a deliberação pública possibilita a condução da ação política, bem como, formas de influenciar e tomar decisões públicas, mas para isso, aqueles que possivelmente são afetados pelas decisões políticas devam estar envolvidos. No caso do OPD-VR, não foram introduzidos mecanismos para discussão e deliberação online, o espaço de deliberação institucionalizado era o COP.</p>	<p>Na observação direta em algumas reuniões do COP, pudemos depreender que nesse espaço institucionalizado, sobressaiu os mecanismos formais e procedimentais no que se referem aos propósitos discursivos e deliberativos, considerando aspectos relacionados ao modus operandi do COP-VR e do OPVR. Já a participação neste espaço concentrou-se em representantes da sociedade civil e membros da Administração Municipal. Em relação a qualidade da deliberação online no OPVR não ocorreu, já que não foi criado um espaço virtual para que a mesma acontecesse, nem mesmo diante do início da pandemia da Covid-19 (Sars-Cov-2).</p>	<p>"Qualquer processo político que pretenda promover a deliberação online, com as possibilidades de web-interação, deverá oferecer oportunidades de participação e mobilização. " A "(...) ausência das arenas de interação, debate e negociação online reduz, a nosso ver, a qualidade do processo deliberativo, pois ainda que possa haver maior agregação de indivíduos, não há a deliberação. "</p>	<p>Aqueles que possivelmente são afetados pelas decisões políticas.</p>
<p>Potencial do OPD - Potencial transformador (promovendo a renovação da esfera pública); há ganhos em termos de pluralismo; a esfera pública sendo estendida.</p>	<p>"A internet tem o potencial de quebrar estruturas de poder convencionais ao democratizar o acesso à informação. " A potencialidade do OPD quanto ao alcance, fazendo com que aqueles grupos que não conheciam o OPVR ou até mesmo marginalizados, pudessem participar.</p>	<p>A representação da tecnologia sob uma visão instrumental, ao qual alguns entrevistados compartilharam o entendimento sobre a relevância do custo da participação como fator que estimula a participação e reduzindo-se a e-participação ao voto, contribuiria para o esvaziamento da prática social.</p>	<p>"A internet, através de seus espaços com repletas oportunidades, pode prover as potencialidades democratizantes, mas para que se realizem, os cidadãos devem saber extraí-las." Um modelo híbrido de OP (online e presencial na votação e demandas, mas com recursos financeiros distintos) seria uma possibilidade para atender públicos que veem a forma presencial ou online como melhor.</p>	<p>Públicos que não estão participando de espaços convencionais de processos democráticos.</p>

(Continua)

<p>Limites do OPD - "Quando se fala em uso das TICs em espaços participativos como OP, há de considerar os fatores limitantes abordados pela literatura, podemos citar, por exemplo, a questão da exclusão digital, seja pela dificuldade de acesso; aspectos cognitivos, culturais e educacionais"</p>	<p>Depreende-se que as limitações quanto ao acesso à internet para operacionalizar o OPD-VR eram conhecidas pelos membros do OPVR, que ocorreram iniciativas com o intuito de mitigar as limitações quanto à exclusão digital, desde propostas de capacitação, também vídeo de instrução também várias sugestões para que se utilizassem as sedes das associações de moradores e setores públicos da PMVR.</p>	<p>A partir das falas dos entrevistados, inferimos a questão de resistência por parte de algumas lideranças comunitárias quanto a introdução de etapas digitais. Desde resistências ou até mesmo críticas quanto ao modelo de votação e o meio de se elencar as demandas ou até mesmo resistência quanto a perda de poder.</p>	<p>"Quando se trata de inclusão digital, não se deve fazê-la apenas de forma mecânica, seja a partir de hardwares e softwares", então "Nada vai acontecer de inclusão digital no Brasil se não tiver de fato inclusão social." Formas de mitigar essas limitações poderiam ser: capacitação, mais locais público de acesso à internet.</p>	<p>Os excluídos socialmente e digitalmente.</p>
<p>Críticas à inclusão de ferramentas digitais em IPs - "(...) a internet, ao mesmo tempo que possibilita uma inserção maior do cidadão, também representa uma fuga do enfrentamento de seus problemas mais próximos e imediatos. ". "Na prática, os e-OPs evidenciam que contexto, cultura política, vontade política e um bom desenho do processo participativo e das ferramentas digitais continuam sendo os principais determinantes do sucesso ou não de uma iniciativa." Dessa forma, "a internet não viria no sentido de prejudicar a democracia, mas também não seria responsável por uma revolução em termos de compreensão desta forma de governo."</p>	<p>O modelo híbrido (demandas presenciais e votação online) foi uma alternativa que o núcleo de reestruturação do OPVR encontrou como forma de estimular que os presidentes de associações fizessem suas assembleias, conseguir atingir aquelas pessoas sem acesso à internet e expandir a temática do OP, porém pudemos inferir que este modelo foi visto por alguns membros com certa desconfiança, seja por achar que diminuiria a força das associações de moradores.</p>	<p>Críticas de alguns setores ao modelo híbrido, que consequentemente estaria fazendo que o modelo digital estivesse sendo esvaziado um pouco. Em nosso objeto de estudo, o OPD-VR, infere-se que as ferramentas digitais não conseguiram envolver a população como um todo, de modo, que os cidadãos participantes lutassem por sua continuidade diante de uma nova gestão após o ciclo eleitoral municipal.</p>	<p>As fases combinadas (presencial e online) podem ser uma alternativa viável em e-OPs, mas para isso deve há de se levar em consideração a implantação de espaços deliberativos, aos quais as pessoas possam desenvolver possibilidades de deliberação, tendo como consequência resultados efetivos e isso proporcione o entendimento de como a participação política é importante em suas vidas. Entretanto, a mitigação da exclusão digital se faz necessária e a implantação da internet nas IPs como ferramenta, de forma instrumental, deve ser repensada.</p>	<p>Cidadãos e membros da Administração Pública que veem a internet como potencial para a participação política, mas que ela não seria a solução para "crise da democracia".</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2 REPRESENTAÇÃO

6.2.1 Ideia de complementaridade entre participação e representação

Ao abordamos o tema sobre OP, temos a questão de como esta instituição democrática relaciona-se as democracias participativa e representativa. Há uma variada de possibilidades citadas pelos autores, como aponta Souza (2001, p.105) “O Orçamento Participativo combina democracia direta com democracia representativa, que é uma das maiores conquistas da humanidade e que deve ser preservada e qualificada”, para Santos (2003, p.07) “(...) o OP contribui positivamente para uma nova e mais rica articulação entre democracia representativa e democracia participativa (...)”.

Já entendimento de Avritzer (2003, p.14) é que “(...) o OP é uma forma de equilibrar a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (...)” e ainda Wampler (2003, p.64) acrescenta “O OP é também uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa”.

Essa relação do OP com as democracias participativa e representativa está relacionada a ideia de complementaridade (AVRITZER, 2003; SANTOS, 2002; YOUNG, 2000; LÜCHMANN, 2008). De modo a explicar, a complementaridade implica uma articulação mais profunda, com um pressuposto de reconhecimento pelo governo de que os procedimentalismos participativos podem substituir parte do processo de representação e deliberação e tendo como um dos objetivos o fortalecimento da democracia local, a renovação cultural e questões de pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social (SANTOS, 2002).

Além da complementaridade, Santos (2002, p.75) ressalta ainda outra possível forma de combinação entre democracia participativa e representativa, que é a coexistência, a qual implica “em convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional”.

No entanto, há problemas advindos dessa relação entre o OP, os cidadãos e organizações populares, tendo como principais a articulação da representação com a participação e quanto à qualidade da representação (SANTOS, 2002).

Conforme Avritzer (2003, p.55), a rearticulação entre representação e participação não tem efeito no OP quando esse é introduzido em algum nível administrativo. Sendo assim, há um efeito imediato de relativização dos elementos deliberativos do OP, como também, “as formas de inclusão da população passam a constituir elemento secundário da proposta”, que para o autor, no caso do OP, passaria a ser “ uma tentativa de articulação conservadora dos

elementos participativos, com objetivo apenas de criar novos mediadores entre a sociedade civil e a sociedade política” (AVRITZER, 2003, p.55 e 56).

Já quanto à qualidade da representação nas experiências de democracia participativa, Marquetti e Campos (2008, p.21) veem como fundamental a questão de quais os setores que participam desse processo e como tais setores são “(...) capazes de influenciar a agenda política e de se fazer ouvir e representar pelas instituições políticas existentes”, ou seja, se os setores que efetivamente participem forem aqueles grupos que “(...) tradicionalmente beneficiados pelo poder econômico e político, os processos irão reproduzir as condições de desigualdade existentes”.

Vale destacar, que para o Entrevistado VIII (SMI, 2021, p.262):

Em Volta Redonda a sociedade civil já era altamente participativa, iniciada em gestões passadas, por uma liberdade que o antigo gestor dava às associações e aos moradores. A diferença, em 2017, que a classe média alta, participou mais ativamente.

A Tabela 2 abaixo apresenta a representação de cada setor (Administração Pública e Sociedade Civil) nas reuniões do COP:

Tabela 2 – REPRESENTAÇÃO/SETOR

Data	Administração Pública	Sociedade Civil
18/01/2018	7	11
25/01/2018	2	2
31/01/2018	14	7
07/02/2018	14	12
28/02/2018	6	11
28/03/2018	6	9
25/04/2018	9	12
06/06/2018	7	7
04/07/2018	6	3
19/09/2018	4	2
26/09/2018	3	5
10/10/2018	7	13
24/10/2018	13	11
14/11/2018	9	11
12/12/2018	11	17
09/01/2019	15	19
13/02/2019	14	21
13/03/2019	13	17
20/03/2019	10	13
17/04/2019	12	20

(Continua)

(Continuação)

08/05/2019	14	12
12/06/2019	10	19
10/07/2019	9	11
14/08/2019	20	12
11/09/2019	17	15
09/10/2019	12	12
13/11/2019	17	16
11/12/2019	10	8
22/01/2020	12	19
Total	303	347

Fonte: elaborado pelo autor²¹.

Conforme a Tabela 2, quanto ao quantitativo total da representação nas reuniões do COP, consta um maior número totais de representação da sociedade civil (347), que se dividirmos pelo total de reuniões (29), teremos um valor aproximado de 12 membros da sociedade civil por reunião, que é o número de representantes titulares provindos das Associações de Moradores, conforme consta no RI-COP-VR (Art. 3º, I), no entanto, além dos suplentes (12) das Associações de Moradores, também este Comitê tem 02 representantes titulares e 02 suplentes provindos tanto de Movimentos Sociais e de Conselhos Municipais (RI-COP-VR, Art. 3º, II e III), já a representação da Gestão Pública Municipal totaliza 26 representantes, entre titulares e suplentes (RI-COP-VR, Art.3º, IV).

Mas o que esses números nos mostram, primeiro, o COP é um espaço aberto para participação da população, conforme consta no RI-COP-VR “(...) é uma instância de participação direta da sociedade, tendo por finalidade propor e debater temáticas relacionadas à sua finalidade, (...)” (Art.1º), então podemos inferir que neste espaço aberto de participação e deliberação, a participação maior é dos representantes dos setores. Mesmo assim, quando analisamos as Atas do COP, pudemos verificar que existe uma predominância nas proposições por parte dos Membros da Diretoria Executiva do COP e de membros da Administração Municipal.

Há de se destacar que na análise das Atas do COP a pauta era sempre sugerida pela Administração Municipal, mas os mesmos abriam oportunidade para sugestão de inclusão na mesma e também consta no RI-COP-VR (2018) em seu Art. 4º, IV, §1º. “Todos os representantes titulares têm direito a voz e voto”, no §2º “Todos os representantes suplentes

²¹ A partir de dados coletados nas Atas do COP, publicizadas no site do OP-VR. Encontramos como limitante o total de 08 participantes que não conseguimos identificar qual setor que estavam representando, em torno de 1,23% do total de participantes.

têm direito a voz e somente a voto quando no exercício da titularidade”. Entretanto, mecanismos de inclusão deliberativa, que associam a igualdade política, nem sempre são capazes de materializar-se e neutralizar as desigualdades existentes, como por exemplo, a desigualdade comunicativa (MIGUEL, 2016; LAVALLE, 2016; FARIA, 2016).

Ainda sobre a Tabela 2, pudemos inferir a partir das leituras das Atas do COP, que o controle de frequência dos Membros do COP foi abordado em vários momentos, já que segundo o RI-COP-VR (2018) em seu Art. 10 “Os representantes do COP perderão seus mandatos nos seguintes casos: I “por falta sem justificativa escrita por 02 (duas) reuniões consecutivas ordinárias ou por 02 (duas) reuniões ordinárias alternadas, sem justificativa formal ao plenário”.

Com isso, as vacâncias de setores aconteciam e eram abertos Editais para suprir essa vacância. Havia um constante chamamento, principalmente da Mesa Diretora do COP, com relação às faltas, como consta nas falas dos Membros, como do M. V. A. Delgado (SEPLAG) que “pediu que uns façam contato com outros para não faltarem mais as assembleias. A.C. do Nascimento (Setor 6) lembrou que o OP só caminhará com todos juntos” (Ata do dia 10/07/19) e do J.G da Cunha (Setor 1) que:

(...)justifica a dificuldade de preenchimento de representante no setor 1 e pede atenção da SEPLAG no setor 1, que é um setor forte e precisa se diálogo do Executivo para incentivo de participação de membros desse setor, pois seus moradores não se prontificam a vir as reuniões nem se engajam (ATA DO DIA 10/10/18).

Além do poder econômico e político podendo influenciar a participação dentro das instituições políticas, Santos (2002, p.543) traz outra questão relacionada a uma dualidade de poder e de legitimidades entre o OP e a Câmara de Vereadores, que segundo este autor “(...) tem sido dominada por uma lógica de conflito latente ou aberto”. Sobre essa questão, Lüchmann (2014, p.181) acrescenta que “O OP está inscrito nessa lógica, e sofre todas as consequências de uma institucionalidade ditada pela competição eleitoral”.

Pudemos inferir a partir das leituras das Atas do COP e das entrevistas que dualidade entre o OP e a Câmara de Vereadores tende para a questão da proposição das demandas dos bairros e meios para como executá-las, como isso, as Emendas Impositivas, que é uma prerrogativa do Legislativo, estão no centro das discussões, como podemos apontar em trechos das Atas do COP ao qual a retirada de 5 milhões do OP pelas Emendas Impositivos abriu vários questionamentos, sendo que alguns deles fazem uma relação com a importância da participação das pessoas na Câmara.

Desta forma, podemos citar o comentário do Membro S. C. de P. Pinto (SMI) “(...) a baixa participação na câmara proporcionou essa alteração” (Ata do dia 18/01/2018); do Membro D. F. de Almeida que relata estar “(...) buscando a participação das pessoas, que T. (presidente da

associação) tomou a frente pedindo participação das pessoas na câmara” (Ata do dia 06/06/2018) e o Membro B. C. F. de Oliveira reforça “(...) a importância da participação nas plenárias da Câmara Municipal” (ATA DO DIA 10/10/2018).

No entanto, percebemos uma visão crítica sobre essa questão da dualidade na fala do Membro A. C. Gomes (Setor 9) ao retratar sobre a questão das demandas dos bairros e sobre as Emendas Impositivas, ao qual aponta “(...) da interrupção dos vereadores no que é decidido pelas Associações de Moradores” e ainda complementa dizendo que “ (...) os trabalhos das associações são “atropelados” e que ele é muito cobrado pelas obras que não foram feitas” (ATA DO DIA 10/10/2018)

O Entrevistado XI parece compartilhar com o pensamento do Membro do Setor 9, ao tecer o comentário “Muitas vezes, em alguns comentários dos presidentes das associações de moradores, parece que as emendas impositivas não retratam o querer da comunidade, mas sim o interesse de um ou de um grupo reduzido, não representando o interesse comum” (SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.289).

Porém, o Membro J. G. da Cunha (Setor 1) volta a colocação anterior do Membro do Setor 9 sobre as emendas dos vereadores e fala que “(...) é uma prerrogativa do legislativo e que não adianta brigar por isso” (Ata do dia 10/10/2018). Por outro lado, outros Membros e Entrevistados, compartilham a ideia que um melhor caminho para buscar o diálogo junto ao legislativo está em adquirir certos conhecimentos pela capacitação dada e pelo controle social por parte dos representantes da sociedade civil, conforme constam nos trechos a seguir dos Membros “B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) fala sobre o controle social e a capacitação dada. D. F. de Almeida (Setor 11) corrobora a importância da participação nas comissões e nas votações da Câmara para fiscalizar o que está sendo feito/decidido ” (Ata do dia 10/10/2018) e do Entrevistado V:

Os representantes da sociedade civil adquiriram certos conhecimentos que os levaram a questionar e buscar diálogo junto ao legislativo para que não fossem realizadas emendas parlamentares na rubrica orçamentária do OP, o que demonstra um amadurecimento do controle social (ENTREVISTADO V, SEPLAG, 2021, p.247).

No entanto, conforme Souza (1997), uma valorização da democracia representativa está relacionada ao mérito do processo de democracia direta de não a excluir. Acrescentamos o entendimento de Avritzer (2003, p.54) de que este debate democrático “(...) já não supõe a ideia de modelos competitivos de democracia”. Sendo assim, conforme Wampler (2011, p.152) “Na ausência de um processo legislativo que canalize as demandas cidadãs em resultados políticos, a governança participativa preenche o vazio”. Dessa forma, na medida que o OP incorpora os

cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão, ele inova a democracia representativa (WAMPLER, 2003).

Em relação a afirmativa do trecho acima, podemos perceber na fala do Entrevistado X uma proposta que está alinhada a isso, no entanto, no caso do OP-VR, o entrevistado entendeu que este processo de diálogo entre o legislador e a sociedade civil ficou muito aquém, conforme trecho a seguir:

Se foi a sociedade civil diretamente que propôs, não cabe ao legislador, que foi eleito indiretamente, decidir por isso. Deveria nessa ordem de prioridade, se o cidadão decidia diretamente, é ele quem tem que ter a primazia da sua opinião e do interesse, não outro. Mas de todo modo, a emenda, ela pode ser positiva, se ela construída assim, se o vereador for buscar entender, dialogar como os setores para as propostas de cada setor, ver se era aquilo mesmo que eles queriam e tal e eles confirmarem e chegarem num consenso. (...) O legislador poderia usar suas emendas, seu poder de emendas legislativas, para cobrir as propostas que não foram cobertas pelo Orçamento Participativo e isso é vantajoso para o legislador, porque ele vai ganhar interesse e apoio eleitoral, óbvio, evidentemente, como as associações e os bairros por causa, elas vão ter mais propostas contempladas, além daquelas que foram decididas no Orçamento Participativo. Então, por um lado, a Emenda, ela pode ser viável, pode ser favorável nesse processo, como também pode ser desfavorável, tudo vai depender do grau de participação, diálogo e discussão do legislativo com a sociedade civil. Como já disse, ficou muito aquém (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.281 a 282).

Durante esse processo, o legislativo “(...) continua com todas as suas prerrogativas constitucionais, analisando e votando o projeto de lei orçamentária” (SOUZA, 2001, p.107), conforme aponta Santos (2002, p.541) “Segundo a Constituição, a aprovação do orçamento municipal compete à Câmara de Vereadores”, entretanto o mesmo autor destaca:

Todavia, segundo alguns pensam, dada a técnica orçamentária tradicional adotada no Brasil, o corpo legislativo nunca deliberou realmente sobre o orçamento de forma substancial, e o Executivo sempre teve uma ampla margem de manobra na execução do orçamento. Contudo, o sistema em vigor permitiu ao corpo Legislativo influenciar essa execução através de métodos tradicionais, populistas e clientelistas (SANTOS, 2002, p.542).

Diante desse cenário de influências na execução do orçamento, Abers (1998) explica que:

No Brasil, a tradição clientelista resultou no desenvolvimento de máquinas políticas que ligam chefes locais a políticos estaduais ou nacionais através da troca de favores. Nas cidades, as associações de bairro desempenham papel crucial nessa ligação. Cabos eleitorais controlam talvez a maioria das associações de bairro e as utilizam na mobilização de votos para seus candidatos e na intermediação de promessas e favores aos residentes (ABERS, 1998, p.49).

Essas questões sobre as influências na execução orçamentária, por sua vez, como já apontado pelos autores acima, em alguns momentos pautada na relação entre o legislativo e a sociedade civil por métodos populistas e clientelistas, também foi compartilhada por alguns entrevistados em relação ao OP-VR, inclusive acrescentando que a interação entre os cidadãos,

a Administração Pública e o Legislativo tinha um pouco da cultura de favor, muito patrimonialista, um pouco relacionado a questão do poder enquanto uma hierarquia.

Para o Entrevistado VII “(...) A comunicação entre o legislativo com suas emendas impositivas e o OPD muitas vezes conflitam ou geram repetições de pedidos com discrepâncias orçamentárias” (IPPU, 2021, p.258) e o Entrevistado III ressalta sobre a relação com o Legislativo pautada numa relação personalista, paternalista e clientelista, destacando que é um processo que ocorre há anos, conforme transcrição a seguir “(...) Com o Legislativo a relação infelizmente é muito paternalista, clientelista. Nunca vi uma relação de real trabalho entre vereadores e população que não fosse personalista quanto às relações nesses anos que estive na gestão pública” (SEPLAG, 2021, p.229).

Já o Entrevistado I (SEPLAG, 2021) avalia que a interação e influência dos cidadãos com a Administração Pública e o Legislativo foi positiva, mas ressalta que ainda tinha aquela ideia do poder enquanto hierarquia, com uma cultura de favor, muito patrimonialista, para ele uma questão equivocada em termos de cultura política, assinala que é uma questão complexa e quebrar essa lógica é necessária uma mudança estrutural, tenha um tempo de experiência e em se tratando de mudança política, a experiência do OPD-VR teve um horizonte temporal muito pequeno.

Cumpramos ressaltar que o Entrevistado I (SEPLAG, 2021) não viu uma mudança muito grande no sentido de percepção das pessoas na ponta, porém percebeu ao conversar com algumas lideranças pontualmente, pelo menos houve um despertar, o se questionar sobre aquilo, entender que não é favor e nem política de troca a troca.

No entanto, ainda sobre a percepção do Entrevistado I, ele entende que a partir de um conceito de um processo de participação mais integrado, através de uma gestão social, as pessoas irão se mover a partir do que é resultado, do que é efetivo, então, ele conclui:

(...) se você tentar fazer a criação de uma cultura política mais participativa, baseado no *ethos* público e a pessoa olha para o lado e vê o vizinho dela conseguindo outras obras ou demandas dele a partir de outro formato, aquilo tudo fica sendo muito frágil, entendeu? (SEPLAG, 2021, p.220).

A partir de um trecho das falas do Entrevistado IV, percebe-se que ele teve um entendimento muito próximo do Entrevistado I quanto aos presidentes de associações de moradores ligados a vereadores, que segundo ele, com a reestruturação do OP-VR, algumas lideranças tiveram interesse no processo, outros continuaram com o formato que ligavam eles diretamente ao poder legislativo, entendendo que “(...) o processo era muito complexo e que **era mais fácil pedir uma obra para o vereador, que ele seria atendido.** Então, este

sentimento ainda pairou, esse sentimento mais clientelista mesmo (...)” (SEPLAG, 2021, p.237) (grifo nosso).

Ainda sobre esse contexto, o Entrevistado IV (SEPLAG, 2021) afirma que em alguns bairros as quais as lideranças não aderiram ao OP-VR, entendiam que não valia a pena participar, optando em manter o formato que era pautado nas relações com o legislativo, então como o presidente daquela associação não participava, não fazia assembleia, conseqüentemente não tinham propostas, deixava aquele bairro descoberto, com isso, a Administração Municipal lançou editais para escolha de um mobilizador social, uma liderança comunitária ou pessoa que quisesse se candidatar para debater as obras do OP, essa foi uma das soluções encontradas pela gestão para tentar vencer o desafio de atender bairros descobertos.

Dessa forma, trazendo como exemplo as associações clientelistas, conforme Abers (1998, p. 49), essas são “caracterizadas por seu caráter fechado e não-participativo. (...)obtem benefícios através de uma relação exclusiva entre os líderes comunitários e seus chefes políticos”.

Vale destacar ainda que, para Abers (1998), num contexto clientelista, formas participativas de organização civil são raras porque existem poucos incentivos à organização coletiva, a relação pessoal de troca articulada fica a cargo dos líderes comunitários de forma isolada, conseqüentemente as pessoas têm pouca experiência prévia de ação cooperativa.

Pudemos observar algumas dessas características de associações clientelistas apontadas por Abers (1998) em trechos das falas dos entrevistados, como a do Entrevistado X:

(...)Volta Redonda já tem OP há muitos anos, já tem decretos falando do OP há décadas atrás, mas infelizmente isso sempre foi muito a portas fechadas, sempre com a prefeitura chama alguns presidentes das associações, senta aqui ou então a federação de associações de moradores, a FAM, só com a diretoria da diretoria, vamos dizer assim e constroem as propostas, então isso foi muito fechado, não tinha diversidade alguma, era naquela visão, no modelo de algumas pessoas para a cidade (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.277).

O trecho acima do Entrevistado X (MOVIMENTO SOCIAL, 2021), coaduna com o documento da SEPLAG-VR (2018), citando que após a privatização da CSN na década de 1990, os movimentos populares sofreram uma significativa desmobilização, tendo reflexos no engajamento da população no controle de políticas pública, que foi observado a sua baixa adesão em eventos e canais institucionalizados de participação.

Ao destacar o breve relato da situação anterior, a SEPLAG-VR (2018) descreve que numa conjuntura de falta de confiança da população, ao mesmo tempo oportunizou o avanço de uma modelo de gestão patrimonialista e de natureza clientelista, no que se referem ao modo de

elaboração das políticas públicas e à relação estabelecida entre o poder público e a sociedade civil, respectivamente. Isso também foi observado nos últimos anos em relação ao OP que:

(...) tornou instrumento para a manutenção de práticas clientelistas, em que as demandas de investimentos eram selecionadas pelo poder público a partir da afinidade política entre este e determinada liderança comunitária, sem qualquer garantia de transparência das ações envolvidas (SEPLAG, 2018, p.03).

Nesse cenário, infere-se que além da proposta do processo de reestruturação do OP, que implementou o OPD-VR, com o propósito de ampliar a participação popular para além das assembleias, como também a questão de alcance da ferramenta para aqueles que não dispõem de tempo para os encontros presenciais (SEPLAG-VR, 2018), ou seja, uma proposta no campo da governança digital e uma lógica de redução do custo de participação.

Entretanto, a partir das falas dos Entrevistados I e IV foi percebido que o OPD-VR também tinha o propósito de revigorar o processo de participação, inserindo mais atores nessa dinâmica, com o intuito de tirar o OP-VR das mãos de um grupo específico e trazer para outras lideranças comunitárias, lideranças de movimentos sociais e Conselhos (SEPLAG, 2021).

Seguindo essa linha de raciocínio, a partir das falas dos Entrevistados I e IV, que o OPD-VR tinha o potencial de atingir outros públicos, é claro, se o desenho institucional dele fosse bem estruturado, com isso chamar a atenção dos grupos, que até então, estavam marginalizados da etapa do OP-VR, com isso, conseguir fazer o movimento de quebra de uma cultura patrimonialista e clientelista (SEPLAG, 2021).

Esse potencial do OPD-VR de ampliação da participação, de possibilitar participar aqueles que não dispõem de tempo para participar presencialmente de estímulo a participação e até mesmo de uma ruptura dos modelos clientelistas foi compartilhado pelo Entrevistado X, afirmando sobre o OPD-VR:

Estimula as pessoas a participarem das demandas da cidade, até porque muitas não têm condições de participar presencialmente. As pessoas não têm condições, não têm tempo, não de forma de chegar, porque às vezes é lá no centro da cidade, não tem como parar lá no centro da cidade naquele horário, então, está ocupada, enfim, está fazendo outras coisas. Então, o modelo digital é de suma importância para que você amplie os espaços de participação e que mais demandas sejam ouvidas, mais demandas sejam recebidas, do que só aquelas que poderiam ser feitas só no espaço fechado, a portas fechadas pela diretoria da associação ali, ela não faz assembleia e propõe suas demandas, elabora suas demandas entre si ali e despacha falando que aquilo ali são as demandas do bairro, sendo que não é, é a demanda da visão da diretoria e não dos moradores como um todo. (...) O modelo digital, ele é essencial para que você estimule a participação e também protagonize que todos possam participar de forma justa (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.273).

No entanto, para que o OPD-VR pudesse atingir essa potencialidade, o Entrevistado I afirma “A grande questão, é que a gente tem um cenário de imediatismo absurdo, então as

pessoas não conseguem perceber que você precisa de tempo para construir essas práticas e viver essa potencialidade toda” (SEPLAG, 2021, p.218).

Ainda sobre essa potencialidade do OPD-VR, o Entrevistado IV entende “ (...) eu acho que a participação virtual, ela vem tentar alcançar novas lideranças, coisa que ainda é cedo para a gente falar se ainda a gente alcançou ou não” (SEPLAG, 2021, p.236). Porém, a implantação da participação virtual inicialmente sofreu resistência por parte de algumas lideranças da sociedade civil, através de presidentes de associações de moradores, como destacou o Entrevistado II:

Algumas mudanças tiveram boa aceitação, porém principalmente aquelas relacionadas ao aumento de importância do meio digital sofreram forte resistência inicial, razão pela qual, o projeto sofreu alterações durante sua execução, valorizando então, um modelo híbrido (SEPLAG, 2021, p.225).

Essa resistência também foi destacada pelo Entrevistado III:

Me lembro de um dia, final de expediente que chegaram uns 20 presidentes de associações de moradores, liderados pela presidente da Federação de Associações de Moradores com a entrega de uma carta dizendo que não concordavam com o resultado do OP Digital, que teve mais bairro privilegiado que outros e que se a gente não voltasse atrás em algumas coisas, iriam para o jornal e falar direto com o prefeito. O secretário na época teve que recuar, seguindo o princípio da dialogicidade e algumas demandas que não tinham sido deliberadas no digital, mas estavam nas decisões deliberadas por assembleia em bairro, mas não foram as mais votadas na internet, entraram para os processos administrativos após essa reunião surpresa. **A vontade dos presidentes este dia era acabar com o OP Digital.** Este dia foi muito emblemático e simbólico quanto a resistência do novo que se apresenta (SEPLAG, 2021, p.230) (grifo nosso).

Seguindo essa linha de raciocínio, uma outra questão relacionada aos espaços públicos, aos debates e demandas sociais a partir de práticas democráticas está a cooptação, ou seja, as práticas de democracia participativas “podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença” (SANTOS, 2002, p.74).

No que se refere a essa questão, o Entrevistado IV ressaltou que com a reestruturação do OP-VR, as ferramentas que foram criadas, o trabalho pedagógico de explicar como eram o fluxograma de uma obra na Administração Pública do início até se chegar à conclusão, o processo em si, a capacitação dada, isso tinha um intuito de prover uma amplitude maior de controle social por parte das pessoas, porém a cooptação era vista por ele como um dos principais gargalos, conforme ele afirma:

(...) acho que é um dos principais pontos que falei com você já e acho que era um dos principais gargalos, o que acontecia era o problema da cooptação. (...), esse problema da cooptação era muito complicado porque você ao mesmo tempo que tinha lá uma parte do pessoal participando, se envolvendo, você não sabia se aquele envolvimento era ao mesmo tempo um envolvimento genuíno mesmo, de uma participação mais

orgânica ou algo impulsionado pela própria gestão. (...) O problema era a questão que falei, da cooptação, muitos iam até certo ponto, mas chegavam num ponto, não, pera aí, daqui eu não posso parar, daqui eu não posso passar; então assim, isso era um problema e algumas lideranças você tinha essa postura mais combativa, outras uma postura mais conservadora (SEPLAG, 2021, p.238 a 239).

Diante disso, cabe ainda salientar duas outras questões abordadas por Santos (2002) sobre a participação popular do tipo não-clientelista, primeira, atrapalhar tanto a política tradicional quanto as estruturas de poder das comunidades; a segunda, também relacionado a uma quebra de ascensão do poder comunitário, já que o carreirismo do poder comunitário poderia ser um caminho para o carreirismo da política tradicional.

A partir do apontamento do autor no trecho acima e nossa percepção a partir das falas dos entrevistados, inferimos que a política tradicional no OP-VR se mostrou muito presente com o intuito de manter-se no poder, seja através de questões relacionadas ao retorno às bases, como destaca o Entrevistado III “Muito pouco retorno às bases, muito pouco. Isso é bonito no campo teórico da participação social e ideal mesmo, na prática nunca é isso que ocorre quanto à sociedade civil” (SEPLAG, 2021, p.229) e na percepção do Entrevistado I “Eu percebia, em especial, uma certa dificuldade de diálogo entre os setores, aliás, entre o representante e a base dele, isso a gente percebia e discutia muito frequentemente” (SEPLAG, 2021, p.220).

Como também relacionada a questão de manutenção de poder, como compartilham os Entrevistados I e III, respectivamente, em relação a resistência a ferramenta OPD-VR:

(...)você tem resistências quanto ao processo de divisão, não só de recursos nesse caso, mas até de poder, então o presidente de uma associação percebe que está perdendo o poder e pode se colocar contra a ferramenta, nós percebemos isso em vários momentos, então essa são algumas limitações (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.218).

E há uma necessidade de quem é presidente de associação se manter no poder, no *status quo* e achar que eles sabem melhor o que o bairro deles precisa do que as outras pessoas que também moram lá, o que inclusive foi um fator de dificuldade na implantação do OP Digital inicialmente (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.229).

Já em relação ao carreirismo do poder comunitário, percebe-se nas falas de alguns entrevistados que certos presidentes das associações entendiam essa delegação de poder como posse, como propriedade, como se ele fosse o único legítimo para decidir sobre o bairro, conforme percepção do Entrevistado I:

Esses representantes, que muitas vezes, eram os presidentes das associações, eles pareciam donos dos bairros em alguns momentos, eu não vou criar nenhum tipo de generalização aqui, é claro, nem me compete fazer isso, mas era notório em algumas situações as pessoas referirem-se sempre a ideia de bairro enquanto uma posse, uma propriedade dela e ela que tinha que saber, o que conhecia, o que era verdadeiro e o que não era; o que era legítimo e o que não era; o que era bom ou não era para aquelas pessoas daquele bairro (SEPLAG, 2021, p.220).

Diante dos conceitos expostos, cumpre ressaltar o entendimento de Santos (2002, p.546) sobre a consolidação do OP “(...)só faz sentido político se romper com o velho sistema clientelista-patrimonialista”. Desse modo, uma iniciativa de democracia participativa como o OP, busca romper com esse círculo vicioso, resgatando a dimensão pública e cidadã da política, com o sentido de buscar formas de mobilização, ao qual possam estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e a política (SADER, 2002).

6.2.2 MANDATO, AUTORIZAÇÃO E INDEPENDÊNCIA

No entanto, outras formas de mobilização em espaços públicos, como o OP, podem ser uma oportunidade para os cidadãos proporem diretamente suas demandas, sem a necessidade de trabalhar com mediadores (cabos eleitorais e vereadores) (WAMPLER, 2003). Todavia, há de ressaltar que mesmo em espaços públicos de participação, podem ser criados instâncias de participação direta da sociedade, como o COP do OP-VR, que cumpre o papel de mediador entre a sociedade civil e a gestão pública no campo do OP, sendo que sua composição é de representantes da sociedade civil e da Administração Municipal.

Dessa forma, essa mediação por representantes da sociedade civil (líderes comunitários, presidentes de associações) nos direciona ao pensamento de duas questões abordadas pelos autores, primeira, a partir do entendimento de Wampler (2011), sobre a capacidade destes líderes comunitários em mobilizar suas comunidades e quanto à representatividade de suas organizações; segundo, a partir da concepção de Santos (2002), em relação aos princípios do mandato, até que ponto as concepções e posições desses líderes comunitários refletem integralmente as das suas bases e regiões que eles representam, sendo assim, não há garantia quanto a esta representação e pode tornar-se frustrada, mesmo em um ambiente participativo tão vibrante.

Sobre a questão de mobilização por parte dos líderes comunitários com relação as suas bases, pudemos perceber a partir da leitura das Atas do COP, existiram posicionamentos de alguns membros destacando o papel e a responsabilidade dos representantes com relação as suas bases, palavras como ‘mobilizem, engajamento, retorno, multiplicação e comprometimento’ eram sempre utilizadas com o intuito de mostrar que as decisões tomadas pelo COP precisavam chegar a sociedade civil, pois caso contrário, tanto o COP, como o OP, perderiam força e importância.

Trazemos alguns trechos das Atas do COP que refletem a assertiva acima, como do Membro B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) “(...)os representantes do COP de cada setor têm sua responsabilidade de convocar as associações para que elas se mobilizem participar ativamente do OP” (Ata do dia 28/02/18); do Membro D. P. da Silva (SEPLAG) “(...) que a participação dos representantes é fundamental no retorno à sociedade civil, já que as decisões tomadas no COP precisam chegar a população” (Ata do dia 24/10/18); do Membro W. F. Patrocínio (Fórum Negritude Fluminense) comentou que “é preciso levar as decisões e a votação para seus representados. “ (Ata do dia 12/12/18); do Membro A. C. do Nascimento (Setor 6) que deixa um alerta para o próximo mandato dos representantes “(...) se não houver uma real mobilização de cada presidente, todo o trabalho do Comitê perde força” (Ata do dia 13/03/19) e o Membro B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) explica a complexidade do sistema do OPD-VR, já que para a compreensão dos trâmites, se faz necessária acompanhar a trajetória “(...) por isso da necessidade do engajamento de todos os representantes do COP” (ATA DO DIA 09/01/2019).

Sobre os princípios do mandato e a representação dos líderes comunitários com suas bases, percebemos a partir das falas dos entrevistados III, IV e XI, que há problemas quanto ao mecanismo de representação em alguns grupos específicos, que as concepções e posições são refletidas a partir da visão ou daquilo que alguns líderes comunitários consideram como ideal, como destaca o Entrevistado XI ao ser perguntado sobre a implantação do modelo híbrido ter ampliado a participação e a qualidade da deliberação “O que percebi foi que se os grupos de mesmo interesse se organizarem, a possibilidade de conquistarem o que eles consideram ideal, é muito mais real do que o que a comunidade local deseja ou melhor, tem como prioridade” (SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.287).

Já o Entrevistado IV ao ser perguntado sobre como ele via o papel dos representantes dos setores em relação as questões discutidas e deliberadas no COP para com suas bases, respondeu:

Isso a gente viu que foi fraco, eu acho que faltou. (...). Assim, duas, três, no máximo, faziam algum tipo de devolutiva, tinham uns que trabalhavam totalmente por conta própria, uns porque talvez você não tinha, a associação já estava um pouco, a participação da associação nos bairros estava um pouco baixa e aí o cara ficava ele por ele mesmo, então ele chamava as assembleias e as pessoas não participavam, então ele não tinha muita gana de ficar chamando, ele mesmo via os problemas do bairro, conversava com uma pessoa ou outra na rua e na visão dele, ele canalizava isso. Então é aquele problema da representação, da representação dos mecanismos de participação, (...) (SEPLAG, 2021, p.239 a 240).

Ainda sobre a questão da representação, mas buscando entender como os grupos envolvidos receberam as mudanças propostas pela reestruturação do OP-VR, o Entrevistado III trouxe um depoimento de um presidente de associação de moradores que se mostra como único em ter condições de interlocução, conforme trecho abaixo:

Um outro fato curioso é uma fala que escutei certa vez de um presidente de associação de moradores: ‘mas quem disse que o morador que não participa nada do bairro vai saber aonde são os maiores problemas do bairro? Eu que sou presidente que sei e tenho que ser o porta-voz’ (SEPLAG, 2021, p.230).

Sobre essa questão da representação, Pitkin (2006) explica que a questão sobre o mandato e a independência não é algo que os pensadores tenham uma posição unificada e debates teóricos sobre isto são infundáveis e que nunca parecem resolver. Para essa autora, a questão dicotômica pode ser sintetizada da seguinte forma “um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor?” (PITKIN, 2006, p.20).

De modo a explicar, Pitkin (2006, p.30) descreve que a discussão “nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente”. Ainda acrescenta que cada parlamentar tem uma com a nação como um todo, ele representa a nação; não representa uma relação especial com o seu eleitorado, ou seja, aqueles que o elegeram (PITKIN, 2006).

Nesse aspecto, Urbinati (2006, p.216) acrescenta que o mandato na representação não é legalmente vinculativo, já que “(...) o mandato que amarra o (a) representante à sua consistência é essencialmente voluntário; (...)”. De acordo com Mendes (2007, p.148) “O representante deve ser dotado de capacidade de ação e julgamento, com certo grau de liberdade para deliberar, mas não pode estar em oposição aos desejos do representado”.

Para Lüchmann (2008), em relação ao sentido básico de participação e de representação a partir da análise de Pitkin ([1967]), há diferenças de pesos desses pólos quando são abordados nos modelos de democracia representativa e participativa. Enquanto a participação no modelo representativo se restringe ao momento da escolha dos representantes, que terão a responsabilidade do processo de decisão, já que foram os escolhidos na ocasião do processo eleitoral, pelo instrumento de sufrágio eleitoral. Já no último, a participação da população é incorporada no processo de discussão e de tomada de decisões políticas, nesse sentido, há um critério de legitimidade “ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público” (LÜCHMANN, 2008, p.89).

Nesse sentido, de modo a saber se o OPD-VR estimulou as pessoas a participarem desse processo de tomada de decisão, fizemos uma pergunta neste sentido, que foi respondida pelo Entrevistado VII assim:

Sim, cada vez que a população interage com o setor público de maneira a perceber que está sendo ouvida e que pode optar pelo uso de seu próprio dinheiro investido em impostos, melhora todo o processo de gestão da cidade e agrada a população a quem

deve servir. Isso estimula e cria um ciclo virtuoso em um processo construtivo saudável apesar de muitas diferenças (IPPU, 2021, p.257).

Em se tratando de controle efetivo sobre os representantes da participação popular, Santos (2002, p.522) explica que “ ‘Retorno’ tornou-se a palavra-chave neste debate. Significa a exigência de transparência, de prestação de contas e difusão da informação”, ou seja, o retorno e o fluxo de informação são cruciais tanto para o exercício de efetivo controle, como para responsabilização sobre estes representantes.

A partir das falas do Entrevistado V e VII, pudemos inferir que de certa forma ocorreu algum retorno em relação as informações repassadas pelos representantes, pois enquanto o primeiro afirma sobre ter ocorrido uma cobrança da sociedade civil em relação ao trâmite das demandas do OP na Prefeitura “A prefeitura também se adaptou, pois nunca se viu a sociedade civil cobrando diversos departamentos e setores da prefeitura sobre processos administrativos e etapas que envolvem as demandas do OP, (...)” (Entrevistado V, SEPLAG, 2021, p.248); o segundo destaca que a representação se mostrou fundamental “Os representantes foram fundamentais para que o processo funcionasse. Traziam as demandas, levavam a informação e participavam ativamente do processo” (ENTREVISTADO VII, IPPU, 2021, p.259).

Por outro lado, o Entrevistado V entende que apesar de alguns representantes terem cumprido seu papel de buscar as informações e levar aos seus representados, outros representantes não fizeram o mesmo, que ele cita alguns dos motivos “O aspecto negativo se deu nos representantes que não repassavam as informações por vários motivos, como problemas pessoais de relacionamentos e disputas políticas territoriais com seus representados (ENTREVISTADO V, SEPLAG, 2021, p.248).

O Entrevistado VI (SEPLAG) compartilha com o entrevistado V (SEPLAG) sobre algumas discussões no COP terem chegado a suas bases, como também alguns representantes tiveram dificuldade de fazer essa comunicação com suas bases e acrescenta “Fazer a informação chegar as pessoas é uma forma de despertar esse interesse, o que ao meu ver deixou bastante a desejar, nesse quesito” (2021, p.253), ressaltando que a PMVR, através da SEPLAG-VR buscou divulgar as ações feitas, porém “(...) encontrou resistência dentro de alguns órgãos da prefeitura. A divulgação e a adesão de determinados setores se faz fundamental em uma sociedade que tem pouco interesse em buscar informações no meio público” (ENTREVISTADO VI, 2021, p.253).

De forma a contribuir, Pitkin (2006) traz o entendimento de alguns pensadores que a participação no poder público e a responsabilidade não teria que ter um valor apenas instrumental, mas um valor intrínseco, necessário ao pleno desenvolvimento dos seres

humanos. Eles entendem que caberia as “instituições representativas, inicialmente projetadas para abrir o domínio público para o povo comum anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa” (PITKIN, 2006, p.42), mas uma sugestão de mudança viria com um povo ativo e com envolvimento político.

O entendimento contido no trecho acima sobre as instituições representativas criarem mecanismos de participação de forma instrumental, desencorajando a cidadania, parece coadunar com a fala do Entrevistado X:

O Legislativo sempre, até então, até pouco tempo atrás, dificilmente você conseguia ter acesso as audiências públicas, públicas não, as próprias audiências ordinárias do Legislativo. As próprias audiências públicas que o Legislativo fazia, dificilmente você tomava conhecimento. Eles colocavam cartaz na frente da Câmara avisando que dia que vai ter. O site do Legislativo sempre foi desatualizado, sem foi fraco, você não consegue acompanhar uma proposta; não chega ser no nível nacional, onde a Câmara dos Deputados tem, você consegue acompanhar uma proposta de legislação, aqui não, você só fica sabendo quando ela é posta no dia anterior que vai ser votada no dia seguinte e aí você toma conhecimento. Então é muito fraco isso, isso continuou, mesmo com o Orçamento Participativo 2017, infelizmente, não por falta de iniciativa. Eu quis ir lá para entender, acompanhar, poder colocar-me à disposição, como primeiro secretário, para que eu pudesse passar as informações para o Comitê, mas, infelizmente, o Legislativo foi muito, ainda vive muito atrasado na questão de democracia participativa e também de transparência das informações (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.279).

Já Young (2006, p.187) destaca que os meios mais efetivos de se manter as conexões entre representantes e eleitores estão a organização e a mobilização da sociedade civil nas esferas públicas e ainda sugere uma outra medida dos graus de democracia quanto essa conexão “(...) se as pessoas estão conectadas, por meio de relacionamentos de autorização e prestação de contas, com uma pluralidade de representantes que correspondem a diferentes aspectos de suas vidas”. Ainda acrescenta que “A democracia também pode ser fortalecida mediante a pluralização dos modos e espaços de representação” (YOUNG, 2006, p.157).

Cabe aqui destacar a representação ou sub-representação de grupos, pois para Young (2006, p.170) “A desigualdade socioeconômica estrutural com frequência produz desigualdade política e exclusão relativa das discussões políticas influentes”. Nesse aspecto, Miguel (2017) aponta que a representação cria sua própria forma de desigualdades, como também tende a refletir outras desigualdades sociais, enquanto no primeiro caso a desigualdade estão relacionadas entre quem tem ou não tem acesso aos espaços de exercício de poder; já a segunda está relacionada ao nível de instrução formal, a renda, a raça e gênero.

Podemos retratar as afirmativas do trecho acima com algumas das falas dos entrevistados ao serem perguntados sobre as limitações da implantação do OPD, como a do Entrevistado V (SEPLAG, 2021) “A limitação está na população com menos acesso à internet e nos idosos,

fazendo-se necessário uma atuação mais próxima dos servidores junto a este público” (p.247); do Entrevistado IX (Setor 6, 2021) referindo-se à limitação do acesso determinados bairros “(...) tem locais que eram difíceis acessar a internet nas periferias da cidade. Às vezes o local não permitia acesso por falta de estrutura dos sinais não chegavam” (p.264) e do Entrevistado VI que sintetiza os vários modos que decorrem a exclusão digital:

Entretanto, por ser um processo de grande abrangência, tende a ser gradual e com alguns percalços de aplicação, como é o caso da exclusão digital por uma parcela significativa da população e/ou o acesso, muitas vezes precário, à internet e aparelhos eletrônicos ((SEPLAG, 2021, p.250).

Nesse sentido, a implementação da etapa digital do OP-VR traz à tona a questão da exclusão digital, relacionado a ela, tem a questão econômica, já quem nem todos têm condições de adquirir um aparelho eletrônico e ter acesso à internet, como também em alguns bairros mais periféricos não ter acesso à internet, sem esquecer dos aspectos cognitivos de alguns grupos que têm dificuldade quanto ao uso da internet, essas são algumas das limitações do OPD-VR que pudemos analisar a partir das falas dos entrevistados, com isso, pudemos inferir que a exclusão digital, a partir das desigualdades existentes, também pode produzir a exclusão política em espaços de participação.

No entanto, alguns entrevistados apontaram em suas falas como lidaram com a exclusão digital e quais medidas foram tomadas para mitigá-la, como a do Entrevistado VII que destaca sobre a participação virtual ter sido mais abrangente nas associações mais centrais e mais limitada nas periferias, não só pelo acesso à internet, como também pelo uso das ferramentas e cita como a equipe do governo buscou solucionar este problema:

(...)foi disponibilizado em associações de moradores, escolas e em alguns outros locais, computadores para que as pessoas recebessem orientações e pudessem inserir e votar nas demandas, tentando dessa maneira diminuir essa discrepância na participação (IPPU, 2021, p.260).

Sendo assim, Young (2006) argumenta que para haver um compromisso de igualdade política, não de ser incluídos aqueles grupos que possuem uma história de exclusão ou marginalização da influência política e por isso tendem a se desafeiçoar do processo político. A autora destaca que onde certos grupos estruturais logram o domínio sobre as discussões e decisões “(...) suas perspectivas sociais geralmente definem as prioridades políticas” (YOUNG, 2006, p.174). Então, o compromisso com a igualdade política implica “(...) que as instituições e práticas democráticas tomem medidas explícitas para incluir a representação de grupos sociais cujas perspectivas provavelmente seriam excluídas das discussões, na ausência daquelas medidas” (YOUNG, 2006, p.180 e 181).

O OPD-VR para alguns entrevistados teve o potencial de incluir grupos até então excluídos e ampliar a participação de modo a tirar a ferramenta do OP-VR das mãos de um grupo específico, como constam nas falas do Entrevistado X e IV, respectivamente “O principal potencial para mim no OP Digital é essa questão de ampliar a participação, principalmente dos setores, dos bairros que não tem mobilizações das associações, então isso seria uma forma de não excluir aquele bairro, (...)” (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.275) e

(...)a gente chegou num momento em que quando a gente ampliou essa participação, a gente tirou uma ferramenta que estava muito nas mãos de um grupo específico, que era das lideranças comunitárias, das lideranças de bairros e trouxe essa ferramenta para outras lideranças, lideranças de movimentos sociais, de Conselhos, ou seja, de pessoas mais ligadas a políticas públicas, de discussão de políticas públicas, então com a ampliação, com destaque da participação virtual, a gente conseguiu chamar a atenção também desses grupos, que até então estavam marginalizados na etapa do Orçamento Participativo (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.233 e 234).

Dessa forma, Mendes (2007, p.150) entende que “(...) embora a representação – e a reforma de seus mecanismos – seja um instrumento importante na democracia moderna, a participação direta não pode ser restrita ao momento do voto”. Ainda acrescenta que “a representação mostra-se insuficiente para realizar a democracia em sua dimensão mais profunda”. Nesse ponto o autor demonstra o quão a importância dos orçamentos participativos e outras instâncias de participação popular que possam trazer para uma pauta de debates as questões morais e éticas, também pela “(...) discussão e proposição de novas políticas públicas e pelo controle e fiscalização das políticas implementadas, bem como pelos princípios da publicidade, deliberação pública e prestação de contas permanente, que devem informar os governos democráticos”.

Por fim, trazemos um entendimento de Avritzer (2002) como base em autores como Schumpeter (1942), Dows (1957) e Elster (1988) ao quais apontam como um dos problemas das formas de ampliação é a dificuldade de se alcançar um visão do bem comum, já que elas operam em ambientes individualistas, logo, depreende-se que a implantação do OPD-VR ao ficar restrito ao voto, sem criar ambientes de interação online, diminui a possibilidade de uma visão coletiva, por outro lado, pode acabar por favorecer os ambientes já existentes, que possuem uma articulação conservadora, como os mediadores e estes, muitas das vezes, poderão refletir as condições de igualdade já existentes ou de certa forma refletir suas concepções e posições, como pudermos inferir do OP-VR, com forma de se manter no poder. Veja no quadro 7 a seguir o quadro sinótico da categoria ‘Representação’:

Quadro 7 – QUADRO SINÓTICO DA REPRESENTAÇÃO

Conceito	Contexto	Consequências imediatas	Sugestões	Atores chave do processo
<p>Ideia de complementariedade entre participação e representação - O OP contribuiria para uma articulação entre democracia representativa e participativa. A ideia de complementariedade seria que procedimentos participativos podem substituir em parte o processo de representação e deliberação, tendo como objetivo o fortalecimento da democracia local, a renovação cultural e questões de pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social, mas para isso é necessário o reconhecimento do governo.</p>	<p>Depreende-se que um dos propósitos da implantação do OPD-VR era revigorar o processo de participação, de forma a inserir novos atores nessa dinâmica e tirar o OPVR das mãos de um grupo específico, inclusive alguns não aderiram ao OP-VR, optando em manter o formato pautado com relações o legislativo. Então, conseqüentemente, objetivava-se conseguir o movimento de quebra de uma cultura patrimonialista e clientelista.</p>	<p>A política tradicional no OPVR se mostrou muito presente com o intuito de manter-se no poder, seja através de questões relacionadas ao retorno às bases. Pudemos inferir que no COP a participação maior era dos representantes dos setores. Mesmo assim, quando analisamos as Atas do COP, pudemos verificar que existe uma predominância nas proposições por parte dos Membros da Diretoria Executiva do COP e de membros da Administração Municipal. A dualidade entre o OP e a Câmara de Vereadores tendia para a questão da proposição das demandas dos bairros e meios para como executá-las, como isso, as Emendas Impositivas, que é uma prerrogativa do Legislativo, esteve no centro das discussões em alguns momentos no COP.</p>	<p>Lançar mãos de editais para escolha de um mobilizador social, uma liderança comunitária ou pessoa que quisesse se candidatar para debater as obras do OP, foi uma solução encontrada pela gestão para atender aos bairros que estavam descobertos, mas se as execuções das obras não acontecem, isso reforça os mecanismos já existentes.</p>	<p>Representação da sociedade civil trabalhando em prol do coletivo.</p>
<p>Mediação por representantes - A capacidade destes líderes comunitários em mobilizar suas comunidades e quanto à representatividade de suas organizações (WAMPLER, 2011). Quanto velho sistema clientelista-patrimonialista, uma iniciativa de democracia participativa como o OP, busca romper com esse círculo vicioso, resgatando a dimensão pública e cidadã da política, com o sentido de buscar formas de mobilização, ao qual possam estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e a política (SADER, 2002).</p>	<p>"Em relação aos princípios do mandato, até que ponto as concepções e posições desses líderes comunitários refletem integralmente as das suas bases e regiões que eles representam, sendo assim, não há garantia quanto a esta representação." No OP-VR, pudemos depreender a partir das entrevistas que as concepções e posições são refletidas a partir da visão ou daquilo que alguns líderes comunitários consideram o ideal, talvez por isso, que a implantação da participação virtual inicialmente sofreu resistência por parte de alguns deles.</p>	<p>Pudemos inferir nas entrevistas que alguns representantes cumpriram seu papel de buscar as informações e levar aos seus representados, porém outros representantes não fizeram o mesmo, já que havia um constante chamamentos nas Atas do COP sobre a questão de os representantes mobilizarem suas bases, levar as informações e até mesmo se engajar no processo. Havia relato de entrevistados que com a implantação do OPD-VR, pessoas que participaram disseram que não conhecia o OPVR ou não havia participado.</p>	<p>Com base nos autores, a questão do 'retorno' é a palavra-chave neste debate, como também o fluxo de informações, de forma que ambos possam ser usados no exercício de efetivo controle, como para a responsabilização sobre estes representantes. Além disso, mecanismos de representação plurais e o relacionamento entre indivíduos e seus representantes também devem ser plurais.</p>	<p>Cidadãos engajados e mobilizados.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3 CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

Ao analisar o OP, para Wampler (2003) são necessários indicadores para saber se este produz efeitos democratizantes nas políticas locais e enumera alguns, como: *accountability* e controle social, deliberação e outros mais. O autor refere-se ao controle social como ‘(...) habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo’ (p.70), já a *accountability* vertical “(...) pode ser exercida tanto através do voto quanto através do monitoramento direto das questões públicas pelos cidadãos e pelas associações” (WAMPLER, 2003, p.70).

Sendo assim, conforme afirmação de Wampler (2003), para que tenhamos a possibilidade de um OP ativo, que o controle social seja realizado e que tenha ampla disseminação das informações, administração e cidadãos, ambos têm que ter o mesmo interesse. Ademais, o OP é um importante projeto híbrido, de estímulo à aprendizagem, cuja “(...) auto-reflexividade faz parte a avaliação do projeto, e esta não pode estar entregue exclusivamente a um dos componentes da hibridação política” (SANTOS, 2002, p.552).

Em relação à disseminação das informações, pudemos verificar nas Atas do COP que a equipe da Administração Municipal (PMVR) apresentou informações quanto como os processos de obras se iniciam e terminam (fluxograma multifuncional), falou sobre um ‘Caderno Final’ das obras (Ata do dia 10/07/2019) com aquelas votadas e aprovadas, apresentou o ‘OP Transparente’ (Ata do dia 14/08/2019) que visava informar sobre o acompanhamento das obras e seu processo, que daria suporte para o controle efetivo dos cidadãos.

Havia nessas Atas do COP um chamamento por parte de membros da SEPLAG em relação aos representantes no COP, que esses divulgassem as informações das reuniões no COP e o próprio OP Digital, como consta na fala do membro B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) “ ‘Sejam multiplicadores’ das informações que adquirem nas reuniões do COP. É uma tarefa para todos, tanto dos representantes da sociedade civil, quando os gestores públicos” (ATA DO DIA 24/10/2018).

Quanto à questão do controle social, os membros representantes da Administração Municipal (PMVR) destacaram, em várias Atas do COP, que a fiscalização dos projetos e obras, que o controle dos processos e sobre ter esclarecimentos de tudo isso perante aos representantes do Poder Público, não deveria apenas ficar com a Administração Pública, mas essa fiscalização também deveria vir da sociedade civil, ressaltando que o OP não é apenas composto de participação social, mas também de controle social por parte da população (MEMBRO M.V. A. DELGADO, SEPLAG, ATAS DOS DIAS 08/05/2019; 10/07/2019).

Ainda sobre esse controle efetivo por parte da população, duas questões que possuem relação com esse controle foram destacadas nas Atas do COP, primeira, sobre as questões de faltas dos representantes, ou seja, a presença é importante para terem um controle efetivo.

Segundo, como uma solução proposta pela Administração Municipal para um controle por parte dos representantes em relação as obras de seus setores, como destacou o Membro M.V. A. Delgado (SEPLAG) “Dessa forma, os representantes preencheriam um relatório com as informações que conseguirem para criar um aprendizado e para que os Representantes de Setores possam cobrar esclarecimentos do Poder Público” (ATA DO DIA 11/09/2019). O mesmo Membro destacou que este relatório seria uma forma de retorno quanto aos processos e, conseqüentemente, uma forma de exercer o controle social.

Entretanto, nessa questão há de se verificar a questão da distribuição da informação e disseminação da informação (WAMPLER, 2003), da qualidade e quantidade da informação (SANTOS, 2002). Outra questão está relacionada a fonte da informação, que segundo Santos (2002), existe uma recorrente queixa de que o Executivo municipal ser o quase-monopólio da informação, que levanta outra questão: a independência da informação.

Nesse sentido, para Wampler (2003), essa dependência da boa vontade do Executivo em relação a disseminação da informação, pode ser vital para a promoção de controle social e para *accountability*.

Em relação à questão da fonte da informação, o OP-VR segue esse sentido de dependência do Executivo, pois ao perguntarmos aos entrevistados quais os setores que proviam as fontes de informação do OP, a grande parte disse que eram da própria prefeitura, através de suas secretarias municipais, como constam nas respostas dos entrevistados III e V, “IPPU, SMI, GEGOV, SMMA, SMS, SME, SMAC, SAAE, Furban, SEPLAG e todas demais secretarias que precisávamos acionar” (SEPLAG, 2021, p.231) e “Departamento de Transparência e Departamento de Participação Social da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda” (SEPLAG, 2021, p.249), respectivamente.

Vale destacar, conforme Santos (2002, p.551) a questão do acesso à informação no OP não está relacionada apenas à difusão da informação, mas também a fonte e o conteúdo. Neste último aspecto, o mesmo autor destaca “(...) informação disponível não significa necessariamente informação acessível”.

A partir disso, tratar esse ponto entre conhecimento técnico daqueles profissionais a serviço da prefeitura e o conhecimento prático dos cidadãos e das suas associações, ou seja, um

choque de conhecimentos rivais, além do conflito e mediação entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, são uma das características principais do OP, como também fonte de tensões desse, mas que uma solução estaria no campo da pedagogia do OP, ao qual essa deva assumir um lugar central no futuro (SANTOS, 2002).

Em relação a mediação das questões técnicas e políticas, a capacitação tem um papel importante, que para Miguel (2017, p.97) “(...) o OP pode proporcionar espaços de capacitação política mais densos do que o processo eleitoral”.

Sobre a capacitação no OP-VR, com o intuito tornar a informação acessível, de modo a dar aos representantes um conhecimento maior sobre a esfera pública, de possibilitar um controle social, oportunizar os participantes de uma construção de uma metodologia e até mesmo num processo de entendimento entre público e privado, enfim, munir os participantes com informações de forma mais qualificada, todos esses pontos foram apontados nas Atas do COP e também como parte das respostas dos entrevistados.

No entanto, novamente questões sobre envolvimento, adesão e multiplicação de conhecimento fizeram parte do escopo de dificuldades enfrentadas no OP-VR para fazer com a informação fosse disseminada e chegasse as bases dos representantes, mas também pudemos verificar relatos positivos, como também foi apontado a questão do tempo para que o processo pudesse alcançar um caráter mais pedagógico.

Primeiramente, infere-se que a capacitação no OP-VR munuiu principalmente os representantes dos setores no COP, como relata o membro D.F. de Almeida (Setor 11) “(...) que foi aberta a oportunidade para que os representantes pudessem participar da construção dos métodos além de capacitações realizadas pela secretaria para melhor entendimento dos processos” (ATA DO DIA 18/01/18).

Já o Membro B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) faz um comunicado sobre uma capacitação “(...) pela Comissão de Educação, disse que decidiram por um Seminário de Orçamento Público, falando sobre PPA, LOA, o que se pode pleitear e dar conhecimento” (ATA DO DIA 14/08/2019).

Em outro momento, o Membro M.de F. M. Passos (Setor 5) informa sobre a capacitação para os novos representantes “(...) que esta reunião é para capacitação dos novos representantes” (ATA DO DIA 22/01/2020).

O Entrevistado XI (Sociedade Civil) reforça essa questão de a centralização da capacitação estar direcionada aos líderes comunitários, conforme afirmação “Não digo que a

população está capacitada a efetuar o controle social, mas sim alguns líderes comunitários e da sociedade civil” (ENTREVISTADO XI, SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.289).

Segundo, em relação à adesão e envolvimento nas capacitações, infere-se, a partir das falas nas Atas do COP e nas entrevistas, que foram baixas em relação aos representantes, conforme consta na Ata do dia 18/01/2018 ao qual o Membro J. C. A. de Abreu (SEPLAG) alerta sobre a não possibilidade de mudança de obra, que o fato já havia sido explicado nas capacitações “(...) o que foi explicado nas capacitações que tiveram baixa adesão dos representantes”.

Já o Membro D. F. de Almeida (Setor 11) reforça a questão sobre a capacitação dada do passado e apontou a necessidade de participação, sobre o baixíssimo envolvimento dos representantes do COP e acrescentou que há necessidade também de envolvimento nas questões de transparência (ATA DO DIA 06/06/2018). Por fim, o Entrevistado VIII e I, reforçam a questão da relação entre envolvimento na participação e controle social “Para existir um controle social as pessoas precisariam estar mais envolvidas e querendo realmente participar e saber das ações públicas” (Entrevistado VIII, SEPLAG, 2021, p.262) e o Entrevistado I afirma:

A capacitação que a gente oferecia, ela acabava ajudando muito nesse processo de entendimento das relações público e privado e tudo mais, ela tinha o potencial e possibilidade de aumentar o controle social porque ela não se prendia só na ferramenta, você tinha ali a possibilidade de ampliar a visão para outras instâncias do poder público, mas ao mesmo tempo, a co-participação foi muito limitada em termos de adesão das pessoas, eu acho que o potencial foi bem estreito (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.221).

Terceiro, sobre a multiplicação de conhecimento e de informações, principalmente no que se refere às lideranças comunitárias, há uma lembrança constante, como podemos apontar na descrição da Ata do COP do dia 24/10/2018 “ ‘Sejam multiplicadores’ das informações que adquirem nas reuniões do COP. É uma tarefa para todos, tanto dos representantes da sociedade civil, quando os gestores públicos” (Membro B. C. F. de Oliveira, SEPLAG), já o Entrevistado II vê a capacitação técnica dos envolvidos e sua potencialidade de multiplicação de conhecimento, como percebe-se numa de suas respostas:

Talvez as ações relacionadas a capacitação técnica dos envolvidos, principalmente lideranças comunitárias, sejam das mais importantes adotadas durante o período em análise, pois tais atores são potenciais multiplicadores de conhecimento e em certas circunstâncias detêm uma aceitação maior que gestores municipais com a sociedade como um todo (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.226).

Por fim, além do potencial multiplicador de conhecimento, perguntamos aos entrevistados sobre a relação da capacitação ofertada e a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OP-VR, obtivemos como resposta várias possibilidades,

como do Entrevistado X, que afirma sobre o aprendizado com as capacitações e a com isso a possibilidade de ampliar o controle social e a participação “Foi muito importante, aprendi bastante coisas nessas capacitações, (...) Isso permite, evidentemente, a possibilidade de ampliar o controle social e a participação popular” (p.283), o mesmo entrevistado acrescenta sobre a oferta dos meios de transparência e esclarecimentos como forma de ampliar e oportunizar espaços e meios da população participar efetivamente, abaixo:

(...) devido a alguns meios de transparência e esclarecimento é que possibilitou a construção de ampliar esse espaço e oportunizar que a população participasse mais efetivamente, isso foi crucial, creio que para manter também a continuidade, pelo menos até 2020 (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.283).

Os entrevistados V e VI veem a necessidade de manter e atualizar sempre a capacitação para uma forma de o controle social continue sendo exercido, como foram destacadas nas falas deles, respectivamente, “Faz-se necessário manter as capacitações para que o controle social continue sendo exercido cada dia mais, (...). Somente com informações e conhecimento é possível o controle social” (SEPLAG, 2021, p.249) e “É claro que toda capacitação deve ser atualizada sempre que necessário, (...)” (SEPLAG, 2021, p.255).

Os entrevistados IV e IX, viram a capacitação com forma de nivelar o grupo em termo de discussão e de igualdade, como demonstram nas falas, respectivamente “Então o que a gente fez foi dar instrumentos para a população, para que ela no máximo possível pudesse junto ter um nível de discussão em termos de igualdade junto aí com outros participantes ali, daquela instituição ali democrática que era o OP” (SEPLAG, 2021, p.242) e “Qualquer tipo de capacitação é de extrema relevância antes de começar os trabalhos e assim você ‘nivela’ o grupo ou pelo menos chega próximo ao entendimento. Mas se faz necessário essa capacitação seja qual grupo for” (SETOR 6, 2021, p.267).

Por outro lado, alguns entrevistados compartilham da ideia que para ter um controle social mais efetivo, precisa ter um nível maior de consciência, de instrução e cultura da população e sobre o poder que elas têm nas mãos, além do real interesse de compartilhamento das pessoas e dos gestores públicos com as informações. Como percebe-se a partir das falas dos entrevistados, como o Entrevistado III (SEPLAG, 2021, p.231) “E de se ganhar um pouco mais de consciência de tamanho poder nas mãos que a sociedade civil organizada tem nas mãos para transformações necessárias e não sabe que tem! ”; como o Entrevistado VII (IPPU, 2021, p.259) “Penso que dependerá do grau de instrução e cultura da comunidade e dos interesses políticos dos gestores”.

Por último, o Entrevistado XI ressalta dois pontos relacionados ao controle social por parte da população, primeiro a capacitação estar concentrada na representação da sociedade

civil e segundo o não cumprimento das obras do OP, como fator que desmotiva um controle social, uma participação e um descrédito com os gestores, conforme consta em sua afirmativa:

Não digo que a população está capacitada a efetuar o controle social, mas sim alguns líderes comunitários e da sociedade civil. Acredito ainda, que o não cumprimento do OP acaba desmotivando o controle social, onde os interessados não acreditam mais nos gestores e passam a não se interessarem mais, ficando desmotivados (ENTREVISTADO XI, SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.289).

Outro ponto também importante quanto à análise de institutos de democracia participativa é a questão da transparência, que para Santos (2002, p.552) “É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa”.

Em relação a Transparência, a partir das Atas do COP disponibilizadas no site do OP-VR, pudemos verificar que em vários momentos, principalmente a equipe da SEPLAG-VR, faz um chamamento para que as pessoas conhecessem, acessassem, dispusessem e multiplicassem as informações que constam no site do OP-VR, acompanhassem as obras pelo OP Transparente e Portal VR, acompanhassem as reuniões online do COP, que eram gravadas e transmitidas em lives pelo Facebook, pela VR Interativa.

Nesse cenário, na Ata do dia 07/02/2018 pudemos verificar um apontamento do Membro J. C. A. de Abreu (SEPLAG) ressaltando que a população deveria se empoderar do processo do OP para que haja mudanças, uma delas estaria na questão de transparência nas decisões e essa sejam tomadas pelas lideranças comunitárias.

Além disso, membros da Administração Municipal, principalmente da SEPLAG-VR, colocavam-se à disposição em esclarecer assuntos que tivessem certa complexidade, conforme lembra o Membro:

B.C. F. de Oliveira (SEPLAG) lembrou que a reunião estava sendo gravada e transmitida como live no Facebook e que o assunto tem certa complexidade. Também explicou que caso os participantes não entendam, sintam-se à vontade para interromper e questionar (ATA DO COP DO DIA 24/10/18).

E também mostravam como acessar alguns sites ou plataformas que faziam parte do OP-VR, como podemos verificar em trechos das Atas:

B.C. F. de Oliveira (SEPLAG) disse que é preciso acessar o site voltaredonda.rj.gov.br/op e publicizar as informações. M. V. A. Delgado (SEPLAG) mostrou como acessar e também todas as informações inclusive o OP Transparente (ATA DO DIA 14/08/2019).

Entretanto, há membros que participavam das reuniões do COP, como o Entrevistado X (MOVIMENTO SOCIAL) que ao ser perguntado sobre a linguagem utilizada, as informações públicas e os conteúdos informados em todo o processo do OP-VR cumpriram os princípios da

clareza, publicidade e transparência, entendeu que ocorreram de forma satisfatória e que houve falha por parte da gestão quanto à questão da clareza e de tratamento de dados, conforme sua afirmativa:

(...). Houve a tentativa, se ocorreu de forma satisfatória, dificilmente, dificilmente isso tenha ocorrido e constantemente as pessoas tiveram dificuldades, tanto de ter acesso às informações, como também, de entender essas informações. Por mais que houve a busca de trazer, a gente até tinha uma comissão especializada para educação, para formação, mas que avançou pouco nessa questão. Dessas propostas de preparar mesmo, de capacitar, de educar, de conscientizar sobre o Comitê, tanto para a sociedade, como também dentro do Comitê, então nisso a gestão falhou em questão de clareza, de tratamento de dados (ENTREVISTADO X, REPRESENTANTE DE MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.282 a 283).

Vale destacar, que nossa pesquisa também teve limitação quanto à transparência, ao tentar acessar algumas ferramentas do OP-VR a partir de 2020, então buscamos através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011) pelo Protocolo nº197/2020 ao e-Sic/VR uma explicação, a resposta veio referindo-se ao cumprimento da Lei Eleitoral, já que estávamos em período de pleito municipal, abaixo a íntegra da resposta:

Em resposta ao protocolo supracitado e em cumprimento à Lei Eleitoral nº. 9.504 de 30 de Setembro de 1997 em seu Art. 73, inciso VI, alínea b, informamos que: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, nos três meses que antecedem o pleito, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (RESPOSTA AO PROTOCOLO e-SIC-VR nº 197/2020).

Porém, acreditamos que este não tenha sido o único fator limitante, pois a partir do ano de 2020, mesmo antes e depois das eleições municipais, já não encontrávamos algumas informações que serviriam de fonte de dados para nossa pesquisa no sítio eletrônico do OP-VR e outras ferramentas citadas acima.

Também tivemos a limitação de informações por parte de membros da representação das associações no COP-VR e também por parte do legislativo municipal. Em relação ao primeiro, fizemos contato com todos os membros do COP-VR que faziam parte de um grupo de whatsapp (COP 2018/2020), em torno de quase 30 membros, sendo que enfrentamos a mesma dificuldade de devolutiva apontada por alguns entrevistados, mesmo alguns tendo se prontificado a responder o nosso Roteiro de Entrevistas, grande parte desses apenas foi postergando o envio das respostas e o mínimo de membros respondeu. Já em relação ao último, dos 21 (destes 21, 11 foram reeleitos da legislatura 2017-2020) parlamentares (legislatura 2021-2024) da Câmara Municipal de Volta Redonda, enviamos o convite pelo endereço eletrônico publicizado no site da Câmara Municipal

(<https://www.voltaredonda.rj.leg.br/institucional/vereadores>, acesso em 08 de abril/2021), sendo que apenas um parlamentar não tinha um endereço eletrônico publicizado na ocasião da consulta e não foi possível enviar o convite, mas apenas 02 deram um devolutiva e se propuseram a responder o Roteiro de Entrevistas, porém também postergaram a resposta e não responderam, um deles justificou através da Chefia de Gabinete que estava afastado das funções por problemas de saúde. Cabe ressaltar que possibilitamos várias formas (escrito, áudio, online) para que os entrevistados encaminhassem suas respostas do Roteiro de Entrevistas.

Vale destacar, no início da pandemia da COVID-19, em 2020 e, conseqüentemente, a paralisação das reuniões presenciais do COP, a derrota da gestão executiva (2017-2020) a partir do pleito eleitoral municipal em 2020, que ocasionou a saída de alguns representantes da administração municipal que estavam à frente do OP-VR, mas não podemos afirmar categoricamente que foram estes fatores que limitou nosso acesso e transparência de informações do OP-VR.

Dentre vários aspectos que Santos (2002) aborda sobre transparência no interior da democracia participativa, aquela que tem relação entre a capacidade e a qualidade de retorno à base por parte das estruturas de delegação e representação, com a transparência de alta intensidade, ou seja, como essas informações são repassadas e entendidas pelos delegados e pelos conselheiros do COP e esses repassam as suas bases.

Conforme o Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo (COP) de Volta Redonda, em seu Art. 1º, 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 prioritizadas nos bairros de Volta Redonda, (...) (RI-COP-VR 2018 a 2020, 14/11/2018).

Já sobre as competências do COP, em seu Art. 2º, V

Criar mecanismos que permitam comunicação com a comunidade levando em conta as diferentes áreas do município, para que possa cumprir o papel de mediador entre a sociedade civil e a gestão pública no campo do Orçamento Público, sempre realizando a devolutiva das deliberações do COP para sua base e demais interessados (RI-COP-VR 2018 a 2020, 14/11/2018).

Então, conforme pudemos verificar do Regimento Interno do COP, este cumpre o papel de mediador entre a sociedade civil e a gestão pública, como também realizar a devolutiva para sua base, então, cumpria aos representantes dos setores da sociedade civil esse papel no COP.

Porém, ao fazer a leitura das Atas do COP publicizadas, verificamos que havia um constante chamamento sobre a questão da devolutiva as bases por meio dos representantes dos setores, como podemos destacar em alguns relatos transcritos nas Atas, como do Membro J. C.

A. de Abreu (SEPLAG) “(...) pela dificuldade dos representantes em retornar com as questões discutidas e deliberadas as suas respectivas bases” (Ata do dia 18/01/2018), do Membro D. P. da Silva (SEPLAG) “(...). E que a participação dos representantes é fundamental no retorno à sociedade civil, já que as decisões tomadas no COP precisam chegar a população” (ATA DO DIA 24/10/2018).

Em outros momentos das Atas do COP, há relatos sobre a necessidade de multiplicar as informações e decisões do COP, bem como da dificuldade de elas chegarem as comunidades, conforme constam nos comentários dos Membros “W. F. Patrocínio (Movimento Social) comentou que é preciso levar as decisões e a votação para seus representados. B.C. F. de Oliveira (SEPLAG) falou que é necessária a ajuda de todos para a multiplicação das informações e decisões do COP” (Ata do dia 12/12/2018) e “J. G. da Cunha (Setor 1) comentou sobre faltas constantes e que há dificuldade deste grupo para chegar às comunidades” (ATA DO DIA 10/07/2019).

Nesse cenário, em relação à devolutiva por parte dos representantes dos setores no COP com suas bases, perguntamos a um grupo de entrevistados como eles viam essa relação, então pudemos inferir que tiveram o mesmo sentido de algumas ponderações de Membros nas Atas do COP, ou seja, que havia dificuldade dessa mediação desses representantes da sociedade civil no COP com relação a suas bases, como constam em alguns trechos das falas dos entrevistados a seguir:

O Entrevistado I diz “Eu percebia, em especial, uma certa dificuldade de diálogo entre os setores, aliás, entre o representante e a base dele, isso a gente percebia e discutia muito frequentemente” (SEPLAG, p.220);

O Entrevistado III “Muito pouco retorno às bases, muito pouco. Isso é bonito no campo teórico da participação social e ideal mesmo, na prática nunca é isso que ocorre quanto à sociedade civil” (SEPLAG, 2021, p.229);

O Entrevistado IV “Isso a gente viu que foi fraco, eu acho que faltou” (SEPLAG, 2021, p.239);

O Entrevistado V “(...). O aspecto negativo se deu nos representantes que não repassavam as informações por vários motivos, como problemas pessoais de relacionamentos e disputas políticas territoriais com seus representados” (SEPLAG, 2021, p.248) e o Entrevistado VI “(...). Fazer a informação chegar as pessoas é uma forma de despertar esse interesse, o que ao meu ver deixou bastante a desejar, nesse quesito” (SEPLAG, 2021, p.253).

Ainda em relação à representação no COP pelos conselheiros e a questão de devolutivas a suas bases, trazemos a abordagem de Young (2006, p.156) que aponta o estabelecimento de

responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos, de modo a estabelecer e manter processos de representação legítimos e inclusivos, de forma que ambos “(...) precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas”.

Nesse aspecto de mobilização tanto dos representantes, quanto dos cidadãos, há nas Atas do COP vários relatos com palavras que têm uma relação com essa mobilização, como ‘empoderar, comprometimento, prontificar’, como destacamos nas falas dos Membros, a seguir:

O Membro J. C. A. de Abreu (SEPLAG) “(...) ressaltou que a população tem que se empoderar do processo do Orçamento Participativo para que haja mudança na cultura em relação a essa ferramenta; (...)” (Ata do dia 07/02/2018);

O Membro J. G. da Cunha (Setor 1) relata sobre os questionamentos já esclarecidos e aprovados no COP e que voltam a pauta devido “(...) à falta de comprometimento dos próprios representantes da sociedade civil que não se fez presente” (Ata do dia 25/04/18);

Já o Membro D. P. da Silva (SEPLAG) relata sobre um segundo momento do OP-VR e as dificuldades das pessoas participarem e que teria que haver um maior compromisso por parte dos representantes “(...) ninguém quer participar de nada, pois o COP está em sua 2ª fase e será importante um maior compromisso dos representantes” (Ata do dia 19/09/18) e, por fim, o Membro J. G. da Cunha (Setor 1) traz a questão da vacância da representação de um setor e que seria preciso um incentivo para que as pessoas se prontificassem a vir nas reuniões “(...) é um setor forte e precisa de diálogo do Executivo para incentivo de participação de membros desse setor, pois seus moradores não se prontificam a vir as reuniões nem se engajam” (ATA DO DIA 10/10/18).

No que se refere à participação e à representação no COP, no âmbito da transparência e controle, vale destacar alguns pontos importantes, primeiro quanto ao papel da participação no OP, que para Avritzer (2002, p.583) é de “(...) assegurar a publicidade da forma deliberativa e o acesso público à informação e à deliberação sobre a distribuição de bens materiais”. Segundo, com base em Urbinati (2013) em relação à comunicação entre representantes e representados, a partir do conceito de diarquia da decisão e opinião, a qual os primeiros serão os controladores e os últimos, mesmo que presentes, não terão controle, apenas seria um público visual, papel meramente estético. Por último, a participação especializada, conforme Santos (2002, p.546) “A rotina da mobilização atrai uma mobilização de rotina. A participação permanece elevada,

mas os cidadãos comuns serão gradualmente substituídos por cidadãos participativos especializados”.

Novamente retomamos a questão de engajamento e mobilização dentro e fora dos espaços de representação como o COP, podemos inferir que fora do Comitê foi baixa e dentro é uma mobilização de rotina, com participação de representantes de forma especializada, como afirma o Entrevistado:

Vimos mudanças na forma de agir e no interesse dos membros do Comitê, mas a adesão de pessoas fora do Comitê foi baixa. Historicamente no nosso município, os representantes de bairros tendem a ser as mesmas pessoas durante longos períodos de tempo (ENTREVISTADO VI, SEPLAG, 2021, p.253).

Por fim, em relação a prestação de contas, para Young (2006, p.155) “Na maioria das democracias existentes, o momento da prestação de contas é mais fraco que o da autorização”. Já Santos (2002, p. 530) coloca a questão de até onde a responsabilização pode ir, destacando o ato de prestar contas e de fornecer informações é de extrema importância para “(...) a inteligibilidade e a transparência de todo o processo”. Por sua vez, Barreto (2011) destaca que o desenvolvimento da tecnologia da informação permitiu uma maior transparência das rotinas, do controle por parte da sociedade e também da disseminação das informações e indicadores municipais.

Em relação aos conceitos expostos acima, no caso do OP-VR, a Tecnologia da Informação e Comunicação foi proposta como meio de dar mais clareza aos processos de obras, como o OP Transparente, como consta na fala do Membro M.V. A. Delgado (SEPLAG) “(...) disse que o OP Transparente veio para dar mais clareza ao processo e mostrou como acessar, através do site do OP www.voltaredonda.rj.gov.br/op” (ATA DO DIA 11/09/2019).

Também perguntamos aos entrevistados o que eles consideravam como principal potencial do OPD-VR, obtivemos algumas respostas relacionadas ao potencial de controle social e transparência, como constam nas falas do Entrevistado VI “Como potenciais o aumento na participação popular e o fortalecimento de uma importante ferramenta de controle social, (...)” (SEPLAG, 2021, p.252) e do Entrevistado VIII “Potencial = transparência” (SMI, 2021, p.261).

Porém, cabe lembrar que mesmo que as ferramentas digitais oportunizem um maior controle social e transparência, no caso do OP-VR, primeiramente a informação dependia do Executivo Municipal. Segundo quanto a multiplicação das informações e decisões do COP estava sob o compromisso dos representantes das associações, em nossa análise foi demonstrado que havia dificuldade quanto a devolutiva por parte deles as suas bases. Por último, a capacitação ofertada pela Administração Municipal, como forma possibilitar uma

maior instrução e cultura da população, esteve centralizada nos representantes das associações e consta em nossa análise que teve baixo envolvimento e dificuldade de compartilhar as informações.

Sendo assim, depreendemos que mesmo o OPD-VR tivesse a possibilidade de criar um ciclo virtuoso de controle social efetivo, mas não conseguiu romper com características presentes no OP quanto a centralização de conhecimento e poder por parte de alguns grupos, de modo que não refletisse num envolvimento maior por parte da população e mantivesse o ciclo vicioso quanto as estruturas de poder. Veja no Quadro 8 a seguir da categoria ‘Controle social e Transparência’:

Quadro 8 – QUADRO SINÓTICO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Conceito	Contexto	Consequências imediatas	Sugestões	Atores chave do processo
<p>Controle Social e Transparência - Para Wampler (2003) o controle social refere-se a "(...)habilidade dos cidadãos de aumentar suas condições de controle sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo" (P.70). Quanto a transparência, para Santos (2002) "É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa" (P.552).</p>	<p>Autores retratam que uma possibilidade de um OP ativo e que o controle social seja realizado, necessita-se de ampla disseminação das informações, então deve ser levado em consideração a questão da distribuição, a qualidade e a quantidade da informação, bem como, quem é a principal fonte dela. No caso do OP-VR, a principal fonte de informação vinha da PMVR, mas era percebido através das Atas do COP que havia um chamamento por parte de membros da Administração Municipal para que conhecessem, acessassem, publicizassem e multiplicassem as informações que eram compartilhadas nas reuniões do OPVR e COP, bem como, constavam no site do OPVR e outros canais que foram dispostos para essa publicização.</p>	<p>Quanto ao controle social no OP-VR, primeiro havia nas Atas do COP uma recomendação por parte da gestão municipal que o controle sobre os processos e fiscalização das obras não deveria ficar apenas com a Administração Municipal, também com a sociedade civil. Segundo a capacitação, essencial para um melhor controle social, era concentrada na representação da sociedade civil. Terceiro, segundo alguns entrevistados, o não cumprimento das obras do OP, seria um fator que desmotiva o controle social, uma participação e um descrédito com os gestores. Quanto a fonte de informação, os entrevistados relatam essa dependência por parte do Executivo e também o baixíssimo envolvimento dos representantes do COP nas questões de transparência.</p>	<p>A capacitação e seu potencial multiplicador de conhecimento pode possibilitar um maior controle social por parte dos cidadãos. O uso das TICs, de forma a dar maior transparência quanto as informações, poderia contribuir para a população empoderar-se do processo do OP. Também se coloca a questão não só da quantidade da informação, mas também da qualidade dela.</p>	<p>Todos aqueles que podem ser beneficiados pelas políticas públicas.</p>
<p>Capacitação - Em relação a mediação das questões técnicas e políticas, a capacitação tem um papel importante, que para Miguel (2017) "(...)o OP pode proporcionar espaços de capacitação política mais densos do que o processo eleitoral" (P.97).</p>	<p>Sobre a capacitação no OP-VR, com o intuito tornar a informação acessível, de modo a dar aos representantes um conhecimento maior sobre a esfera pública, de possibilitar um controle social, oportunizar os participantes de uma construção de uma metodologia e até mesmo num processo de entendimento entre público e privado, enfim, munir os participantes com informações de forma mais qualificada, todos esses pontos foram apontados nas Atas do COP e também como parte das respostas dos entrevistados.</p>	<p>Primeiramente, infere-se que a capacitação no OP-VR muniu principalmente os representantes dos setores no COP. Segundo, em relação à adesão e envolvimento nas capacitações, infere-se, a partir das falas nas Atas do COP e nas entrevistas, que foram baixas em relação aos representantes.</p>	<p>Deve haver um real interesse de compartilhamento das pessoas e dos gestores públicos com o conhecimento e com a informação, caso isso ocorra, através da capacitação poderemos ter uma qualificação da informação e uma possibilidade de multiplicação do conhecimento.</p>	<p>Todos aqueles que podem ser beneficiados pelas políticas públicas ou pelo menos, aqueles que participam do processo do OP.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.4 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

A capacidade financeira e, conseqüentemente, a distribuição de recursos são fatores fundamentais, centrais e até vitais para o sucesso de políticas participativas e redistributivas (MARQUETTI E CAMPOS, 2008; WAMPLER, 2003).

Na mesma linha de raciocínio, Santos (2002) indica o vínculo da participação e distribuição de recursos como virtude ou talvez limitação do OP.

Já Wampler (2003) traz uma relação entre participação e repasse de recursos para o OP, segundo este autor, quando a participação dos cidadãos é alta, há uma pressão sobre a administração em repassar recursos para o OP, como também a transparência e/ou controle social serão mais facilmente realizados, já que existirão mais pessoas interessadas nos resultados.

Nesse aspecto, a capacidade de investimentos de recursos é central, segundo Wampler (2003) como modo de criar condições e incentivo para que os participantes continuem a participar, os não-participantes comecem a se envolver no processo de tomada de decisão, mas para isso, há necessidade de uma administração municipal financeiramente sadia e transparente.

No que se trata ao envolvimento das pessoas no processo e os resultados que elas buscam no OP, para Wampler (2003) os objetivos dos participantes estão relacionados a conformar seus próprios futuros, bem como de seus bairros e do município em geral. Já para Abers (ABERS, 2003, *Apud*, ALMEIDA E CUNHA, 2011) o que move primeiramente as pessoas a participar é o autointeresse em obter infraestrutura para seu bairro e melhorar suas vidas.

Diante disso, essa capacidade da administração de executar as demandas priorizadas pelos participantes do OP (WAMPLER, 2003) tem uma relação com o resultado materiais que os participantes esperam, que para Santos (2002), quando os resultados se revelam mais abstratos do que material, não é fácil preservar o contrato político.

Todavia, o processo de implementação de demandas passa por um trâmite burocrático municipal, diante disso, temos dois papéis fundamentais que a administração deverá desempenhar, o primeiro é assegurar que estes projetos sejam priorizados dentro da burocracia municipal; segundo, diante da complexidade do OP e do planejamento para se implementar as obras públicas, temos a questão do tempo para produzir resultados que são considerados favoráveis para o governo e para a população em geral, que poderá levar vários anos (WAMPLER, 2003).

Por outro lado, se os resultados não vierem por incapacidade de implementação por parte do governo devido à insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros, seja em quantidade e/ou qualidade, há estudos realizados nas IPs que partem da premissa que esse fato pode contribuir para o descrédito e de esvaziamento desses espaços (AVRITZER; NAVARRO, 2003; MARQUETTI, 2003; CUNHA; ALMEIDA; FARIA e RIBEIRO, 2011).

A captação externa de recursos, como as Emendas Parlamentares, seria uma forma de custear parte das demandas da prefeitura. Então, fizemos uma solicitação a Câmara dos Deputados Federais e construímos a Tabela 3 abaixo com base nos filtros que atendessem o período de 2017 a 2020 e tendo como favorecido a PMVR. A mesma solicitação foi feita a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), Protocolo nº5760.0174.6917/2021, mas apenas de ter recebido mensagem de finalizada a solicitação no nosso correio eletrônico, ao acessar o ícone de acompanhamento do protocolo no site da ALERJ (<http://www.aloalerj.rj.gov.br/home>), este consta ‘Seu processo está em andamento’.

Na Tabela 3 constam as Execuções Orçamentárias das Emendas Impositivas à LOA de 2017 a 2020, com Acumulado até 26/02/2021. Como pode se verificar na tabela, o valor aprovado não foi totalmente empenhado e quando analisamos as próximas fases da despesa que são a liquidação e pagamento (Artigos 58 a 64 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), verifica-se que a execução é muito baixa.

Tabela 3 - RECURSOS EXTERNOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

Emendas Federais	Valor Aprovado	Empenho	Favorecido	Empenhado	Liquidado	Pago
27760002	1.000.000,00	2017NE651477	PMVR	186.400,00		
27780007	800.000,00	2018NE801675	PMVR	270.476,00		
30710014	200.000,00	2018NE800056	PMVR	200.000,00	156.969,00	156.969,00
14730022	300.000,00	2018NE801439	PMVR	270.436,19		
14730023	400.000,00	2018NE800038	PMVR	400.000,00		
30710004	150.770,00	2019NE800031	PMVR	150.770,00		
14730024	300.000,00	2019NE800514	PMVR	286.500,00		
14730024	300.000,00	2019NE800521	PMVR	286.500,00		
37650011	200.000,00	2019NE800339	PMVR	200.000,00		
30750013	510.000,00	2020NE800410	PMVR	477.500,00		
39560016	600.000,00	2020NE800294	PMVR	600.000,00		
39560023	600.000,00	2020NE800099	PMVR	150.000,00		
		2020NE800116	PMVR	150.000,00		
		2020NE800997	PMVR	100.000,00		
Total	5.360.770,00			3.728.582,19	156.969,00	156.969,00

Fonte: próprio autor, com base em dados da Câmara dos Deputados Federais, Protocolo nº210226-000015, ano 2021.

Em se tratando de recursos da União, estes possuem um prazo para empenho e o não cumprimento dos prazos prescricionais de execução, processamento e inscrição em Restos a Pagar (Art. 36 a 37 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964) pode acarretar perda do recurso. Com o intuito de buscar informações da PMVR sobre a execução das Emendas Parlamentares, fizemos o pedido pelo e-Sic-VR, através do Protocolo nº91/2021 (16/03/2021), mas obtivemos com resposta em 15/04/2021:

As solicitações geram um grande volume de informações que ainda não identificamos registros em virtude da falta de transição do governo anterior. Gostaríamos que o requerente entrasse em contato com nossa Secretaria para que possamos agendar uma visita presencial, ou através de conferência telefônica, em virtude deste momento de pandemia (RESPOSTA AO PROTOCOLO Nº91/2021 – E-SIC-VR).

Diante dos conceitos expostos, fizemos uma análise nas Atas do COP para sabermos como a capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate e foi possível verificar que quanto à capacidade financeira praticamente não há registro nas Atas do COP.

Essa mesma questão sobre a capacidade financeira da prefeitura municipal foi respondida por vários membros que participaram das entrevistas. Conforme afirmativas dos Entrevistados III, II e IV abaixo:

Foram expressas nas reuniões. Se falava dos vídeos que o prefeito fazia sobre a calamidade financeira que o município enfrentava (...) (ENTREVISTADO III, SEPLAG, 2021, p.232).

A SEPLAG em conjunto com o gabinete do Prefeito apresentou aos interessados, desde as primeiras reuniões de aproximação, que a capacidade de investimento da PMVR era extremamente limitada (...), que durante toda a gestão foi extremamente limitada (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.227).

Essa parte da capacidade administrativa e financeira a gente sempre assim, trazia uma devolutiva para os representantes, uma coisa que a gente sempre fazia. (...). Acho que faltou realmente uma aproximação mais forte do poder executivo em relação ao OP, (...) quando a gente teve uma crise financeira no ano de 2018, a gente né, explicou para o COP, em virtude dos precatórios judiciais, da dívida acumulada pela prefeitura, então tudo foi muito transparente (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.245).

Em relação à crise financeira da prefeitura e como isso era exposto e pela Administração Municipal aos representantes da sociedade civil, o Entrevistado IX respondeu que:

Infelizmente ou felizmente a comunicação com gestão era ótima, porém, poucas ações. Pois com uma dívida de mais de 1 bilhão e 700 milhões de reais, tudo ficou complicado de se realizar qualquer coisa. Pois 4 anos nenhuma obra foi ou quase nenhuma foram contempladas (SETOR 6, 2021, p.266).

O mesmo entrevistado acrescentou em outra resposta “Foram claras, durante a construção percebíamos que as obras elencadas não iriam sair devido ao enorme rombo deixado

pela gestão anterior. Sem verbas, não há obras” (ENTREVISTADO IX, SETOR 6, 2021, p.267).

Entretanto, outros entrevistados não tiveram o mesmo entendimento, como o Entrevistado VII “Não havia muitos detalhes de informação pelo setor competente e os recursos eram frequentemente modificados e levados a outros projetos e obras que talvez interessassem mais ao gestor público como estratégia política” (IPPU, 2021, p.260).

Porém, alguns membros que participaram do OP-VR, agora que se deram conta da capacidade financeira da prefeitura, como consta na afirmativa do Entrevistado X:

Na capacidade administrativa e financeira da prefeitura é, sim, importantíssima, isso foi uma questão sendo discutida hoje, pelo menos eu tenho procurado saber isso mais recentemente. Porque acabou que grande parte, a administração acabou não repassando os recursos para as obras, pelo que entendi até agora. Acabou que a gestão teve todo o processo de elencar as propostas, enviar, emendas impositivas, mas a gestão não fez a parte dela de adequar no orçamento do município, pelo menos das secretarias, como ficaria claro da onde viria os recursos para fazer as propostas. É por causa disso, em parte, as obras não foram dadas a continuidade, porque a secretaria não sabia de onde iria tirar o recurso para fazer a obra. (...) Só agora estamos vendo que as propostas não andaram e jamais andarão, porque isso não acabou ocorrendo, isso foi o principal e grave erro do Orçamento Participativo (ENTREVISTADO X, REPRESENTANTE DE MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.284 a 285).

No âmbito do processo de implementação das demandas e priorização dentro do âmbito municipal, um membro J. de Magalhães (SMS) explanou numa das Atas do COP que:

(...) as obras do orçamento participativo precisam ser prioritárias no governo e que para os processos administrativos ganharem uma maior celeridade recomendou que se coloque ao início dos processos das obras uma etiqueta dizendo que é obra do OP para que haja uma atenção maior nestes (ATA DO DIA 09/10/19).

Já o Entrevistado II destacou:

(...) que a partir de 2018, seria disponibilizado um valor orçamentário exclusivo ao OP, onde as obras da PMVR usariam o OP como prioridade de obra após a efetiva disponibilidade financeira, que durante toda a gestão foi extremamente limitada (ENTREVISTADO II, SEPLAG, 2021, p.227).

Ainda sobre a questão de tempo para implementar as obras e a complexidade das demandas do OP, o membro M.de F. M. Passos (Setor 5) comentou “(...) que é preciso definir o que estão faltando rapidamente para já dar entrada nos pedidos projetos e licitação o mais rápido possível, porque caso o contrário, não sairá obra nenhuma” (ATA DO DIA 13/03/2019). Já o membro M.V. A. Delgado (SEPLAG) ao fazer uma apresentação do fluxograma multifuncional sobre o início até o final, quando os processos de obras do OP ficam prontos, ressaltou “(...) o trâmite legal da Lei 8.666 que obriga a seguir este rito apresentado e que o Controle Social está nas mãos dos integrantes do COP” (ATA DO DIA 08/05/2019).

Essa relação de tempo e agilidade para implementar as obras com fator motivador em participar do OP-VR foi destacado pelos entrevistados, como o Entrevistado XII “O que motiva e a certeza de obras realizadas no decorrer do tempo previsto” (SETOR 11, 2021, p.300) e o Entrevistado X destaca:

Então a ideia de você participar, tratar do orçamento, ainda fiscalizar e acompanhar as obras diretamente como cidadão, isso é um grande incentivador para ver se na prática o cidadão consegue fazer pressionando o poder público diretamente, ver que as obras avancem, as demandas do cidadão avançassem, para mim esse era o principal motivo e creio que para a maioria das associações também, ver as demandas deles sendo mais agilizadas, (...) (ENTREVISTADO X, REPRESENTANTE MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.268).

De modo a retratar um pouco das falas dos entrevistados, foi criada esta tabela 4 com as demandas aprovadas no OP-VR de 2017 a 2020. Podemos verificar o quanto a conclusão está aquém do valor total e também podemos verificar que os valores de demandas arquivadas e enviáveis também são altas. Como limitante aos valores expostos, tivemos um número reduzido de demandas que não constavam valores, em torno de 06 (seis), num total de mais de 300 (trezentas) demandas, mas tentamos buscar o motivo por essa lacuna, então fizemos solicitação pelo e-Sic-VR, através dos Protocolos de nº02, 03, 18, 54, 57, 81, 83, 86 e 117/2021, mas em nenhum deles obtivemos uma resposta conclusiva por parte da PMVR.

Tabela 4 - DEMANDAS APROVADAS OP-VR/VALOR

Valor Estimado	R\$
Aguardando análise	4.510.100,00
Elaboração de Projeto	1.885.716,00
Pré-Licitação	1.260.500,00
Licitação	40.000,00
Empenho e Contrato	62.000,00
Em Execução	300.000,00
Concluído	98.000,00
Arquivado	2.033.172,30
Inviável	914.500,00
Em espera	17.097.388,00
Total	28.201.376,30

Fonte: próprio autor, a partir do Protocolo nº 220/2020, solicitado em 19/12/2020 e respondido em 08/01/2021 pelo e-Sic-VR.

Para que as demandas do OP-VR pudessem ser executadas, haveria necessidade de uma previsão nas publicações do orçamento e suas demonstrações financeiras do Orçamento Geral da PMVR, então fizemos uma solicitação (30/08/2019) através do Protocolo nº 86/2019 e-

Sic/PMVR para saber se existia uma estrutura programática específica da despesa e receita na LOA que estava relacionada as demandas (obras e instalações) do OP-VR? Obtivemos como resposta (12/09/2019):

Prezado, Em resposta à solicitação de número de protocolo 86/2019, informamos que a informação solicitada pode ser visualizada nas páginas 5 e 9 do Jornal VR em destaque publicado em 15 de janeiro de 2019, a saber: https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/VRDestques/2019/2019-01-15_1499.pdf (...).

Ao analisarmos o documento (Jornal VR, nº1499 – Extra – Órgão Oficial do município de Volta Redonda - 15/01/2019) citado acima, pudemos verificar que na página nº05 – Resumo da Despesa – Consolidação Geral – Anexo (2) Exercício 2019 – Orçamento Instituições: PMVR, havia um valor de R\$29.093.200,00 (Investimentos), mas não estava especificado, na mesma página nº05 – Despesa por Proj/Atividade por Órgão e Unidade – Anexo (6) Exercício 2019 – Orçamento Instituições: PMVR, este especificava no Órgão – 02 – SEPLAG, Código: 04.422.1012.3030; Especificação: Orçamento Participativo – Projetos; Projetos (100.000,00); Atividades (0,00); Oper.Espec. (0,00); Total (100.000, 00), valor esse de pormenorizado no Código: 33.90.39.00.00.00 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica; Código: 0200 – Tesouro Municipal.

Já na Pág. 09 do mesmo documento, constam: Despesa por Proj/Atividade por Órgão e Unidade – Anexo (6) Exercício 2019 – Orçamento Instituições: PMVR este especificava no Órgão – 19 – Secretaria Municipal de Infraestrutura, Código: 15.451.1019.4733; Especificação: Orçamento Participativo – Obras Diversas; Projetos (0,00); Atividades (1.860.000,00); Oper.Espec. (0,00); Total (1.860.000,00), valor esse de pormenorizado no Código: 44.90.51.00.00.00 – Obras e instalações; Código: 0200 – Tesouro Municipal.

De forma a acrescentar, pesquisamos a LOA 2020 (VR em Destaque, Ano XXV - Nº 1567- Extra - Órgão Oficial do Município de Volta Redonda - 10 de janeiro de 2020. Disponível em: https://new.voltaredonda.rj.gov.br/images/Documentos/VRDestques/2019/2020-01-10_1567.pdf. Acesso em 02 mar. 2020) e verificamos que na Pág. 09 desse documento constam: Despesa por Proj/Atividade por Órgão e Unidade – Anexo (6) Exercício 2020 – Orçamento Instituições: PMVR, não encontramos referência quanto ao Órgão, Código: 04.422.1012.3030; Especificação: Orçamento Participativo – Projetos; Projetos (100.000,00); Atividades (0,00); Oper.Espec. (0,00); Total (100.000, 00), valor esse de pormenorizado no Código: 33.90.36.00.00.00 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Física; Projetos (20.000,00); Código: 0200 – Tesouro Municipal e Código: 33.90.39.00.00.00 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica; Projetos (80.000,00); Código: 0200 – Tesouro Municipal.

Na Pág. 12 do documento referente à LOA/2020, constam: Despesa por Proj/Atividade por Órgão e Unidade – Anexo (6) Exercício 2020 – Orçamento Instituições: PMVR, não encontramos referência quanto ao Órgão, Código: 15.451.1019.4733; Especificação: Orçamento Participativo – Obras Diversas; Projetos (0,00); Atividades (19.606.591,00); Oper.Espec. (0,00); Total (19.606.591,00), valor esse de pormenorizado no Código: 44.90.51.00.00.00 – Obras e instalações; Código: 0200 – Tesouro Municipal.

A partir das análises dos documentos (LOA 2019 e 2020 – PMVR) pudemos depreender que havia uma previsão de dotação para o OP-VR, porém não era relacionada essa dotação a descrição de cada demanda aprovada no OP-VR, porém inferimos que a previsão não se concretizou, dado o baixo nível de execução das demandas do OP-VR, conforme dados da Tabela 5 acima.

Nesse cenário de indisponibilidade de recursos financeiros, incapacidade de implementação das obras do OP e tendo como base essa premissa citada pelos autores sobre isso contribuir para o descrédito e esvaziamento dos espaços, verificamos nas atas do COP menções sobre esta relação entre resultados materiais esperados pelas pessoas e a credibilidade do governo, como de um membro M.I. M. Felipe (Setor 3) que relatou “(...) a SEPLAG poderia conversar com o prefeito sobre as obras da OP que não aconteceram até a presente data. Como o prefeito não dá um retorno aos membros do COP, os moradores passam não acreditar no governo” (ATA DO DIA 13/02/2019). Neste mesmo sentido, outro membro N.B. Carvalho (setor 4) pede “(...) credibilidade do compromisso do governo com a comunidade” (ATA DO DIA 13/02/19).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, representantes da sociedade civil que foram entrevistados responderam assim: o Entrevistado XI respondeu “Acredito que a credibilidade das ações do poder público com o atendimento das demandas aprovada ao longo dos anos” (p.285) e ainda acrescentou em relação ao controle social “Acredito ainda, que o não cumprimento do OP acaba desmotivando o controle social, onde os interessados não acreditam mais nos gestores e passam a não se interessarem mais, ficando desmotivados” (SOCIEDADE CIVIL, 2021, p.289).

Já ao perguntarmos aos entrevistados sobre o que ele viu materializar-se a partir da reestruturação do OP-VR em 2017, o Entrevistado X respondeu:

(...). Isso tentamos trabalhar, mas é claro, que eu não vi isso materializar, assim como setores também que levavam propostas para os seus bairros não viram materializar grande parte das obras. Elas foram aprovadas e tal, foram enviadas para serem colocadas no orçamento, mas ninguém viu a maioria das propostas sendo efetivadas, (...). (...) grande maioria esmagadora não tinha sido aprovada depois de dois anos de aprovação da primeira rodada de propostas. Então isso, claro, vai trazer

enfraquecimento do orçamento, porque as pessoas participam, gastam tempo, energia, recursos, mas não veem materializando aquilo que ela tanto demanda e ela também passa pela pressão de seus bairros, os moradores que participaram das assembleias e tal e associação teve que fazer movimentação, mas não viu aquilo se concretizar e cobra seu presidente da associação, cobra sua associação e a associação acaba cobrando o governo, mas ele não acabava vendo mudança, não via as obras nem sendo iniciadas, então isso acaba gerando uma desconfiança, um desinteresse, uma desilusão né, de não ver essas coisas acontecendo (ENTREVISTADO X, MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.272 a 273).

E o Entrevistado XII acrescenta “As pessoas não viram obra nenhuma, totalmente desacreditada” (SETOR 11, 2021, p.291).

Ressaltamos que antes dessa questão de materialização das demandas do OP, a distribuição de recursos com base em indicadores de carência infraestrutural no OP (PIRES, 2011), tendo como característica por uma tentativa de reversão das prioridades, através de uma fórmula técnica que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2003) também poderá ser motivo de conflito e mediação por parte daqueles envolvidos no processo.

Ademais, conforme Pires (2011) a decisão de alocar investimentos e de recursos públicos podem refletir uma concentração ou distribuição dos mesmos, beneficiando a população de forma mais restrita ou ampliada. A questão central é se a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes, por influências clientelistas e patrimonialistas ou por outro lado, ser marcada pela transparência, pela participação e pelo controle público, ela pode introduzir novas formas de distribuição potencialmente redutoras de desigualdades e da exclusão territorial.

A reestruturação da metodologia do OP-VR, em 2017, também definiu critérios de distribuição de recursos, com a introdução do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), mas mesmo com a legitimação dos representantes do COP, como afirmou o Entrevistado VI “Os representantes da sociedade civil legitimaram e validaram a metodologia” (SEPLAG, 2021, p.255).

Entretanto, há para alguns entrevistados o sentimento que eles não participaram da construção, como constam apontamentos do Entrevistado II “Já com relação aos critérios de distribuição acredito que houve na realidade um processo de convencimento das lideranças de que o modelo elaborado pela gestão poderia gerar bons resultados em médio e longo prazo” (SEPLAG, 2021, p.226) e do Entrevistado X “A construção do IQVU não teve participação da sociedade, isso infelizmente foi um mecanismo evidentemente tecnicista, óbvio que eu não posso criticar que em todo, é importante ter a tecnicidade, principalmente para construir o índice de qualidade de vida” (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.283 a 284).

Pudemos inferir a partir das falas dos entrevistados, que a introdução de um Índice complexo e técnico, nem sempre é bem vista por alguns membros desse espaço de participação, como aponta o Entrevistado VII “A definição dos recursos é que penso ter sido muito deficiente, não apenas pelo volume, mas pela própria distribuição que não tinha muitos critérios para embasar” (IPPU, 2021, p.259), não só pela questão técnica foi motivo de causar desconfiança num primeiro momento, mas por uma ruptura de um modelo anteriormente adotado, como afirmou o Entrevistado II (SEPLAG), esse modelo que pode trazer as influências clientelistas e patrimonialistas como apontadas pelos autores. Tal conjuntura foi destacada pelo Entrevistado I:

A questão da distribuição dos recursos a gente participou, a gente inseriu em vários e em várias reuniões a população para construção dessa abordagem metodológica para distribuição de recursos e o mais, digamos assim, o mais complexo, foi fazer o trabalho do IQVU, porque ela era o parâmetro objetivo para a coisa ter um certo direcionamento, perceba, como é que você vai falar para uma pessoa, para uma liderança comunitária que é mais importante fazer a obra de contenção do bairro ‘X’, do que reformar o posto do bairro ‘Y’, qual a grandeza que você utiliza, qual a referência que você utiliza, então entra nesse debate, tá Evandro, uma série de elementos até subjetivos, cada um puxa para seu lado com razão, todos têm razão obviamente, porque, por exemplo, um posto tem uma relevância muito grande para uma comunidade, por aí vai, mas o objetivo era ter algum tipo de direcionamento para deixar claro que a distribuição de recursos não seria feita a partir de ganha quem grita mais alto, ou então, de quem é meu amigo, de quem é meu inimigo, isso inclusive foi um baque no começo para as pessoas conseguissem visualizar que não era simplesmente, não bastava ser amigo de um político ou próximo do amigo de um secretário ou de um político A ou B, a ideia ali era ter na verdade um direcionador para aquele bairro que tivesse de fato a demanda maior, pudesse ter uma capacidade de investimento maior e a participação das pessoas nesse momento foi muito interessante para que elas entendessem não só a metodologia, mas sugerissem qual seria a melhor forma de contribuir para aquilo, então foi uma participação muito efetiva, bem legal e um grande aprendizado para todos (ENTREVISTADO I, SEPLAG, 2021, p.222).

O processo de definição do indicador seguiu a lógica de ‘inversão de prioridades’ e como citou o Entrevistado I “O IQVU foi central para você calibrar a distribuição de recursos” (SEPLAG, 2021, p.222). Porém, essa lógica foi passível de crítica de alguns bairros, principalmente aqueles que receberam menores recursos e se acharam injustiçados, fato destacado pelo Entrevistado X (MOVIMENTO SOCIAL, 2021).

Fato acima que para o Entrevistado V está relacionado entre recurso recebidos e participação, conforme trecho a seguir:

Uma das dificuldades diante disso está quando uma localidade que recebeu pouco recurso e tem alta participação da população e de seu representante, em contraste com uma localidade que recebeu alto recurso e tem pouca participação da população e de seu representante. Esse é um desafio a ser pensado e equacionado (SEPLAG, 2021, p.249).

Esta questão de pouca participação e distribuição de recursos esteve presente em alguns apontamentos das Atas do COP, como na Ata do dia 13/02/2019 que o membro B. C. F. de Oliveira (SEPLAG) informou em relação a votação do OPD, que algumas Unidades de Planejamento tiveram poucos ou nenhum voto. Já na Ata do dia 20/03/2019 o membro M. de F. M. Passos (Setor 5) questiona sobre a verba destinada a um determinado bairro, num valor de mais de 1 milhão de reais para obras e que não obteve nenhum voto e ainda acrescenta que nem do próprio presidente da associação. Nesse sentido, o Entrevistado X entende que:

Isso pode atrapalhar em parte a participação porque, principalmente dos bairros que se acharam mais injustiçados dos recursos recebido. Isso acaba talvez atrapalhando o interesse porque ele não acaba vendo muita vantagem, já que os recursos para seu bairro são ínfimos, não dá para aprovar quase proposta nenhuma (MOVIMENTO SOCIAL, 2021, p.284).

A partir da solicitação ao e-Sic da PMVR, através do Protocolo nº220/2020, com o objetivo de informações da planilha atualizada do OP Transparente (informações sobre o andamento das obras e seu processo, situação, percentual de execução, valor estimado etc.), foi encaminhada essa planilha, que acrescentamos o número de participantes dos setores presentes no COP, esses obtidos através das Atas do COP publicizados no site do OP-VR (www.voltaredonda.rj.gov.br/op). Tivemos limitação quanto à identificação de alguns membros em relação ao setor que eles representavam, que ficou em torno de 1,23% do total dos participantes do COP. Outro fator que foi limitante é não encontrarmos dados no site do OP-VR sobre o número de votos por UP/Setor, nem por ciclo de demandas do OP-VR durante o período de 2017 a 2020. Abaixo tabela:

Tabela 5 - DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS IQVU/SETOR

Setores	Participação membros COP	Recursos R\$	1º ciclo de demandas (online)					Recursos R\$	2º ciclo de demandas (híbrido)				
			IQVU - 0,309-0,394 - Muito Baixo	IQVU - 0,395-0,481 - Baixo	IQVU - 0,482-0,567 - Médio	IQVU - 0,568-0,653 - Alto	IQVU - 0,654-0,773 - Muito Alto		IQVU - 0,309-0,394 - Muito Baixo	IQVU - 0,395-0,481 - Baixo	IQVU - 0,482-0,567 - Médio	IQVU - 0,568-0,653 - Alto	IQVU - 0,654-0,773 - Muito Alto
1	24	404.000		404.000				792.500		792.500			
2	26	1.861.288		821.289	1.040.000			908.874		230.496	678.288		
3	19	1.343.000		1.343.000				1.935.500		1.935.500			
4	47	1.863.600			1.361.500		502.100	1.011.000			503.500		507.500
5	38	886.600		435.716		135.000	315.884	2.936.604		651.104		644.500	1.641.000
6	24	710.000		710.000				520.500		520.500			
7	8	1.009.000			1.009.000			677.700			677.700		
8	17	458.000	458.000					900.000	900.000				
9	16	1.240.000	162.500	1.077.500				3.938.500	1.150.000	2.788.500			
10	5	495.000		125.000		370.000		967.000		537.000		430.000	
11	27	320.000				135.500	184.500	1.673.500				1.156.500	517.000
12	9	513.500	513.500					816.500	816.500				
		11.103.988						17.078.178					

Fonte: próprio autor, a partir de informações do Protocolo nº220/2020 e-Sic-VR e Atas do COP.

A partir dos dados da Tabela 5 acima, buscamos entender alguns questionamentos dos entrevistados quanto a lógica de inversão de prioridades do IQVU e sobre a relação entre participação e distribuição de recursos, mas reconhecendo nesse último a limitação quanto aos dados de votação por Setor e a participação estar concentrada nas reuniões do COP, sem distinção dessa participação por ciclo de votação.

Em relação ao questionamento sobre a questão de inversão de prioridades, no 1º Ciclo de demandas no OP-VR, tivemos os Setores 1, 8 e 12 que possuem o IQVU entre Muito Baixo e Baixo, com recursos abaixo de setores que tinham IQVU Médio e Muito Alto, porém estes setores obtiveram um aumento de recursos no 2º Ciclo de demandas do OP-VR. A partir das entrevistas, pudemos verificar que a fala do Entrevistado IV seria uma justificativa para esse questionamento:

A gente fez aí esse IQVU na primeira versão e depois, 2018, a gente fez uma segunda versão que foi um pouco mais elaborada. A primeira versão, inclusive, ela teve muitas críticas de algumas entidades, enfim, entidades não, de algumas lideranças, sobretudo porque ele não, realmente, não englobou critérios mais universais, assim, ampliados em relação à questão socioeconômica (ENTREVISTADO IV, SEPLAG, 2021, p.243).

Porém, ao analisarmos o 2º Ciclo de Demandas do OP-VR que consta na Tabela 6, pudemos verificar que os Setores 5 (IQVU – Baixo a Muito Alto) e o Setor 11 (IQVU – Alto a Muito Alto) obtiveram valores distribuídos superiores aos setores que tinham o IQVU – Muito Baixo a Médio, com exceção do Setor 9, que teve tinha IQVU – Muito Baixo a Baixo e teve valores superiores aos Setores 5 e 11. Então, essa lógica de inversão de prioridades não ficou clara na aplicação aos setores 5 e 11, com essa segunda versão do IQVU. Poderíamos até atribuir a alta participação no COP destes setores 5 e 11 como justificativa para esses maiores valores no 2º Ciclo de Demandas do OP-VR, mas devido à limitação de dados em relação aos votos por setores, qualquer afirmação pode ser motivo de questionamento.

Ainda sobre a questão da utilização do IQVU, pautado pela lógica de inversão de prioridades, legitimado por uns, criticado por outros entrevistados, teve relevância na distribuição de recursos do OP-VR, mas diante de um valor previsto de quase R\$30 milhões (valor constava no Caderno do Orçamento Popular 2018)²², que segundo alguns entrevistados não se confirmou devido à crise financeira da PMVR, conseqüentemente com uma baixa execução das obras do OP-VR, a que inversão de prioridades ocorreu apenas no campo de

²² Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>, acesso em 13 de dez./2019.

distribuição de recursos e não se tornou efetiva quanto ao produto final, que seria as obras nos bairros com maior vulnerabilidade.

Já em relação ao orçamento estimado acima para o OP-VR e lembrando que o OP faz parte dos instrumentos de planejamento governamental e como ressaltou a própria SEPLAG-VR (2018) que junto com o OPD-VR, foram criados outros mecanismos de governança digital, como o PPA Digital, ao qual tinham por objetivo uma maior inserção social no município de Volta Redonda de modo a contribuir para um efetivo controle social, depreende-se que a discussão sobre o planejamento e controle sobre as receitas e despesas no município não fizeram parte das pautas e debates no COP-VR, que era o espaço institucionalizado de deliberação do OP-VR.

Também encaminhamos uma solicitação (22/02/2021) de informação a Câmara Municipal de Volta Redonda (CMVR), através do endereço eletrônico (transparenciacmvr@gmail.com; dg@voltaredonda.rj.leg.br), sobre as Emendas Impositivas dos vereadores, sobre a previsão de receita do OP-VR que não se concretizou, de forma entender como a CMVR acompanhou este processo, então recebemos o retorno em 20 de abril de 2021 com a seguinte informação:

Respondendo a sua solicitação:
Sua solicitação deverá ser requerida na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Volta Redonda.
A Câmara não tem participação neste estudo.
Você deve solicitar estes dados diretamente na Prefeitura de Volta Redonda.
Att.
Transparência CMVR.

Conforme já citado nesse trabalho, a Câmara Municipal aprecia e vota a LOA, posteriormente, através de seu controle externo, fiscaliza e julga as contas do executivo. Além disso, as Emendas Impositivas são instrumentos legítimos dos vereadores, então as perguntas deveriam fazer parte do escopo de atribuições da Câmara Municipal, sendo assim, acreditamos que deveriam possuir dados ou informações aos quais foram solicitadas.

Por fim, em relação a todo este contexto de incapacidade financeira da prefeitura com relação a execução das obras do OP-VR e tendo como consequência o relato de alguns entrevistados ao descrédito com o governo municipal e o esvaziamento do OP-VR, trazemos uns apontamentos da SEPLAG-VR (2018) ao fazer um relato do OP-VR na gestão anterior a 2017, conforme abaixo:

Além disso, de modo concomitante, devido à forte crise econômica sofrida pelo país, sendo o Estado do Rio de Janeiro um dos mais afetados, o Orçamento Participativo acabou caindo em descrédito da população, pois resultou do acúmulo de promessas de obras e, conseqüentemente, a criação de um banco de dados, transformando a participação pouco democrática e efetiva (SEPLAG-VR, 2018, p.03).

O OP, por sua vez, ao contrário de elevar a participação social da população, oportunizou à gestão pública municipal um cenário propício à realização de práticas clientelistas. Verificou-se que, além de a população não ter acesso ao valor disponível ao OP, grande parte das demandas populares eram selecionadas de acordo com a afinidade política entre os agentes do governo e as lideranças comunitárias (SEPLAG-VR, 2018, p.10).

Conforme relato acima e mesmo com uma reestruturação do OP-VR em 2017, a implantação do OPD-VR como forma de inserção de novos atores, potencializar a renovação da esfera pública e oportunizar a ruptura de estruturas convencionais, depreende-se que a partir das análises feitas, que ao adicionar uma etapa digital, condicionando a votação, não criando mecanismos de interação social e deliberação, ou seja, utilizando a ferramenta digital de forma instrumental e ainda não produzindo resultados efetivos para aqueles que costumam estar à margem da política pelos meios convencionais, pudemos concluir que as contribuições do OPD-VR para a efetividade da participação social no município de Volta Redonda nas suas relações com o desenvolvimento local e resolução de problemas públicos indicados não foram efetivas conforme propostas pela Administração Municipal. A seguir Quadro 9 da categoria ‘Distribuição de Recursos’ e Quadros (10 a 13) dos Resumos de Resultados das Categorias analisadas:

Quadro 9 – QUADRO SINÓTICO DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Conceito	Contexto	Consequências imediatas	Sugestões	Atores chave do processo
<p>Distribuição de recursos - "A capacidade financeira e consequentemente a distribuição de recursos são fatores fundamentais, centrais e até vitais para o sucesso de políticas participativas e redistributivas " (Marquetti e Campos, 2008; Wampler, 2003).</p>	<p>Segundo a literatura, há um vínculo da participação e distribuição de recursos, o não cumprimento das obras pode ser um fator limitador quanto a motivação da participação, então, a ‘saúde’ financeira da prefeitura torna-se primordial neste processo. Em nosso objeto de estudo, pudemos inferir nas análises das Atas que a capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, praticamente não houve registro de proposição de pauta, debate e discussão neste espaço de deliberação sobre esse assunto, mesmo tendo sido criada uma Comissão de fiscalização da execução orçamentária.</p>	<p>A não implementação de grande parte das obras demandadas no OP-VR, devido à crise financeira da PMVR apontada por alguns entrevistados, foi vista em alguns relatos nas Atas do COP e pelos entrevistados como forma de contribuir para o descrédito da instituição e o esvaziamento dos espaços participativos.</p>	<p>Primeiramente ter condições financeiras e administrativas para executar as demandas do OP. Segundo, que os instrumentos relacionados ao planejamento governamental tenham associação com o orçamento participativo. Por último, que nos espaços participativos e deliberativos, sejam propostas discussões de forma transparente não só das despesas públicas, mas das receitas também.</p>	<p>Cidadãos e membros da Administração Pública.</p>
<p>Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) -A decisão de alocar investimentos e de recursos públicos podem refletir uma concentração ou distribuição dos mesmos, beneficiando a população de forma mais restrita ou ampliada (PIRES,2011). Nesse sentido, há de se criar mecanismos de possa dar garantia de maior justiça social e combate à desigualdade urbana, como indicadores de carência infraestrutural no OP, conforme entendimento de Pires (2011) e Avritzer (2003) acrescenta que um esses devam ter como característica uma tentativa de reversão das prioridades, através de uma fórmula técnica.</p>	<p>A questão central é se a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes, por influências clientelistas e patrimonialistas ou por outro lado, ser marcada pela transparência, pela participação e pelo controle público, ela podendo introduzir novas formas de distribuição potencialmente redutoras de desigualdades e da exclusão territorial. A reestruturação da metodologia do OP-VR, em 2017, também definiu critérios de distribuição de recursos, com a introdução do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), mas mesmo com a legitimação dos representantes do COP, entretanto, há para alguns entrevistados o sentimento que eles não participaram da construção.</p>	<p>A introdução de um índice complexo e técnico, nem sempre é bem vista por alguns membros desse espaço de participação, não só pela questão técnica foi motivo de causar desconfiância num primeiro momento, mas por uma ruptura de um modelo anteriormente adotado. O processo de definição do indicador seguiu a lógica de ‘inversão de prioridades’, porém, essa lógica foi passível de crítica de alguns bairros, principalmente aqueles que receberam menores recursos e se acharam injustiçados, por acharem que seu setor tem alta participação da população e seu representante também se faz presente nas reuniões do COP.</p>	<p>Apresentar dados concretos dos bairros que foram beneficiados pela "Lógica de inversão" proporcionada pelo IQVU e comparar com os indicativos sociais anteriores seria um bom preditor de seu funcionamento, mas para isso, a execução das demandas tem papel fundamental.</p>	<p>Todos aqueles cidadãos afetados pela distribuição de recursos.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 10 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘PARTICIPAÇÃO’

Categoria	Subcategoria	Âmbito	Elementos de observação	Resultados
Participação	Participação política	Desenho institucional	Reestruturação da metodologia.	Aumento da participação (presencial e virtual) em 2017 e 2018. Aumento no nº de associações no processo do OP-VR. Propósito de revigorar o processo. Implantou-se o OPD-VR.
			Presidência do COP	Cargo da representação da SEPLAG.
			Sugestão das pautas no COP	Pauta sugerida pela AP Municipal, mas aberta a sugestão dos membros.
			Discussão e deliberação no COP	Pauta discutida e deliberada no COP.
			Vocalização em espaços participativos	Questão dúbia entre participantes, a aqueles que achavam que a sociedade civil não tinha voz e outros que disseram que havia alinhamento entre a AP Municipal e representantes da sociedade civil.
		Escola de cidadania	Construção coletiva	Havia narrativas nas Atas do COP quanto a construção coletiva da reestruturação do OPVR.
			Aprendizado político e consciência cidadã	Preocupação de alguns membros quanto o aprendizado conseguir sobrepor ao ciclo eleitoral municipal.
			Estrutura de incentivos e motivação em participar	Ênfase nos aspectos quanto a materialidade ou execução das obras.
			Credibilidade	Compromisso do governo com o atendimento das demandas aprovadas.
			Tempo de vida do OP	Cenário de imediatismo em relação aos benefícios materiais.
	Correlação de forças	Exercício do poder	Resistência de algumas associações de moradores a implantação do OPD-VR, questão de perda de poder.	
	Deliberação	Espaço deliberativo	Quórum plenário COP	Quórum mínimo de participantes para o início da reunião e deliberação, ou seja, lógica dos procedimentalistas.
			Temas discutidos da deliberação pública	Sobressaiu os mecanismos formais e procedimentais no que se referem aos propósitos discursivos e deliberativos.
			Mecanismos de discussão e deliberação online	COP era o espaço institucionalizado e formal de discussão e deliberação do OPVR. Não foi implantado espaços virtuais de discussão e deliberação, nem com o início da pandemia da Covid-19.

(Continua)

(Continuação)

Participação	TICs OP	Potencial	Ampliar a participação e a fiscalização	Entrevistados viram o potencial de ampliação da participação, principalmente em bairros que não haviam mobilização. Também a possibilidade de fiscalizar o cumprimento das obras.
			Potencial transformador	Fomentar a participação dos mais jovens e reverter a desacreditação quanto aos agentes políticos.
			Potencial quanto ao alcance	Alcance quanto aos grupos até então marginalizados ou aqueles que não conheciam o OP-VR.
			Custo da participação	Diminuição do custo da participação, desde a proposição das demandas e até o voto delas.
		Limitações	Exclusão digital (quanto ao acesso, aspectos geográficos e cognitivos)	Pessoas não possuem o equipamento, no seu bairro não ter o sinal de internet ou não saber acessar.
			Formas de mitigação	A PMVR trabalhou com a instalação de tendas em pontos estratégicos, elementos de divulgação e publicidade e até mesmo o poder público indo aos bairros com dificuldades para orientar.
			Resistências	Das lideranças comunitárias quanto a introdução de etapas digitais
		Críticas	Modelo híbrido inicial	Quanto ao modelo de votação e o meio de se elencar as demandas, já que inicialmente no OPD-VR, as demandas também poderiam ser indicadas pela etapa digital do OPVR. Visto por alguns membros com certa desconfiança, seja por achar que diminuiria a força das associações de moradores.
		OPD-VR	Estímulo à participação	Quanto ao desempenho da votação no OPD-VR em alguns bairros, pudemos inferir que o uso das TICs não conseguiu reverter em alguns bairros a desacreditação quanto ao modelo de OP, nem potencializar a votação, como constam nas Atas do COP-VR que bairros não tiveram nenhum voto. Há aqueles que viram a implantação do OPD-VR de forma positiva, outros disseram que precisaria de mais tempo para ver os resultados e também aqueles que não viram de forma satisfatória.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 11 - RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘REPRESENTAÇÃO’

Categoria	Subcategoria	Âmbito	Elementos de observação	Resultados
Representação	Complementariedade entre participação e representação	COP-VR	Paridade	Havia a paridade de membros representantes da sociedade civil e Administração Municipal, mas havia uma predominância nas proposições por parte dos Membros da Diretoria Executiva do COP e de membros da Administração Municipal.
			Controle de frequência	Assunto que rotineiramente constava nas pautas das Atas, vacâncias de setores surgiam e abriam-se editais para supri-las e havia um apontamento de um membro que o OP precisava que todos caminhassem juntos.
		Dualidade de poder	Emendas impositivas	Tema abordado em várias Atas, até porque as Emendas retiraram um valor do OP-VR, com isso abriram-se questionamentos, mesmo sendo uma prerrogativa do Legislativo, mas havia um entendimento que faltava a participação das pessoas na Câmara Legislativa.
			Forças políticas	Dualidade entre o OP e a Câmara de Vereadores tendia para a questão da proposição das demandas dos bairros e meios para como executá-las, segundo constam nas Atas e informado pelos entrevistados. Havia entrevistados que relataram que as Emendas Impositivas não retratavam o querer da comunidade, mas de um grupo específico, já outros apontaram que o melhor caminho seria o diálogo com o Legislativo. A cooptação foi citada por um entrevistado como um dos principais gargalos a cultura da participação.
			Relações de poder	Influências na execução orçamentária em alguns momentos pautada na relação entre o legislativo e a sociedade civil por métodos populistas e clientelistas, também foi compartilhada por alguns entrevistados em relação ao OP-VR, inclusive acrescentando que a interação entre os cidadãos, a Administração Pública e o Legislativo tinha um pouco da cultura de favor, muito patrimonialista, um pouco relacionado a questão do poder enquanto uma hierarquia, então um dos propósitos do OPD-VR era a ruptura desse modelo patrimonialista, mas infere-se que grupos de interesse criaram resistências e a Administração não teve capacidade financeira para mostrar resultados que pudessem mostrar que esse modelo era melhor que o anterior.

(Continua)

(Continuação)

Representação	Mandato, autorização e independência	Representação COP	Mobilização	Havia vários chamamentos nas Atas quanto a responsabilidade dos representantes da sociedade civil quanto as suas bases em relação a mobilização, engajamento, retorno, multiplicação e comprometimento.
			Concepções e posicionamento	Havia problemas quanto ao mecanismo de representação em alguns grupos específicos, que as concepções e posições são refletidas a partir da visão ou daquilo que alguns líderes comunitários consideram como ideal.
			Retorno as bases	O papel dos representantes dos setores em relação as questões discutidas e deliberadas no COP-VR para com suas bases também faziam parte de vários chamamentos da mesa diretora do COP-VR, pois entendiam que estava faltando um pouco dessa devolutiva, mas haviam entrevistados que entendem que o retorno as bases ocorriam por parte dos representantes.
			Relações horizontais e verticais	Havia relato de entrevistado que essa interação entre sociedade civil e administração pública teve um avanço e ressalta que o ambiente do Comitê facilitou essa interlocução.
			Pluralidade	Segundo relato de um entrevistado, a reestruturação do OP-VR e a implantação do OPD-VR foi uma possibilidade de criar um ambiente favorável ao pluralismo, dinamismo de ideias e participação, no entanto, havia entrevistados que viram a participação e a deliberação em torno de grupos de interesses.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 12 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA’

Categoria	Subcategoria	Âmbito	Elementos de observação	Resultados
Controle Social e Transparência		Controle social	Controle efetivo da população	A equipe da Administração municipal implantou ferramentas de acompanhamento das obras e processos e ressaltou que o controle deveria ser compartilhado, não ficando apenas com AP.
			Fonte da informação	No OP-VR seguia o sentido de dependência do Executivo, ou seja, o único provedor das informações.
			Capacitação	Muniu principalmente os representantes do COP-VR, sendo que a adesão e o envolvimento foram baixos.
			Multiplicação do conhecimento	O potencial da multiplicação do conhecimento foi apontado pelos entrevistados, mas havia chamamentos nas Atas para que essa multiplicação chegasse as bases.
		Transparência	Disseminação das informações e publicização	Havia por parte da equipe da SEPLAG-VR chamamento para que as pessoas conhecessem, acessassem, publicizassem e multiplicassem as informações que constam no site do OP-VR, acompanhassem as obras pelo OP Transparente e Portal VR, acompanhassem as reuniões online do COP-VR, que eram gravadas e transmitidas em live pelo Facebook, pela VR Interativa.
			Uso das TICs	Possibilitou a divulgação e o acesso das informações em vários canais que foram criados, mas com o início da pandemia da Covid-19 e período eleitoral municipal, esses canais deixaram de ser atualizados e alguns não puderam mais ser acessados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 13 – RESUMO DOS RESULTADOS OBTIDOS NA CATEGORIA ‘DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS’

Categoria	Subcategoria	Âmbito	Elementos de observação	Resultados
Distribuição de Recursos		Capacidade de investimentos	Captação externa	Havia um montante de recursos externos vindas de Emendas Impositivas Federais, mas a execução dessas foi baixa.
			Capacidade financeira	Foi possível verificar que quanto à capacidade financeira praticamente não há registro nas Atas do COP-VR, nem expostas e discutidas nesse espaço público de debate.
		Capacidade de execução das obras	Implementação de demandas	Baixa efetividade quanto à execução das obras demandadas, tendo como consequência a descredibilidade quanto a IP citada nas Atas e por alguns entrevistados.
		Indicador de distribuição de recursos - IQVU	Inversão de prioridade	Segundo entrevistado, por ser uma questão técnica, não houve participação da sociedade. Alguns viram como desconfiança, até porque seria uma ruptura do modelo anterior. A lógica de inversão foi criticada por alguns setores que diziam ter alta participação e receberam baixos recursos, ao inverso de outros setores. A inversão de prioridade aconteceu apenas na distribuição orçamentária, mas como a execução das obras foram muito baixas, então não se pode verificar os resultados na prática.

Fonte: elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2017, com o início de uma nova gestão municipal (2017-2020) da PMVR, que se propusera a colocar em prática as promessas de campanha, então surgiu o ‘Governo que Cumpre’ e através da SEPLAG buscou um conjunto de ações voltadas à reestruturação de mecanismos de controle social e transparência no município, colocando em prática o Programa VR + Moderna, Transparente e Participativa, sendo que uma dessas ações estava direcionada ao OP, que tinha o propósito de resgatar a confiança dos munícipes, bem como entregar o controle desse nas mãos da população (SEPLAG-VR, 2018).

Ocorreu uma reestruturação de toda a metodologia do OP-VR, inclusive com a implementação do Orçamento Participativo Digital, que fazia parte da priorização dada pela gestão quanto às ferramentas de governança digital, transparência e controle social. Conforme reportagem²³ de um jornal online, essa metodologia foi reconhecida pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), sendo citada tanto pela página, quanto pelo website dessa rede, que organizou o ‘Prêmio de Boas Práticas em Participação’ no qual o OP-VR ficou entre os dez finalistas, obtendo votos de governos de diferentes localidades do mundo.

Ainda sobre esses prêmios obtidos pela gestão municipal, quanto à nova metodologia, a SEPLAG-VR (2018) publicou no Caderno do Orçamento Popular de 2019²⁴ que a cidade buscou fortalecer o controle social, oportunizado através de mecanismos de participação na gestão:

Em duas grandes conquistas para a transparência pública e para o controle social, a exemplo do Prêmio de Melhores Práticas do Tribunal de Contas do Estado na mesma temática e a segunda colocação de município mais transparente do estado e entre os cem municípios mais transparentes do Brasil, segundo ranking da Controladoria Geral da União (p.03).

Nosso objetivo de estudo era justamente analisar se essa metodologia, através da implantação do OPD-VR a partir de 2017, com seus objetivos, propósitos e metas contemplados no campo teórico, como o fortalecimento do controle social sobre as decisões públicas, a ampliação da participação, como a forma de renovação da esfera pública e, conseqüentemente, buscar uma ruptura de uma cultura clientelista e patrimonialista, com o desafio de resgatar a confiança dos munícipes, ou seja, ao criar um mecanismo digital, de forma instrumental, individual e reduzindo a participação ao voto, tinham as perspectivas que essas ações

²³ Disponível em: <https://diariodovale.com.br/politica/orcamento-participativo-de-volta-redonda-recebe-reconhecimento-internacional/> - Matéria publicada em 29 de janeiro de 2020. Acesso em 02 mar. 2020.

²⁴ Disponível em https://drive.google.com/file/d/1oQi1K7jQqHbMHm_1SqzYZFybWc3t43m/view, acesso em 13 de dez. 2019.

individuais pudessem potencializar ações na ordem coletiva, sob nosso olhar, uma perspectiva pateniana sobre o caráter educativo da participação e pudemos observar elementos apontados pelos teóricos clássicos.

A partir da Técnica de Triangulação proposta por Triviños (1987), que nos ajudou compreender a amplitude do objetivo de estudo, de forma que pudéssemos salientar os *Processos e Produtos* e averiguar as percepções do sujeito, através das entrevistas (questionários) e observação direta; como também os *Elementos Produzidos pelo Meio*, ou seja, documentos e instrumentos legais e oficiais do OP-VR. Também a partir de uma base teórica sobre o tema e coleta de dados, estabelecemos as categorias, de forma a agrupar ações, aspectos, elementos e ideias, de modo que servissem para explicar, justificar e questionar a realidade do objeto estudado (GOMES, 2002).

A primeira categoria, *Participação*, que tinha por finalidade identificar o potencial inclusivo do OPD-VR e a possibilidade de trazer novos atores ao processo, além da potencialidade de um maior alcance, desde os grupos que não conheciam o OP-VR ou até mesmo aqueles que estavam à margem dele, também visava à criação de um espaço deliberativo institucionalizado como o COP-VR, almejando-se discutir questões de políticas públicas, em um ambiente propício para um aprendizado social.

No entanto foram constatadas algumas peculiaridades a partir dos relatos de entrevistados e análises das Atas do COP-VR, primeiro em relação à metodologia, já que a reestruturação do OP-VR e a implementação do OPD-VR, inicialmente, fizeram com que houvesse uma dificuldade de entendimento e aceitação por parte de algumas representações das associações de moradores; posteriormente, com a introdução do modelo híbrido (demandas na forma presencial e votação online), que foi uma estratégia encontrada pelo núcleo de reestruturação do OP-VR para mitigar as resistências ao modelo virtual por parte de algumas associações de moradores. Havia relatos dos entrevistados dando conta de que essas persistiam e evidenciavam a questão de ‘perda de poder’.

Quanto ao potencial inclusivo inicial do OPD-VR, em relação ao espaço deliberativo, não foram criados espaços online para deliberação, apenas a forma presencial - o COP-VR, que concluímos ter sido um ambiente institucionalizado, predominantemente formal, com preponderância de representantes das associações de moradores que já faziam parte do OP-VR anteriormente e também por representantes da gestão municipal.

Nesse contexto, há de se considerar o entendimento de Habermas (2003) e Young (2014) no que se refere às questões de deliberação e decisões relacionadas à distribuição de recursos

em espaços institucionalizados, estes devem envolver aqueles que possivelmente serão afetados; além disso, não devem ser criados mecanismos formais de inclusão apenas como resposta aos críticos (YOUNG, 2014).

Com relação ao uso das TICs, como no OPD-VR, de acordo com os relatos dos entrevistados e análises em Atas do COP-VR, evidenciou-se que a exclusão digital (quanto ao acesso, aspectos geográficos e cognitivos) era um fator limitante, mas que, de certa forma, principalmente a equipe da PMVR envolvida no processo do OP-VR, como também alguns representantes de associações de moradores, buscaram iniciativas de forma a mitigar essas limitações, como por exemplo, propostas de capacitação, tendas em pontos estratégicos e visitação aos bairros com dificuldades, por parte do poder público, com o intuito de levar-lhes orientação etc.

Diante desse contexto, cabe destacar o entendimento da participação de Pateman (1992) que aponta que, num sistema capitalista pela base mercadológica, nem todos estão aptos a participar. Ademais, há de se considerar que em um ambiente no qual a exclusão digital tornar-se muito presente, existe a tendência de se reforçar outras desigualdades socioeconômicas (SAMPAIO *et al*, 2010).

Por último, vale enfatizar que uma ação inovadora como a introdução do OPD em Volta Redonda, quando tem uma baixa efetividade de execução de obras demandadas, segundo relato de entrevistados, estaria diretamente relacionada com a desmotivação em participar, como também com a credibilidade da instituição participativa, ou seja, refletindo um cenário de imediatismo em relação aos benefícios materiais. Sendo assim, a expectativa de ganhos substantivos, de um aprendizado político destacado pelos teóricos clássicos, tem grande possibilidade de não sobrepôr ao ciclo de gestão eleitoral municipal.

No que tange à segunda categoria, *Representação*, o propósito com a reestruturação do OP-VR era revigorar o processo de participação, além de inserir novos atores, com o intuito de romper com a estrutura de poder por parte de algumas lideranças, no entanto, a partir de relatos dos entrevistados, ficou evidenciado que a política tradicional no OP-VR mostrou-se muito presente de forma a manter-se no poder, de certa maneira, mantendo uma cultura clientelista e patrimonialista, que não podemos afirmar ser perceptível para eles. Mas concluímos em nossas análises que havia características de associações clientelistas apresentadas por Abers (1988) e que pudemos constatar através de relatos dos entrevistados como: caráter fechado de algumas associações; benefícios através de uma relação exclusiva entre líderes comunitários e seus chefes políticos; interação entre alguns membros da Administração Pública, dos cidadãos e do

Legislativo permeada um pouco pela cultura de favor e pela questão de poder enquanto hierarquia.

Por outro lado, uma das soluções encontradas pela gestão, segundo relato de entrevistados, como forma de tentar conseguir fazer o movimento de quebra da cultura patrimonialista e clientelista e até mesmo atender bairros descobertos, foi lançar editais para escolha de um mobilizador social, uma liderança comunitária, no entanto, uma mudança estrutural é necessária a um horizonte temporal grande, que no caso do OPD-VR, teve uma temporalidade muito pequena.

Além disso, tendo como exemplo o espaço deliberativo do COP-VR, havia uma base sólida por parte da maioria da representação das associações de moradores, que nem sempre convergia para os propósitos do OP-VR visto pela Administração Municipal. Então, levando-se em consideração os apontamentos de Santos (2002), ao citar que a participação popular não-clientelista pode atrapalhar a política tradicional em relação às estruturas de poder das comunidades, bem como a uma quebra de ascensão do poder comunitário, observou-se o surgimento de algumas formas de resistências quanto à introdução de uma etapa digital e pouco retorno às bases, fatos relatados pelos Entrevistados e seriam mecanismos que algumas lideranças podem ter encontrado para mostrar força política ou refletir concepções e pensamentos a partir daquilo que elas consideram como ideal.

Já ao analisarmos a terceira categoria, *Controle Social e Transparência*, o uso das TICs tinha o intuito de fortalecer o controle social e dar maior transparência as decisões públicas, porém, conforme relatos dos entrevistados e análises em Atas do COP-VR, pudemos destacar algumas dificuldades que fizeram parte do escopo daquelas enfrentadas pelo OP-VR, como as questões de multiplicação de conhecimento, já que a capacitação esteve concentrada na representação da sociedade civil e alguns grupos centralizavam esse conhecimento e não davam as devolutivas as suas bases. Nesse sentido, havia uma dificuldade de se criar um círculo virtuoso de controle social efetivo.

Ainda em relação ao controle social, as fontes de informação tinham como único provedor o Executivo Municipal, sendo assim, o OP-VR seguia o sentido de dependência desse. Nesse contexto, a partir do entendimento de Pateman (1992), com base nos teóricos clássicos, a capacitação e a autonomia sobre as decisões políticas têm relação com uma participação mais ativa do cidadão, logo, a questão fundamental, segundo Marquetti e Campos (2008), indaga se as experiências de democracia participativa são capazes de atrair para o processo setores sociais que são afetados pelas desigualdades existentes. E, por outro lado, sob o olhar de Avritzer

(2002), há necessidade de assegurar a publicidade da forma deliberativa e o acesso público à informação.

No entanto, a partir de relatos dos entrevistados e de análises nas Atas do COP-VR, pudemos concluir que no OP-VR havia algumas peculiaridades que nos remeteram aos pensamentos dos teóricos contemporâneos, pautados na teoria schumpeteriana, na qual a qualificação política e a permeabilidade de influenciar num sistema político são exclusivas de uns poucos (MIGUEL, 2016).

A nossa última categoria de análise, a *Distribuição de Recursos*, teve o intuito de observar se as demandas do OP-VR foram priorizadas dentro da burocracia municipal, sabendo-se que num ciclo do orçamento participativo são várias etapas a serem cumpridas até se chegar as demandas aprovadas, e para que essas sejam executadas há um outro trâmite processual e legal para que se possa produzir resultados.

Então, a capacidade financeira é vista por autores (MARQUETTI E CAMPOS, 2008; WAMPLER, 2003) como central. Como também, a relação entre participação e repasse de recursos é vista como virtude ou talvez limitação do OP (SANTOS, 2002; WAMPLER, 2003).

No entanto, diante desse contexto, ao analisarmos as Atas do COP-VR, não havia registros em relação à questão de discussão sobre o planejamento e controle de receitas e despesas no município nem sobre a capacidade financeira e administrativa da Prefeitura Municipal, fato que, ao nosso entender, deveria fazer parte das pautas e debates no espaço deliberativo do OP-VR, pois ao analisarmos a LOA 2019 e 2020 constatamos que havia uma dotação especificada para despesa com o OP-VR (fixação da despesa), mas diante da baixa implementação de grande parte das demandas do OP-VR, apontadas por alguns entrevistados, devido à crise financeira da PMVR, que também, de certa forma, contribuiu para o descrédito da instituição e o esvaziamento dos espaços participativos.

Nesse cenário de baixa implementação de obras do OP-VR por incapacidade financeira, ao nosso entendimento, esse tema deveria ser constante nas proposições e debates num espaço deliberativo como o COP-VR, a não ser que os objetivos de ampliação e inserção de novos atores no processo participativo e deliberativo servissem apenas como pano de fundo para um tipo de política simbólica, com o intuito de apenas legitimar o governo ou, conforme Marquetti e Campos (2008), para atender setores sociais; grupos econômicos e políticos que são tradicionalmente beneficiados pelo poder econômico e político, não acarretando mudança de cenário quanto às condições de desigualdades.

Diante disso, ao analisarmos essa reestruturação do OP-VR e o OPD-VR no campo prático, concluímos que os mecanismos participativos e deliberativos se aproximavam dos apontamentos dos teóricos contemporâneos, sob uma perspectiva schumpeteriana de deliberação de questões públicas, ou seja, por parte dos representantes do povo, com participação em minoria nos espaços de deliberação institucionalizados. Além disso, ao implantar uma ferramenta digital, reconhecendo as limitações, como a exclusão digital, podemos inferir a lógica mercadológica presente, da qual nem todos estariam aptos a participar. Cabe destacar ainda que mecanismos de participação digital que priorizam ações individuais, não oferecendo espaços de deliberação coletiva, de certa forma, diminuem a importância coletiva da participação.

Pudemos também depreender em nossas análises que as contribuições do OPD-VR para a efetividade da participação social no município de Volta Redonda, nas suas relações com o desenvolvimento local e resolução de problemas públicos indicados, não foram efetivas conforme propostas pela Administração Municipal, principalmente porque foram baseadas em ações individuais, de forma instrumental, como também em ambientes institucionalizados, formais e baseados em normas e orientações valorativas. Nesse caso, sob uma perspectiva de Habermas (1997), as expectativas de comportamento seriam mantidas e imunes à aprendizagem.

Nesse sentido, pudemos confirmar nossa hipótese de que o OPD-VR foi implantado com o objetivo de ampliar a participação popular, assim como a capacidade deliberativa e colaborativa, sustentando o desenvolvimento discursivo da compreensão dos problemas sociais e o desenvolvimento da cidade. Contudo, esse instrumento participativo não foi acompanhado de procedimentos e elementos incentivadores da participação direta, coletiva e discursiva na prática.

Diante de tudo o que foi exposto, ressaltando o posicionamento de algumas associações de moradores de Volta Redonda, através do Ofício nº009/2021 da Federação das Associações de Moradores à Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, que disseram ‘Não ao COP!’²⁵ e também

²⁵ “Após explanação detalhada quanto ao objetivo, funcionamento, composição e resultado final do COP-Comitê do Orçamento Participativo, concluímos quanto a sua metodologia: a) mesmo com alguns pontos positivos, não atingiu a meta proposta; b) além da enorme responsabilidade de um representante de setor, acompanhar as obras dos bairros de seu setor, isto levava o(a) Presidente da Associação de Moradores, a ficar pouco envolvido(a), de forma mais direta, no andamento de suas demandas; c) O OP Digital a princípio rejeitado, por receber propostas de pessoas de outros bairros, que não viviam ou conheciam a realidade da comunidade, foi modificado e não provocou o envolvimento desejado, mesmo com a correção no segundo momento, de votarem digitalmente apenas as demandas oriundas das Assembleias, feitas nos bairros pelas Associações de Moradores; d) que as reuniões

se colocaram não favoráveis a continuar o modelo OP-VR híbrido, e dispostos a conhecer o modelo proposto da gestão municipal que iniciou em 2021. Então, nós, como pesquisadores, buscamos informações do modelo de OP proposto pela gestão atual, como forma de incentivar novas pesquisas sobre o tema.

Ao perguntarmos, através do Protocolo e-Sic-VR nº132/2021, qual o modelo de OP (presencial, digital, híbrido) que a atual gestão adotará, obtivemos a seguinte resposta: “Estamos adotando o modelo presencial. Com assinaturas em Ata de reunião, bem como a entrega de formulário de demanda”. Então perguntamos, através do Protocolo e-Sic-VR nº133/2021, se a atual gestão dará continuidade às obras do OP-VR que foram votadas pela população entre 2017 e 2020 e a resposta foi: “Nossa orientação é que todas as demandas dos bairros nos sejam trazidas, através dos formulários de demandas para o Orçamento Participativo, através de seus presidentes, para nova avaliação e futura aprovação”.

Assim, conforme a resposta do Protocolo 132/2021, que cita sobre a adoção do modelo presencial pela atual gestão, pedimos esclarecimentos, através Protocolo de nº144/2021, sobre a metodologia adotada (ciclo do OP, publicização do OP, construção das demandas) e obtivemos a seguinte resposta:

O Orçamento Participativo teve início em reuniões presenciais com os presidentes da Associações de bairro. Momento no qual foi apresentado a atual capacidade financeira do município e foi entregue, aos presidentes das associações, um formulário para registro das demandas. Os formulários foram levados pelos presidentes para que eles discutissem com suas comunidades quais seriam os investimentos prioritários em seus bairros. Após, esses formulários deverão ser entregues nesta SEPLAG para avaliação técnica. Após, as avaliações técnicas as demandas deverão ser objeto das leis do orçamento, e por fim sua execução. Outras informações sobre a dinâmica interna das

realizadas por setor, com Prefeito e Secretários(as) responsáveis pelas demandas, as Associações podem esclarecer melhor quanto a seus pedidos e sua importância e têm a oportunidade de receber a resposta do responsável, aproximando os entes envolvidos, promovendo um feedback esclarecedor com mais interação, como acontecia na gestão do atual do Prefeito Neto.

Participaram e votaram **NÃO ao COP**, favoráveis a não continuar o modelo do mandato anterior e conhecer o modelo da gestão do Prefeito Neto, a ser apresentado através da SEPLAG, as seguintes Associações de Moradores, (identificando os representantes do COP/SETOR), esclarecendo que dos 12(doze) setores 07(sete) estavam presentes. Seguem, nome do(a) Presidente e Bairro participantes: Mercês Freitas (Volta Grande I e III), Fatima Martins (Jardim Normandia/Village Santa Helena) COP SETOR 5, Sonia Gomes (Sessenta), Neandro Chaves (Água Limpa), Mônica Garcia (Morada da Colina/Mirante do Vale) COP SETOR 5, Alexandre Clayton (São Cristóvão) COP SETOR 6, Marco Eusébio (Voldac), Alcy Vicente (Pedreira), Laércio Rodrigues (Jardim das Américas) COP SETOR 1, Wanderley Moura (Retiro), Dayene Silveira (Vivendas do Lago), Cláudia Carvalho (Rio das Flores), Ricardo Márcio (Monte Castelo), André Cordeiro (São Sebastião), Maurílio Gonçalves (Siderópolis), Cecília Gonçalves (Vista Verde) COP SETOR 4, Wellington Ricardo (São Carlos), Elza dos Santos (Volta Grande II), Silvia Carius (São Sebastião), Adilson Arcaño (União Retiro/Morada do Campo), Claudinéia Aguiar (Caieiras), Alan Cunha (Açudes I, II, III, IV) COP SETOR 9, Tales Custódio (Parque do Contorno), Alex Sandro Bandeira (Santa Cruz) COP SETOR 12, André Vieira (Vale da Colina), Graça Santos (Roma I, Condado do Ipê, Parque das Garças), Elisa Fernandes (Vista Bela). APROVADO com 27 votos por todos os presentes, **NÃO ao COP!** Estiveram off-line e não deram seu voto: Carlos Antônio (Vila Brasília) COP SETOR8, Denise Melo (Conforto)”. (Ofício nº 009/2021 – FAM, Protocolo nº 141/2021 – e-Sic/PMVR).

Associações devem ser buscadas junto às próprias Associações (PROTOCOLO Nº144/2021 E-SIC/PMVR).

Diante dessa resposta, alguns pontos que foram observados na leitura das Atas do COP disponibilizadas no site do OP-VR, por serem questões que ocasionavam debates, como proposição de demandas, distribuição de recursos por bairro e o limite de obras e, a questão fundamental, o valor destinado ao OP-VR. A partir disso, efetuamos a abertura de uma solicitação de respostas, através do Protocolo nº145/2021 e-Sic-VR, e obtivemos a seguinte resposta:

Cada bairro irá propor suas demandas. A avaliação terá critérios técnicos e financeiros. E envolverão a SEPLAG, SMI, FURBAN E IPPU. Não há limite de recursos e buscaremos sempre o equilíbrio do número de demandas e/ou do aporte financeiro destinado a cada bairro. No momento ainda não é possível estipular o total de recursos que será destinado ao OP devido a atual crise financeira do Município (PROTOCOLO Nº145/2021, E-SIC/PMVR).

Por fim, considerando os trechos acima, depreende-se que o modelo adotado pela gestão atual está muito próximo do que era adotado antes de 2017, mesmo com a incerteza de recursos para o OP. Esse modelo, no entender de algumas associações de moradores, aproxima-os da Administração Municipal. Entretanto, será que esse é, de fato, um mecanismo capaz de potencializar uma construção coletiva, de modo a propiciar aos cidadãos participarem e discutirem questões de políticas públicas de forma substantiva, formando cidadãos mais conscientes e ativos?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. **Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre**. Tradução de Alberto Lourenço. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XII, n. 1, 1998, p. 47-78.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Participação Democrática na Administração Pública mediada pela Internet: o caso do Orçamento Participativo Digital**. [s.l.] 2012. 257 f. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2012.

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; PINHO, José Antonio Gomes de. **Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital**. Rev. Adm. Pública, v. 48, n. 4, p. 821-846, 2014. Disponível em: <

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400002 >.

Acesso em 30 de setembro de 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINIK, Peter (Orgs.). **Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas**. 3ª Edição, Volume I, Brasília: 2013.

ALMEIDA, D. C. R. DE; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 7, P. 109-123.

ANDUIZA, Eva; MAYA, Sergi de **La qualitat em la participaci3n: una proposta d'indicadors**. Barcelona: Fundaci3n Jaime Bofill, 2005.

ARRETCHE, Marta (org.). **Trajet3rias das desigualdades: como o Brasil mudou nos 3ltimos cinquenta anos**. 1.ed. – S3o Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARRETCHE, Marta **Trazendo o conceito de cidadania de volta: a prop3sito das desigualdades territoriais**. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajet3rias das desigualdades: como o Brasil mudou nos 3ltimos cinquenta anos**. 1.ed. – S3o Paulo: Editora Unesp, 2015.

AVRITZER, L. **Institui3es participativas e desenho institucional**. Opini3o P3blica, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de delibera3o democr3tica: uma an3lise do or3amento participativo no Brasil**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civiliza3o Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS, José. Igualdade e diferença. Petrópolis: Vozes, 2016.

BARROS, C. T. G. de; SAMPAIO, R. C. INTERNET COMO ESFERA PÚBLICA? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Vol. 9; edição especial (2010). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5114/0>. Acesso em: 29 de jun./2021

BEST, Nina Juliette et al. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v. 9, n. edição especial, p. 105-124, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5115>. Acesso em: 26 de abril de 2021

BIROLI, Flávia. **Democracia, diversidade e desigualdades no multiculturalismo**. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BIROLI, Flávia. **Redefinições do público e do privado no debate feminista: identidades, desigualdades e democracia**. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 332p.

BRASIL. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF: 23 de março, 1964.

BRASIL. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da

Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. - São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o desenvolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adeunauer Stiftung, 2003.

CAMPOS, Geraldo Adriano de. **Participação e Representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas**. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. P.53-64

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (Equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CERQUINHO, K. G.; TAVARES, W.; PAES DE PAULA, A. P.; VITORINO, I. A. **Inclusão Digital para quê e para quem? Observação do Portal Inclusão Digital do Governo Federal Brasileiro**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 67, Jul./Dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.32927>. Acesso em: 26 de abril de 2021.

COELHO, V. S. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política da saúde. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 19, P.279-295

CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. **Internet e Participação: o caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. Rev. adm. empres., v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. **O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional**. Organ. Soc., v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

CUNHA, Maria Alexandra; POZZEBON, Marlei. **O Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para Melhoria da Participação na Tomada de Decisão Pública**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP – 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/45/adi3309.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

DAGNINO, E. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal – Dossiê Nacional** - Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan.-abr. 2005. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2021.

DA SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**. Nova Economia, Belo Horizonte, 16(3) 423-451, setembro-dezembro de 2006. *Print version* ISSN 0103-6351 *On-line version* ISSN 1980-5381. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512006000300003>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6.ed.- São Paulo, Cortez, 2009.

DINIZ, Eli. **Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/fpa/20170906051237/pdf_1157.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2021.

ENTREVISTADO I – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO II – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO III – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO IV – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO V – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO VI – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO VII – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO VIII – Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – PMVR. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO IX – Representante do Setor 6 de Volta Redonda. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO X – Representante de Movimento Social de Volta Redonda. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO XI – Sociedade Civil de Volta Redonda. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

ENTREVISTADO XII – Representante do Setor 11 de Volta Redonda. Entrevista. Entrevistador: Evandro Carlos Silva Luciano. Rio de Janeiro, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

EVANS, Peter. **Será Possível uma Globalização Alternativa?** Periferia, v. 1, n. 1, p. 5-36, jan./jun. 2009. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3416>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa e (des) igualdade. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

FARIA, Claudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). P. 125-135

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Uma análise comparada do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica participativa e deliberativa dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em:<https://pt.slideshare.net/DimasSoaresFerreira/tese-doutorado-participap-e-deliberao-anlise-do-impacto-dos-usos-da-ntics-nos-oramentos-participativos-de-belo-horizonte-e-recife>. Acesso em: 25 de jun./2021.

FERREIRA, D. E. S. Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das Novas Tecnologias Digitais na dinâmica dos Orçamentos Participativo de Belo Horizonte e Recife. IN: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; BRAGA, Sergio; PENTEADO, Claudio. (Orgs.). **Cultura, Política e Ativismo nas Redes Digitais**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2014.

FILHO, Naercio Menezes; KIRSCHBAUM, Charles. **Educação e desigualdade no Brasil**. In: ARRETICHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2015.

FONSECA, I. F. DA. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 11, P. 159-169

FORTES, João. **Contabilidade Pública**. Brasília: Franco & Fortes, 9a Edição - 2006.

FRASER, Nancy. **Contradiction of capital and care**. *New Left Review*, 100, pp.99-117, 2016. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/II100/articles/nancy-fraser-contradictions-of-capital-and-care>>. Acesso em 24 de janeiro de 2020.

FRASER, Nancy. **Fortunes of Feminism**. London: Verso, 2013.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institucional innovations in empowered participatory governance**. London-New York: Verso, 2003.

GENRO, T.; DE SOUZA, U. **Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre**. 4ª Edição Ampliada. Editora Fundação Perseu Abramo. 1997.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social – Teoria, Método e Criatividade**. 21ª Edição, Editora Vozes, Petrópolis, 2002. Cap. IV, P.67-80.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from Prison Notebooks**. New York: International Publishers, 1971.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro – estudos da teoria política**. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe [UFPR]. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. 2. ed. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: Polity Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. São Paulo: Edunesp, 2014.

HONNETH, Axel. **The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts**. Translated by Joel Anderson. Cambridge, Mass.: Polity Press, 1995.

HONNETH, Axel. **Sufrimento de indeterminação: uma reatualização da Filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rurion Melo. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais> (acesso em 29/11/2019)

KUNRATH SILVA, M. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 16, P.233-246

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação, (des) igualdade política e democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 1, P. 33-42

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. *Lua Nova* [online]. 2011, n.84, pp.95-139. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

LIMA, Raphael Jonathas da Costa. **CSN e Volta Redonda: uma relação histórica de dependência e controle**. *Política e Sociedade*. Florianópolis – Vol. 12. n. 25, p. 41-64 –

Set./Dez. de 2013. Disponível em:
<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2013v12n25p41>>.
Acesso em 30 de setembro de 2020.

LIMA, Raphael Jonathas da Costa. **Novas e velhas questões: revisitando a historiografia sobre Volta Redonda (RJ)**. História Unisinos, São Leopoldo/RS, janeiro/abril, p.77-88, 2010. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/historia/article/view/4708>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

Lüchmann, Lígia H. H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa, PPGSC, UFSC, n.33, nov., 2002.

LUCHMANN, L. H. H. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.52, pp.87-97. ISSN 1983-8239. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

LÜCHMANN, L. H. H. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167> -Política & Sociedade – Florianópolis. Vol. 13 – nº28 – Set./Dez. de 2014

LUSTOSA, Frederico da Costa. Condicionantes da Reforma do Estado. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2ª Edição, 2007.

MACHADO, Carlos; MARQUES, Danusa. As ciências sociais brasileiras e a temática das desigualdades (2000 a 2010). In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MAIA, R. **Democracia e internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação**. Apresentado no X Encontro Anual da Compós, Brasília, p. 46-

60, 2001. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1252.pdf. Acesso em: 29 de junho de 2021.

MARQUES, F. P. J. A. **Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 164-187. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29402.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Democracia online e o problema da exclusão digital**. Intexto, Porto Alegre, RS, n. 30, p. 93-113, jul. 2014. ISSN 1807-8583. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/intexto/article/view/41269>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Democracia Online e o Problema da Exclusão Digital**. In: XXI Encontro Anual da COMPÓS, Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1834.pdf. Acesso em: 25 de junho de 2021.

MARQUES, F. P. J. A. **Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos**. Ciências Sociais Unisinos 46(2):140-151, maio/agosto 2010© 2010 by Unisinos - doi: 10.4013/csu.2010.46.2.03. Acesso em: 25 de junho de 2021.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto Rocha. (orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008

MENDES, D. C. V. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n.

2 p. 143-153 jul./dez. 2007. <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A. **Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb**. IV CONGRESSO LATINO AMERICANO DE OPINIÃO PÚBLICA , WAPOR Belo Horizonte – Brasil 04-06 de maio de 2011. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/Ricardo-Fabrino-Mendonca.pdf>. Acesso em: Acesso em: 25 de junho de 2021.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento, desigualdades e capitalismo. In: MIGUEL, Luis Felipe. (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. Da desigualdade de classe à dominação política na tradição marxista. In: MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. Introdução – Igualdade e democracia no pensamento político. In: MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. In: MIGUEL, Luís Felipe (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. O liberalismo e o desafio das desigualdades. In: MIGUEL, Luís Felipe. (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1.ed. – São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, L. F. **RESGATAR A PARTICIPAÇÃO: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO DEBATE CONTEMPORÂNEO**. Lua Nova, São Paulo, 100: 83-118, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-579, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 21. Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MIOLA, E. **A Deliberação Online em Ambientes Institucionais: um estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados.** Contemporanea, vol. 7, nº 2. Dez.2009. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/3640>. Acesso em 26 de junho de 2021.

NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. **A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa.** Informática Pública. Ano 11 (1), 139-155, 2009. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira. **Entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, p.36-49, 2005. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária.** 1. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Tiago. **Beyond theory: e-Participatory budgeting and its promises for eParticipation**. European Journal of ePractice, v. 7, p. 55-63, 2009.

PINHO, José Antônio G. **Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre a política, Internet e democracia na realidade brasileira**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan./fev. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902011000100009>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA. **Ciclo do Orçamento Participativo de Volta Redonda – (2018-2019)** – Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em: 7 de agosto de 2019.

PMVR (Prefeitura Municipal de Volta Redonda). **Atas do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda (2018/2020)** – Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/atas-das-reuni%C3%B5es>. Acesso em: 07/08/2019.

PMVR (Prefeitura Municipal de Volta Redonda). **Orçamento Participativo – site oficial**. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/op>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

PMVR (Prefeitura Municipal de Volta Redonda). **Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta Redonda (2018/2020)** – Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Disponível em: <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/pagina-inicial>. Acesso em: 07/08/2019.

PMVR (Prefeitura Municipal de Volta Redonda). **Site Oficial**. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

PMVR (Prefeitura Municipal de Volta Redonda). **VR em Destaque – Diário Oficial**. Disponível em: <https://new.voltaredonda.rj.gov.br//images/Documentos/VRDestaque/2019/2020-01-10_1567.pdf>. Acesso em 02 mar. 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (cap. 2).

RISERIO, A. In: SAVAZONI, R; COHN, S. (Orgs). **Cultura digital.br**. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2009. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2018/01/cultura-digital-br.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2021.

ROVER, O.J. O Orçamento Participativo de Chapecó e a sua dimensão rural. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 13.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro 50 (6): 937-958, nov./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600937>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

SAMPAIO, R. C. **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.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 2, novembro, 2010, p.446-477. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

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

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de Sousa. Prefácio. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. P. 07-09.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London; Allen & Unwin, 1943.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e as reformas da Administração Pública**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 43(2): 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

SEPLAG-VR (Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência E Modernização da Gestão da Prefeitura de Volta Redonda). **Prêmio Melhores Práticas, 2018**. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/documents/454798/82709826/Relato%206.pdf>. Acesso em 7 de agosto de 2019.

SEPLAG-VR (Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência E Modernização da Gestão da Prefeitura de Volta Redonda). **Site Oficial**. Disponível em: <<https://new.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/49-seplag>>. Acesso em 30 de setembro de 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. 2ª Ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2008.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7-ed.- São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, T. da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SORJ, B. **Brasil@povo.com: a luta contra a desigualdade na sociedade de informação**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Unesco, 2003. Disponível em: http://www.centroedelstein.org.br/PDF/SORJ_brasil@povo.pdf. Acesso em: 19 de junho de 2021.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo**. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

SOUZA, U. de. **Orçamento Participativo – Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. In: GENRO, T.; SOUZA, U. de (org.). **Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre**. 4ª edição. 2001. Editora Fundação Perseu Abramo. Anexo 17.

TAVARES, W., PAES DE PAULA, A. P. **Movimentos Sociais em Redes Sociais Virtuais: Possibilidades de Organização de Ações Coletivas no Ciberespaço**. © RIGS revista

interdisciplinar de gestão social v.4 n.1 jan. / mar. 2015 v.4n.1 p .213-234 ISSN: 2317-2428
copyright@2015 www.rigs.ufba.br. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v4i1.9822>. Acesso em: 19 de junho de 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URBINATI, Nadia. **Crise e metamorfoses da democracia**. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2013, vol.28, n.82, pp.05-16. ISSN 0102-6909. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000200001>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 de setembro de 2020.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 10, P.151-158

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 2, P. 43-51.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 2, p.43 – 51.

VAZ, A. C. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Cap. 6, P. 91-107

YOUNG, Iris Marion. **Desafios ativistas à democracia deliberativa**. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2014, n.13, pp.187-212. ISSN 0103-3352. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522014000100008>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

YOUNG, I. M. **Representação Política, Identidade e Minoria**. Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

- O OPD-VR é positivo para que a prefeitura consiga alcançar as demandas da cidade?
- Você percebe o OPD-VR como algo que estimule as pessoas a participar das demandas da cidade?
- Você percebe como adequada a proposta de ter reuniões online sobre a deliberação do orçamento?
- Você percebe como adequada a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente serem votadas online?
- Você acha a linguagem no site do OPD-VR como adequada às pessoas compreenderem o sistema de sugestão e votação?
- Você acha que os canais participativos digitais do OPD-VR são formas adequadas de interação entre os membros da sociedade civil e entre estes últimos e o Estado?
- Qual das fases (presencial ou digital) do OP-VR você é mais propenso a participar?
- Você percebe que com a criação OPD-VR, mais bairros foram contemplados com as demandas do OP-VR?
- O que considera como principal potencial do OPD-VR? E quanto a principal limitação do OPD-VR?
- Você percebe que depois da implantação do OPD-VR, ocorreu uma maior diversidade de participantes no OP-VR?

Atores sociais governamentais e não governamentais que pretendemos entrevistar:

- Secretário da SEPLAG-PMVR ou substituto, pois este (s) é responsável pela condução do COP;
- Vice-presidente do COP, pois este é representante da sociedade civil na direção do COP;
- Representante ou suplente das principais secretarias municipais que atuam no COP, como por exemplo, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU); Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana (SMTU); Fundo Comunitário (FURBAN); Secretaria de Ação Comunitária (SMAC); Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI) etc.
- O gestor público que implantou o OPD-VR;
- O gestor público que conduziu o OP-VR na gestão anterior;
- Representantes das Associações de Moradores de bairros da cidade de Volta Redonda;
- Representante de Movimentos Sociais da cidade de Volta Redonda.

APÊNDICE B - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do Entrevistado I, masculino, 40 anos, doutorado, participou de parte dos trabalhos da equipe de transição em novembro de 2016. E depois se desligou em março de 2018.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

Eu vou definir a participação virtual como uma maneira de o cidadão exercer o seu direito de se inserir nos assuntos públicos, utilizando algum tipo de mediação virtual, eu só faço um comentário, uma observação Evandro, porque a discussão pode parecer semântica, mas você tem uma diferença entre participação eletrônica, participação virtual e participação digital, então isso tudo tem uma discussão conceitual. O nosso esforço na época da implantação foi fazer com que o processo, que já vinha bastante desgastado na época, pudesse ter uma, ser revigorado, literalmente tá, você teve um *boom* da participação lá traz, nos governos populares em especial, isso foi decaindo ao longo dos anos, de maneira que começou a enfraquecer o OP, você tinha uma série de demandas colocadas nas assembleias presenciais, o prefeito reunia-se com os secretários, eles definiam, eles (o poder público) que definiam o que seria feito e depois juntavam as outras demandas, o que eles chamam de banco de dados, aí ficavam numa grande listagem, não tinha muito critério, eu gosto de você, eu escolho sua obra, eu não gosto, não escolho, ficou uma coisa muito solta, então você tinha uma metodologia bastante amarrada no começo e ao final do processo presencial, puramente presencial, a coisa estava bem mais fragilizada, então uma das movimentações, das intenções do OP Digital foi justamente revigorar o processo, trazendo inclusive mais atores para se inserir nessa dinâmica.

A questão da exclusão digital, a gente chegou a debater, mas no cenário brasileiro hoje e no cenário mundial, de maneira geral, outras experiências dessa natureza, isso acaba não sendo um elemento central, tá Evandro, porque você tem hoje, por mais que você tem o acesso à internet não universalizado, pelo computador por exemplo, você tem a questão do Smartphone como elemento quase universalizado no cenário brasileiro, mais de 95% dos brasileiros possuem aparelho e tudo mais e a gente fez algumas iniciativas na época, como tendas em alguns pontos estratégicos, além de uma campanha forte, como outdoor, como uma série de elementos de

publicidade, a gente fez uma campanha forte a partir do apoio das próprias associações inclusive, para montagem de tendas com equipamentos para as pessoas votarem, então, ainda a gente entenda que tenha uma certa limitação, fizemos também essa atividade das tendas para apoio nessa etapa de votação online, para tentar enfrentar esta questão de exclusão digital.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)? A qualidade da participação é uma coisa muito complexa de ser mensurada, o designer institucional da experiência que nós fizemos inicialmente, ele previa este formato híbrido dando um certo empoderamento, aliás, ele equilibrava, digamos assim, o poder entre as, vamos chamar assim, a participação presencial e a participação virtual, nesse equilíbrio do desenho institucional que a gente fez, a gente pode entender que a qualidade da participação foi bem interessante, mas essa participação, tão só na experiência de Volta Redonda, como todas as outras, inclusive internacionais, em algumas da Espanha que acompanhei, ela não se dá de maneira descolada da realidade, da realidade histórica e social das pessoas, o que eu quero dizer com isso, tem um autor, Tomás R. Villasante, ele cunha o termo da chamada pedagogia da participação Evandro, porque ele coloca isso, porque entende-se que o processo de participação ele envolve também o aprendizado político, político no sentido da política mesmo, não do partidário, que hoje está tão polarizado, não é nesse caso, mas no sentido pedagógico mesmo, de você pensar o bem comum, pensar coletividade, então tudo isso aparece no processo de participação, seja ele presencial ou virtual, então a qualidade dessa participação que a gente identificou logo no começo, ela pode ser entendida como boa, mas ela refletia a participação, a qualidade de participação presencial que a gente tinha na ocasião, o que eu quero dizer com isso, então alguns elementos, por exemplo, como a dificuldade de entender o que é público, que aparecia nos debates presenciais, também apareciam no debate online, então essa qualidade por más que você pensa em quantidade, ela se mostra efetiva, ou seja, a gente conseguiu ampliar a participação numericamente, isso é muito bom quantitativamente, quando você fala qualitativamente, ela refletiu a qualidade que a gente tinha a partir do lastro histórico das pessoas ali inseridas no processo, então em especial essa dificuldade de entender a diferença entre o público e privado, que a gente percebia no presencial, também apareceu no digital.

3) O Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

A capacidade de estimular pessoas ela talvez, a ferramenta importante, o design institucional da ferramenta é muito importante, mas para além disso, ao longo do tempo, a efetividade da ferramenta acaba tendo uma resposta muito maior, isso em várias outras experiências, tá Evandro, no caso de Volta Redonda também. O que eu quero dizer com isso, se a população participa, briga, luta, consegue aprovar, por exemplo, uma obra no bairro 'X' e aquela obra acontece, isso gera na verdade uma retroalimentação que dá credibilidade para a ferramenta e aumenta a participação, a gente passou por uma situação delicada porque uma parte das obras que foram deliberadas acabaram demorando para serem implantadas, isso obviamente trava um pouco essa questão do estímulo a participação, então a ferramenta, ela tem a capacidade sim, o desenho institucional que foi feito, ele tem essa capacidade sim, mas essa capacidade quando observada ao longo do tempo, ela vai talvez ter um vínculo maior com a efetividade, ou seja, com o resultado das obras, com aquilo que de fato é feito, que com a ferramenta em si.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Ela é positiva, mas ela tem que ter por trás uma outra etapa prévia de compreensão do que é orçamento. A gente ao longo dessa experiência Evandro, foi percebendo que essa questão de educação política, vamos assim dizer, da pedagogia da participação, ela tinha um peso muito grande, então nós fizemos um formato de uma escola, digamos assim, entre aspas, para que a gente pudesse explicar para as associações ao longo do período, de fato o que é um orçamento público, o que são finanças públicas, como que é o ciclo orçamentário, de modo bastante didático, mas num sentido mais formativo e foi muito bacana em termos de estratégia porque a ideia era você qualificar um pouco mais a deliberação online do orçamento, uma pena que na verdade a adesão não foi tão grande, por mais que fosse algo solicitado até pelos próprios presidentes de associações, na hora da participação ela não foi tão efetiva.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Os potenciais do OPD, vou listar aqui algumas ideias que eu acho que são centrais. A primeira é você qualificar a participação, atingir outros públicos é muito importante; você consegue reduzir o que a gente chama de 'custos de participação', o custo de participação ele sempre é entendido como o esforço que você talvez faça para participar, então você sempre tem que abrir mão ou do tempo com sua família ou do tempo para estudar ou do tempo para lazer ou até mesmo o custo do deslocamento, você tem que pagar o transporte até uma assembleia

presencial, enfim, então o OPD, na versão digital dele, ele acaba conseguindo fazer esse movimento de reduzir os custos de participação, que é muito positivo. Ele tem o potencial para atingir outros públicos e se o desenho institucional dele foi bem estruturado, ele consegue até fazer o movimento de quebra muito forte de uma cultura patrimonialista, tá Evandro, a gente percebeu isso em vários momentos e este potencial é muito interessante, a gente ao longo do tempo, se combinado com o processo de participação política bastante integrado, você tem um potencial muito grande para que essa ferramenta, ela gere um impacto social muito relevante. A grande questão, é que a gente tem um cenário de imediatismo absurdo, então as pessoas não conseguem perceber que você precisa de tempo para construir essas práticas e viver essa potencialidade toda. A limitação envolve uma série de características, tá Evandro, você tem discussões sobre o formato de partilha de recursos, como é que o recurso vai ser partilhado? Você tem discussões sobre exclusão digital, por mais que você explique, por mais que você crie meios adicionais, isso sempre aparece, você tem resistências quanto ao processo de divisão, não só de recursos nesse caso, mas até de poder, então o presidente de uma associação percebe que está perdendo o poder e pode se colocar contra a ferramenta, nós percebemos isso em vários momentos, então essa são algumas limitações. De um modo geral, todas essas limitações também, elas estão ligadas ao desenho institucional, dependendo de como você faz o desenho dessa ferramenta, você vai ter um resultado ou vai ter outro.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Eu avalio que a interação dos cidadãos com a Administração Pública, com o Poder Público e com o Legislativo, ela foi positiva, muito interessante, mas ela é sempre muito calçada de um certo distanciamento inicial, porque tem um pouco daquela ideia do poder enquanto uma hierarquia, então é como se você fosse sempre pedir favor, isso é muito delicado, a gente mais recebia era talvez comentário de pessoas pedindo para colocar obra, pedindo para fazer obra, muito no caráter de favor, era difícil tirar isso da cabeça das pessoas, porque elas não conseguiam entender que ninguém estava ali para fazer favor para elas, essa visão era equivocada e o que mais a gente ouvia era que o fulano, de outras gestões ou de outra realidade no passado, fazia ou atendia o que ela pedia, mas sempre num caráter como fosse um favor e quebrar essa lógica também é uma discussão em termos de cultura política, é bastante complexa.

Teve um episódio bem interessante, curioso, estranho inclusive, que um caso em que uma presidente de uma associação era uma vereadora na época e ela fazia questão de participar dessas reuniões, do próprio OP para palpitar, para discutir recursos para o bairro dela, uma série de coisas e era curioso porque ela enquanto vereadora, ela tinha recursos e condições de fazer um movimento de criação de itens no orçamento público, colocar emendas no orçamento, inclusive emendas impositivas no orçamento público para ela conseguir executar as obras, mas ainda assim, fazia questão de participar das reuniões do Orçamento Participativo, ficava dúvida a situação e o papel dela ali, por mais que ela dizia que não estava ali como vereadora, mas a verdade é que ficava muito estranho, mostra um pouco essa confusão entre papéis do legislativo e executivo, do público e do privado.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

A influência dos gestores públicos, eu não consigo falar pelas pessoas, vou falar pela percepção que eu tenho. No começo, como te falei anteriormente, sempre uma lógica, uma cultura de favor, muito patrimonial, muito patrimonialista. Vou tentar uma obra para meu bairro porque conheço fulano, sou amigo do beltrano, conheço amigo do primo do prefeito, então era uma questão muito de favor, muito delicada, muito equivocada em termos de cultura política. Não sei se isso teve uma mudança muito grande, no sentido de percepção na ponta das pessoas, o que eu posso falar para você que eu percebi pontualmente conversando com algumas lideranças é que ainda que não tenhamos uma mudança muito estrutural, até porque o tempo da experiência foi curto, em termos de mudança política você está falando de um horizonte temporal muito pequeno, mas o que a gente pode falar para você, que posso falar para você que percebi, conversando com algumas lideranças pontualmente, pelo menos o despertar, o se questionar sobre aquilo, entender que não é favor, entender que não é muito a ideia do ‘toma lá, dá cá’, não é o ‘beija mão’ que vai fazer a coisa acontecer ou que não deveria fazer a coisa acontecer, então essa reflexão, isso aconteceu em vários momentos coletivamente e falando com uma liderança ou com outra, eu percebia que elas refletiam sobre isso, mas tudo isso também se liga, tá Evandro, com aquele comentário que fiz em outra questão, no final das contas, as pessoas ficam se mostrando bastante pragmáticas, então por mais que a gente tente explicar a ideia do público e do privado, o conceito de um processo de participação mais integrado, uma gestão social por exemplo, enfim, ela vai tentar sempre se mover a partir do que é resultado, do que é

efetivo, então se você tentar fazer a criação de uma cultura política mais participativa, baseado no *ethos* público e a pessoa olha para o lado e vê o vizinho dela conseguindo outras obras ou demandas dele a partir de outro formato, aquilo tudo fica sendo muito frágil, entendeu? Então, isso é um aspecto que eu percebi quanto à questão sete (07).

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação as questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Eu percebia, em especial, uma certa dificuldade de diálogo entre os setores, aliás, entre o representante e a base dele, isso a gente percebia e discutia muito frequentemente. Esses representantes, que muitas vezes, eram os presidentes das associações, eles pareciam donos dos bairros em alguns momentos, eu não vou criar nenhum tipo de generalização aqui, é claro, nem me compete fazer isso, mas era notório em algumas situações as pessoas referirem-se sempre a ideia de bairro enquanto uma posse, uma propriedade dela e ela que tinha que saber, o que conhecia, o que era verdadeiro e o que não era; o que era legítimo e o que não era; o que era bom ou não era para aquelas pessoas daquele bairro. E nisso, o processo de comunicação com as bases ficava muito prejudicado, não era incomum em algumas reuniões que nós fazíamos, seja do COP, seja em fóruns ou audiências públicas, as pessoas reclamarem que não sabiam de tal ou qual coisa e quando você ia explicar, parecia que na verdade não tinha recebido informação do representante. Isso era bem incomum.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Eu não entendi muito bem a questão nove (09), na primeira parte dela ali não ficou muito clara para mim. Em resposta da segunda parte, você teve uma resistência inicial por conta do volume de trabalho, mas assim, uma vez que a gente superou essa questão, houve um engajamento de algumas pessoas para tentar fazer a coisa avançar, inclusive orientando, participando com certa frequência das reuniões, então não era, não tínhamos na verdade ali uma coisa que a gente percebia e perseguia também, que era uma certa transversalidade nas políticas públicas, a gente tinha uma certa dificuldade de colocar as diferentes secretarias para conversar alinhadas ao mesmo propósito, ali talvez seria o ambiente adequado para isso, mas era muito difícil de fato acontecer, mas nós conseguimos em algumas situações, porque o volume de trabalho era grande, tá Evandro, em muitas situações as pessoas tinham que participar depois do horário

porque era quando a gente fazia as reuniões, a partir das 6 ou 7 horas por exemplo, então se tinha um técnico que ficava trabalhando o dia inteiro e ainda tinha que ficar de noite lá e era bem complicado também essa situação; se a gente faz no horário do técnico, a população tem dificuldade de participar, se faz *a posteriori*, mais a noitinha, o técnico fica com dificuldade de participar, então era um dilema bem complicado, mas algumas pessoas ali, elas se engajavam diretamente né, do corpo interno da prefeitura.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou do processo?

As principais iniciativas de reestruturação elas vieram de um contexto de aprendizado de outras experiências internacionais e nacionais, a principal inspiração, digamos assim, foi o modelo de Belo Horizonte. A população participa do processo de uma maneira um pouco mais frágil na primeira edição, já na segunda participação, muito mais efetiva e especialmente dos representantes, porque a partir daquelas experiências puderam fazer uma série de sugestões, isso foi importante para melhorar e aprimorar o processo.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

As informações do OPD, elas vêm de diferentes fontes, em especial, mas sempre fontes oficiais, obviamente, em especial fontes demográficas do IBGE, fontes do IPPU por exemplo, fontes das secretarias e mui diversas, como educação, como saúde etc.

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

A capacitação que a gente oferecia, ela acabava ajudando muito nesse processo de entendimento das relações público e privado e tudo mais, ela tinha o potencial e possibilidade de aumentar o controle social porque ela não se prendia só na ferramenta, você tinha ali a possibilidade de ampliar a visão para outras instâncias do poder público, mas ao mesmo tempo, a co-participação foi muito limitada em termos de adesão das pessoas, eu acho que o potencial foi bem estreito.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

A questão da distribuição dos recursos a gente participou, a gente inseriu em vários e em várias reuniões a população para construção dessa abordagem metodológica para distribuição de recursos e o mais, digamos assim, o mais complexo, foi fazer o trabalho do IQVU, porque ela era o parâmetro objetivo para a coisa ter um certo direcionamento, perceba, como é que você vai falar para uma pessoa, para uma liderança comunitária que é mais importante fazer a obra de contenção do bairro 'X', do que reformar o posto do bairro 'Y', qual a grandeza que você utiliza, qual a referência que você utiliza, então entra nesse debate, tá Evandro, uma série de elementos até subjetivos, cada um puxa para seu lado com razão, todos têm razão obviamente, porque, por exemplo, um posto tem uma relevância muito grande para uma comunidade, por aí vai, mas o objetivo era ter algum tipo de direcionamento para deixar claro que a distribuição de recursos não seria feita a partir de ganha quem grita mais alto, ou então, de quem é meu amigo, de quem é meu inimigo, isso inclusive foi um baque no começo para as pessoas conseguissem visualizar que não era simplesmente, não bastava ser amigo de um político ou próximo do amigo de um secretário ou de um político A ou B, a ideia ali era ter na verdade um direcionador para aquele bairro que tivesse de fato a demanda maior, pudesse ter uma capacidade de investimento maior e a participação das pessoas nesse momento foi muito interessante para que elas entendessem não só a metodologia, mas sugerissem qual seria a melhor forma de contribuir para aquilo, então foi uma participação muito efetiva, bem legal e um grande aprendizado para todos.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Aí o IQVU, que é o Índice de Qualidade de Vida Urbana, ele foi essencial para fazer esse, dar essa margem, digamos assim, mais objetiva para o processo, porque até então, você não tinha condições de tirar a subjetividade da discussão, porque criava e colocava todo mundo na roda, cada um queria puxar para o seu lado, 'farinha pouca, meu pirão primeiro', então ficava naquela disputa, tanto para um, tanto para outro, então esse elemento foi importante. O IQVU foi central para você calibrar a distribuição de recursos.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

A capacidade administrativa e financeira, ela sempre ficava colocada, porque a gente pegava a referência dos recursos para trazer para a discussão como todos, mas especialmente para fazer, dar essa ciência para as pessoas de que a gente tinha limitações, mesmo assim, um compromisso para aquilo de fato acontecesse, então era algo muito presente nas reuniões.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do Entrevistado II, masculino, 31 anos, superior completo, servidor público municipal.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

Acredito que ferramentas e estímulos a participação digital são inevitáveis e aspecto chave para o futuro da avaliação e acompanhamento de políticas públicas de forma efetiva, principalmente considerando que ao longo dos próximos anos a parcela da população brasileira com “intimidade” com meios digitais tende a aumentar exponencialmente. E considerando as evidentes dificuldades de acesso e possível exclusão digital, o modelo adotado pela PMVR pode ser considerado híbrido, pois havia uma etapa presencial nos próprios bairros, além de esforços para acesso público, como a instalação de tendas com acesso à internet para aumento da participação popular.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)? Acredito que houve um aumento considerável na quantidade de participantes no projeto em termos gerais, houve aumento da participação de bairros não engajados, inclusive por intermédio de lideranças comunitárias consideradas importantes em termos municipais. Outro avanço de destaque estava ligada ao teor das solicitações, que passaram por um filtro e foram indicadas de forma mais completa e de fato expandiram as localidades comumente alcançadas.

3) o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Acredito que o OP sempre foi uma das principais metodologias de participação popular aplicada em municípios, pois está ligada a resolução de problemas que afetam diretamente a população, e a participação digital implantada acaba por ampliar tanto a participação quanto a fiscalização do seu cumprimento.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Considerando os impactos relacionados ao COVID19 no que se refere a reuniões presenciais com grande contingente de pessoas podemos considerar que a ampliação de metodologias que privilegiem o ambiente virtual será cada vez mais comum e podem de fato ampliar o número de atingidos por projetos relacionados a área orçamentária.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Considero como potencial o número de municípes que ainda não foram atingidas ou não se interessam pela temática da área pública, que infelizmente ainda é grande maioria da população. As limitações, na minha visão podem ser divididas em duas vertentes. A 1º está relacionada ao próprio potencial, pois mesmo após 20 anos de políticas públicas voltadas ao aumento da participação popular ainda há uma grande barreira cultural que o desestimula. A 2º se refere a ordem financeira pois, a maioria dos Municípios do Brasil tem evidente desequilíbrio orçamentário-financeiro, além de de sua própria rigidez que impede a disponibilização de recursos necessários para tornar os pedidos da população em realidade.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

A interação popular com a Administração Municipal foi, de fato, fortalecida com o constante diálogo e interação tanto com lideranças comunitárias quanto com a população em geral. A interação com o Legislativo considero incipiente e foi estimulada em reuniões com as lideranças comunitárias pois ela é crucial para a efetividade de qualquer política pública.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Acredito que a influencia a gestores públicos se aplica numa esfera relacionada ao que chamamos de “baixo escalão”, não atingindo, de fato, aos gestores com poder decisório. Quanto a segunda pergunta acredito que sim, mesmo que mudança cultural seja um processo lento e que depende da continuidade de projetos e sua efetivação, inclusive após mudanças de Governo.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Papel chave. Sem o envolvimento das lideranças comunitárias e seu “convencimento” no que se refere às mudanças de metodologia, a base jamais seria alcançada. Em geral, os cidadãos têm resistência ao ouvir projetos e mudanças de chamados “políticos” mesmo que os servidores públicos não se enquadrem nessa denominação.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Algumas mudanças tiveram boa aceitação, porém principalmente aquelas relacionadas ao aumento de importância do meio digital sofreram forte resistência inicial, razão pela qual, o projeto sofreu alterações durante sua execução, valorizando então, um modelo híbrido. O corpo interno da PMVR estava inteiramente engajado nas mudanças necessárias para ampliação da participação popular em diversos projetos municipais, já que o próprio projeto de governo a tinha como base.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou processo?

As principais iniciativas macro, ou seja, as idéias não detalhadas surgiram após uma análise dos projetos realizados pela gestão. E após isso, as políticas públicas que foram consideradas importantes e que necessitavam de mudanças foi estimulada a participação popular por meio de grupos de trabalho misto.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

Em geral os dados apresentados como informação técnica aos interessados eram da própria SEPLAG, obtidas em sites externos, como o IBGE, ou através de outros órgãos da administração municipal.

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Talvez as ações relacionadas a capacitação técnica dos envolvidos, principalmente lideranças comunitárias, sejam das mais importantes adotadas durante o período em análise, pois tais atores são potenciais multiplicadores de conhecimento e em certas circunstâncias detêm uma aceitação maior que gestores municipais com a sociedade como um todo.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

Desde seu início houve um movimento de aproximação com as lideranças comunitárias, através de grupos de trabalho diversos, assim como o fortalecimento e estruturação de algumas associações de bairros. Já com relação aos critérios de distribuição acredito que houve na realidade um processo de convencimento das lideranças de que o modelo elaborado pela gestão poderia gerar bons resultados em médio e longo prazo.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Na realidade a aplicação de uma lógica técnica, como a utilizada, tendeu a causar certa “desconfiança” dos envolvidos em primeiro momento, já que além de ser uma ruptura ao

modelo anteriormente adotado, mais ligado a um movimento político que favorecia os bairros/associações bem estruturadas.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

A SEPLAG em conjunto com o gabinete do Prefeito apresentou aos interessados, desde as primeiras reuniões de aproximação, que a capacidade de investimento da PMVR era extremamente limitado, e que a partir de 2018, seria disponibilizado uma valor orçamentário exclusivo ao OP, onde as obras da PMVR usariam o OP como prioridade de obra após a efetiva disponibilidade financeira, que durante toda a gestão foi extremamente limitada.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do Entrevistado III, feminino, 29 anos, Pós graduação incompleta, De 2016 a 2020 (servidora pública da SMP/ SEPLAG, em Volta Redonda de 2016 a março de 2020).

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

Essencial a participação social pela internet. A democracia digital deve ser mais e mais estimulada. É uma maneira de alcançar muitas pessoas, quando sabemos da limitação da participação presencial, por horário, pelas pessoas trabalharem em outras frentes e com um toque no celular, você pode tomar decisões para sua cidade, território, estado e país- isso quando quem está na máquina pública se preocupa com isso, porque o estímulo desses trabalhos vem muito daí ainda.

Sabíamos da dificuldade de pessoas que não tem acesso à internet, nunca negligenciamos isso. Para amenizar esse impacto, fizemos frente de trabalho nas ruas com tendas, um notebook com acesso à internet e 2 pessoas da equipe da SEPLAG para chamar as pessoas da rua a participarem. Também fomos (equipe SEPLAG) a CRAS e UBSF, que é aonde a população mais pobre e muitas vezes sem internet acessa os serviços públicos. E convidávamos os cidadãos a se cadastrarem e votar. E tem a votação nas sedes das associações de moradores estimulado e organizado pelos presidentes.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

Foi uma boa saída que o núcleo de reestruturação do OP encontrou. Justamente para os presidentes das associações serem estimulados a fazer assembleias para essa tomada de decisão em suas bases e para atingir também as pessoas sem acesso à internet. Muitos bairros não faziam reunião do OP com os cidadãos na localidade fazia tempo. Foi interessante contribuir com esse processo de organização. E a votação na internet para que as pessoas que não conseguiram ir às assembleias presenciais pudessem votar e contribuir com essa relevante tomada de decisão para a cidade. E assim expandir a temática do OP, fazer com que mais pessoas tomassem conhecimento desta política pública e participassem.

3) O Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Sim, pois com um pouco de esforço em poucos cliques, pelo celular ou computador, o cidadão pode participar de tomada de decisão relevante da cidade.

Facilita o acesso e a chegada das pessoas que se acham alheias ao que ocorre em sua cidade.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Dá pra fazer com o COP. Aberta para todas as pessoas que queiram entrar, acho meio impossível. Porque vários irão pedir a palavra e não conseguirão participar efetivamente e muitas vezes nem ouvir a facilitadora. Já tive experiência com plenária virtual que tinha muita gente, mais de 100 e não deu muito certo.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

A potência é o maior número de pessoas acessando e participando dessa política pública tomando decisão. As limitações são falta de acesso à internet de parte da população, o engatilhar ainda de falta de consciência da população quanto à necessidade de participar da seara pública e a troca constante de equipe da SEPLAG e por serem cargo em comissão, fazendo com que um novo secretário ou secretária que entrar num próximo governo possa não querer dar

continuidade a esse processo iniciado. Se o secretário não quiser, infelizmente a população ainda não tem maturidade para dizer que quer que tal política permaneça e efetivar tal legado.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Houve uma receptividade grande com a administração pública municipal (houve convocatória de assembleias na SEPLAG para integrantes de movimentos sociais, de conselhos municipais e gestores, presidentes e diretorias de associações de moradores), mas muito porque a nova equipe em 2017 da SEPLAG estimulou isso, fez as convocatórias, ligava para os membros convidando, partindo muito mais da equipe na gestão. Com o Legislativo a relação infelizmente é muito paternalista, clientelista. Nunca vi uma relação de real trabalho entre vereadores e população que não fosse personalista quanto às relações nesses anos que estive na gestão pública.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Infelizmente ainda não. Não teve maturidade de quem era do COP, pela sociedade civil chegar a influenciar a gestão. No período que o governo estava de 2017 a 2020, sim, se criou uma cultura de participação nos problemas da cidade.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Muito pouco retorno às bases, muito pouco. Isso é bonito no campo teórico da participação social e ideal mesmo, na prática nunca é isso que ocorre quanto à sociedade civil.

E há uma necessidade de quem é presidente de associação se manter no poder, no status quo e achar que eles sabem melhor o que o bairro deles precisa do que as outras pessoas que também moram lá, o que inclusive foi um fator de dificuldade na implantação do OP Digital inicialmente.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Inicialmente nas reuniões presenciais todos os grupos com a sociedade civil acharam uma boa estratégia. Mas assim que o sistema ficou pronto e teve sistema de votação dos bairros, os presidentes de associações não gostaram. Me lembro de um dia, final de expediente que chegaram uns 20 presidentes de associações de moradores, liderados pela presidente da Federação de Associações de Moradores com a entrega de uma carta dizendo que não concordavam com o resultado do OP Digital, que teve mais bairro privilegiado que outros e que se a gente não voltasse atrás em algumas coisas, iriam para o jornal e falar direto com o prefeito. O secretário na época teve que recuar, seguindo o princípio da dialogicidade e algumas demandas que não tinham sido deliberadas no digital, mas estavam nas decisões deliberadas por assembleia em bairro, mas não foram as mais votadas na internet, entraram para os processos administrativos após essa reunião surpresa. A vontade dos presidentes este dia era acabar com o OP Digital. Este dia foi muito emblemático e simbólico quanto a resistência do novo que se apresenta.

Havia conflito de geração também. A equipe da SEPLAG era muito jovem: entre 23 a 26 anos e os presidentes de associações de moradores bem mais velhos. O jovem se conecta melhor com a tecnologia, com a modernização dos processos da res publica, com a internet.

Um outro fato curioso é uma fala que escutei certa vez de um presidente de associação de moradores: “mas quem disse que o morador que não participa nada do bairro vai saber aonde são os maiores problemas do bairro? Eu que sou presidente que sei e tenho que ser o porta-voz”.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou processo?

A principal iniciativa foi da equipe nova da SEPLAG. Foi criado um comitê que tinha participante da gestão pública, de movimentos sociais, de associação de moradores e de conselho municipal para reestruturar o OP.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

IPPU, SMI, GEGOV, SMMA, SMS, SME, SMAC, SAAE, Furban, SEPLAG e todas demais secretarias que precisávamos acionar.

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

De fato poder cobrar a prefeitura das obras que deliberaram de forma transparente e participativa pelas assembleias presenciais ou pelo OP Digital e executar o que é prioridade e necessidade para as pessoas que moram em determinada localidade. E de se ganhar um pouco mais de consciência de tamanho poder nas mãos que a sociedade civil organizada tem nas mãos para transformações necessárias e não sabe que tem!

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

O envolvimento popular foi muito bom nas ações de reestruturação. As pessoas acreditaram nela e nesse projeto mais inovador no município e embarcaram junto à equipe da Gestão Pública. Houve reunião inicial na SEPLAG com vários membros de movimentos sociais, conselhos municipais e membros das diretorias de associações de moradores e depois tiveram eleições para se eleger os membros para compor o COP.

O critério de divisão inicialmente dos recursos se deu primeiro pelo que veio das assembleias e depois colocado na internet pra votação com um esboço de IQVU e depois fizemos o IQVU de fato num aprimoramento do trabalho.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Todos da sociedade civil que frequentaram o COP compreenderam bem que é por um critério de justiça social, maior igualdade social e econômica a aplicação do IQVU e aceitaram a metodologia do COP e passaram a acompanhar bem de perto esta, além de ser um quesito com muito mais transparência. Recebiam a explicação impressa ou por e-mail e repassavam a outros presidentes de associações de moradores tentando inclusive explicar a eles. Multiplicação do conhecimento.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Foram expressas nas reuniões. Se falava dos vídeos que o prefeito fazia sobre a calamidade financeira que o município enfrentava, se demonstrava os decretos sobre e a gestão de processos aonde passava os processos administrativos até se concretizar em obras mesmo para a cidade, em um processo de aprendizado mesmo e se deu formação e capacitação também em dias seguidos logo no início da reestruturação do COP.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do Entrevistado IV, masculino, 29, Ensino Superior/Mestrado, PMVR e depois UFRJ.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

Primeiro, a ideia da participação virtual, seja em qualquer âmbito da participação social, ela tem como um foco principal, isso puxa um pouco da ideia do gerencialismo, de uma visão gerencialista, de dar maior eficiência nas questões voltadas a Administração Pública. Eficiência, quando a gente fala de eficiência, fala em termos de custo e neste caso aqui, a gente está falando do custo da participação, que é o fato de, para eu ter que votar, para eu ter que propor, fazer alguma proposta de melhoria para a minha cidade, eu preciso acessar fisicamente pontos, grupos, redes físicas de participação, então, às vezes, por exemplo numa reunião de uma assembleia de bairro que aconteceria 2 horas da tarde ou até mesmo 5 horas da tarde, eu que trabalho, às vezes a pessoa que trabalha, tem filho, tem outras coisas para cuidar, ela não teria tempo disponível para se dedicar, mesmo que seja uma reunião uma vez por mês no seu bairro, a gente entende essa realidade. Então, a participação virtual, ela vem tentar diminuir esse custo da participação, há um custo de se deslocar de casa, deixar do que tem de fazer, ir até o local, se dedicar um tempo para aquilo, então a participação virtual tenta eliminar, não eliminar, mas diminuir esse custo da participação. E eu vejo a participação virtual como forma

de ampliar a participação, muitos críticos colocam a participação virtual vai eliminar a participação presencial, olham como uma certa dicotomia em relação as duas questões, não é isso, a ideia da participação virtual é justamente para a gente ampliar, é claro que há os seus riscos, as suas questões, como os gestores ele podem identificar participação virtual, eliminando totalmente, realmente a participação presencial, o que eu não concordo, acredito que a participação virtual ela deve ampliar, nesse ampliar e, aí considerando essa questão de dificuldade de acesso, é que você deve também prover de mecanismos, estruturas suficientes para que a participação virtual ela ocorra, então no caso do Orçamento Participativo, por exemplo, que a gente elaborou, a gente identificou que alguns bairros que tinham uma certa dificuldade de acesso, condições socioeconômicas piores, a gente articulava junto com organizações, unidades escolares, unidades de saúde, para que fosse disponibilizado um ponto de votação nesses locais, que era até uma forma, inclusive, de aproximar o morador daquele equipamento público, daquele bem público, que poderia ser, de repente, melhorado por obra que estaria dentro do Orçamento Participativo, então a gente colocou tendas de participação, tanto nos centros urbanos, quanto também nas periferias, não todas, mas aquelas em que a gente teve um certo apoio também da liderança comunitária. Então, esta questão da exclusão é bem complicada, porque ao mesmo tempo que você, que ele é excluído da participação presencial, na virtual ele continua sendo excluído, então para que você possa diminuir isso ou aproximar ainda mais esse jovem ou esse indivíduo que está tendo a exclusão digital, ele tem a possibilidade de participar e, além disso, você possibilitar ferramentas e mecanismos de orçamento participativo digital, em que você consiga através do celular, até mesmo fazer uma votação, propor, enfim, alguma ideia de melhoria para a cidade, então, assim, usar mecanismos amigáveis, como telefones celulares, não só computadores, mas como também celular, é também uma forma de você facilitar o acesso, então é muito uma questão de acessibilidade, de usabilidade também dos portais eletrônicos e isso tem que estar alinhado com a etapa digital de qualquer instrumento de participação.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)? Aqui eu falei um pouco já. Como eu falei, a gente consegue ampliar a partir do momento, por exemplo, em que a gente chega a um momento do Orçamento Participativo em que a gente alcança o interesse de movimentos e lideranças de Conselhos, a gente chegou num momento em que quando a gente ampliou essa participação, a gente tirou uma ferramenta que estava muito nas mãos de um grupo específico, que era das lideranças comunitárias, das lideranças de

bairros e trouxe essa ferramenta para outras lideranças, lideranças de movimentos sociais, de Conselhos, ou seja, de pessoas mais ligadas a políticas públicas, de discussão de políticas públicas, então com a ampliação, com destaque da participação virtual, a gente conseguiu chamar a atenção também desses grupos, que até então estavam marginalizados na etapa do Orçamento Participativo. Você pensava, por exemplo, em instalações, construção de creches ou reforma de escolas, sem por exemplo, você ter um diálogo forte com membros de lideranças de movimentos sociais voltados à educação, sindicatos voltados à educação, conselhos escolares, conselhos municipais de educação por exemplo, de saúde, então com a participação digital, a gente trouxe um pouco dessa tensão, dessas pessoas, desses indivíduos que estavam ali marginalizados na lateral da ferramenta do OP para uma discussão, nem que seja pela internet, a discussão pela internet, ela atraiu esse público para o Comitê do Orçamento Participativo que foi realizado de forma presencial até o início do ano de 2020.

3) o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Acho que assim, em certo momento sim, eu acho que a experiência que foi de Volta Redonda por ser um modelo novo, inicial e que qualquer tipo de modelo de participação tem que passar por um processo de aprendizado, processo de construção, ele ainda estava alcançando esse modo, essa forma de alcançar de fato a população, a gente não pode, é difícil falar, o modelo implantado é esse, dá certo, foi efetivo, ok e alcançou todo mundo que tinha que alcançar, não, acho que é ingênuo a gente pensar numa ferramenta implementada num único governo e consiga de fato resgatar uma participação virtual, apenas presencial é diferente, de uma forma diferente, então eu acho que o OP Digital, ele estimula de uma forma porque ele possibilita mais facilidade, mais acessibilidade as pessoas para pensar, olha só, tem uma plataforma, a gente pode acessar, tem lá as propostas, ou seja, tem algo sendo discutido aqui, então eu posso inteirar-me, eu posso tentar entender, muito diferente que você travar essa discussão em Conselhos, em reuniões de Conselhos, em reuniões de seminários, de conferências, que nem todo mundo participa, mas a internet, o virtual, está ali, está presente, se você for acessar a página do Orçamento Participativo, eu vou ter as informações lá disponíveis, eu vou ter aquilo atualizado para mim, então eu acho que é uma forma de você ampliar e andar junto com o processo de participação presencial.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Isso depende, depende assim, de qual público que a gente está falando? De qual contexto a gente está tratando? E qual o perfil dos integrantes, dos participantes? Quando a gente fala de Orçamento Participativo, a gente está falando de uma participação que pelo que as pesquisas mostram e pelas experiências no Brasil que a gente tem, ela é menos elitista, ela vai contar com lideranças comunitárias, lideranças de bairros, diferente dos Conselhos, em que a gente tem uma participação mais elitizada de fato, pessoas que conhecem um pouco mais sobre políticas públicas, pessoas relacionadas a empresas, empresários, sindicatos, grupos sociais diversos e que geralmente vão até com um certo conhecimento sobre aquele assunto em específico. No OP é um pouco diferente isso, até porque pela sua própria constituição, pela sua própria origem também, então quando a gente fala sobre uma proposta de reunião online, de deliberação do orçamento, no orçamento participativo há um grande desafio que é tentar alinhar essa proposta a gerações, que são gerações mais antigas em relação ao uso da internet, em relação ao uso dos meios virtuais. Eu acho que é uma proposta extremamente viável, desde que, consiga prover estrutura suficiente para isso e condições suficientes para isso, o que eu estou falando em relação a estrutura e condições, se você tem um local na cidade em que você possa oferecer um modo pela qual as pessoas possam acessar à internet, possam das suas casas, até mesmo em centros urbanos-telecentros, conseguir ter um acesso, já é uma das coisas, não é ainda o suficiente, obviamente, mas a partir de plataformas também digitais onde a gente tenha audiências interativas; São Paulo está implementando 'Participe Mais', que é uma plataforma também que une outras ferramentas de participação social, participação digital, então se você conseguir alinhar essas ferramentas de maneira com que as pessoas consigam participar e, além disso, você consiga também trazer um certa pedagogia nessa forma de participação, eu acho que é um elemento interessante, não é só simplesmente a gente falar: oh! Olha, a gente tem um site, a gente tem um portal, uma plataforma e é só entrar lá e participar, não é assim, a gente tem que também chegar a essas pessoas e falar: a gente tem um curso que é nesse assunto, que envolve a participação, relacionada ao uso das plataformas digitais, plataformas virtuais, vai ser um curso gratuito, vai ser ofertado para você na comunidade, enfim, a participação ela tem um custo para o Estado, o problema é que geralmente a gente não pensa nesse custo e geralmente as políticas de participação, as ações de participação, ela é feita na marra pelo servidor, pelos gestores que estão ali e tem a vontade de envolver a população, mas que não tem recurso para isso, então, acho que prover infraestrutura física e financeira, acho que é um dos pontos que a gente precisa para tentar realmente montar um modelo em que se possa implementar uma

proposta de reunião online para deliberação do orçamento, mas que não seja a única forma de reunião, de deliberação, mas sim, envolva os mecanismos aí presenciais.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

É uma lista, potencial a gente tem que conseguir alcançar algumas lideranças que antes estavam descréditas em relação à ferramenta e que hoje entenderam como poderia ser um modelo interessante de orçamento participativo, modelo pedagógico de orçamento participativo, a gente tem boas lideranças na cidade de Volta Redonda, lideranças que estão desde da constituição do Orçamento Participativo em 93 até hoje, pessoas que tem tido interesse, enfim, em sempre participar, independente do governo, isso é um grande potencial. Outro ponto é em relação a Volta Redonda ter uma empresa pública voltada à tecnologia da informação, então que vai prover o suporte técnico para este tipo de ferramenta, então não seria uma ferramenta, geralmente a prefeitura poderia sempre comprar ou depender de algum fornecedor. Todas as ferramentas que nós fizemos do OP, em relação ao OP, tanto a operacionalização do OP, quanto o OP Digital, foram feitas pela EPD. Continuando, eu considero o principal potencial em relação às lideranças e em relação também a possibilidade de desenvolvimento de uma plataforma ou de mecanismos suficientes para suporte de uma participação virtual mais efetiva, coisas que alguns municípios, inclusive, não vão ter, às vezes não tem um setor de TI, às vezes vão importar essa tecnologia, vão comprar e tal. Quanto as limitações, cara, assim, há várias, vários sentidos também, posso destacar aqui, ao mesmo tempo que a gente tem boas lideranças que estão sempre ali participando e trabalhando, é algo ruim também porque em relação à sucessão de lideranças que participam do Orçamento Participativo, então assim, eu acho que a participação virtual, ela vem tentar alcançar novas lideranças, coisa que ainda é cedo para a gente falar se ainda a gente alcançou ou não. Teve algumas figurinhas novas nesse processo todo que a gente teve, mas eu acho que ainda falta a gente, falta o município trabalhar isso um pouco mais e assim, limitação também em relação também a implementação de uma plataforma virtual no município, enfim, que abandonou o seu programa de internet ao ar livre, antes tinha lá um programa de internet ao ar livre, que é o Aldeia Digital, que hoje não tem tanto, não tem mais, isso acaba, pode inviabilizar algumas ações do OP Digital, sobretudo no que se refere às tendas e pontos de participação, o que iria depender muito de locais, como escolas, Unidades Básicas de Saúde e assim por diante. Então assim, especificamente o OP Digital, acho que seria

mais ou menos isso, em relação aos potenciais e limitações que estou conseguindo identificar e listar agora para você.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Interação a partir do que teve em termos de estruturação, a gente trouxe uma aproximação maior de outras lideranças que se sentiram interessadas no processo, então a gente teve uma aproximação sim, no primeiro momento, de presidentes de associações de moradores ligados a vereadores, ligados ao poder legislativo, alguns continuaram no processo, mesmo ligados a vereadores, outros simplesmente abandonaram o barco, viram que o processo era muito complexo e que era mais fácil pedir uma obra para o vereador, que ele seria atendido. Então, este sentimento ainda pairou, esse sentimento mais clientelista mesmo, mas só que a gente teve alguns pontos interessantes como, por exemplo, uma das vereadoras, que era presidente de algum dos bairros, participar de algumas reuniões, então a vereadora ia nas reuniões, quando ela não ia, mandava outra pessoa para sempre estar lá presente e ouvir o que está sendo discutido e discutir também, propor, enfim, debater. Então, a gente conseguiu ter uma movimentação interessante do legislativo neste sentido, embora algumas lideranças de algum dos bairros ainda mantiveram aí as suas relações com o legislativo, de forma a encarar o OP como uma ferramenta que para eles não valia a pena, digamos participar. A gente venceu, tentou vencer esse desafio depois, lançando editais para escolha de um mobilizador social, uma liderança comunitária para o OP, específica para discutir o OP, porque o que acontecia, a gente lançava o OP do bairro, aí você dependia a assembleia para ter as propostas, mas aí se você não tinha a assembleia, se o presidente não participava, você deixava aquele bairro descoberto; a gente não podia deixar isso acontecer, então o que a gente fazia, lançava um edital e qualquer pessoa que quisesse se candidatar para debater as obras do OP, ele se candidatava, isso aconteceu, acho que tiveram dois bairros que foram descobertos e a gente conseguiu preencher dessa forma.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Da forma como a gente construiu, a ideia era justamente a gente prover um maior, uma amplitude maior do controle social por parte das pessoas, então as ferramentas que nós criamos, todo trabalho pedagógico que nós fizemos com o OP Transparente, mostrando como era uma obra, como era a questão do processo, como nascia uma obra, quando que ela terminava, o que estava envolvido, o que que era o Orçamento Público, como ele era constituído, enfim, tudo isso ajudou a gente a ter maior um corpo de cidadão ali, mais capacitado, mais preparado para cobrar; é o que a gente queria fazer, infelizmente o principal problema e acho que é um problema, não sei, de repente, você poderia até explorar na sua pesquisa, acho que é um dos principais pontos que falei com você já e acho que era um dos principais gargalos, o que acontecia era o problema da cooptação. Você tinha pessoas, presidente das associações, isso sim, entra governo, sai governo, o governo dos últimos 20 anos que ficou na cidade foi a mesma coisa, o último governo teve um pouco isso, mais para o final do governo, no início, nem tanto, que muitas lideranças comunitárias que eram do governo foram demitidas, depois elas foram reassumidas, então assim, esse problema da cooptação era muito complicado porque você ao mesmo tempo que tinha lá uma parte do pessoal participando, se envolvendo, você não sabia se aquele envolvimento era ao mesmo tempo um envolvimento genuíno mesmo, de uma participação mais orgânica ou algo impulsionado pela própria gestão. Então assim, tinham esses problemas, isso não era com todo mundo obviamente, você tinha por exemplo, pessoas que passaram a participar daquele espaço ali porque sentiam parte de fato do processo de decisão. A gente e aí você acompanhou as reuniões, online e tudo mais, a gente jogava de fato para a população, para os cidadãos decidirem, então os encaminhamentos que eram feitos, todos eles a gente sempre comunicava com muita transparência para que a população pudesse fazer parte daquele processo, de compartilhar aquela gestão, de compartilhar aquela visão que está sendo colocada ali. Então, as reuniões que foram feitas, a participação online que foi realizada, os fóruns do OP, todos eles eram mecanismos que davam oportunidade dessa influência da população no OP, coisa que antes você não tinha; na gestão passada você não tinha esses espaços deliberativos, então a nossa intenção foi criar espaços de deliberação e, principalmente, espaços e mecanismos de transparência, porque as duas coisas tem que andar juntas, porque se você tem a informação, você consegue ter base para deliberação, então esse era os dois pontos que a gente tinha e que a gente queria sempre manter. Não adianta nada a gente abrir espaços de participação, se não tivesse a questão da transparência e informação, a pessoa ia participar para ficar debatendo e falando sempre a mesma coisa. Quando ela tinha a informação, olha, você tem um processo aqui, a situação do seu processo é tal, ele está na situação de realizar o

orçamento, aqui está o técnico; porque o técnico participava das reuniões, então se você tiver alguma dúvida, ele vai te falar, ele explicava para todo mundo, a explicação às vezes dele, ela às vezes servia para todo mundo, então criar isso era uma forma de influenciar de fato uma participação da população porque você tinha uma pressão. Outra coisa interessante também é que os processos, a gente fez o movimento que era o seguinte: os processos das obras aprovadas nos seus bairros, elas estão em tais secretarias, o telefone das secretarias é tal, o técnico responsável são essas pessoas, o secretário, sei lá o que aí o que acontecia. O cara da associação de moradores ligava, ligava e enchia o saco do secretário, da pessoa que estava lá e ligava, enfim, olha, preciso saber do meu processo como ele está e tal. E um dos movimentos interessantes também, que foi uma das associações, alguns casos que a gente teve, em que uma associação de moradores, ela jogou isso no Ministério Público, então ela falou: olha só, a secretária não está me respondendo, tem uma obra que foi aprovada, foi feito o projeto, orçamento, só faltou licitar, mas até agora nada; não deu retorno e aí, estava previsto no orçamento, não fez e o Ministério Público foi e questionou. A presidente da associação acionou o Ministério Público, o Ministério Público foi e cobrou a Administração Pública, então isso é controle social, era isso que a gente queria de fato, se todo mundo fizesse isso, seria algo muito interessante. O problema era a questão que falei, da cooptação, muitos iam até certo ponto, mas chegavam num ponto, não, pera aí, daqui eu não posso parar, daqui eu não posso passar; então assim, isso era um problema e algumas lideranças você tinha essa postura mais combativa, outras uma postura mais conservadora.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação as questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Isso a gente viu que foi fraco, eu acho que faltou. A gente tentou um movimento num período em que era o seguinte, a gente cobrou desses presidentes que quando a gente apresentou o OP Transparente para eles, com o número de processos que estava aberto, o que estava aprovado e o que não estava; a gente cobrou realmente uma participação junto as assembleias, a gente falou o seguinte: olha, faça a assembleia, apresente as propostas e traga para a gente as impressões. Assim, duas, três, no máximo, faziam algum tipo de devolutiva, tinham uns que trabalhavam totalmente por conta própria, uns porque talvez você não tinha, a associação já estava um pouco, a participação da associação nos bairros estava um pouco baixa e aí o cara ficava ele por ele mesmo, então ele chamava as assembleias e as pessoas não participavam, então ele não tinha muita gana de ficar chamando, ele mesmo via os problemas do bairro, conversava com uma

pessoa ou outra na rua e na visão dele, ele canalizava isso. Então é aquele problema da representação, da representação dos mecanismos de participação, que Luciana Tatagiba fala, tem um artigo dela muito bom sobre isso, então assim, isso acontece, mas a gente tentou criar mecanismos para melhorar isso, mas não foi possível, acho que esse é um ponto que só seria desenvolvido ao longo dos anos, a gente precisaria de um Conselho constituído, de algo um pouco mais formalizado para que a gente pudesse inserir mecanismos para viabilizar um espaço para essa devolutiva dos representantes as suas bases, o que era muito incipiente ainda.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Então, a gente primeiro fez uma seleção, tipo um, não uma seleção, um pequeno edital, na verdade, para selecionar pessoas, eleição na verdade, para selecionar as pessoas que participariam da comissão de reestruturação do OP. Quando eu entrei, essa comissão já estava formada, eu entrei já tinha sido formada, já tinha acontecido umas duas ou três reuniões, então eu não acompanhei esse processo de eleição; pelo que fiquei sabendo, teve uma eleição, um edital de seleção, de presidentes de associações de moradores e outros grupos sociais, movimentos sociais, conselhos para representar um corpo de cidadãos da sociedade civil, capaz de repensar junto com a gestão a reestruturação, então foi assim que foi feito. Então quando eles receberam as mudanças, ficou uma coisa muito mais tranquila, porque eles sabiam que não era algo essencialmente da gestão, tinham pessoas ali que foram selecionadas, a gente elegeu para participar e participar das reuniões. Então essa parte da reestruturação foi muito, num primeiro momento, ela foi muito bem recebida sim pela população, porque ela, a própria população ali, o próprio cidadão representante dele, que ele tinha selecionado para participar. Depois, é claro, foram incrementadas outras questões, como o OP Digital por exemplo, no formato que a gente fez e que não foi bem aceito no primeiro momento, depois a gente teve que ajustar, como é aquilo que já te falei. Em relação ao corpo interno, cara, esse foi mais trabalhoso, porque assim, você tinha muitas pessoas que tinham trabalhado no governo anterior, o modelo do OP como era antes e, assim, as pessoas não estavam preparadas para esse modelo, um modelo diferente, enfim, que envolvia realmente de forma mais transversal secretarias, você tinha que ter o representante para participar das reuniões, isso era um problema porque às vezes você tinha, no primeiro momento, a gente teve muitos representantes que iam lá só para fazer corpo presente e aí a gente teve que dar um chega para lá nas secretaria e falar: olha só, a gente

precisa de pessoas que vão lá participar e não pessoas que vão lá fazer presença, a gente cobrou, a gente cobrava sempre das secretarias, então a gente teve um embate forte com algumas secretarias do municípios, que não mandavam seus representantes ou quando mandavam, o cara saía com meia hora de reunião ou mandava algum servidor que era efetivo e ele ficava só no horário dele que é de trabalho. Então assim, a gente criou alguns instrumentos normativos para tentar disciplinar essas secretarias para a gente ter uma representação melhor dentro do COP na época. Então foi um desafio que a gente teve, mas assim, ao longo do processo a gente conseguiu aí contornar, algum ou outro a gente teve algum problema, mas no geral, a gente conseguiu aí ter uma fidelidade maior de muitos representantes que de fato tinham uma representação efetiva dentro do espaço deliberativo.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou do processo?

Sim. Então a gente, essa iniciativa partiu de uma visão de orçamento participativo sobretudo pautada na ciência, nas pesquisas anteriores sobre OP, então o professor Júlio, que é um entusiasta do tema, fez seu mestrado e doutorado em cima do OP, talvez você deva ter utilizado ele na sua dissertação. Ele fez principalmente sobre BH, então era uma cara que já tinha um conhecimento, já tinha uma bagagem teórica muito importante sobre o tema e que motivou um conjunto de alunos, ex-alunos dele que compôs a equipe a realizar esse processo de reestruturação, motivou esse processo de reestruturação. É claro, fazer isso com a população, a gente envolveu aí, fez uma eleição, eu não participei dessa eleição, acho que quem pode dar mais detalhes é a Bárbara, para selecionar as pessoas que, não sei se foi uma espécie de eleição, mas foi uma seleção entre os representantes da sociedade civil para acompanhar o processo do OP, de reestruturação do OP. Então foram feitas várias reuniões discutindo a metodologia, como era antes, como poderia ser, que poderia ser incluído, então foi feita essa conversa.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

São várias, principalmente as áreas de infraestrutura sim, que são as mais demandadas.

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Esse é o grande ponto. Acho que a gente no OP, na metodologia que a gente implantou, como a gente tinha muito o que fazer no processo de reestruturação e de estruturação da metodologia, isso foi feito assim ao longo de todo o processo, a gente precisaria de mais um tempo para ter esse caráter um pouco mais pedagógico dentro do OP. A gente até teve, a gente fez algumas oficinas, algumas reuniões na verdade, elas eram mixadas com uma espécie de oficina, então o que a gente convocava para a reunião, mas no primeiro momento a gente fazia uma exposição de algum conteúdo, algum conceito que de repente seria interessante ser compartilhado, então assim, a gente fez muito isso no processo do OP, mas que ainda faltou fazer um pouco mais, por conta dessa concomitância entre você trabalhar metodologia com o carro andando, com o trem andando e ao mesmo tempo você prover oficina de capacitação. Então, de qualquer forma, acho que isso melhora muito o aspecto de controle social porque você tem agentes ali, atores sociais muito mais conscientes em relação ao processo, a como funciona a administração pública. Então, só o fato, por exemplo, de você ter a noção que o orçamento é uma peça autorizativa e não pressupõe, por exemplo, recurso financeiro disponibilizado, que é um mito, inclusive, que muitos da associação de moradores tinham até então, ou seja, para eles você anuncia um orçamento, o governo anuncia um orçamento naquele ano, ele já pressupõe que aquele já é dinheiro em caixa, que é basicamente aquilo que a prefeitura vai de fato receber em termos de receita. Eles não levam em consideração que, não levavam em consideração que, por exemplo, o orçamento depende de uma série de questões relacionadas a arrecadação, de receitas e tal, desenvolvimento econômico ali do município e entre outros fatores, transferências, enfim. Então, só o fato de explicar esse processo já é um grande passo na forma como os agentes, os atores, eles vão controlar o recurso, para entender realmente como funciona todo o processo. A vinculação do PPA, a LDO, enfim, como funciona o processo de licitação, licenças ambientais para obras, então assim, são questões técnicas que perpassam, que ficam muito dentro dos gestores públicos e que são pouco traduzidas para quem é de fora, da sociedade civil e aí quando você tem uma resposta técnica, às vezes, a sociedade civil fica quieta porque ela não tem conhecimento suficiente para argumentar em vista daquilo. Então o que a gente fez foi dar instrumentos para a população, para que ela no máximo possível pudesse junto ter um nível de discussão em termos de igualdade junto aí com outros participantes ali, daquela instituição ali democrática que era o OP. Então, isso é pautado em várias leituras, Lígia Luchmann fala isso, Luciano Fedozzi, que é um pessoal que vai falar dessa questão da pedagogia da participação, que é uma concepção já aí absorvida de uma visão mais habermasiana de esfera pública, em que você tem que garantir a igualdade ali de participação em termos da regra do jogo, enfim,

de quem está compondo aquela esfera pública, então assim, são pontos que a gente absorveu um pouco da literatura, um pouco daquilo que está sendo compartilhado e que esse processo pedagógico da participação é fundamental para conduzir este tipo de experiência, que foi a experiência de Volta Redonda.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

Então, a definição de critérios foi feito da seguinte maneira, a gente fez o IQVU na primeira versão, era o IQVU que ainda tinha problemas em relação a sua metodologia, a gente utilizou poucos dados para compor aquilo, dados sobretudo do IBGE, numa primeira metodologia que até você teve acesso e foi justamente para tentar assim, de forma mais apressada de ter algum tipo de critério de distribuição de recursos, a gente não queria só vincular só, por exemplo, critério populacional, a gente queria realmente vincular critérios mais socioeconômicos, no sentido de transferir, de alocar os recursos de maneira mais justa. A gente fez aí esse IQVU na primeira versão e depois, 2018, a gente fez uma segunda versão que foi um pouco mais elaborada. A primeira versão, inclusive, ela teve muitas críticas de algumas entidades, enfim, entidades não, de algumas lideranças, sobretudo porque ele não, realmente, não englobou critérios mais universais, assim, ampliados em relação à questão socioeconômica. Aí no segundo momento, a gente conseguiu dar maior transparência para essa metodologia desse indicador e aí a gente também ampliou o escopo aí de elementos em termos de critérios para a distribuição, então isso facilitou depois, a gente fez uma explanação disso em mais de duas reuniões, se não me engano, explicando o que que era o IQVU, a metodologia, enfim, os pontos ali importantes, porque que gente fez daquele jeito, enfim, os critérios adotados. A gente fez uma discussão, mas foi algo que partiu muito mais da gestão, em termos técnicos, do que da própria população, pelo fato de você não ter realmente membros dali da população que poderia desenvolver isso internamente dentro da gestão. Então a gestão teve uma participação, mas sempre com respaldo, sempre ali com acompanhamento dos representantes da sociedade civil, que fizeram aí audiência daquilo que foi apresentado dentro da metodologia. Uma proposta do IQVU seria em relação a definição dos pesos do IQVU ser feita de forma mais participativa, o que não foi feita nesse de 2018, mas a de 2020 a proposta era a de que a validação dos indicadores, assim como o processo de definição dos pesos fosse feito de maneira mais

ampliada junto a população, elencando ali os temas mais importantes dentro a ser tratado na cidade e aí, assim, a gente consegue definir os pesos. É uma metodologia que já é oriunda lá da Maria Narras, enfim, em relação ao IQVU, que a gente iria também adotar. Mas é como eu falei né, o trem andando, o carro andando, a gente tinha que trocar roda, pintar lataria, enfim, em arrumar o carro com ele em movimento, então assim, não foi fácil, eram vários elementos que a gente tinha que consertar. A gente tentou incrementar ao máximo possível para que a gente pudesse pelo menos deixar ali o início de um primeiro experimento daquilo que poderia ser um modelo mais eficaz, enfim, eficiente, efetivo de OP em Volta Redonda.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Acho que assim, a lógica acho que elas se mantem, embora você tenha bairros que recebe menos, bairros que recebem mais, acho que quando você transparece os critérios dos indicadores, você mostra os dados, você apresenta os resultados, com base, sobretudo, em evidências, que é o mais importante, você consegue conquistar, enfim, o entendimento pela maior parte das pessoas, o processo democrático vai funcionar dessa forma. É claro, que tem alguma ou outra pessoa que vai questionar em termos de justiça. A gente teve situações, por exemplo, em que um dos representantes disse, um dos critérios do IQVU era renda, aí um dos representantes falou em reunião, virou para a gente e falou em reunião de comissão: mas desde quando a renda, ela é critério para distribuição de recursos? A pessoa virou para a gente e ignorou totalmente essa questão de justiça em relação a alocação de recursos, sobretudo quando você está falando de renda, menos renda, maior renda, que é um dos critérios base da ONU, enfim, entre outros, UNESCO, entre outros órgãos internacionais, Banco Mundial, em relação à distribuição de recursos, mas assim que são as coisas que a gente ouve e que é normal assim, porque realmente, porque é necessário de fato um processo pedagógico e quando a gente traz o IQVU e apresenta o IQVU, mostra como ele funciona e mostra a sua importância, a gente traz realmente uma dimensão um pouco mais didática e pedagógica para se entender o processo de avaliação e monitoramento das políticas públicas, então isso faz relação direta aí com o processo de distribuição, eu acho que até motiva, porque você tem, vê um sentido em relação à distribuição de recursos e a justa alocação dos investimentos.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Essa parte da capacidade administrativa e financeira a gente sempre assim, trazia uma devolutiva para os representantes, uma coisa que a gente sempre fazia. Alguma vez ou outra acontecia algumas reuniões do OP e que tinha participação do vice-prefeito, do prefeito, então, eram raras estas reuniões, assim, eram encontros na verdade, encontros bem esporádicos. Acho que faltou realmente uma aproximação mais forte do poder executivo em relação ao OP, mas a gente sempre dava uma devolutiva daquilo que vinha, quando a gente teve uma crise financeira no ano de 2018, a gente né, explicou para o COP, em virtude dos precatórios judiciais, da dívida acumulada pela prefeitura, então tudo foi muito transparente. Em relação ao anúncio dos recursos, também foi feito junto aos representantes. A gente sempre funcionava como um interlocutor aí. Em relação a capacidade financeira e administrativa da prefeitura na execução das obras, tinha obra, por exemplo, que a gente não conseguia fazer porque às vezes era reforma inteira de uma escola, assim, praticamente derrubar a escola e fazer outra e a gente deixava claro, olha, é um recurso muito alto, enfim, a demanda aprovada, mas a demanda está em prioridade, o poder executivo está ciente disso, mas é uma obra que geralmente é feita com recursos oriundos do Governo Federal, dificilmente você vai fazer isso com recurso próprio, então você explicava essas situações, enfim, sempre a gente dava essas explicações, então assim, acho que esse era o maior trunfo, enfim, da metodologia que a gente apontou e foi realmente fortalecer essa aproximação, esse diálogo. O que em algumas outras instâncias não eram feitas, então o COP, eu posso dizer que representava ou talvez o principal esforço do poder executivo em dialogar com a população, ou seja, era um dos espaços que você tinha um canal direto. Eram reuniões quinzenais, mensais na verdade, a gente fez quinzenal, acho na primeira vez e depois foi mensal, em que você tinha uma força, enfim, um espaço, uma oportunidade para que os presidentes das associações de moradores, as lideranças, elas pudessem expor sua situação, expor suas angústias, expor suas mágoas, expor ali sua participação e eram um dos canais menos elitizados. A gente tinha sim, os espaços Conselhos, Conselho de Saúde, muito bem representado; Conselho de Assistência Social, só que eram políticas setoriais, eram Conselhos ali setoriais, agora o OP, a gente falava de tudo, desde saúde até infraestrutura, desde mobilidade até política de drogas, então assim, todos os assuntos eles atravessavam aquela esfera e era uma das esferas que tinha esse poder tempestivo em relação a situação das informações e as pessoas também viam esse espaço como uma forma também de se aproximar,

enfim, da gestão pública naquilo que estava sendo realizado, aquilo que estava realmente sendo feito. Então assim, o COP, ele teve também uma dimensão muito mais ampliada, no sentido que transcendeu aí mesmo os limites do que era o Orçamento Participativo em Volta Redonda. Ele também era o momento ali em que você tinha um processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas de forma mais qualitativa em relação ao que os gestores públicos ouviam e aos que os representantes da sociedade civil colocavam. Então, eu acho que esse ponto também.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do entrevistado V, masculino, 26 anos, Ensino Superior incompleto, Servidor Municipal.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

Participação virtual seria um modo de participação em que todos os atores envolvidos no tema teriam sua participação garantida da mesma forma que o presencial, com direito a voz e voto quando couber, além de se utilizar um meio digital mais acessível à maioria dos participantes, podendo ser consensuado esse meio. Acredito que o OPD foi facilmente acessado pelos que têm acesso à internet. Para aqueles que tiveram dificuldades, o poder público foi em seus bairros, em um local central e de referência do mesmo, com a estrutura necessária para acesso, além de realizar demais esclarecimentos sobre o OP, junto ao representante daquela localidade.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)? Foi uma experiência positiva, pois abriu-se oportunidade para diversos atores e atingiu-se uma maior quantidade de cidadãos para participarem do processo, o que qualifica ainda mais as escolhas das demandas das diversas localidades da cidade.

3) o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Sim, porque uma das maiores dificuldades dos cidadãos hoje está no deslocamento e no tempo para participarem das questões que envolvem as decisões do poder público. Com o OPD, os cidadãos puderam votar e entender o processo de qualquer lugar e em qualquer horário do dia, quebrando a barreira de acesso restrito a determinado local e horário.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Sou a favor de expandir toda e qualquer ação que envolva modernização e inserção digital das ações referentes ao Poder Público no Brasil, pois a informatização se faz cada dia mais necessária devido ao cotidiano cada dia mais corrido dos cidadãos.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Tem o potencial de atingir cada dia mais pessoas e a fomentar cada vez mais a participação dos jovens que estão descrentes sobre o Poder Público e as classes políticas. A limitação está na população com menos acesso à internet e nos idosos, fazendo-se necessário uma atuação mais próxima dos servidores junto a este público.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Melhorou muito, pois atingiu um maior número de cidadãos e, conseqüentemente, mais pessoas procuraram o Poder Público para esclarecimentos a fim de se envolverem no tema. Os representantes da sociedade civil adquiriram certos conhecimentos que os levaram a questionar e buscar diálogo junto ao legislativo para que não fossem realizadas emendas parlamentares na rubrica orçamentária do OP, o que demonstra um amadurecimento do controle social.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Com a metodologia do OP em 2017, incentivou-se a participação dos membros e as deliberações foram realizadas sempre de forma coletiva, plantando-se uma semente em todos os envolvidos quanto a sua capacidade de influenciar nas decisões do poder público, pois foi

adquirido um vasto conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, e, conseqüentemente, influenciando na cultura de todos os envolvidos quanto a participação nas decisões sobre os problemas da cidade.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Foi uma experiência positiva, pois teve representantes que cumpriram bem o seu papel de buscar e levar as informações para os seus representados, de modo que a própria sociedade estabelecia o fluxo de informações e demandas sem interferência e sem depender do poder público. O aspecto negativo se deu nos representantes que não repassavam as informações por vários motivos, como problemas pessoais de relacionamentos e disputas políticas territoriais com seus representados.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

A prefeitura também se adaptou, pois nunca se viu a sociedade civil cobrando diversos departamentos e setores da prefeitura sobre processos administrativos e etapas que envolvem as demandas do OP, ou seja, com conhecimento sobre os procedimentos administrativos internos e burocráticos. Com isso, percebia-se que a orientação era de atender todo questionamento, sendo concentrado nos representantes do poder público designados por seus secretários.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou processo?

Surgiu inspirado no OP de Belo Horizonte que tem uma histórica estruturação do tema. A população participou ativamente da reestruturação através das comissões formadas por representantes de associações de moradores, movimentos sociais e outros, e, além disso, realizando as adaptações à realidade local.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

Departamento de Transparência e Departamento de Participação Social da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Faz-se necessário manter as capacitações para que o controle social continue sendo exercido cada dia mais, pois a máquina pública e seus processos são complexos e são atualizados a cada dia. Além disso, faz-se necessário também manter o acesso aos atores e setores envolvidos. Somente com informações e conhecimento é possível o controle social.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

Os representantes discutiram e deliberaram a metodologia implementada, bem como suas adaptações. Foram formadas comissões com livre participação, e a partir delas, surgiram diversas ideias e sugestões levadas ao Comitê do OP. A definição de critérios foi desenvolvida através de estudos da SEPLAG junto às comissões e à diretoria do COP. Posteriormente, foi levada ao COP para avaliação, adaptações e posterior aprovação. Foi priorizada uma distribuição em que os bairros com menor Índice de Qualidade de Vida Urbana receberam maior recurso.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Entendo que foi utilizada uma lógica em que os setores mais vulneráveis receberam uma quantidade maior de recurso de acordo com sua concentração de população, o que leva a crer certo esforço pela busca de justiça na distribuição de recursos. Uma das dificuldades diante disso está quando uma localidade que recebeu pouco recurso e tem alta participação da população e de seu representante, em contraste com uma localidade que recebeu alto recurso e tem pouca participação da população e de seu representante. Esse é um desafio a ser pensado e equacionado.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Infelizmente foram períodos de dificuldades financeiras que ocasionaram em baixa conclusão de demandas, além da pandemia do novo coronavírus, um problema nacional que fez com que o orçamento de investimento de todo o Brasil fosse reduzido drasticamente. Foi incentivado assim a continuidade para conclusão dos processos em aberto.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do entrevistado (sexo, idade, escolaridade e vínculo institucional) Entrevistado VI, feminino, 26 anos, ensino superior completo, servidora municipal.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

A tecnologia tem sido incorporada em quase todos os setores da sociedade moderna. Agregar o uso desse recurso também ao funcionalismo público faz-se fundamental para acompanhar os progressos sociais obtidos além de potencializar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Entretanto, por ser um processo de grande abrangência, tende a ser gradual e com alguns percalços de aplicação, como o caso da exclusão digital por uma parcela significativa da população e/ou o acesso, muitas vezes precário, à internet e aparelhos eletrônicos. Esses obstáculos precisam ser entendidos, mapeados, considerados e superados. Contudo, não seria do dia para noite que essa superação viria, ainda mais com a escassez de recursos que encontramos no meio público, restando então propor alternativas de minimização desses obstáculos. Alternativas essas que devem ser elaboradas em conjunto com a população, assim como grande parte das decisões do poder público devem ser. Ouvir a população, intermediar o diálogo e abrir canais de comunicação estimula o interesse além de permitir compreender quais são as principais dificuldades de cada região. Além disso, é possível conscientizar a população para que pressione seus representantes por melhorias. O processo de implementação da participação digital precisa ser discutido para seu

aperfeiçoamento, já que fica cada vez mais inevitável não agregar tal recurso dado os rumos que a sociedade optou por seguir. Nessa edição do OP, a SEPLAG discutiu em assembleia no COP e abriu espaço para que os representantes dos bairros manifestassem interesse se precisariam de auxílio para organizar a votação em seus bairros e nós disponibilizávamos equipamentos e pessoal para ir até o local combinado na data combinada, por exemplo, o presidente do bairro X solicitou o apoio da SEPLAG, então foi combinado um dia e horário para a equipe da SEPLAG ir até o bairro, com notebooks, moldens de internet e material de apoio; o presidente da associação ficava de divulgar e encaminhar as pessoas até o local. Além disso, fizemos algumas reuniões de capacitação com o Comitê, lançamos materiais e tutoriais para votação e participamos de alguns eventos públicos como foi o caso do Encontro de Economia Solidária em que nossa equipe montou um stand e convidou a população a votar lá mesmo no local. A receptividade e participação foram muito positivas.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

Quando começamos a divulgação da votação digital, nos deparamos com aspectos interessantes. Um dos que posso destacar é o fato das pessoas entrarem na plataforma e perguntarem de onde tinham vindo aquelas solicitações. Ao respondermos que foram oriundas das assembleias de bairro foram muitas as reações de surpresa seguidas da interrogação “isso ainda existe?” demonstrando pouco conhecimento e, conseqüentemente, pouco engajamento sobre o assunto, porém muitos querendo saber quem são os representantes locais e quando e onde acontecem as assembleias. Então podemos observar que a votação digital alcançou pessoas que antes desconheciam o OP enquanto ferramenta de participação e foram obtidos maior número de votos do que nas edições anteriores, que possuíam outra metodologia mas com menor participação cidadã. O modelo híbrido é uma forma, ao meu ver, de nesse primeiro momento, abarcar tanto os frequentadores das assembleias, quanto os que não podem participar mas gostariam. É claro que precisamos considerar que as etapas são distintas: a participação digital só acontece depois da deliberação presencial, não podendo esta alterar o conteúdo daquela, mas é sim mais um canal de participação que vem sendo adotado em vários modelos de OPs no mundo.

3) O Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Sim. Porque é uma forma das pessoas tirarem um tempo pra exercerem mais esse direito enquanto cidadãos e cidadãos, além de elencarem quais as prioridades pra cidade e, mais especificamente, pra sua localidade, com um custo de participação menor, pois não se faz necessário um deslocamento nem despesas financeiras. Tivemos muitos casos quando auxiliávamos na votação de que as pessoas gostavam da ideia, e até mesmo as pessoas mais idosas, que tendem a ter mais dificuldade com o meio digital, achavam rápido quando auxiliávamos. Além de que, como disse acima, despertou interesse e curiosidade de grande parte dos que não conheciam a ferramenta. Acredito que se houvesse uma divulgação maior pela prefeitura, o resultado seria de maior significância ainda. Fica aí um ponto pras próximas edições, quem sabe.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

As ferramentas digitais estão indiscutivelmente sendo cada vez mais usadas. As reuniões online possibilitam um maior número de participantes, já que não demanda espaço físico. Num cenário futuro, seria uma boa forma de realizar essas reuniões, além de possibilitar mais participação, fortaleceria a transparência do poder municipal. Mas é claro que antes algumas questões precisam ser resolvidas, como o caso da exclusão digital e um trabalho de conscientização da população quanto aos seus direitos e deveres como cidadãos e cidadãs.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Como potenciais o aumento na participação popular e o fortalecimento de uma importante ferramenta de controle social, instigando a população a realmente se envolver com a “coisa” pública, e como resultado final, cidadãos responsáveis e conscientes e ideias democráticos cada vez mais consolidados. Como limitações, acho que ainda a baixa escolaridade da população, a exclusão digital, o baixo grau de confiança nas instituições e o pouco interesse das pessoas em participar das decisões públicas.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Essa interação é e sempre foi baixa. A nova metodologia do OP foi mais uma tentativa de fortalecer essa interação tão importante pro fortalecimento democrático. Todavia, mesmo com o novo modelo, observamos que apenas as pessoas que já interagiam com esses poderes públicos continuaram interagindo, a interação continuou baixa, embora a reestruturação tenha apontado novos caminhos e até capacitado seus integrantes em como acessar os órgãos públicos e potencializar, com informações reais em mãos, essa interação.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Vimos mudanças na forma de agir e no interesse dos membros do Comitê, mas a adesão de pessoas fora do Comitê foi baixa. Historicamente no nosso município, os representantes de bairros tendem a ser as mesmas pessoas durante longos períodos de tempo. Ao apresentarmos e conversarmos com eles sobre a nova metodologia, algumas dúvidas surgiram, alguns assuntos foram debatidos e algumas alterações foram feitas. O Comitê apresentou pouca resistência a mudança, estando disposto a testar a nova metodologia. Para o primeiro questionamento, eu considero que sim, pois a nova metodologia implica também em munir os cidadãos de informações e indicar o melhor modo de solicitá-las, no tempo pertinente. Mas para o segundo questionamento, considero infelizmente, que não. Mais por conta da logística feita pela prefeitura na divulgação do que propriamente da nova metodologia. A SEPLAG buscou sim mais meios de divulgar as ações feitas, usar como exemplo iniciativas que deram certo, mas encontrou resistência dentro de alguns órgãos da prefeitura. A divulgação e a adesão de determinados setores se faz fundamental em uma sociedade que tem pouco interesse em buscar informações no meio público. Fazer a informação chegar as pessoas é uma forma de despertar esse interesse, o que ao meu ver deixou bastante a desejar, nesse quesito.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Vimos que alguns realmente fizeram as discussões chegarem as suas bases. Aqui a questão é de representação e alguns representantes realmente chegaram a seus representados. Vimos bairros e UPs com grande engajamento e participação na votação, por exemplo. As iniciativas com maior número de votos, nós mostramos convidamos o representante para apresentar ao Comitê com a finalidade de inspirar e dar ideias, e foram bem recebidos pela assembleia. Vimos alguns representantes realmente trazendo pareceres de seus representados e informações de outros bairros que estavam sob sua tutela no Comitê. Porém houveram representantes com mais dificuldade de fazer essa comunicação com suas bases e interlocução com as localidades que eles também tutelavam no Comitê, em que as respostas demoravam mais a chegar, e em alguns casos a SEPLAG tendo que viabilizar essa comunicação para não prejudicar o andamento dos processos.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Como já havia dito, a parte composta pelos representantes da sociedade civil escutaram, tiraram dúvidas, pediram alguns ajustes e acataram as mudanças após algumas sessões de explanações e debates. Participaram bem das capacitações e das orientações, e tentaram fazer a sua parte, tendo até alguns casos de destaque. Já os representantes da administração municipal, participaram também dessas reuniões, mas tivemos muitos casos de substituição durante o governo, o que atrasava um pouco já que quem participou das capacitações e estava por dentro das discussões saía. Acredito que isso tenha comprometido a capilaridade da metodologia dentro da prefeitura.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou processo?

Quando assumi o cargo, a metodologia já havia sido definida pela SEPLAG, participei apenas do processo de repassar ao Comitê e as etapas posteriores. Pelo que sei, a metodologia foi desenvolvida pela equipe da secretaria na época, com o primeiro secretário de planejamento do governo, que é professor da UFF e tem bastante conhecimento sobre o assunto, usando como referências algumas iniciativas adotadas por outros municípios, como Porto Alegre e

Belo Horizonte. A população participou na etapa de implantação, onde recebeu as informações e solicitaram alguns ajustes que foram sim adotados.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

Não sei se qual etapa se refere. Foram utilizadas fontes de dentro da prefeitura e de fora, como IBGE, do Instituto de Segurança Pública do Estado para elaboração do IQVU. Mas para responder as demandas e os processos internos, foram de diversos órgãos, como a Secretaria de Educação no caso de demandas em escolas, Meio Ambiente para casos que precisavam de licenciamento ambiental ou para demandas que fossem de incumbência dessa secretaria, assim como Esporte e Lazer e algumas outras. Os setores que participavam na vasta maioria dos processos eram o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU) ditando se a demanda necessitaria ou não de projeto e nos casos afirmativos executando esse projeto e os setores que estão diretamente ligados a obras: Secretaria de Infraestrutura (SMI) e Fundo Comunitário de Volta Redonda (FURBAN) e Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

É claro que toda capacitação deve ser atualizada sempre que necessário, mas a capacitação dada aos membros do Comitê com certeza munuiu os representantes de informações para solicitar de forma mais qualificada as informações necessárias para o andamento dos processos administrativos, além de indicar os melhores meios de se fazer isso. Além disso, obtivemos também alguns contatos de servidores e servidoras públicos questionando qual seria a melhor maneira de dar o retorno a esses representantes, ou seja, algum impacto teve sim. Nesse meio tempo, eles identificaram diversos pontos de entrave que foram discutidos com as pessoas responsáveis nas assembleias do COP.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

Os representantes da sociedade civil legitimaram e validaram a metodologia. Lhes foi apresentada, debatida, ajustada e, por fim, adotada pelos diligentes. Na metodologia, o uso do

IQVU foi o fator utilizado para a divisão dos recursos. Após a apresentação, o mesmo foi acatado e entrou em vigor durante o governo. Em todos os momentos eles puderam tirar dúvidas, fazer apontamentos e expressarem seus pareceres, mas sempre respeitando a etapa presente, por exemplo, não dava pra questionar a etapa anterior depois de ter avançado, embora quando ela era a etapa presente, todos e todas podiam solicitar revisão, se não inviabilizavam os trabalhos e eles mesmos ficavam impacientes, tendo diversas vezes na assembleia manifestações como isso já foi discutido e encerrado” por parte deles mesmos com seus colegas que resolviam questionar alguma etapa já encerrada.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Qualquer metodologia é passível de questionamentos e melhorias. Ao definir claramente os critérios, as pessoas se sentem mais entendidas e confiantes em participar do processo, Ao entenderem que o critério era técnico e que visava uma distribuição mais igualitária, baseada nas condições da cidade naquele momento, as pessoas sentiram que tinham pessoas envolvidas seriamente buscando soluções pro que estava sendo debatido, e que a participação ali renderia frutos. Além do mais, já é amplamente divulgado que estudos técnicos e científicos estão aí para serem usadas e colocados em prática. Conforme foram vendo que a experiência no município de Belo Horizonte deu bom resultados, as pessoas se interessam e buscam saber mais. A questão mesmo, na minha opinião, foi a pouca divulgação dos trabalhos realizados.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Acredito que esse tenha sido um ponto falho do trabalho realizado. As partes entendedoras da parte orçamentária se apresentaram pouco, sendo essa uma temática muito específica, sendo a parte técnica detentora das informações mais detalhadas. Mas a equipe a frente do OP expôs o que realmente foi definido pelo prefeito, em assembleia, e debatida pelos membros. A realidade financeira do município era amplamente debatida e os representantes da sociedade civil puderam ver com seus próprios olhos conforme exerciam o controle social sobre os processos que estavam sob sua responsabilidade, já que entravam em contato presencial com o órgão

responsável pela demanda e, conseqüentemente, com a parcela do orçamento destinada pra tal demanda. Mas é um assunto que requeria mais profundidade, embora a equipe da SEPLAG responsável pelo OPVR repassou, de forma clara e transparente, as informações que obtinham e os entraves que também haviam encontrado.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Identificação do entrevistado (sexo, idade, escolaridade e vínculo institucional. Entrevistado VII, Arquiteta, Diretora de Projetos IPPU.

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

A participação digital é um modelo novo e como tudo o que é novo, precisa de tempo de maturação e aceitação. Penso que não há como não seguir por este caminho, nem voltar atrás. Com o tempo as pessoas se adaptarão, e o acesso será mais viável a todos.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

A qualidade pode ser prejudicada em função da facilidade pois o modelo híbrido é bastante abrangente, mas não há como negar que é o preço da democracia e da transparência. Muitas vezes um grupo específico se junta pra votar, deixando os outros com outros interesses perdendo na votação, então quanto mais abrangente for o processo, mais interesses são colocados e mais justa é a escolha.

3) O Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Sim, cada vez que a população interage com o setor público de maneira a perceber que está sendo ouvida e que pode optar pelo uso de seu próprio dinheiro investido em impostos, melhora todo o processo de gestão da cidade e agrada a população a quem deve servir. Isso estimula e cria um ciclo virtuoso em um processo construtivo saudável apesar de muitas diferenças.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento? Pode ser trabalhoso a princípio, enquanto o modelo é novo, mas é um processo difícil de voltar atrás.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Penso que o ajuste nos orçamentos para cada tipo de demanda ser o maior entrave. A comunicação entre o legislativo com suas emendas impositivas e o OPD muitas vezes conflitam ou geram repetições de pedidos com discrepâncias orçamentárias. É preciso o acompanhamento técnico para dirimir dúvidas de custos para cada demanda escolhida. Por muitas ocasiões o dinheiro programado para alguma obra ou era muito inferior ou muitíssimo superior a necessidade. Esse ajuste é muito importante para o bom funcionamento do OPD e para não gerar frustrações futuras da população, desestimulando gradativamente a participação.

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Não tinha muita referência de períodos anteriores, mas minha percepção é que aumentou a participação por pessoas que não faziam parte anteriormente do pequeno grupo de presidentes de associações, representantes de ONGs, etc. Tornou-se mais acessível o contato.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Certamente influenciou e proporcionou a população um melhor controle das ações públicas. Os gestores são forçados a se dedicarem e fazerem aquilo que a população necessita e não aquilo que o interessa politicamente, quando esse for o caso.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Os representantes foram fundamentais para que o processo funcionasse. Traziam as demandas, levavam a informação e participavam ativamente do processo.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

Foi bem recebida a partir do fato da facilitação da informação, o que não foi bem recebido foram as discrepâncias orçamentárias para cada produto que muitas vezes não se encaixavam na prática.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou do processo?

Segundo informações surgiu da secretaria de planejamento como uma das práticas necessárias para a implementação do plano estratégico de governo estabelecido na gestão.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

IPPU, setor de informação e pesquisa, prefeitura mais presente (projeto de governo para estreitar o relacionamento do poder público com a população e dar mais acesso a esta)

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Há uma grande possibilidade de existir o controle social uma vez que o estreitamento da relação do poder público com a população é mais estreita. Penso que dependerá do grau de instrução e cultura da comunidade e dos interesses políticos dos gestores.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

O envolvimento popular foi grande, pois havia uma demanda reprimida de ações de governo com a participação popular. A definição dos recursos é que penso ter sido muito deficiente, não apenas pelo volume, mas pela própria distribuição que não tinha muitos critérios para embasar.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Achei pouco efetiva. Deveria ter mais participação do setor técnico de projetos e orçamentos, principalmente em se tratando de obras civis que eram a grande maioria dos casos.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Não havia muitos detalhes de informação pelo setor competente, e os recursos eram frequentemente modificados e levados a outros projetos e obras que talvez interessassem mais ao gestor público como estratégia política.

Roteiro de entrevistas com membros do governo municipal.

Entrevistado VIII, Sexo: Feminino, idade: 51anos, Engenheira Civil /Pós Graduada, IPPU-VR (em 2020 estava na SMI)

Participação

1) Como você definiria a participação virtual? Como você destaca o processo de implementação da etapa digital (OPD) considerando as questões de dificuldades de acesso à internet e exclusão digital?

A participação virtual foi abrangente nas associações mais centrais, já nas da periferia foi mais limitada. A equipe do governo que propôs o OPD, se deparou com diversas dificuldades, não só do acesso à internet, mas também do uso das ferramentas, com isso foi disponibilizado em associações de moradores, escolas e em alguns outros locais, computadores para que as pessoas recebessem orientações e pudessem inserir e votar nas demandas, tentando dessa maneira diminuir essa discrepância na participação.

2) Como você destaca a qualidade da ampliação da participação e da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

Notadamente melhor, no que se diz respeito à estruturação das demandas. Víamos que algumas demandas eram muito simplórias, tipo: reparo no brinquedo de uma praça, implantação de uma caixa de captação de drenagem, tapar buraco na via pública, troca de lâmpada queimada... e com a participação da equipe de governo junto às associações as demandas ficaram mais elaboradas, mais coerentes, ou seja, a proposta era feita para o melhor atendimento a comunidade.

3) o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) é capaz de estimular as pessoas a participarem das demandas da cidade? Por quê?

Não acredito que o OP digital estimule mais do que o convencional. Estou convencida que quando o governo assume orçamento participativo e realmente o cumpre, fazendo acontecer as demandas aprovadas, isso sim faz com que as pessoas participem mais e divulguem mais.

4) Como você avalia uma proposta de reuniões online sobre a deliberação do orçamento?

Não sei se funcionaria. É muito difícil debater/ deliberar em reunião virtual, quando se trata de demanda para a melhoria da comunidade. Minha preferência é pelo OP presencial, acredito que os debates são mais esclarecedores.

5) O que você considera como principais potenciais do OPD-VR? E quanto às principais limitações do OPD-VR?

Potencial = transparência

Limitação = metodologia

Representação

6) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Na minha opinião, não houve interação. Em 2017 houve uma empolgação com a novidade do OP Digital, mas quando as demandas não foram concretizadas houve um descrédito do poder público.

7) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, as pessoas se sentem capazes de influenciar gestores públicos? Você acha que este processo foi capaz de influenciar em uma cultura de participação nos problemas e gestão da cidade?

Não. Em Volta Redonda a sociedade civil já era altamente participativa, iniciada em gestões passadas, por uma liberdade que o antigo gestor dava às associações e aos moradores. A diferença, em 2017, que a classe média alta, participou mais ativamente.

8) Como você viu o papel dos representantes dos setores em relação das questões discutidas e deliberadas no Comitê do Orçamento Participativo (COP) para com suas bases?

Participativos. Criaram grupos de whatsapp, faziam reuniões e se interessavam e defendiam as demandas do setor que representavam.

9) As mudanças propostas relacionadas à reestruturação do OPVR, como os grupos envolvidos no OPDVR políticas receberam estas mudanças? Como o corpo interno municipal recebeu esta proposta e trabalhou a partir dela?

O OP foi gerenciado pela SEPLAG e as demais secretarias e órgãos da administração apoiavam mas não participavam diretamente.

Controle Social e Transparência

10) De onde surgiram as principais iniciativas da reestruturação do OPVR em 2017? A população participou processo?

Foi com a equipe da SEPLAG e eu não estava envolvida nessa etapa.

11) Quais setores proveem as fontes de informações do OPVR?

Primeiramente nas associações de moradores e em seguida na SEPLAG, SMI, SMAC, SMEL, FURBAN, SAAE, não necessariamente nessa ordem.

12) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?.

Não. Para existir um controle social as pessoas precisariam estar mais envolvidas e querendo realmente participar e saber das ações públicas.

Distribuição de Recursos

13) A partir da nova gestão da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, no ano de 2017, como foi o envolvimento popular nas ações de reestruturação da metodologia do OPVR, como também a definição de critérios de distribuição dos recursos para os bairros da cidade?

Eu não participei diretamente das etapas, mais me lembro dos comentários, nos quais diziam que a metodologia não foi plenamente divulgada, ou melhor, entendida pelas associações e com isso, quando as demandas foram aprovadas gerou um descontentamento muito grande dos representantes das associações.

14) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU) como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Não vejo isso como motivação. A motivação que vejo, passa pelo resultado final do OP, o que não foi alcançado nesses últimos anos e com isso, não acredito muito na no apoio que as associações darão a qualquer outro implemento do OP.

15) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Eu não me lembro desse debate, não sei nem se houve. O que eu sei...foi que me passaram que havia um valor que o Prefeito liberou para o OP e para as emendas impositivas e que as obras deveriam estar dentro desse valor.

Roteiro de entrevistas com membros da sociedade civil.

Entrevistado IX, masculino, 47 anos, superior completo, Administrador de empresas, setor 06.

Participação

1) O que motiva as pessoas a participarem do Orçamento Participativo de Volta Redonda (OPVR)?

Resposta: Esse mecanismo existe desde o governo ex prefeito Baltazar. Foi uma forma de interagir com associações de moradores para indicar as prioridades de suas necessidades obras. Com isso, a comunidade através das assembleias organizadas pelas associações de moradores, se sintam parte de alguma forma, nas obras priorizadas pela comunidade, e de quebra, facilita o poder publico direcionar os recursos para aquele fim.

2) Como você percebe o Orçamento Participativo de Volta Redonda em relação a espaço de participação, discussão, deliberação e tomada de decisão, igualdade, liberdade, exposição de sua opinião e ser ouvido? Como foi sua experiência no OPVR no período de 2017 a 2020?

R: Toda a etapa antes de 2017, era diretamente com o executivo, se reunia com os presidentes das associações e ali mesmo já definia o que era possível ou não. Porém, quem era “amigo do rei”, tinha mais vantagens de sua obra fosse contemplada. Não tinha critérios ou uma carta de referência pra lidar com as coisas. A proposta em 2017 era transformar uma coisa sem critérios, pôr no papel, passo a passo e seguir as normas, e transformar num conselho, assim poderíamos conseguir verbas extras através do conselho. Não dependendo apenas das verbas municipais.

3) Como você vê a participação virtual? Como você viu a etapa digital (OPD) considerando as questões de equipamentos necessários para acessar o ambiente digital, dependência tecnológica e complexidade social?

R: Tudo era novidade, posso falar pelas associações de moradores, pois tem locais que eram difíceis acessar a internet nas periferias da cidade. Às vezes o local não permitia acesso por falta de estrutura dos sinais não chegavam. Mas a ideia em si era boa, pois não ficava apenas nas assembleias que por sua vez, muitos não participam e nem sabem do que se trata Orçamento Participativo de sua cidade e como é feita para elencar as obras de prioridade em seu bairro.

4) De que forma você viu a ampliação da participação e a qualidade da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

R: A forma híbrida divulga em si a própria ferramenta e populariza o Orçamento Participativo, e com a internet, se populariza com muito mais rapidez. E desperta a curiosidade dos moradores a finalidade e a importância que ela tem. De forma direta ela propicia as obras que o morador tem como prioritária e não deixando apenas associações tendo apenas a única voz.

5) A partir da reestruturação do OPVR em 2017, o que você buscava como objetivo no OPVR e o que de fato você viu materializar-se?

R: A ideia a princípio era colocar as ações no papel, pois o que ocorria em outras gestões, era tudo muito obscuro, não tinha começo, meio e fim. Era aleatória. E desta vez, de forma ampla e virtual além das assembleias presenciais concretizar a finalidade transformar conselho e trazer recursos próprios a fundos perdidos. Acabou a gestão e infelizmente, muitos dos membros não

pertence mais no comitê do orçamento participativo (C.O.P). Por falta de verbas durante 4 anos, não pudemos colocar em pratica o que estava se concretizando. Foi enviada a câmara dos vereadores e somente nesse ano ele voltou com ressalvas, porém, precisa passar pelo atual governo se vai ou não sancionar o projeto de lei.

6) Você percebe o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) como algo que estimule as pessoas a participar das demandas da cidade?

R: Essa forma hibrida ela ampliou e popularizou a ferramenta, de alguma forma obteve muito mais participações além, apenas presenciais. Que se faz necessária.

7) Como você avalia uma proposta de ter reuniões online sobre a deliberação do orçamento? Qual das fases (presencial ou digital) do OPVR você é mais propenso a participar? Por quê?

R: cada reunião é importante, pois são ali que as decisões são tomadas em conjunto. E as reuniões online é a forma mais transparente que cada membro do setor defende o seu ponto de vista em vários segmentos da sociedade. Diferentes pontos diferentes que entrem num consenso comum que não sobre saia e não prejudique outro segmento. Pois nessa reunião você tem uma visão ampla de cada segmento. A forma hibrida é a mais eficaz, pois consegue atingir nos dois segmentos de geração não muito adeptos a tecnologia, ou seja, preferem fazer as coisas a modo antiga (presencial) e atinge também a geração mais tecnólogos, geração x.

8) O que considera como principal potencial do OPD-VR? E quanto a principal limitação do OPD-VR?

R: Se transformar em conselho e tendo possíveis recursos próprios para ajudar nas obras. A limitação é não seguir o que está escrito no projeto de lei, pois sem os passos não se consegue.

9) O OPD-VR é positivo para que a prefeitura consiga alcançar as demandas da cidade? De que forma foi construída a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente serem votadas online?

R: As obras na forma antiga muitas pessoas ficaram de fora sendo apenas em assembleias, mas quando se abriu também online, se ampliou bastante nas votações e não ficando apenas as associações decidindo por si só as obras que deveriam também os moradores se pronunciar.

10) Após a implantação do OPD-VR, como pode perceber uma maior diversidade de participantes no OPVR?

R: Na sua construção do novo modelo, antes eram apenas associações de moradores tinham vozes que participavam desta construção deixando assim demais conselhos de fora.

Representação

11) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

R: Infelizmente ou felizmente a comunicação com gestão era ótima, porém, poucas ações. Pois com uma dívida de mais de 1 bilhão e 700 milhões de reais, tudo ficou complicado de se realizar qualquer coisa. Pois 4 anos nenhuma obra foi ou quase nenhuma foram contempladas.

12) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, foram construídas possibilidades de transferência de poder nesta ferramenta para os cidadãos? Como você percebeu os atores envolvidos neste processo em relação a perda do poder político e as mudanças na cultura política da sociedade?

R: A partir do momento que as associações são as vozes de suas comunidades, moradores jamais deixaram de ser ouvidas. O novo modelo fez sim e ajudou a popularizar a ferramenta. Com isso despertou as curiosidades dos demais moradores.

13) Ao participar na elaboração do Orçamento Público, a comunidade passa a ter um protagonismo ativo, como você percebe as Emendas Impositivas dos vereadores neste processo?

R: Infelizmente, com a dívida impagável pela prefeitura, as emendas sem verbas não funcionaram, pois muitos ficaram sem obras por falta de verbas.

Controle Social e Transparência

14) Na sua opinião, a linguagem utilizada, as informações públicas e os conteúdos informados em todo o processo do OPVR (site do OPVR, nas reuniões do COP, nas assembleias nos bairros) cumpriram os princípios da clareza, publicidade e transparência? O que as pessoas tiveram dificuldade de entender em relação a tudo que foi publicado?

R: Tudo que é novo, gera desconforto e entendimento da finalidade e sua importância. Porém, foi relevante essa ferramenta remodelada com tempo, os conselhos e os demais membros estavam entendendo a dinâmica. Infelizmente, por falta de verbas não partimos para a prática.

15) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

R: Qualquer tipo de capacitação é de extrema relevância antes de começar os trabalhos e assim você “nivela” o grupo ou pelo menos chega próximo ao entendimento. Mas se faz necessário essa capacitação seja qual grupo for.

Distribuição de Recursos

16) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), que utiliza a lógica de inversão de prioridades, como foi o envolvimento da população na construção deste índice? Como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

R: Qualquer trabalho que exige envolvimento coletivo, é de extrema importância que se faça isso, pois eles entendem que também de alguma forma façam parte dessa construção. Os índices são de suma relevância, pois assim você consegue mapear as deficiências de cada canto da cidade como estruturas, espaços físicos, hospitais, creches, postos de saúde, escolas etc. Assim se consegue distribuir melhor aonde deve ser o investimento da prefeitura.

17) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

R: Foram claras, durante a construção percebíamos que as obras elencadas não iriam sair devido ao enorme rombo deixado pela gestão anterior. Sem verbas, não há obras.

Roteiro de entrevistas com membros da sociedade civil.

Identificação do entrevistado (sexo, idade, escolaridade, profissão e setor que representa). Entrevistado X, masculino, 21 anos, discente em curso superior de Administração Pública – UFF/VR, estudante e ativista de Movimento Social, Movimento do Fórum Juventude Sul Fluminense em Ação.

Participação

1) O que motiva as pessoas a participarem do Orçamento Participativo de Volta Redonda (OPVR)?

Eu posso falar por mim, o que me motivou a participar do Orçamento Participativo foi a ideia de construir. Eu sempre fui ligado há muito tempo na construção de espaços, na construção de políticas públicas. Sou ex-conselheiro do direito e adolescente do município de Volta Redonda e também conselheiro da juventude, então sempre fui ligado a necessidade de participar dos espaços de construção de políticas públicas. Quando se trata do Orçamento Participativo foi uma, queira eu, que seja para mim uma oportunidade de tratar de algo tão delicado, mas que importa para a qualidade das políticas públicas prestadas. Para mim, pelo menos, o motivo foi nessa ideia de que se eu quero um serviço de qualidade, o orçamento, por mais que seja complexo, chato e um pouco distante da sociedade civil, ainda sim, tem que ser discutido com transparência, visando a melhor qualidade prestada do serviço, então para mim, o motivo principal foi esse, foi na ideia de buscar mesmo, interagir nesse novo espaço de protagonismo, participação e principalmente para que a gente pudesse ver obras públicas e algumas outras demandas que nós tínhamos, de construir espaços de aprendizagem no município, intersetorial, diretamente. Então, a ideia para mim era que nós poderíamos ver na prática essas obras acontecendo, para ver se quebra esse paradigma, desse sofismo, essa questão de que toda obra pública ela é parada, toda obra pública ela não anda ou então, ela só tem a placa. Então a ideia de você participar, tratar do orçamento, ainda fiscalizar e acompanhar as obras diretamente como cidadão, isso é um grande incentivador para ver se na prática o cidadão consegue fazer pressionando o poder público diretamente, ver que as obras avancem, as demandas do cidadão avançassem, para mim esse era o principal motivo e creio que para a maioria das associações também, ver as demandas deles sendo mais agilizadas, porque até poderiam mandar para as associações, eu no caso representava movimento social, não representava uma associação ali, não representava teoricamente um setor, nem tinha setor, então eu tinha uma visão mais macro da cidade, mas as associações, elas constantemente tinham demandas pertinentes a gestão pública, que pouca das vezes viam as suas implementações, então elas recorreram a este espaço quando ele foi aberto, para ver se era mais uma alternativa de ver essas demandas sendo concretizadas nos seus bairros, enfim, então, eu acho que esse era um dos principais motivos, pelo menos das associações, dos setores tivessem de participar, de ver mesmo as suas

demandas, ali numa visão mais individual, cada um ver as suas demandas sendo efetivadas e assim levar obras para os seus bairros, que era a principal questão ali.

2) Como você percebe o Orçamento Participativo de Volta Redonda em relação a espaço de participação, discussão, deliberação e tomada de decisão, igualdade, liberdade, exposição de sua opinião e ser ouvido? Como foi sua experiência no OPVR no período de 2017 a 2020?

Foi um avanço para mim. Embora aquela experiência ali já tenha sido comum para mim, de outros Conselhos, de outras experiências, de outros espaços de discussão, conferências e tal. Foi uma experiência muito interessante de você ver um corpo técnico trabalhando alinhado a democracia participativa, vamos dizer assim, então para mim, aquele espaço, ver aquela visão agora de participação social, mas agora alinhado a uma gestão que estava empenhada para que ocorresse mesmo a deliberação, discussão, participação, enfim, o processo de tomada de decisão, isso foi crucial, principalmente para que toda essa estrutura do Orçamento Participativo de Volta Redonda, pelo menos no período de 2017 a 2020, avançasse muito e avançasse continuamente, constantemente, sempre com a participação da sociedade, não houve um esvaziamento do espaço em momento algum. Porque geralmente os espaços de participação social começam cheios e depois vão se esvaziando, mas graças a essa mobilização técnica a favor da participação social, isso fez com que acelerasse e mantivesse um espaço ativo constante e em constante mudança. Tanto por aquela questão da sociedade civil, as associações querendo ver suas demandas sendo respondidas, como também, indiretamente você está ali atendendo uma visão da democracia participativa, então você está resolvendo dois problemas de uma vez só, ampliando a gestão social para a administração pública, para a coisa pública, trazendo o público para aquilo que é público. Então para mim, aprendi muito, momento de muito aprendizado, principalmente sobre o orçamento e também foi mais um ambiente onde eu pude exercer o direito à cidadania e, bem como, ali ser ouvido, a expressar minha opinião, assim como todos ali, fazendo suas críticas com liberdade, fazendo as suas críticas sem censura, levando suas ponderações e exposições de opiniões diversas e ali criando um ambiente de discussão das mais diversas visões e opiniões, principalmente de ideias e soluções para conseguir construir uma alternativa melhor. Então, eu sempre falava que o Orçamento Participativo é a busca de construir uma cidade mais justa e a forma de construir uma cidade mais inclusiva. Justa é por meio da participação social, não tem outro caminho, porque se você quer que ela seja justa, você tem que incluir aqueles que são excluídos ou então que estão à margem da sociedade para serem ouvidos. É claro que isso não é totalmente pleno, muito ainda

ficou de fora, muitas associações não tinham estrutura, a associação não era eleita, a maioria dos bairros, alguns bairros não tinham associações estruturadas, não tinha mobilização no bairro para construir uma associação, então ficaram de fora, muitas delas. Então, óbvio que muitos ainda ficaram excluídos, uma boa parcela da sociedade volta-redondense foi excluída, mas isso foi no início, pelo menos o reinício, que já ocorreu antes do Orçamento Participativo, só que ele se dava muito só com as associações, com os presidentes das associações, na gestão anterior, antes de 2017 e nunca era, era pouco divulgado, era pouco difundido, então, creio que a partir de 2017 você tem uma nova visão, um novo modelo de incluir, ampliar o espaço de participação e isso foi muito crucial para avançar na questão de gestão social no município de Volta Redonda.

3) Como você vê a participação virtual? Como você viu a etapa digital (OPD) considerando as questões de equipamentos necessários para acessar o ambiente digital, dependência tecnológica e complexidade social?

A questão digital, a participação digital, virtual. Ela é muito avançada, ela trouxe, acho que foi um diferencial para Volta Redonda e foi um marco, vamos dizer assim. Por mais que não tenha sido muito intenso por causa de muitas críticas das associações, ainda assim, a participação virtual, ela ajuda muito nesta questão de dar acesso aqueles que não podiam protagonizar a participação daqueles que não tinham condições de vir e para mim ela certamente é um avanço e se nós estamos rumando ao século XXI mais modernizado, mais acesso à tecnologia, acesso à internet. O Governo e a gestões públicas não podem fugir de que precisam modernizar para ouvir o cidadão, a democracia precisa ser digitalizada e o Orçamento Participativo tentou cumprir isso por meio de: primeiro oportunizando para receber demandas na primeira vez, porque era feito anualmente, o ciclo de receber demandas no primeiro momento podia se receber por tanto de forma pelas assembleias dos bairros, como pelo digital, que eu participei e gostei muito, porque muitos não tem condições de ir a uma assembleia. Às vezes o seu bairro mesmo, como eu disse, não tinha uma associação formada, então ele se esperasse do seu bairro ter alguma audiência para poder levantar demandas, não iria ocorrer, então nisso a etapa digital é muito eficiente na questão de receber demandas daqueles que, às vezes, parte da sociedade que poderia não ser ouvida. Então isso é muito importante, uma ferramenta que não pode ser excluída e no segundo momento quando ele foi tratado, num segundo ano, de receber propostas, o OP Digital devido às críticas da condição de você ter movimentos sociais, vamos dizer assim, muito engajados, mobilizados ativamente, faziam com que as suas propostas acabavam

prevalecendo para determinados bairros mais do que as demandas dos próprios moradores, isso foi uma crítica muito grande das associações, dos setores, que viram que as propostas mais votadas no modelo digital não eram aquelas que o bairro propôs, isso fez com que os setores criticassem muito, porque acabava que o seria eleito na lista de prioridades para o bairro, para o setor, seria aquela mais votadas, então, se o bairro, a associação não conseguiu mobilizar moradores para votar mais do que o movimento social que fez uma proposta, acabava perdendo, acabava que sua proposta ficava de lado e o setor ia ser contemplado com a proposta do movimento, que não a do que do bairro. Acabou fazendo com que o OP Digital, a etapa Digital, ele focasse em outra ideia de só não receber propostas, mas somente votar nelas. Então, se você quisesse propor algo, você teria que participar de um espaço da associação, enfim, ali numa audiência do setor, mas isso pode ocorrer o risco de você excluir aquilo que aconteceu no anterior, que era se o seu bairro não tem associação, não tem mobilização ou então, se você não tem alguém que engaje, que mobilize para fazer isso, acaba que um bairro inteiro acaba ficando sem proposta e não é incluído e isso não é justo, isso não é democrático, que poderia ser a forma digital de suprir. Então, existem também as questões de complexidades de tecnologia, a maior parte das associações, principalmente áreas periféricas, tem menos acesso à tecnologia, tem menos acesso à internet, vai ter a dificuldade de fazer a mobilização para participar do meio digital, então são várias as questões que ainda são dificultantes, que atrapalham o avanço desse modelo digital, mas que não se pode fugir, nem se pode, na minha visão, não se pode de maneira nenhuma por fim a ele, não, tem que ser trabalhado para que ele consiga avançar da melhor forma, mais adequadas, mais justa, para que ele respeite a opinião, principalmente, dos setores, quando se trata das propostas setoriais.

4) De que forma você viu a ampliação da participação e a qualidade da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

De fato, eu vejo a ampliação da participação muito boa, tanto o modelo híbrido de assembleias presenciais nos bairros, como votação na internet, foi um mecanismo na segunda rodada de propostas, no segundo ano de 2018, 2018 não, 2019, se não me engano, na segunda rodada de propostas e que protagonizou essa ideia de fazer as propostas na presencial e a sociedade no geral, a população do bairro votava, elegia quais seriam suas prioridades no modelo, como se fossem um modelo de carrinho de compras. A pessoa escolhia as propostas que estavam ali, já estavam elencadas, precificadas e tal e cabia agora o morador escolher para ele, para seu bairro,

qual que era a prioridade, então foi nesse modelo de votação online, que claro, eu acho até, ainda protege, a questão digital no sentido de as pessoas podem não ter participado de forma presencial nas assembleias, pela dificuldade de acesso, pela dificuldade de condição de horário, enfim, de possibilidade. E mais poderia de forma digital, elencar na visão dela, qual seria a prioridade para o seu bairro, então de toda forma, o modelo híbrido não pode ser descartado para um único tipo, não dá certo, não é viável, talvez agora no período pandêmico, talvez o modelo digital que estava sendo esvaziado um pouco, por causa das críticas que os setores estavam fazendo, volte, se o Comitê voltar a funcionar, desde então, ele parou. Então, creio que não pode ser esquecido, creio com a questão pandêmica, exige-se mais que trabalhe melhor esse acesso a oportunização do sistema digital e, claro, encontrar a forma de proteger a opinião, o interesse do setor, sem interferência de outros, mas é claro, não pode ser excluído de maneira nenhuma e acho que só tenha a ganhar quando você amplia e melhora esse modelo.

5) A partir da reestruturação do OPVR em 2017, o que você buscava como objetivo no OPVR e o que de fato você viu materializar-se?

O objetivo ali era ver, pelo menos o Movimento Social, a gente tinha uma demanda de construir primeiro uma política pública permanente, seria financiado pelo Orçamento Participativo, a gente ainda estava estudando se isso era viável, porque o orçamento, ele só limitava a obra, mas a gente tinha uma visão a longo prazo, que ele tinha que se estender para financiar políticas públicas permanentes. A gente estava descobrindo de forma mais, vê se isso era viável. Na segunda opção, a segunda e outra questão que eu estava levando como Movimento Social, minha proposta enquanto Movimento Social, já que eu não era setor, já que eu não estava defendendo interesse de setor, mas interesse da visão do Movimento Social para a cidade, vamos dizer assim, assim como os outros movimentos sociais também fizeram. Na questão da juventude, a gente bateu muito na tecla de acesso à oportunidade de estudo, então, a nossa visão era construir com recurso, levar outras instalações de acesso à estudo e aprendizado, porque em Volta Redonda, só tem uma biblioteca municipal no centro da cidade, a ideia era levar outros espaços de estudos, aprendizagem e convivência, principalmente para o estudante, para outras regiões da cidade, que não só o centro, principalmente para a periferia, então esse era nosso objetivo, pelo menos minha proposta como movimento social, a partir do OP de 2017. Isso tentamos trabalhar, mas é claro, que eu não vi isso materializar, assim como setores também que levavam propostas para os seus bairros não viram materializar grande parte das obras. Elas foram aprovadas e tal, foram enviadas para serem colocadas no orçamento, mas ninguém viu a

maioria das propostas sendo efetivadas, se não me engano, tinha até uma planilha mostrando todas as propostas no site do OP, alguma coisa assim e para ver o andamento delas, pelo menos a gente tinha né. Na época, a gente visualizava, a gente fazia um controle, um acompanhamento a diretoria de quais propostas estavam em andamento, em análise técnica ou enfim, se já começaram a obra e a maioria, grande maioria esmagadora não tinham sido aprovadas depois de dois anos de aprovação da primeira rodada de propostas. Então isso, claro, vai trazer enfraquecimento do orçamento, porque as pessoas participam, gastam tempo, energia, recursos, mas não veem materializando aquilo que ela tanto demanda e ela também passa pela pressão de seus bairros, os moradores que participaram das assembleias e tal e associação teve que fazer movimentação, mas não viu aquilo se concretizar e cobra seu presidente da associação, cobra sua associação e a associação acaba cobrando o governo, mas ele não acabava vendo mudança, não via as obras nem sendo iniciadas, então isso acaba gerando uma desconfiança, um desinteresse, uma desilusão né, de não ver essas coisas acontecendo.

6) Você percebe o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) como algo que estimule as pessoas a participar das demandas da cidade?

Sim, totalmente. Estimula as pessoas a participarem das demandas da cidade, até porque muitas não têm condições de participar presencialmente. As pessoas não têm condições, não têm tempo, não de forma de chegar, porque às vezes é lá no centro da cidade, não tem como parar lá no centro da cidade naquele horário, então, está ocupada, enfim, está fazendo outras coisas. Então, o modelo digital é de suma importância para que você amplie os espaços de participação e que mais demandas sejam ouvidas, mais demandas sejam recebidas, do que só aquelas que poderiam ser feitas só no espaço fechado, a portas fechadas pela diretoria da associação ali, ela não faz assembleia e propõe suas demandas, elabora suas demandas entre si ali e despacha falando que aquilo ali são as demandas do bairro, sendo que não é, é a demanda da visão da diretoria e não dos moradores como um todo. Então o modelo digital, ele é uma ferramenta muito importante para ampliar e estimular as pessoas que muitas das vezes não têm condições de participar, seja no seu próprio bairro mesmo, porque o bairro é grande e a assembleia da associação acontece numa ponta e ele mora na outra. E como também das conferências, das audiências que vão ter para o Orçamento Participativo, mas que não tem como participar. O modelo digital, ele é essencial para que você estimule a participação e também protagonize que todos possam participar de forma justa.

7) Como você avalia uma proposta de ter reuniões online sobre a deliberação do orçamento? Qual das fases (presencial ou digital) do OPVR você é mais propenso a participar? Por quê?

Bem, sobre a questão de deliberação online sobre o orçamento, isso valeria mais para o modelo pandêmico, que na minha visão, Conselho não pode parar, conselho de participação social e, principalmente, que tem responsabilidade de controle social não pode parar. Então, assim como o Conselho, como da Criança e do Adolescente, que depende da sua atividade para que políticas públicas continuem funcionando, esse também não poderia, pelo menos não deveria. E pelo que sei até então, desde o período pandêmico não tenho ouvido reuniões online sobre deliberar sobre o Orçamento Participativo, pelo menos não no Comitê. Ele parou desde 2020, desde que começou a pandemia, isso é muito triste e não tem motivo, não tem justificativa para que não ocorra. Isso tem que ocorrer sim, tem que protagonizar isso, talvez fazer uma nova eleição para o Comitê e tocar para frente, porque algo que começou muito avançado de participação, controle social, deliberação com a sociedade, gestão social, não deveria ter paralisado. Só porque tem que a reunião só pode ocorrer agora de forma online, isso não existe, mas infelizmente é o que tem ocorrido. Agora, qual a mais propenso a participar? Claro que é a presencial, óbvio que a maioria preferiria participar de forma presencial, participar das discussões presenciais do OP é muito mais produtiva, vamos dizer assim, ouvir a opinião dos outros ali, até porque o OP, pelo menos audiências, as assembleias do Comitê, já eram gravadas e publicadas no Facebook da Secretaria de Planejamento, mas você tem toda a dificuldade de ouvir a pessoa, ouvir todo mundo direito, então não é, para falar também é muito difícil, então, presencial é mais fácil, pois você está ali, com todo mundo te ouvindo ao mesmo tempo, é muito mais prático o presencial. No sentido, quando se trata de espaço de discussão, o presencial, inevitavelmente, pois mais que ele peque na questão de condições, de dificuldades, de falta de facilidade de acesso, ainda assim, ela ganha no sentido de que é muito, gera-se um ambiente mais fácil, confortável e propício para a participação de todos do que o digital, a participação no sentido de discursar, de opinar, mas ainda, sim, dadas as questões de pandemia, isso não pode ser impedimento para que o Comitê não parasse, ele tinha que dar continuidade sim, na minha visão né, mesmo que de forma online.

8) O que considera como principal potencial do OPD-VR? E quanto a principal limitação do OPD-VR?

O principal potencial para mim no OP Digital é essa questão de ampliar a participação, principalmente dos setores, dos bairros que não tem mobilizações das associações, então isso seria uma forma de não excluir aquele bairro, porque os moradores do bairro, eles mesmos poderiam organizar, entrar no site e fazer suas propostas, cadastrar direitinho. A limitação que ocorreu no primeiro foi é que eles não conseguiram filtrar direito os cidadãos e tinham pessoas que não moravam naquele bairro, mas votava em propostas, porque você podia escolher em qual bairro você podia votar, é claro que depois de votar para aquele bairro, você não podia votar em outro, mas as pessoas deram um jeito, porque os meios de cadastro e controle eram muito fracos e aí os movimentos sociais que tinham maior força de mobilização, conseguiam votar nas propostas de outros bairros que não os deles e, assim, conseguiam fazer as propostas deles avançarem acima da opinião dos bairros, então isso foi uma grande crítica das associações. Embora, a maioria das associações também não tivesse dado ouvido aos moradores por si só, a maioria ou fez reuniões a portas fechadas e que decidiu ali, essas eram as propostas do bairro, foi o que aconteceu no meu bairro por exemplo. As minhas propostas eu enviei pelo modelo digital e o próprio bairro mandou as dele. Então, sendo que eles não chegaram a fazer uma assembleia efetiva no meu bairro para discutir as propostas para o bairro, para enviar para o OP, então o modelo digital foi uma forma, de havendo uma forma de associação, mesmo quando ela ainda fizesse as questões a portas fechadas, ainda assim, haveria a possibilidade de o morador daquele bairro manifestar sua opinião direta. Então, isso é importantíssimo, é potencial de permitir o avançar, mas infelizmente não tendo esse controle de quem é por bairro, você acaba sendo um grande limitante porque pode gerar disfunções né.

9) O OPD-VR é positivo para que a prefeitura consiga alcançar as demandas da cidade? De que forma foi construída a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente serem votadas online?

Sim, totalmente positivo, porque a prefeitura não está em todo lugar ao mesmo tempo, sempre ouvi isso como administrador público, a gestão pública não está em todo lugar, em qualquer lugar a todo tempo para conseguir observar as demandas que a cidade precisa. É por isso que nós temos os legisladores também, em parte, é por isso que nós temos representantes para que recebessem essas demandas locais para que conseguissem a gestão focalizassem os recursos para conseguir atender as demandas e para isso ele precisa saber ouvir as demandas e esse é mais um modelo para que a prefeitura consiga entender a realidade do seu município, para a gestão conseguir entender como está de fato as questões da cidade e como atender, ele precisa,

sim, criar mecanismos de assuntos para ouvir na parte do orçamento, na questão de obras. O OP foi crucial para avançar nessa parte, de entender quais são as demandas que a gestão precisa focalizar na questão de obras. Bem, a forma que foi construída a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente para serem votadas online, elas foram decididas por metodologia, pela aprovação do próprio Comitê, que foi a segunda etapa, que foi a segunda rodada de propostas, acho que foi em 2019, não, ocorreu, eu não lembro agora, eu sempre me confundo, porque a gente propõe para o ano seguinte, sempre um negócio assim, eu sempre me confundo. A gente faz todo aquele processo metodológico, mas para o próximo ano, você fica meio confuso. Eu sei que na segunda rodada de propostas, de construção de participação, de elencação das propostas, precificação, votação e tal para entrar no orçamento. O que acontece é que na segunda proposta veio com aquela ideia de que o OP Digital seria só para votação daquelas propostas que foram decididas de forma online, de forma presencial. Eu particularmente fui contra, porque não achava justo que propostas poderiam ser só de forma presencial, pois acabaria gerando essa disfunção. A ideia que, mas infelizmente venceu a maioria, porque a maioria eram as associações, a maioria dos votos são das associações, dos setores, que optam, claro, priorizam mais a questão presencial e, claro, voto da maioria democraticamente no Comitê optou para que esse processo de decisão fosse assim. As demandas seriam feitas presencialmente e a votação poderia ser online pelo OP Digital, ainda tentou manter o modelo híbrido, mas enfraqueceu o digital para fortalecer o presencial, mas essa decisão foi tomada pelo Comitê em votação com a metodologia apresentada pela diretoria, pela secretaria, se não me engano, pela diretoria. A gente construiu ali aquela metodologia, seria assim e o Comitê aprovou com ressalvas, de questão no período de votação a prefeitura fazer tentar pela cidade para que as pessoas pudessem ir lá votar, porque por mais que as demandas viessem do presencial, já que a decisão de votação seria online, ainda assim, tinha aquela questão de muitos moradores não conseguiriam votar porque não tem condições, não tem acesso, não sabe como acessar e tal e aí a prefeitura teve que fazer pontos de votação. Ficava ali um servidor público com um notebook, acesso à internet e recebia as pessoas para ir votando, cadastrava as pessoas ali e elas iam votar nestes pontos espalhados pela cidade, não eram muitos, mas era uma forma de tentar ajudar a dar acesso ao morador para que eles pudessem ir lá votar, mas também você dependia da questão da afinidade, do interesse do morador em querer se deslocar até esse ponto para votar, então nesse ponto aí é bem complicado. Mas o processo de tomada foi assim, por votação. A metodologia de demandas presenciais e votação online foi decidida pelo Comitê, pelo Comitê de forma democrática.

10) Após a implantação do OPD-VR, como pode perceber uma maior diversidade de participantes no OPVR?

Ele é muito diverso, você tem várias visões, você tem vários setores da cidade reunidos num só lugar, você tem desde os bairros mais nobres, até os bairros de periferia, passando pelo centro, junta-se o movimento social e mais o governo, então, tudo isso numa sala, gera um ambiente de muita diversidade, de incluir ali várias visões, várias opiniões, várias ideias, formas de trabalhar, então foi muito avançado nesse sentido, porque no OP antigo, Volta Redonda já tem OP há muitos anos, já tem decretos falando do OP há décadas atrás, mas infelizmente isso sempre foi muito a portas fechadas, sempre com a prefeitura chama alguns presidentes das associações, senta aqui ou então a federação de associações de moradores, a FAM, só com a diretoria da diretoria, vamos dizer assim e constroem as propostas, então isso foi muito fechado, não tinha diversidade alguma, era naquela visão, no modelo de algumas pessoas para a cidade. E a prefeitura fala que isso era participação, porque não era o governo, eram menos a sociedade civil, mesmo que um nicho muito pequeno de moradores ou de pessoas da cidade. Agora com o novo OP, principalmente o Digital, você vê uma diversidade de pessoas, você vê um pluralismo de ideias, por causa de que você está elegendo agora vários representantes de vários bairros, também você inclui aí os movimentos sociais que foram cruciais para trazer uma visão mais ampliada, enquanto os representantes do setores tinham uma visão muito, porque eles tinham que defender o interesse do seu setor, você traz agora o movimento social, trazendo uma visão de cidade, propostas que deveriam ser construídas, que não poderiam parar no setor, elas tinham que ser continuadas por outros para que ela pudesse ser efetivada de forma eficiente, então você não poderia ficar restringido e os movimentos sociais trazem essa visão mais ampliadas, junta-se com as ideias do governo, o governo trazendo suas ponderações e tal, você cria um ambiente de muito pluralismo e participação, dinamismo de ideias. Eu, particularmente, gostei muito de ver, nesse tempo que fiquei lá, de como era diverso essa ideia e como se ampliou, muda-se até a visão da Secretaria. A Secretaria de Planejamento que era um espaço só de tecnicidade, de construção de planejamento, planejar o orçamento do município, de você receber licença, alvará e tal, passa a ser o ambiente que também pode ocorrer participação, que também pode ocorrer introdução do cidadão, que também pode ter gestão social, que também pode ter ali adequação ao cidadão, que também pode trazer mesmo o indivíduo participando, o morador participando diretamente da construção de políticas públicas, quebra a ideia de tecnicismo, quase um monopólio, quase um ambiente fechado, escuro e traz agora uma visão

mais ampla, mais moderna, mais plural, que é possível e aí isso me traz a visão que é possível trazer a participação social, cidadania, para uma Secretaria que era eminentemente técnica, agora é possível alcançar em qualquer outro lugar. E isso foi um avanço, tanto para a Secretaria de Planejamento como também para o município. Foi só a ganhar na questão de trazer diversidade para a construção, principalmente do orçamento para o município.

Representação

11) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Óbvio que isso fortaleceu ainda mais. A ideia é aproximar mesmo a Administração Pública, a Administração Municipal com o cidadão. E claro, com a questão da legislação ainda ficou fraca. Eu particularmente fiz questão, eu era o primeiro secretário no COP em 2017 a 2020. Uma parte importante dessa metodologia era enviar as propostas e o Comitê tem que acompanhar as propostas no legislativo, então eu fiz questão de visitar a Câmara Municipal para entender como as propostas iriam tramitar e como a gente poderia tomar conhecimento, como a gente poderia acompanhar presencialmente, como a gente poderia opinar com os legisladores se eles tivessem alguma dúvida das propostas, de modo a construir propostas, de modo que o legislativo aprovassem nos moldes da sociedade civil e que também os setores, os bairros, as associações de moradores, que tem muita ligação com os vereadores, porque são essas que geralmente mobilizam os votos, pudessem acompanhar para que as propostas das associações enviadas para o legislativo, por meio do Comitê do Orçamento Participativo, pudessem ser respeitadas pelos legisladores. Então, na questão da interação com a Administração Pública, isso se aproximou muito, ouve um grande avanço, até porque na parte do governo, você tinha vários representantes de várias secretarias. Secretaria de interesse importante para construir obras, então, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Transportes, de Mobilidade, de Infraestrutura, o Instituto de Pesquisas de Planejamento Urbano (IPPU), então você vai trazer vários setores da gestão pública para o Comitê, representantes destes setores, destas gestões para o Comitê e aí quando você faz isso, você acaba gerando um ambiente de aproximação, o cidadão vai ter alguém diretamente de determinada área da gestão pública para tratar de determinados assuntos ou então na dúvida do cidadão acaba sendo respondida, não necessariamente pela diretoria, mas pelo representante da Secretaria que, opa, espera aí, isso aí é uma questão que eu preciso resolver diretamente, isso aí é uma questão que a secretaria

deveria saber, não precisa passar pelo Comitê, mas a Secretaria deveria saber, mas devido às dificuldades de ouvidoria, de escuta do cidadão com as secretarias, o Comitê gera esse ambiente diverso. O ambiente de Comitê possibilita ter essa interlocução facilitada. Isso ampliou muito a interação da Administração Pública e o cidadão. No Legislativo, infelizmente, isso não foi por esse caminho, enquanto a Administração Pública, por exemplo, estava fazendo até um mecanismo de votação online, todas as propostas do Executivo enviadas para o Legislativo, antes passava por votação online, isso ocorreu no final da gestão, meados ou final de 2019, se não me engano, a ideia que todas as propostas do Executivo passariam por um crivo online, tipo OP Digital, mas só que votação que poderia sugerir também mudanças e tal, antes do Executivo enviar para o Legislativo votar. No Legislativo não, o site do Legislativo nunca teve trabalho de informatizar, digitalizar, modernizar e ampliar os espaços de participação. O Legislativo sempre, até então, até pouco tempo atrás, dificilmente você conseguia ter acesso as audiências públicas, públicas não, as próprias audiências ordinárias do Legislativo. As próprias audiências públicas que o Legislativo fazia, dificilmente você tomava conhecimento. Eles colocavam cartaz na frente da Câmara avisando que dia que vai ter. O site do Legislativo sempre foi desatualizado, sem foi fraco, você não consegue acompanhar uma proposta; não chega ser no nível nacional, onde a Câmara dos Deputados tem, você consegue acompanhar uma proposta de legislação, aqui não, você só fica sabendo quando ela é posta no dia anterior que vai ser votada no dia seguinte e aí você toma conhecimento. Então é muito fraco isso, isso continuou, mesmo com o Orçamento Participativo 2017, infelizmente, não por falta de iniciativa. Eu quis ir lá para entender, acompanhar, poder colocar-me à disposição, como primeiro secretário, para que eu pudesse passar as informações para o Comitê, mas, infelizmente, o Legislativo foi muito, ainda vive muito atrasado na questão de democracia participativa e também de transparência das informações.

12) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, foram construídas possibilidades de transferência de poder nesta ferramenta para os cidadãos? Como você percebeu os atores envolvidos neste processo em relação a perda do poder político e as mudanças na cultura política da sociedade?

Em partes sim, a ideia, a gente queria avançar ainda mais, ali era só um Comitê, que infelizmente, a gente não conseguiu transformar em Conselho. A nossa ideia ali, a gente estava construindo desde quando começou o Comitê em 2017 era: nós temos que fazer um projeto de lei para enviar a Câmara, para tornar o Comitê em Conselho, porque toda essa procedência de

poder que o Executivo está fazendo, passando para o cidadão, é interesse dessa gestão, não é uma política de Estado, então ela poderia ser facilmente esvaziada, desfeita, como de fato ocorreu, como a gente vê ocorrendo agora em 2021 com a nova gestão. Mas pelo menos, a princípio, no período de 2017, houve sim uma iniciativa da gestão para avançar nessa questão de entrega do poder concentrado para ampliar para a sociedade, por meio de um Comitê eleito da sociedade civil, tanto é, que o Comitê era maioria de 60%. Entretanto, isso não acontece de forma plena porque pelo fato de ser um Comitê, não ter lei, apenas um Decreto dizendo que deveria ter um Comitê e tal. O Regimento Interno que nós construímos, ele é muito avançado, nós construímos um Regimento que seria a base da lei. Para que a ideia de que o Comitê tivesse autoridade de fiscalizar, cobrar, acompanhar as propostas e fazer as demandas, deliberar sobre as demandas e tal. Mas, infelizmente, a gente, na maioria das vezes, esbarrava na questão de acesso à informação, esbarrava na cobrança, esbarrava na questão de controle social, muito por causa da falta de legislação que amparasse as nossas decisões ou deliberações. Eu acho que até por isso o Comitê foi muito tímido na questão de demandar agilidade do governo na falta de resolução das propostas. Cabia-nos apenas a reclamar nas assembleias de não ver as propostas avançando. O Comitê pouco tinha de poder de decisão para acelerar, mobilizar o Executivo para cumprir as propostas, infelizmente isso pouco avançou. No mais, na mudança de cultura política na sociedade, a gente vê um avanço na questão de criar uma cultura de empoderamento do cidadão para a construção de políticas públicas. Não cabe só o executivo, não cabe só o legislador construir propostas, mas também diretamente, tanto por meio das associações, quanto por meio de seus representantes, elaborar propostas, fiscalizar e acompanhar elas, então isso é uma mudança bem clara, que avançou na cultura de democracia participativa, na questão de gerir a cidade e a coisa pública. De que a gente não só elege o representante e fica por isso mesmo, daqui a 4 anos a gente vê depois, não, é participar ativamente da construção das políticas, intervir nelas, fiscalizar, acompanhar, analisar, avaliar elas e cobrar para que elas sejam efetivadas, então isso em muito avançou, pelo menos na questão do Orçamento Participativo, no que foi alcançado nessa mudança, mas isso acaba se perdendo, se você não avança em legislação, vamos dizer assim, na questão de institucionalizar as políticas, principalmente o espaço em si de protagonismo e participação social que acabou carecendo, infelizmente.

13) Ao participar na elaboração do Orçamento Público, a comunidade passa a ter um protagonismo ativo, como você percebe as Emendas Impositivas dos vereadores neste processo?

Em parte, elas podem ser boas, elas podem ser positivas, se elas forem construídas junto com as associações, junto com a sociedade civil, porque querendo ou não, as emendas impositivas são ali as opiniões dos legisladores para o orçamento, para as propostas do orçamento, só que, o legislador só faz essas propostas com base nas demandas, ele ouve as demandas da cidade e ele elabora essas demandas. Só que, necessariamente, a sociedade é quem enviou essas propostas por meio do Orçamento Participativo diretamente, as associações construíram, as associações de moradores construíram, então, quando o legislador faz essas emendas e ele acaba gerando propostas diversas, diferente, que acaba excluindo a proposta da sociedade civil pelo Comitê, pelo Orçamento Participativo. Você está tirando a opinião da sociedade civil com pretexto de colocar a opinião da sociedade civil, da sociedade civil como a demanda do legislador e acaba sendo prejudicial, acaba gerando atrito, vamos dizer assim, desnecessário, porque ambos estão ali buscando levar questões levantadas pela própria associação, pelos próprios setores da sociedade. Então, é ruim para o legislador, que perde popularidade diretamente, porque são aqueles bairros, aquelas associações que levaram as propostas, que também são o apoio político eleitoral para os legisladores que acabam se vendo traídos, acaba se sendo desrespeitado, vamos dizer assim, porque o cara sobrepôs as ideias deles do que é associação e é também ruim diretamente para a associação, é ruim diretamente para o Comitê, para o orçamento, para aquele espaço que foi construído, todo aquele debate, todo tempo, energia e recurso que a sociedade civil desempenhou para construir aquelas propostas, para chegar um grupo de poucas pessoas e decidir o que é, o que não é, acima da decisão da sociedade civil. Acaba sendo injusto, porque deveria prevalecer o interesse da sociedade civil diretamente. Se foi a sociedade civil diretamente que propôs, não cabe ao legislador, que foi eleito indiretamente, decidir por isso. Deveria nessa ordem de prioridade, se o cidadão decidia diretamente, é ele quem tem que ter a primazia da sua opinião e do interesse, não outro. Mas de todo modo, a emenda, ela pode ser positiva, se ela construída assim, se o vereador for buscar entender, dialogar como os setores para as propostas de cada setor, ver se era aquilo mesmo que eles queriam e tal e eles confirmarem e chegarem num consenso. As emendas, elas podem ser favoráveis porque muitas das propostas que são do Legislativo, muitas propostas que são do Orçamento Participativo, querem dizer, acabam não entrando, muitas propostas das associações acabam não entrando por causa da limitação do orçamento para o Orçamento Participativo. E

aí, essas propostas ficaram de fora, mas que é de muito interesse das associações, poderiam entrar de outras maneiras, por meio das emendas impositivas, pelo legislador. O legislador poderia usar suas emendas, seu poder de emendas legislativas, para cobrir as propostas que não foram cobertas pelo Orçamento Participativo e isso é vantajoso para o legislador, porque ele vai ganhar interesse e apoio eleitoral, óbvio, evidentemente, como as associações e os bairros por causa, elas vão ter mais propostas contempladas, além daquelas que foram decididas no Orçamento Participativo. Então, por um lado, a Emenda, ela pode ser viável, pode ser favorável nesse processo, como também pode ser desfavorável, tudo vai depender do grau de participação, diálogo e discussão do legislativo com a sociedade civil. Como já disse, ficou muito aquém.

Controle Social e Transparência

14) Na sua opinião, a linguagem utilizada, as informações públicas e os conteúdos informados em todo o processo do OPVR (site do OPVR, nas reuniões do COP, nas assembleias nos bairros) cumpriram os princípios da clareza, publicidade e transparência? O que as pessoas tiveram dificuldade de entender em relação a tudo que foi publicado?

Houve uma busca constante da Secretaria, por mais das pessoas técnicas tratar do orçamento, envolve tecnicidade, existe muito disso, também tem, já que você está tratando com o cidadão, já que você está tratando com a sociedade civil, com pessoas leigas, que não tem obrigação de saber como funciona, não tem obrigação de entender termos técnicos, ela não tem obrigação de chegar sabendo, assim como alguém eleito, ela não tem obrigação por um cargo eletivo, ela não tem obrigação de saber aquilo, como funciona todo o processo, ela pode ter o direito de aprender, ela pode ter o direito ao acesso a formas de aprender depois, mas ela não é obrigada a chegar sabendo de tudo. Da mesma maneira é o Comitê, com as associações, com os setores, com os representantes da sociedade civil, com os movimentos sociais, tanto é, que a gestão pública, ela fez no início uma série de capacitações para tentar explicar como funciona cada coisa. Eu mesmo tive que explicar para uma representante, a gente ali na Secretaria tem um café, uma lanchonete e a gente ficava ali, sentava no pós reunião para explicar o que aconteceu, o que foi decidido, tirar dúvidas dela, esclarecer, porque não é obrigação da sociedade civil, principalmente daqueles de idade mais avançadas, não tem a facilidade, não tem a experiência, anos de experiência em questão de máquina pública, então tratar essas informações com clareza, transparência, é difícil. Houve a tentativa, se ocorreu de forma satisfatória, dificilmente, dificilmente isso tenha ocorrido e constantemente as pessoas tiveram dificuldades, tanto de ter acesso às informações, como também, de entender essas informações. Por mais que houve a

busca de trazer, a gente até tinha uma comissão especializada para educação, para formação, mas que avançou pouco nessa questão. Dessas propostas de preparar mesmo, de capacitar, de educar, de conscientizar sobre o Comitê, tanto para a sociedade, como também dentro do Comitê, então nisso a gestão falhou em questão de clareza, de tratamento de dados.

15) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Foi muito importante, aprendi bastante coisas nessas capacitações, aliás, foi um dos motivos de ter me feito escolher Administração Pública, seguir o curso de Administração Pública, porque quando a gente entende as coisas, elas ficam mais claras, elas deixam de ser um bicho de sete cabeças e fica mais palatável, mais aceito, menos intransigível, então a capacitação em si, em parte, ajudou muito. As audiências também, a conferência que teve em 2017 foi muito importante para trazer clareza do tema, para trazer clareza sobre o assunto do Orçamento Participativo, como funciona, como se dá, como se daria, porquê daquilo e tal. E a partir dali você acaba desmitificando muitos preceitos, muitos preconceitos, vamos dizer assim, desmitificando mesmo um bicho de sete cabeças, desmiuçando sim, algo que parece ser muito complexo, quebra-cabeças e assim, tornando mais palatável. Isso permite, evidentemente, a possibilidade de ampliar o controle social e a participação popular. Foi o que aconteceu, a maioria das associações ali são pessoas comuns, pessoas que não eram ligadas necessariamente de uma formação técnica, não tinha uma preparação ou anos de experiência na gestão pública, na máquina pública, nada disso. Eram representantes das associações e tal, moradores que tinham seus próprios empregos e tal, principalmente na área do setor privado e não entendiam nada, mas que devido a alguns meios de transparência e esclarecimento é que possibilitou a construção de ampliar esse espaço e oportunizar que a população participasse mais efetivamente, isso foi crucial, creio que para manter também a continuidade, pelo menos até 2020.

Distribuição de Recursos

16) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), que utiliza a lógica de inversão de prioridades, como foi o envolvimento da população na construção deste índice? Como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

A construção do IQVU não teve participação da sociedade, isso infelizmente foi um mecanismo evidentemente tecnicista, óbvio que eu não posso criticar que em todo, é importante ter a

tecnicidade, principalmente para construir o índice de qualidade de vida. Ele foi baseado, se não me engano, no índice de desenvolvimento humano, só que numa visão mais local, só que pouco foi deliberado com os cidadãos. Foi a Secretaria que impôs, que seria usado esse índice, esse mecanismo como parâmetro para a transferência de recursos. A transferência de recursos também foi decidida, a lista de prioridades, o método de transferência de recursos para o bairro ficou a cargo da Secretaria e não do Comitê. A Secretaria optou trazer isso para si, essa prioridade para si, acho que por uma questão de imparcialidade, vamos dizer assim, talvez seja esse o argumento de quanto se trata a prioridade e quanto a cada bairro seria recebido, que metodologia seria usada para que haja imparcialidade, para que nenhum setor puxe mais para si, então foi decidido que seria assim a ideia de construção desse Índice e de como seria a lógica de transferência de recursos para o setor. Óbvio que houve muita crítica, isso houve muita discussão, porque os bairros se acharam muito injustiçados, principalmente aqueles que receberam menos recursos, os bairros de centro, os bairros de classe alta, porque pelo Índice, pela metodologia de prioridade, pelo mecanismo, vale-se o bairro de menores condições, o bairro mais precário, o bairro que tem menos instalações, enfim, eles explicaram lá, se não me engano, deve ter disponível como isso se dá, mas infelizmente na questão da decisão, fico a cargo de como seria a distribuição de recursos pela Secretaria. Claro que eles explicaram, claro que eles divulgaram, olha, vai ser assim, assado, porquê desse índice e tal, mas querendo ou não, a decisão final de como os recursos iriam ser distribuídos ficou a cargo do governo. Isso pode atrapalhar em parte a participação porque, principalmente, dos bairros que se acharam mais injustiçados dos recursos recebido. Isso acaba talvez atrapalhando o interesse porque ele não acaba vendo muita vantagem, já que os recursos para seu bairro são ínfimos, não dá para aprovar quase proposta nenhuma.

17) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Na capacidade administrativa e financeira da prefeitura é, sim, importantíssima, isso foi uma questão sendo discutida hoje, pelo menos eu tenho procurado saber isso mais recentemente. Porque acabou que grande parte, a administração acabou não repassando os recursos para as obras, pelo que entendi até agora. Acabou que a gestão teve todo o processo de elencar as propostas, enviar, emendas impositivas, mas a gestão não fez a parte dela de adequar no orçamento do município, pelo menos das secretarias, como ficaria claro da onde viria os

recursos para fazer as propostas. É por causa disso, em parte, as obras não foram dadas a continuidade, porque a secretaria não sabia de onde iria tirar o recurso para fazer a obra. Como disse, falta legislação ainda para proteger o Conselho, como também para determinar onde seria elencado no orçamento essas obras, se seriam uma parte, se seria parte, se seria um fundo, seria no orçamento direto das secretarias e acabou que essa lacuna, esse abismo, acabou gerando a falta de organização da prefeitura na questão de elencar essas obras e o orçamento necessário, o financeiro para que as obras sejam executadas e isso acabou sendo um grande problema de falha, que pouco foi discutido, que pouco foi exposto, porque a gente só viu a falha, a gente só viu os erros, muito depois. Só agora estamos vendo que as propostas não andaram e jamais andarão, porque isso não acabou ocorrendo, isso foi o principal e grave erro do Orçamento Participativo. E principalmente, uma política de governo quando falta legislação para determinar o que deve ser feito. E aí acaba que essa discricionariedade para o gestor, permitiu que isso ficasse no vazio, se esvaziou que as propostas não foram devidamente elencadas com capacidade financeira para que pudessem ser dado andamento. E, infelizmente, isso acabou não sendo justo, porque acabou que nós vimos que a maioria das obras, todo aquele tempo, recurso, energia e gasto, não produziu o resultado final, que eram todas as obras, infelizmente. Espero que para a próxima gestão, não se repita os erros do passado, tanto da gestão antes de 2017, que era um nicho que decidia as coisas, como também não retroceder na questão de ampliação da participação social que é o que, infelizmente, para mim vai acontecer, então vejamos os próximos capítulos.

Roteiro de entrevistas com membros da sociedade civil.

Entrevistado XI, Sexo: Feminino, idade: 51anos, Engenheira Civil /Pós Graduada, Sociedade Civil.

Participação

1) O que motiva as pessoas a participarem do Orçamento Participativo de Volta Redonda (OPVR)?

Acredito que a credibilidade das ações do poder público com o atendimento das demandas aprovada ao longo dos anos.

2) Como você percebe o Orçamento Participativo de Volta Redonda em relação a espaço de participação, discussão, deliberação e tomada de decisão, igualdade, liberdade, exposição de sua opinião e ser ouvido? Como foi sua experiência no OPVR no período de 2017 a 2020?

Desafiadora. Em 2017 a divulgação e a metodologia para aprovação das demandas não foram bem definidas e interpretadas, com isso houve muitos desencontros e insatisfações, tanto da comunidade quanto dos agentes públicos. Lembro da dificuldade de entendermos a metodologia e da aceitação por parte dos representantes das associações de moradores. No primeiro momento, as demandas podiam ser inseridas por todos e, em qualquer bairro, o que gerou um tumulto... uma indignação, pois as pessoas poderiam arbitrar obras para os quaisquer bairros que elas assim desejassem, sem nenhuma consulta aos moradores, e com isso foram aprovadas, sem o “querer” daquela comunidade. Lembro, que havia um grupo de ciclistas, bem articulado, que na época conseguiram inserir demandas (ciclofaixas, ciclovias e bicicletários) em vários bairros, e com isso a cota financeira destinada as obras que a comunidade havia solicitado em reuniões das associações de moradores, muitas vezes não poderiam acontecer. Depois, já após as diversas conversas com os representantes das associações, foram necessárias adequações na metodologia. Dessa vez, as pessoas poderiam votar somente nas demandas do seu bairro, essas aprovadas em reunião realizadas nas associações de moradores.

A verdade, é que a adaptação a essa nova forma de participação popular teria tido um resultado melhor se as obras tivessem acontecido. É sabido que precisávamos modernizar a metodologia do Orçamento Participativo, mas não vejo com grande entusiasmo essa mudança, pois como as demandas efetivamente não se concretizaram fica difícil o comparativo com o anterior.

3) Como você vê a participação virtual? Como você viu a etapa digital (OPD) considerando as questões de equipamentos necessários para acessar o ambiente digital, dependência tecnológica e complexidade social?

Na época, foram distribuídos, no município, vários pontos de cadastramento das demandas. Havia equipes preparadas a orientarem e auxiliar, quando necessário, as pessoas a inserirem suas demandas e votarem nas existentes. Também divulgaram a importância da participação da população nessa forma de gestão. Todas as formas de divulgação foram válidas, mas acredito que o retorno seria melhor se essa divulgação acontecesse com a execução das obras. Nós precisávamos ver que houve um resultado satisfatório...que as obras aconteceram.

4) De que forma você viu a ampliação da participação e a qualidade da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)? Não vi ou percebi, essa participação. O que percebi foi que se os grupos de mesmo interesse se organizarem, a possibilidade de conquistarem o que eles consideram ideal, é muito mais real do que o que a comunidade local deseja ou melhor, tem como prioridade.

5) A partir da reestruturação do OPVR em 2017, o que você buscava como objetivo no OPVR e o que de fato você viu materializar-se?

Nesse período, eu estava como representante do poder público e com isso minhas ações eram mais direcionadas ao resultado. Eu como moradora, acredito na necessidade de mudança, mas acredito que deveria ter sido mais didática, alternando entre o OP convencional e o digital. Esperava mais resultado do digital.

6) Você percebe o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) como algo que estimule as pessoas a participar das demandas da cidade?

Não. Nossa população já estava acostumada a participar com demandas a serem atendidas pelo município. Fomos uns dos primeiros municípios a permitir essa participação popular nas ações do governo. Esse OPD não incentivou novos participantes, o que ocorreu, no meu entendimento, foi grupos de interesses comuns propondo intervenções que não eram o que a comunidade local desejava.

7) Como você avalia uma proposta de ter reuniões online sobre a deliberação do orçamento? Qual das fases (presencial ou digital) do OPVR você é mais propenso a participar? Por quê?

Não sei se funcionaria. É muito difícil debate presencial/ deliberar em reunião virtual, quando se trata de demanda para a melhoria da comunidade. Minha preferência é pelo OP presencial, acredito que os debates são mais esclarecedores.

8) O que considera como principal potencial do OPD-VR? E quanto a principal limitação do OPD-VR?

Potencial = transparência

Limitação = metodologia

9) O OPD-VR é positivo para que a prefeitura consiga alcançar as demandas da cidade? De que forma foi construída a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente serem votadas online?

Sim, mas as demandas que a comunidade entende ser necessárias. No OP digital, as demandas se basearam nas votadas nas assembleias das associações de moradores e divulgadas para votação.

10) Após a implantação do OPD-VR, como pode perceber uma maior diversidade de participantes no OPVR?

Só percebi após a posse do COP (Comitê do orçamento Participativo) onde tínhamos a participação de diversos representantes da sociedade civil, os quais nunca tinha os vistos em outras participações.

Representação

11) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

Não percebi, nos representantes ou nos cidadãos nenhuma interação, ou melhor, nenhuma diferença de interação. Parte dessa falta de interação, acredito que se deva a característica do gestor.

12) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, foram construídas possibilidades de transferência de poder nesta ferramenta para os cidadãos? Como você percebeu os atores envolvidos neste processo em relação a perda do poder político e as mudanças na cultura política da sociedade?

Não consigo ver isso...não acredito em transferência de poder e, sim no compartilhamento de interesses. Não acredito em perda de poder político, mas sim no fortalecimento, pois se a sociedade se organiza e consegue mostrar ao gestor quais, no entendimento dela, são as necessidades locais e ele consegue que essas demandas aconteçam, o gestor acaba fortalecido.

13) Ao participar na elaboração do Orçamento Público, a comunidade passa a ter um protagonismo ativo, como você percebe as Emendas Impositivas dos vereadores neste processo?

Muitas vezes, em alguns comentários dos presidentes das associações de moradores, parece que as emendas impositivas não retratam o que a comunidade quer, mas sim o interesse de um ou de um grupo reduzido, não representando o interesse comum.

Controle Social e Transparência

14) Na sua opinião, a linguagem utilizada, as informações públicas e os conteúdos informados em todo o processo do OPVR (site do OPVR, nas reuniões do COP, nas assembleias nos bairros) cumpriram os princípios da clareza, publicidade e transparência? O que as pessoas tiveram dificuldade de entender em relação a tudo que foi publicado?

Não por completo. Acredito que o principal é o motivo pelo não atendimento as demandas aprovadas. Como se tem dotação e não se tem dinheiro...como se pode remanejar o valor previstos para as outras dotações...por qual motivo não atenderam as demandas elencadas no OPD.

15) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Não digo que a população está capacitada a efetuar o controle social, mas sim alguns líderes comunitários e da sociedade civil. Acredito que quando conseguirmos atender a maioria, ou melhor, a totalidade das demandas do OP, o controle social acontecerá automaticamente. Acredito ainda, que o não cumprimento do OP acaba desmotivando o controle social, onde os interessados não acreditam mais nos gestores e passam a não se interessarem mais, ficando desmotivados.

Distribuição de Recursos

16) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), que utiliza a lógica de inversão de prioridades, como foi o envolvimento da população na construção deste índice? Como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

Não tive nenhuma participação nessa formulação, ficando a critério da SEPLAG os critérios de distribuição dos recursos financeiros. Contudo, concordo que as comunidades mais carentes deveriam receber uma “cota” maior, pois normalmente são localidades com mais necessidades de infraestrutura.

Não concordo com a metodologia de partilha no que se refere a cota mínima por bairro, na verdade, por associação de moradores. Na minha concepção, deveria ter uma cota por área geográfica de cada associação de moradores e as demais cotas deveriam ser associadas a outros índices.

17) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

Eu não me lembro desse debate, não sei nem se houve. O que eu sei...foi que me passaram que havia um valor que o Prefeito liberou para o OP e para as emendas impositivas e que as obras deveriam estar dentro desse valor.

Roteiro de entrevistas com membros da sociedade civil.

Identificação do entrevistado (sexo, idade, escolaridade, profissão e setor que representa).
Entrevistado XII, feminino, conselheira do FURBAN, Setor 11.

Participação

1) O que motiva as pessoas a participarem do Orçamento Participativo de Volta Redonda (OPVR)?

O que motiva e a certeza de obras realizadas no decorrer do tempo previsto.

2) Como você percebe o Orçamento Participativo de Volta Redonda em relação a espaço de participação, discussão, deliberação e tomada de decisão, igualdade, liberdade, exposição de sua opinião e ser ouvido? Como foi sua experiência no OPVR no período de 2017 a 2020?

Péssimo, sem voz nenhuma, o povo não teve voz.

3) Como você vê a participação virtual? Como você viu a etapa digital (OPD) considerando as questões de equipamentos necessários para acessar o ambiente digital, dependência tecnológica e complexidade social?

Tirou autonomia da associação de moradores. Digital vota quem não conhece seu bairro, não sabe o que de verdade necessitamos.

4) De que forma você viu a ampliação da participação e a qualidade da deliberação a partir da implantação do modelo híbrido (presencial nas assembleias nos bairros e votação pela internet)?

Tem pessoas que não têm acesso à internet, não entende a metodologia do sistema. Tira a força da associação de moradores.

5) A partir da reestruturação do OPVR em 2017, o que você buscava como objetivo no OPVR e o que de fato você viu materializar-se?

As pessoas não viram obra nenhuma, totalmente desacreditada.

6) Você percebe o Orçamento Participativo Digital de Volta Redonda (OPD-VR) como algo que estimule as pessoas a participar das demandas da cidade?

7) Como você avalia uma proposta de ter reuniões online sobre a deliberação do orçamento? Qual das fases (presencial ou digital) do OPVR você é mais propenso a participar? Por quê?

As pessoas preferem presencial. Online nem todos tem acesso e muitos não conseguiram acompanhar.

8) O que considera como principal potencial do OPD-VR? E quanto a principal limitação do OPD-VR?

Criaram a proposta sem falar nada com as associações de moradores, empurram a goela abaixo, sem transparência nenhuma.

9) O OPD-VR é positivo para que a prefeitura consiga alcançar as demandas da cidade? De que forma foi construída a tomada de decisão das demandas elencadas presencialmente serem votadas online?

O povo teve muitas dúvidas e uma plataforma que não funcionou. A verba veio e o gato comeu, o povo só se lascou feio.

10) Após a implantação do OPD-VR, como pode perceber uma maior diversidade de participantes no OPVR?

Representação

11) A partir da reestruturação do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, como você avalia a interação dos cidadãos com a Administração Municipal e com o Legislativo Municipal?

12) A partir da nova metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda em 2017, foram construídas possibilidades de transferência de poder nesta ferramenta para os cidadãos? Como você percebeu os atores envolvidos neste processo em relação a perda do poder político e as mudanças na cultura política da sociedade?

13) Ao participar na elaboração do Orçamento Público, a comunidade passa a ter um protagonismo ativo, como você percebe as Emendas Impositivas dos vereadores neste processo?

Eles criaram esse COP pra encher linguiça. As emendas não apareceram com nada, os vereadores todos coniventes ao gestor.

Controle Social e Transparência

14) Na sua opinião, a linguagem utilizada, as informações públicas e os conteúdos informados em todo o processo do OPVR (site do OPVR, nas reuniões do COP, nas assembleias nos bairros) cumpriram os princípios da clareza, publicidade e transparência? O que as pessoas tiveram dificuldade de entender em relação a tudo que foi publicado?

15) Com a capacitação ofertada aos membros do OPVR, como você vê a possibilidade de um efetivo controle social da população em relação ao OPVR?

Distribuição de Recursos

16) Em relação aos critérios de distribuição de recursos, com a utilização do Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU), que utiliza a lógica de inversão de prioridades, como foi o envolvimento da população na construção deste índice? Como você enxerga essa lógica motivando as pessoas a participarem do OPVR?

18) A capacidade administrativa e financeira da prefeitura municipal, tão importante para a execução das obras demandadas no OP, como foram expostas e discutidas nos espaços públicos de debate?

ANEXO A - PARECER DA COMISSÃO DE ÉTICA UFRRJ



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO



PARECER N° 1175/2020 - PROPPG (12.28.01.18)

N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Seropédica-RJ, 14 de dezembro de 2020.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA UFRRJ / CEP

Protocolo N° 116/2020

PARECER

O Projeto de Pesquisa intitulado "Uma análise reflexiva do orçamento participativo digital (2017-2020) do município de Volta Redonda e sua efetividade como ferramenta de participação social" sob a coordenação da Professor Dr. Vinicius Ferreira Baptista, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/ Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, processo 23083.053508/2020-95, atende os princípios éticos e está de acordo com a Resolução 466/12 que regulamenta os procedimentos de pesquisa envolvendo seres humanos.

(Assinado digitalmente em 18/12/2020 17:54)

LUCIA HELENA CUNHA DOS ANJOS

PRO-REITOR(A)

ADJUNTO(A) -

TITULARCHEFE

DE UNIDADE

PROAPPG (12.28.01.00.00.46)

Matrícula: 387335

Processo Associado: 23083.053508/2020-95

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 1175, ano: 2020, tipo: PARECER, data de emissão: 14/12/2020 e o código de verificação: a67b51b8c4