



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



IGOR REIS MOREIRA MATHIAS

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA NOVA ABORDAGEM PARA
BELO HORIZONTE - MG**

Volta Redonda/RJ

2017

IGOR REIS MOREIRA MATHIAS

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA NOVA ABORDAGEM PARA
BELO HORIZONTE - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Júlio Cesar Andrade de Abreu

Volta Redonda

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

IGOR REIS MOREIRA MATHIAS

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA NOVA ABORDAGEM PARA BELO HORIZONTE - MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense.

Volta Redonda, 07 de Março de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Júlio César Andrade de Abreu, Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr Márcio Moutinho Abdalla, Universidade Federal Fluminense

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

Dedico esse trabalho

à minha família e meus cachorros

que contribuíram diretamente para eu chegar aqui.

Dedico especialmente a Cecé, amor para além dessa vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha esposa por ter me influenciado positivamente para encarar esse desafio, sem ela eu não teria me aplicado diretamente ao programa e não teria chego até aqui. Agradeço aos meus pais por terem sempre acreditado em mim e terem sempre se esforçado para me deixar o maior legado que poderiam, educação. Agradeço ao meu irmão Iago por ter se doado para que nós pudéssemos sofrer menos durante cada batalha. Agradeço a Mel, Perdido, Lulu, Mila, Tonha, Vilma e Soneca, por sempre me receberem de rabo abanando, retirando de mim todo o estresse e cansaço inerentes ao processo. Agradeço aos meus amigos verdadeiros, por terem sido os meus pilares quando precisei. Agradeço a Deus, pela vida, pelas alegrias, pelas oportunidades. Agradeço também ao meu orientador, pela paciência e humildade, sempre disposto a ouvir e compartilhar seus conhecimentos.

Agradeço por fim a Cecé, minha irmã, incansável guerreira que me deixou o maior aprendizado de minha vida, viver a vida, nos cobrar menos, aproveitar mais, sendo sempre gentil e solidário com os outros, desistindo jamais. Ao mesmo tempo em que sua transição a outro plano me fez querer desistir de tudo, foram às lembranças de sua luta incessante, de sua calma e felicidade constante que me fizeram prosseguir e chegar até aqui.

“Ser feliz é uma opção”

Marcella Reis Moreira Mathias

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Orçamento Participativo	20
2.2	Orçamento Participativo Digital	23
2.3	Orçamento Participativo em Belo Horizonte.....	25
2.4	Críticas da literatura sobre o programa	28
2.5	Orçamento Participativo de Recife	36
2.6	Desenho Institucional e Cubo Democrático	45
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
4	RESULTADOS E ANÁLISE	63
4.1	Orçamento Participativo Presencial e Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte em números.....	63
4.2	Participação OP Recife	71
4.3	Análise do Desenho Institucional	75
4.4	PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA	79
5	CONCLUSÃO	87
5.1	Limitações	89
5.2	Proposições para estudos futuros	89
6	REFERÊNCIAS	90

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BH – Belo Horizonte

COP - Conselho do Orçamento Participativo

CPDB – Comitês Populares Democráticos de Bairros

FCR - Fórum da Cidade do Recife

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPs - Instituições Participativas

IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana

MG – Minas Gerais

NPC – Núcleos de Planejamento Comunitários

OP - Orçamento Participativo

OPD – Orçamento Participativo Digital

OPM - Orçamento Participativo Misto

OPP – Orçamento Participativo Presencial

PE – Pernambuco

PMBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PMR – Prefeitura Municipal de Recife

PPB - Programa Prefeitura nos Bairros

PT – Partido dos Trabalhadores

RPAs - Regiões Político-Administrativas

RS – Rio Grande do Sul

TGC - Território de Gestão Compartilhada

SMAGC - Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada

TICs – Tecnologia da Informação e Comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do Tempo (1940-2001).....	37
Figura 2 - O Ciclo do Orçamento Participativo	38
Figura 3 - Orçamento Participativo Passo a Passo	39
Figura 4 – Método de Seleção de Participantes.....	52
Figura 5 - Modos de Comunicação e Participação	53
Figura 6 - Formas de Autoridade e Poder	53
Figura 7 - Cubo Democrático	56
Figura 8 – Método de Estudo de Caso	58
Figura 9 – Cubo Democrático OPD BH.....	75
Figura 10 - Cubo Democrático do OPP de BH e OPM de Recife.....	78
Figura 11 – Cubo Democrático da proposição de OPM de Belo Horizonte.....	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Participação OPP 1994-2014	64
Gráfico 2 - Participação OPD 2006-2013	65
Gráfico 3 - Relação de Empreendimentos Concluídos x Em Andamento do OPP e OPD	66
Gráfico 4 - Perfil econômico dos Participantes do OPP em relação a População de BH	70
Gráfico 5 - Comparação do perfil de gênero e étnico dos Participantes do OPP em relação a População de Belo Horizonte	71
Gráfico 6 – Evolução da Participação da população no OP Recife.....	73
Gráfico 7 - Percentual de Participantes nas diferentes modalidades de OP em BH e Recife	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fluxo do Processo do Orçamento Participativo	26
Quadro 2 - Ciclo de execução anual do OPM Recife	39
Quadro 3 - Resumo metodologia OPM Recife	40
Quadro 4 - Instâncias de participação no Ciclo do Orçamento Participativo	43
Quadro 5 - Limites do desenho institucional.....	48
Quadro 6 - Potencial do Desenho Institucional	49
Quadro 7 – Detalhamento do Cubo Democrático.....	54
Quadro 8 – Modelo de Análise primeira parte	59
Quadro 9 – Modelo de Análise segunda parte	60
Quadro 10 – Modelo de Análise, procedimentos e métodos	60
Quadro 11 - Temáticas de Obras do Orçamento Participativo	68
Quadro 12 – Análise dos OPs pelos 8 critérios de Fung (2004).....	77
Quadro 13– Desenho Institucional do OPM de BH seguindo os critérios de Fung (2004).....	80
Quadro 14 - Fluxo do Processo do Orçamento Participativo	83
Quadro 15 – Análise do OP de Belo Horizonte pelos 8 critérios de Fung (2004)..	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação OPP 1994-2014.....	64
Tabela 2 - Participação OPD 2006-2013.....	65
Tabela 3 - Status das obras Em Andamento em 2014 dos projetos do OPP e OPD	67
Tabela 4 - Obras por área de investimento do OP e OPD	67
Tabela 5 – Participação OP Recife	72
Tabela 6 - População votante no OP Recife em relação ao eleitorado da cidade.	72
Tabela 7 – Percentual de Participantes nas diferentes modalidades de OP em BH e Recife	74

RESUMO

Este trabalho tem objetivo de analisar o Orçamento Participativo Presencial (OPP) e Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte (BH) – MG, a fim de propor uma nova abordagem que consiga unir as potencialidades de ambos, de modo que aumente a participação da sociedade civil tanto na tomada de decisão quanto no controle e cobrança da implementação dessas decisões. O presente estudo trata-se de um estudo de caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, que conta com pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados a cerca do processo, bem como estudo de caso do Orçamento Participativo Misto (OPM) de Recife - PE, a fim de servir como comparativo com BH. Ao longo do trabalho são levantados dados referentes à participação popular, metodologia, áreas de investimentos decididos pela população, entre outras informações, tanto em BH quanto Recife, bem como as respectivas críticas da literatura para cada um dos processos. Ao fim o trabalho apresenta a proposição de um novo modelo de Orçamento Participativo (OP) para Belo Horizonte, mesclando etapas presenciais e digitais, a fim de proporcionar maior participação popular, permitindo também facilitar a comunicação e a cobrança junto à prefeitura local.

Palavras Chave: Orçamento Participativo; Orçamento Participativo Digital; Orçamento Participativo Misto; Belo Horizonte; Recife.

Abstract

This paper aims to analyze the Presential Participatory Budget (PPB) and Digital Participatory Budget (DPB) of Belo Horizonte (BH) - MG, in order to propose a new approach that can unite the potentialities of both, in a way to increase participation of civil society both in decision-making, in the control and charging the implementation of these decisions. The present study is a case study of the Participatory Budget of Belo Horizonte, which has bibliographical research, documentary and data collection about the process, as well as a case study of the Mixed Participatory Budget (MPB) of Recife - PE, in order to serve as comparative with BH. Throughout the work data are collected regarding popular participation, methodology, areas of investment decided by the population, among other information, both in BH and Recife, as well as the respective literature reviews for each of the processes. Finally, the paper presents the proposal of a new Participatory Budget (PB) model for Belo Horizonte, combining presential and digital stages, in order to provide greater popular participation, and also facilitate communication and charging with the local city government.

Key words: Participatory Budget; Digital Participatory Budget; Mixed Participatory Budget; Belo Horizonte; Recife.

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) surge de uma demanda popular por maiores poderes de decisão frente à opressão sofrida durante a ditadura militar, a necessidade de organização de alguns setores da sociedade aliado a algumas oportunidades, constantes inclusive na Carta Magna promulgada após a queda do regime militar. Historicamente o OP surge em Porto Alegre-RS, aos fins dos anos de 1980, em um governo de orientações à esquerda, na época, sob a legenda do Partido dos Trabalhadores (PT) (ABREU, 2012; SAMPAIO, 2014; COSTA; 2010, SANTOS, 2002).

Porém, apesar de Porto Alegre-RS figurar como berço desse processo, grande parte da literatura se dedica a estudar o caso de Belo Horizonte, existente desde 1993, primeiro na forma de Orçamento Participativo Presencial (OPP), depois aparecendo também como o Orçamento Participativo Digital (OPD), sendo o Brasil referência no assunto, apontado como uma inovação democrática (AVRITZER, 2003; SAMPAIO, 2014; ABREU, 2012).

Belo Horizonte é uma capital do estado de Minas Gerais, situada na região sudeste do Brasil, com cerca de 2.375.151 habitantes, distribuídos por 331,401km² de sua área total, que possuem PIB per capita de R\$35.187,85 e índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,810 (IBGE, 2015), cidade a qual contou com o programas de OP de 1993 a 2014.

Dessa forma a escolha pela cidade de Belo Horizonte se dá por cinco motivos. Primeiro o fato de ser um dos processos de OP mais antigos e ainda existentes no Brasil; desde 1993, segundo por ser um caso bem estudado sob foco da análise; o terceiro motivo é pela disponibilidade de dados sobre o processo nessa cidade; o quarto motivo da escolha do caso dessa cidade é que Belo Horizonte é tida pela literatura como um caso com poder de adaptabilidade e mutação (SAMPALIO, 2014; CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007), tendo sofrido mudanças ao longo dos anos como a formulação de um OPD usando novas tecnologias disponíveis, dessa forma, por se tratar de um estudo propositivo, a disponibilidade de mudanças gera possibilidade de aplicações futuras.

Por fim, o quinto motivo, apesar de Belo Horizonte ser um caso amplamente abordado pela literatura, ainda carece de estudos propositivos, pois o caso de BH mostra certo desgaste em termos de participação como poderemos analisar do longo desse estudo.

Assim esse trabalho se justifica pela possibilidade de readaptação de um processo já existente em Belo Horizonte, de relativa importância internacional, permitindo uma nova fase do mesmo, podendo trazer a população de volta ao processo participativo, ampliando sua participação, interagindo a modalidade presencial, que conta com mais de 20 anos de experiência, com a modalidade digital, que amplia as opções de participação e interação, seguindo uma tendência global de comunicação.

Diante desta existência do OP e de sua adaptação ao longo do tempo, com base nos dados expostos, fica o questionamento: de que forma a prática do OP em pode ser repensada, de modo que os pontos fortes das modalidades presencial e digital sejam potencializadas em um novo modelo?

Desta pergunta surge uma suposição, onde a unificação das modalidades, Presencial e Digital, em um único processo poderia unir as potencialidades de ambos, aumentando e melhorando a participação popular.

Portanto dessa forma o objetivo geral desse estudo é a criação de um modelo misto de OP para Belo Horizonte que consiga unir as potencialidades de ambos e se tornar novamente um processo atrativo para a população. Como objetivos específicos o estudo busca:

- a) Analisar a participação popular tanto no OPP quanto no OPD de BH ao longo dos anos;
- b) Analisar a participação popular nos OPS de Recife ao longo dos anos estudados;
- c) Analisar e comparar os designs institucionais de Belo Horizonte e Recife.

Em reportagem do jornal O Tempo, Emerich (2016)¹, afirma que segundo a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), o OPD pode

1 EMERICH, Danilo. Orçamento Participativo Digital pode ser reduzido ou cancelado. O Tempo, 19 Fev. 2016. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/or%C3%A7amento-participativo-digital-pode-ser-reduzido-ou-cancelado-1.1238240>>. Acesso em: 22 Mar. 2016. O repórter apresenta reportagem onde "Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte informou que não há certeza sobre a realização da edição online, esperada

ser cancelado ou reduzido. Com altas participações em 2006 (ABREU, 2012; SAMPAIO, 2014) esse processo chega a vias de poder ser extinto, sendo sua última realização em 2013, o qual registrou o pior resultado relativo a um processo de OPP/OPD da história de BH, cerca de 8.900 participantes (PMBH, 2013a) frente aos mais de 170 mil de 2006, maior registro de participação em um processo de OPP/OPD da história de BH (PMBH, 2006).

Levando em conta ainda que a última aparição deste processo digital data do ano 2013, sua pior adesão, ano das grandes participações populares nas ruas e redes sociais. A afirmação da SMAGC na entrevista apresentada que o processo deve ser reduzido ou cancelado, em um período que registramos grandes participações populares nas ruas e nas redes sociais de nosso país.

Esta análise da participação popular nas ruas, o alto índice de participação já registrado no processo e a possível extinção do processo, são fatores que nos levam a refletir sobre o estudo, pensando em uma nova abordagem que seja novamente atrativa, que proporcione a inclusão dos diversos setores da sociedade na discussão a fim também de cobrir as lacunas apontadas pela literatura específica. Dessa forma pretende-se elaborar um modelo misto de Orçamento Participativo, mesclando digital e presencial, utilizando suas potencialidades a fim de tornar o processo novamente atrativo à população.

Assim esse trabalho também analisa o Orçamento Participativo Misto (OPM) de Recife-PE, a fim de traçar um comparativo com a experiência de Belo Horizonte.

Recife é capital do estado de Pernambuco, situada na região Nordeste, com possui uma população de 1.537.704 habitantes, distribuídos por 218,435 Km² de sua área total, com um PIB per capita de R\$31.513,07 e índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,772 (IBGE, 2015).

A escolha de Recife se dá primeiramente por ser um projeto baseado em BH e Porto Alegre (FERREIRA, 2012), segundo por ter sido um projeto inicialmente presencial, migrando para um formato misto ao longo do tempo, com divisão entre as etapas, o que facilita a análise de participação presencial e digital, além de permitir uma análise de uma possível tendência ao Orçamento Participativo Misto, conforme supõe este estudo. Por último, Recife também foi

para 2016, por causa da crise financeira. O Executivo argumenta também que uma queda na adesão da população pode pesar na decisão de cancelar ou mesmo de fazer uma versão reduzida.”

escolhida por ter material para pesquisa disponível, tanto por pesquisas já feitas, como por publicações oficiais, tendo em vista que outras experiências como Ipatinga-MG, o portal relativo a informações do Orçamento Participativo se encontrava fora do ar por boa parte do ano de 2016, respeitando a legislação eleitoral no que tange o pleito para Prefeito e Vereadores.

Em Recife o OP é implementado seguindo o formato de OPP em 2001, seguindo moldes de Porto Alegre e Belo Horizonte, e em 2007 vira um processo misto por meio da inserção de fases digitais dentro do modelo presencial (FERREIRA, 2012).

Objetivando melhor entendimento dos processos, opta-se pela utilização da análise do Desenho Institucional dos programas do OPP e OPD de Belo Horizonte, e OPM de Recife, a fim de possibilitar uma melhor análise entre todos estes processos. Tal opção é feita com base na afirmação de autores como Abreu (2016), o qual cita que vários estudos mostram a importância do uso do desenho institucional como chave analítica de experiências participativas. Dessa forma Fung (2006) afirma haver três questões essenciais para o entendimento dos potenciais e limites do desenho institucional, as quais servem como pilar para as três dimensões a qual ele propõe análise formando assim o Cubo Democrático de Fung, sendo elas Seleção de Participantes, Comunicação e Decisão, Autoridade e Poder.

Para atingir seus objetivos, esse estudo se limitará a abordar o caso da cidade de Belo Horizonte – MG com informações referentes aos processos de 1993 a 2014, utilizando como base a literatura disponível e de possível acesso na limitação do tempo e capacidade dessa pesquisa. Além disso, serão analisados dados do Orçamento Participativo Misto (OPM) de Recife-PE, entre 2001 e 2011, para fins de análises e fornecimentos de dados para a argumentação.

Para fins de análise, haverá uma seção destinada somente ao debate sobre Desenho Institucional, a fim de comparar os projetos, e também sobre o Cubo Democrático, a fim de facilitar o entendimento desse Desenho Institucional, tornando mais facilmente visíveis algumas diferenças.

Para o desenvolvimento deste trabalho ele foi dividido em seis partes. A primeira parte é a introdução, a fim de indicar ao leitor sobre o que se trata, objeto, objetivos, hipóteses e possíveis resultados.

Em segundo o referencial teórico que abordará o tema do Orçamento Participativo, Orçamento Participativo Digital, Orçamento Participativo em Belo Horizonte, bem como em Recife, as críticas, positivas e negativas, que a literatura tece sobre tais programas, assim como um detalhamento sobre o Desenho Institucional e o Cubo Democrático.

A terceira parte do trabalho se destina a apresentar a metodologia utilizada, bem como os mecanismos, detalhando como e sobre o que se trata a pesquisa. No quarto tópico foram abordadas as análises e resultados obtidos por meio desta pesquisa, com a divulgação de alguns dados referentes aos OPs de Belo Horizonte e Recife.

A quinta parte se trata da conclusão da pesquisa, com a apresentação dos argumentos que baseiam nossa apresentação de um modelo misto, mostrando possíveis benefícios do mesmo, tanto para a população quanto para o governo da cidade de Belo Horizonte.

A última parte é a bibliografia, que orienta o leitor em todo material usado e citado para basear e sustentar esse trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento Participativo

A constituição federal de 1988 nasce com um compromisso, entre outros, de reestruturar o país, através da descentralização político-administrativa e do empoderamento da população local na tomada de decisão em relação às políticas públicas, como o caso do artigo 14 e artigo 29 (COSTA; 2010, SANTOS, 2002). Aliado as pressões sofridas durante o período da ditadura militar e as mobilizações sociais, o Orçamento Participativo vêm sendo o mecanismo de democracia semi-direta, mais utilizado e praticado na história política do país (COSTA, 2010; SANTOS, 2002).

Para Gomes (2004), com a introdução desse princípio da participação popular o orçamento público sofreu uma mudança, com as ações partindo das demandas sociais objetivando a efetividade das políticas públicas, alterando seu modelo clássico, não sendo visto mais somente como uma peça contábil. Com isso, o orçamento público não deve ser visto apenas como uma ferramenta técnica aplicada à gestão econômica, mas sim como uma forma de planejamento com a tarefa de gerir os recursos públicos e aplicá-los de um jeito que possa atender as demandas da população e do município, com a população deliberando e participando de forma ativa no controle e execução do orçamento público (COSTA, 2010; CAVALCANTE, 2007).

Para Santos (2002), o Orçamento Participativo (OP) surge como uma forma efetiva de combinação entre democracia participativa e representativa. Esse surgimento se dá “através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores (PT), de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação local” (SANTOS, 2002, p. 65). O autor ainda cita que essa intenção é manifestada em três das suas principais características:

- (1) Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros” (SANTOS, 2002, p. 66).

Nesse contexto, surgem no Brasil alguns processos de participação popular na tomada de decisão pública, como o OP de Porto Alegre-RS, no final da década de 1980 (AVRITZER, 2003). Segundo Sampaio (2014), o OP foi criado em Porto Alegre em 1989 tendo sido replicado com certo sucesso em outras grandes cidades brasileiras como, por exemplo, Campinas, Fortaleza, Recife, Salvador, São Paulo e Belo Horizonte.

Esse sucesso relativo foi reconhecido internacionalmente, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) o reconhecido como uma prática de boa governança, sendo inclusive seu uso incentivado por outros órgãos internacionais como o Banco Mundial, assim se espalhando por todo o mundo (SAMPAIO, 2014).

Em 1993, em Belo Horizonte – MG, foi adotado esse modelo de gestão democrática como política pública com o objetivo de discutir problemas e soluções para a cidade, envolvendo governo, servidores e sociedade (PMBH, 2008b). Vale salientar que o OP é tido como processo de inovação brasileira e Belo Horizonte tem sido o caso de participação local mais estudado e discutido no Brasil (AVRITZER, 2003; SAMPAIO, 2014; ABREU, 2012).

O OP surge como uma nova estratégia para aumentar a confiança no sistema político convencional, sendo uma tentativa dos governos locais em implementar políticas públicas mais eficazes e eficientes, tendo em vista o abismo entre governo e sociedade vivido nas décadas anteriores ao processo e a queda na confiança dos governados tem sobre os governantes, sendo este último também ligado a crise econômica e financeira das primeiras décadas do século XXI (CAVALCANTI, 2007; SGUEO, 2016).

Esses problemas relativos à falta de confiança nos governantes e problemas referentes às recentes crises financeiras não atingem somente o Brasil, é um problema mundial, como afirma Sgueo (2016). Em sua recente pesquisa o autor afirma que há experiência de OP em todo o mundo, do Chile à China, dos Estados Unidos ao Uruguai. Nesse contexto a América Latina aparece com destaque, abrigando cerca de um terço da quantidade de experiências ao redor do mundo, entre 618 e 1130 ocorrências, e o Brasil tem destaque mundial com cerca de 300 ocorrências, onde, entre 2001 e 2004, cerca de 60% das cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes praticava o OP, o que corresponde a 58% da população nacional (SGUEO, 2016).

O Orçamento Participativo (OP) é descrito por Santos (2006) como uma prática orçamentária a qual consiste em levar em conta a opinião direta da população na alocação de certos recursos, não ficando esta tarefa, ligada apenas aos representantes eleitos, que tem como objetivo dividir com a população a tarefa de decidir em relação a certas obras e programas a serem feitos. Para Santos (2006) tal processo se dá através de assembleias regionais e de fóruns de negociação de prioridades onde uma parte dos recursos municipais será alocada. O autor complementa que tal participação direta da população na elaboração do orçamento é vista como uma forma de melhorar o atendimento às necessidades dos cidadãos.

Para Pires (2010):

O orçamento participativo é uma das experiências em andamento, nas duas últimas décadas, que procura responder aos anseios de aprofundamento democrático na gestão das contas públicas, apontando na direção de uma democracia participativa que se não coloca em questão a validade da democracia representativa, propõem uma calibragem mais fina dos mecanismos de representação para, com isso, tornar o regime democrático mais efetivo e as finanças públicas mais eficientes e inclusivas (Pires, 2010, p.2.).

Para Wampler (2008) o OP:

É um programa inovador, pois suas regras promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira. (Wampler, 2008, p. 69).

No Portal da Transparência, site do governo federal brasileiro, onde estão disponíveis informações sobre o Poder Executivo Federal, o OP é citado como um instrumento importante que permite aos cidadãos debaterem e definirem aspectos do orçamento público municipal anual, como as prioridades de obras e serviços, o que faz com que o esse instrumento seja tido como um complementar da democracia representativa, estimulando “exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.” (CGU, 2016).

Para Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) há cinco critérios para os quais devem ser observados para possibilitar “uma comparação transnacional” (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012, p.75), sendo eles:

(1) A dimensão financeira e/ou orçamentária deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos; (2) o nível municipal deve estar envolvido ou, então, pelo menos, um distrito (descentralizado) com órgão representativo eleito e algum poder na administração pública (o âmbito de bairro não é suficiente); (3) o processo deve ser recorrente (uma única reunião ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de orçamento participativo); (4) o processo deve incluir alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos (a abertura de reuniões administrativas ou instâncias representativas clássicas para cidadãos “comuns” não é orçamento participativo); (5) deve haver algum grau de prestação de contas com relação aos resultados. (SINTOMER, HERZBERG e RÖCKE, 2012, p.75).

Máximo (2014) expõe que tal ferramenta promove um melhoramento na governança e tem ação direta no desenvolvimento econômico da região que opta pelo OP, um dos motivos seria o foco no bem estar de camadas mais pobres da população, promovendo justiça social, assegurando, pela metodologia específica, que regiões mais carentes sejam beneficiadas com maior alocação de recursos, os quais tem sua aplicação debatida pelos cidadãos em assembleias próprias, juntamente com funcionários da administração, a fim de averiguar a aplicabilidade dos projetos mais diversos que envolvem desde a construção de clínicas médicas a pavimentação de vias públicas (WAMPLER, 2008).

2.2 Orçamento Participativo Digital

Os avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos trouxeram consequências em inúmeras áreas, entre elas na democracia e cidadania, impactando na forma de vida da sociedade, gerando novas características como o aumento da importância dos recursos tecnológicos, acarretando um avanço nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), surgindo novas formas de relações empresariais, sociais e nas organizações (PEREIRA e SILVA, 2010).

As TICs são “procedimentos, métodos e equipamentos para processar informação e comunicação” (RAMOS, 2008, p.5). Segundo Ramos, o aparecimento dessas novas tecnologias tornou possível que surgisse a Sociedade da Informação, por meio de como essas foram aplicadas pelas empresas, indivíduos e pelos governos.

Na visão de Werthein (2000), a nomenclatura “sociedade da informação” atua como substituto ao conceito de “sociedade pós-industrial”, tentando caracterizar da melhor forma o atual paradigma técnico-econômico. O autor diz que:

A realidade que os conceitos das ciências sociais procuram expressar refere-se às transformações técnicas, organizacionais e administrativas que têm como “fator-chave” não mais os insumos baratos de energia – como na sociedade industrial – mas os insumos baratos de informação propiciados pelos avanços tecnológicos na microeletrônica e telecomunicações. Esta sociedade pós-industrial [...] está ligada à expansão e reestruturação do capitalismo desde a década de 80 do século que termina. As novas tecnologias e a ênfase na flexibilidade – ideia central das transformações organizacionais – têm permitido realizar com rapidez e eficiência os processos de desregulamentação, privatização e ruptura do modelo de contrato social entre capital e trabalho característicos do capitalismo industrial. As transformações em direção à sociedade da informação, em estágio avançado nos países industrializados, constituem uma tendência dominante mesmo para economias menos industrializadas e definem um novo paradigma, o da tecnologia da informação, que expressa a essência da presente transformação tecnológica em suas relações com a economia e a sociedade. (WERTHEIN, 2000, p. 1 e 2).

Com o estabelecimento das TICs e o desenvolvimento da sociedade da informação surgem debates sobre como associar essas tecnologias aos processos democráticos, a fim de ampliar a participação democrática dos cidadãos. (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007; ABREU; PINHO, 2014).

Sampaio (2011) colabora, afirmando que a internet é um desses instrumentos que funcionaria como facilitador, onde o cidadão teria capacidade de participar de qualquer local, desde que conectado à rede, sem a necessidade de comparecer pessoalmente a um determinado local, em um determinado horário, já que a mesma torna a questão do tempo, como afirma o autor, “relativa”. Segundo POST (2009), apesar de haver outras formas de uso da tecnologia a favor da democracia a internet é, sem dúvidas, a mais popular.

Sampaio, Maia e Marques (2010) observam que desde o início dos anos 2000, tem crescido o número de instituições políticas brasileiras que experimentam o processo do orçamento participativo com ênfase no uso da internet o que é abordado por Abreu (2011), que nos mostra uma nova tendência. Segundo Abreu (2011) a influência das TICs, no âmbito do processo democrático, criou um novo conceito, tido como *e-democracy* ou, democracia eletrônica, que se caracteriza pelo *“use of new Information and Communication Technologies (ICT)”*

to increase and enhance citizens' engagement in democratic processes" (POST, 2009, p.1).

Observando tais oportunidades surge o OPD, com suas primeiras ocorrências datadas em 2001 nos municípios de Porto Alegre e Ipatinga (SAMPAIO, 2014). Assim em 2006, com esses avanços e novas disponibilidades tecnológicas, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH) lançou seu Orçamento Participativo Digital (OPD). Com essas implementações sendo reconhecidas, o município passou a ser o local de estudo de muitas pessoas e organizações de todo o mundo, sobre essa temática (PMBH, 2008b).

2.3 Orçamento Participativo em Belo Horizonte

O do OPP de Belo Horizonte teve início em 1993, através da convocação da população, por parte dos gestores municipais, para participação na tomada de decisão quanto ao investimento de parte dos recursos municipais (PMBH, 2008b).

Belo Horizonte é uma capital de estado brasileiro, com cerca de 2.400.000 habitantes (IBGE, 2015), com um PIB de cerca de 58 milhões de reais (IBGE, 2015). O município contou com o programa de OPP de 1993 a 2015. São 22 anos compartilhando com a população as decisões, trazendo bons resultados no desenvolvimento urbano e social da cidade.

Em Belo Horizonte existem duas modalidades de Orçamento Participativo: OP Regional e OP Digital. Dentro o OP Regional há a subdivisão em Regional, Habitacional e em sua próxima edição o Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente (PMBH, 2015). Para efeito desse estudo, o OP Regional e suas subdivisões serão tratadas integralmente na abordagem do Orçamento Participativo Presencial – OPP.

Em Belo Horizonte o OPP é dividido em áreas chamadas de Regionais, sendo nove no total, formadas por um conjunto de bairros e favelas. É nessas regionais onde se destina à definição dos investimentos em cada uma das regiões. Em assembleias regionais são levantadas as demandas, votadas e escolhidas obras que serão executadas pela prefeitura nos próximos dois anos. Além dos investimentos, a população escolhe seus representantes para integrar a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento

Participativo – Comforça, responsável pelo monitoramento do processo de execução das obras (PMBH, 2008b).

O OPP é dividido em algumas etapas, sendo elas: Abertura, Primeira Rodada, Segunda Rodada, Caravana de Prioridades, Definição dos Empreendimentos, Eleição do Comforça e Fórum Municipal, cada uma com suas próprias atividades e divisões de tarefa, como apresentado no quadro 1.

Quadro 1 - Fluxo do Processo do Orçamento Participativo

ABERTURA MUNICIPAL	
Reunião de abertura do OP na cidade	
Aberturas regionais	Informa qual o recurso financeiro disponível. Expõe a metodologia e diretrizes gerais. Distribui os formulários (um por bairro ou vila).
Reuniões de bairros	São realizadas reuniões nas comunidades para definir as demandas prioritárias e para preencher os formulários de solicitação.
Triagem	Técnicos da Prefeitura fazem a pré-triagem das solicitações de demandas para verificar se se enquadram nas diretrizes técnicas.
Troca de formulário	Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade pode preencher um novo formulário, substituindo a reivindicação por outra.
Parecer técnico	Os formulários são encaminhados para as secretarias/órgãos gestores e executores para a emissão dos pareceres.
SEGUNDA RODADA	
Reuniões de Território de Gestão Compartilhada (TGC)	São realizadas assembleias por Territórios de Gestão Compartilhada, onde acontece a pré-seleção das 25 solicitações de cada Regional. Nesta etapa são escolhidos os delegados que participarão da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.
Vistorias técnicas	As 25 demandas pré-selecionadas são vistoriadas e elaboram-se as estimativas de custo.
CARAVANA DE PRIORIDADES	
Todos os delegados visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados na Regional.	
FÓRUM REGIONAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS	
São discutidos e aprovados 14 empreendimentos por Regional. Estes farão parte do Plano de Empreendimentos do OP e é eleita a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Execução do Orçamento Participativo – Comforça Regional.	
FÓRUM MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS	
A comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do OP.	
ELEIÇÃO DA COMFORÇA MUNICIPAL	
Eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Municipal.	
MONITORAMENTO E EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS	
A Comforça Regional monitora a execução dos empreendimentos. Todos os anteprojetos dos empreendimentos são apresentados e referendados pela comunidade e pela Comforça.	

Fonte: PMBH (2014a)

Neste processo a destinação de verbas para as obras dos regionais é feita utilizando o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que é composto por 38 indicadores que abrangem 10 diferentes variáveis (Abastecimento, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana) e calculado para as Unidades de Planejamento da cidade. O índice mede as desigualdades em termos de disponibilidade e acessibilidade de bens e serviços públicos, apontando as áreas mais carentes de investimentos (PMBH, 2014).

Os recursos destinados ao Orçamento Participativo são divididos entre as Unidades de Planejamento, de acordo com o IQVU e com o número de habitantes. Assim, quanto menor a qualidade de vida (medida pelo IQVU) e quanto maior a população em determinada Unidade de Planejamento, maior o volume de recursos destinados (PMBH, 2014). Segundo a PMBH (2014) as novas informações coletadas pelo IBGE, com o Censo de 2010, permitiram atualizar o IQVU e as informações de população e renda utilizadas no cálculo da distribuição de recursos por Território de Gestão Compartilhada (TGC). Em função dessa atualização, alguns TGCs tiveram a quantidade de recursos recebida alterada, pois, em algumas áreas, ocorreram melhorias, nos últimos dez anos, dos indicadores utilizados no cálculo do IQVU.

O Orçamento Participativo Digital foi criado em 2006, para que os cidadãos pudessem escolher, também, pela internet obras a serem executadas na cidade. Nesta modalidade todos os cidadãos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, cadastrados na base de dados do TRE-MG, podem participar da votação (PMBH, 2015).

Diferente do OPP, onde a população decide como e onde investir os valores reservados pela prefeitura, no OPD as opções de votação já vão prontas, é a prefeitura que escolhe quais serão as obras disponíveis e os cidadãos apenas votam entre as escolhidas, uma espécie de enquete, o que faz com que Abreu (2012) inclusive questione se essa forma de apresentação do processo o configura como um OP de fato. Esse processo viveu um crescimento e declínio desde sua criação. O OPD de Belo Horizonte contou com a participação de cerca de 172mil votantes, contra cerca de 25mil em 2011, sendo que em 2006 houve cerca de 503mil votos, contra apenas 8.900 em 2013 (PMBH, 2013a).

Segundo a PMBH (2014) na edição do OPP 2015/2016 haverá a inserção da modalidade Orçamento Participativo da Criança e do Adolescente (OPCA), dentro do OPP, o qual será desenvolvido em escolas da Rede Municipal de Educação, com o propósito de estimular a formação para a cidadania desde a infância e a adolescência. Em compensação nada se fala em relação ao OPD, mostrando indícios que a decrescente participação popular no processo fez com que essa modalidade fosse deixada de lado, ao menos nessa edição, 2015/16, pelo que a periodicidade nos indicava que ocorreria.

2.4 Críticas da literatura sobre o programa

Algumas críticas positivas são facilmente encontradas na literatura, no que tange a democratização do processo de participação, possibilitado pelo OP, como o acesso e debate do orçamento municipal. (COSTA, 2010; CAVALCANTE, 2007; SANTOS, 2002; WAMPLER, 2008; ABREU, 2012). Dessa forma, com o surgimento de oportunidades tecnológicas há também o surgimento do OPD, como oportunidade de expansão do processo. O OPD surge como uma tentativa de alavancar a participação dos cidadãos, devido, inclusive a queda de participação notada no OPP em Belo Horizonte (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007).

Best e equipe (2010), afirmam que há algumas utilidades identificadas em sua pesquisa para o uso de TICs no processo de OP, sendo elas: (1) Uso da internet para coletar as propostas do OP (Ipatinga); (02) Uso da internet para a votação do Orçamento Participativo (Belo Horizonte e Recife); (03) Uso da internet para o monitoramento do OP (Porto Alegre) (BEST, et al, 2010, p.114)

Para Cunha, Alegretti e Matias (2007) a “introdução do OP Digital marca uma transição rumo a uma procura de maior eficiência” (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007, p.3), aumentando pouco os custos e potencializando a participação popular através de novas tecnologias. Com isso os autores afirmam:

Se, por um lado, os governos podem utilizar as TICs como meio de aumentar a participação e legitimar decisões, a sociedade pode utilizá-las como meio de acesso a informações relevantes para sua organização política e para a mobilização em torno de questões que consideram relevantes. (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007, p.16).

Dessa forma, alguns trabalhos (SAMPAIO, 2014; CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007) nos apontam como uma qualidade importante do OPD a inclusão

de mais cidadãos ao processo de tomada de decisão, uma vez que esse processo tem a capacidade de romper as barreiras temporais e geográficas, seja facilitando a participação de cidadãos que moram longe dos locais de realização das assembleias presenciais, como moradores de áreas rurais e até cidadãos que tenham dificuldade de locomoção por problemas físicos ou financeiros, como cidadãos que por algum motivo não podem se dirigir àquele determinado local, naquela determinada data e horário.

Em seu estudo, Sampaio (2014) faz uma interessante análise desse fator, pois para ele a questão da inclusão é alvo recorrente de críticas por parte da literatura, que tratam esse processo como de caráter restritivo e não inclusivo.

Sampaio (2014) faz uma análise das críticas, apresentando-as e as contrapondo. Nas palavras do autor, “se a participação em meios digitais é mais rápida, simples, acessível e cômoda, desafiando limites espaciais e temporais” (SAMPAIO, 2014, p. 192), há quem tema também que o uso em excesso dos meios sociais acentue o individualismo.

Quanto à exclusão Digital, há críticas em relação a barreiras tanto no aprendizado quanto na obtenção da tecnologia que dificultam a participação de alguns cidadãos e que a disponibilidade de acesso das camadas mais privilegiadas é maior do que as camadas mais pobres, as quais tem maior necessidade de participação, devido a maior dependência do estado (SAMPAIO, 2014).

Para o autor há quem critique a internet por ser um meio “frívolo” de participação, devido à característica de poder se estender pelo tempo e a comunicação ser baseada em textos. Há a preocupação que essa comunicação não retrate as emoções, os tons do debate e que não consigam inclusive engajar as pessoas, tendo caráter menos acolhedor ou “frio”, na palavra do autor (SAMPAIO, 2014, p.190), além de ser uma forma de ativismo mais fácil e menos arriscada, dando muito importância ao presencial. No que tange o individualismo, a questão de segmentação por grupos de afinidade, onde as pessoas tenderiam a fazer parte de grupos com opiniões próximas as suas também configuram como críticas (SAMPAIO, 2014).

Para essas críticas Sampaio (2014) apresenta contra argumentos. Em relação à exclusão digital o autor afirma que ela está ligada a fatores socioeconômicos e culturais e que não seria plausível com base nessa premissa

da exclusão, renegar qualquer tentativa de e-democracia, o autor exemplifica que: “Um governo não pode (ou não deve) parar todos seus assuntos até resolver o problema da educação ou da saúde.” (SAMPAIO, 2014, p.197), para o autor há uma grande diferença entre haver exclusão e o processo em si ser automaticamente restritivo, citando inclusive o caso dos celulares, que são de amplo acesso em países em desenvolvimento como o Brasil e que tem sido usados em algumas experiências como em La Plata na Argentina.

Trazendo a crítica para a realidade de Belo Horizonte, o autor cita que os três bairros com maior números de votos no OPD 2008 eram bairros considerados carentes e que a obra vencedora não se localizava na região de maior acesso a computadores. (SAMPAIO, 2014).

Além disso, Cunha, Alegretti e Matias (2007), afirmam que:

A decisão de implementar o OP digital deu origem à manifestação pública de várias críticas, sobretudo no que toca à info-exclusão. A esse respeito, há que referir que a intervenção da Câmara Municipal acabou por articular o OP digital com um programa de inclusão digital. Como já dissemos, foram criados muitos postos de votação em toda a cidade e foram formadas pessoas que estiveram em permanência nesses postos para ajudar ao processo de votação. Ao integrar o OP digital num programa de inclusão social mais vasto, garantiu-se a permanência dos equipamentos informáticos nas zonas mais desfavorecidas da cidade para outros usos para além da votação. Este elemento é particularmente relevante. (CUNHA, ALEGRETTI e MATIAS, 2007, p.15).

Sobre as demais críticas Sampaio afirma sobre as outras críticas que:

As outras críticas estão ligadas 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. 198)

Sobre a fragmentação, um importante contra-argumento que Sampaio (2014) traz é a possibilidade de grupos menos expressivos, com menor “voz”, possam se juntar e unidos consigam ser vistos e dessa forma expor suas necessidades. Para o autor “Podem se tratar de locais seguros para o desenvolvimento de identidades, discursos e práticas, especialmente em situações em que discursos dominantes silenciem essas vozes minoritárias e excluídas.” (SAMPAIO, 2014, p. 199).

Quanto ao argumento de que as pessoas se isolariam, Sampaio (2014) cita o exemplo das redes sociais, onde por mais que a pessoas tente se esquivar de

opiniões divergentes as suas, ainda há amigos, familiares próximos, que podem de alguma forma fazer com que essas opiniões divertem apareçam em sua *timeline*, impossibilitando de certa forma esse isolamento total. Para Sampaio (2014) são os cidadãos que estão se isolando e não as redes sociais que estão fazendo com que se isolem.

Quanto à crítica relacionada à emoção, frivolidade e preguiça, o Sampaio (2014) cita importantes argumentos como o fato de as redes sociais permitirem com maior facilidade a participação de pessoas tímidas ou que sofrem algum tipo de preconceito dando aos participantes maior igualdade de participação e que dentro das mesmas tecnologias empregadas nesses processos, com auxílios da inclusão de opções de áudio e vídeo, podem mudar o nível de emoção e frivolidade.

Alguns exemplos abordados por Cunha, Allegretti e Matias (2007), vão nesse caminho como Vignola e Modena, ambos na Itália, onde na primeira, foram atribuídos o mesmo peso aos votos do OPP e OPD, mas para os autores isso pode desestimular a participação nas assembleias presenciais, já na segunda, foram disponibilizados aos cidadãos o acompanhamento *on-line* de algumas assembleias e inclusive a interrupção pré-programada de algumas delas para que fossem introduzidas sugestões ou algum tipo de intervenção, as quais depois seriam alvo de debates pelos participantes presentes no determinado local da reunião do OPP.

Uma crítica importante ao processo do OPD BH em relação ao OPP BH é a falta de compromisso com a questão da inversão das prioridades, existente no OPP, através do próprio IQVU, previamente abordado. Uma vez que os valores disponibilizados para o OPD são igualmente divididos entre os 9 regionais, há uma quebra desse princípio (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007).

Sampaio, Maia e Marques (2010) criticam o modelo de OPD BH como o de 2008, onde a moderação da ferramenta *on-line*, apenas evitava mensagens rudes e desrespeitosas, mas que não geravam um diálogo entre poder público e população, exceto nos fóruns com secretários, o que é um desperdício no que tange o feedback da população, uma perda de oportunidade de melhora do entendimento das necessidades dos comandados pela parte dos comandantes, apesar de que o registro *on-line* das mensagens dos cidadãos podem representar uma base de dados importante para os gestores públicos.

Um dado interessante apresentado por Cunha, Alegretti e Matias (2007) foi à tentativa por parte da PMBH em estimular a participação de moradores de uma determinada região, votando projetos também de outros regionais, fato o qual não teve sucesso. Segundo os autores, dos cerca de 172mil participantes do OPD 2006, foram feitos cerca de 500mil votos, uma média de aproximadamente três votos por pessoa, enquanto havia 9 possibilidades para cada um, que seriam uma obra por regional (9), já no OPD 2008 tal compromisso foi abandonado, quando foram propostas 5 obras gerais par Belo Horizonte, sem uma divisão regional como apontam Sampaio, Maia e Marques (2010).

Para Cunha, Alegretti e Matias (2007), o fato de não terem conseguido em 2006 alcançar uma maior participação de cidadãos de um regional nas decisões de outro mostra existência de um fator de proximidade, onde as pessoas tendem a votar em projetos próximos a sua localidade e de seu conhecimento.

Com relação ao “agendamento” das obras em torno de somente um tema e a condição de competição entre as obras, ocorrido no OPD de 2008, é o fato de polarizar a discussão entre regiões, causando inclusive um debate centrado na condição social, dando as obras sob pleito, rótulos que essas atendiam aos interesses das classes mais ricas ou mais pobres da população, causando certo enfrentamento, além de descumprir a objetivo de sanar os reais problemas da população, sendo uma imposição da administração determinado tipos de obras, cabendo ao cidadão somente escolher entre quais delas e não suas reais necessidades, o que também trouxe certo descrédito ao programa (ABREU e PINHO, 2014). No caso do OPD 2008 a pré-escolha da PMBH por 5 obras ligadas ao tema de trânsito acabou por engessar a agenda e focar os debates nesse tema de trânsito (SAMPAIO, MAIA e MARQUES, 2010).

Sob essa polarização é importante observar a questão da capacidade de mobilização de alguns atores da sociedade civil a fim de angariar votos para seus interesses, tornando desigual a forma de competição entre os projetos (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007). Abreu e Pinho (2014) em seu estudo que analisam as mensagens deixadas na ferramenta do OPD 2008 trazem inclusive, mensagens de participantes claramente voltadas á mobilização para união de determinado grupo a fim de buscar votos para o projeto o qual defendem, o que pode ser observado no OPD 2011 com a grande mobilização em torno da obra da Av. Basílio da Gama, que através de mobilização, até mesmo por meios de TICs,

conseguiu reverter um placar negativo e sair como vencedora naquela ocasião (ABREU e PINHO, 2014).

Abreu (2012) afirma que em relação ao OPP o OPD de Belo Horizonte apresentou, em sua análise, foco no voto, podendo reforçar o modelo de dominância de uma lógica elitista e procedimentalista. Todavia o autor ressalta que o OPD tem maior poder de inclusão, envolvendo cidadãos de diversas realidades e classes, enquanto o OPP apresenta um discurso mais homogêneo.

Outra contribuição importante do estudo de Abreu e Pinho (2014) trata sobre a questão de legitimação do processo do OPD referente às obras vencedoras em relação às obras concretizadas. Os autores ilustram que no OPD 2008 a obra 5 (Praça São Vicente e Anel Rodoviário) venceu a obra 4 (Portão Sul e Belvedere), porém foi a obra 4 que foi concretizada, a qual recebeu da população a identificação de obra ligada aos ricos, tendo em vista sua localização em bairros mais nobres.

Esse fato fez com que no OPD 2011 o governo recebesse inúmeras críticas de descrédito ao programa, sob o pretexto de que não eram os votos que mandavam e sim os interesses, mesmo sob toda a justificativa do governo municipal alegando que a obra 5 teria sido incorporada a um programa do governo federal e a 4 teria sido executada com outra verba, diferente da verba destinada ao OPD 2008. (ABREU e PINHO, 2014).

Nesse aspecto, cabe ressaltar a análise de Lüchmann (2014), que afirma que os OPs no geral tem o desafio de continuar existindo mesmo com a mudança de poder natural da administração pública. Para o autor “programas como o OP estão sujeitos à lógica do sistema político e, por conseguinte, aos interesses e estratégias de outros setores e lideranças partidárias e do legislativo.” (LÜCHMANN, 2014, p.183).

Sampaio, Maia e Marques (2010), ainda colaboram com sua análise, onde os autores citaram que as ferramentas do OPD 2008 possibilitavam que os visitantes transitassem pelo site sem nenhum tipo de identificação, o que segundo eles, possibilitou uma maior abertura e liberdade aos usuários. Daí parte outra importante análise, onde os autores citam que o único local onde era necessário o cadastro prévio, que era o fórum de debates, teve pouca ou quase nenhuma participação, menos de 10 comentários, frente aos mais de mil postados na ferramenta de comentários, que de certa forma assumiu o papel do fórum de

debates, o que fez com que os autores apresentassem a hipótese de que em ambientes on-line o registro e a identificação “podem funcionar como aumentos para o custo da participação política” (SAMPAIO, MAIA e MARQUES, 2010, p.464). Tal custo deve ser mensurado, como no caso do OPD 2011 onde o cadastro era obrigatório e houve mensagens de desaprovação por falhar na ferramenta que geria o programa (ABREU e PINHO, 2014).

A escolha pelo não cadastramento não confronta com a falta de comprometimento com o debate, como apontam Sampaio, Maia e Marques (2010). A grande maioria dos participantes do OPD 2008 se registrou usando nome completo, ou apenas o primeiro nome, enquanto era possível também lançar comentários de forma anônima, o que, segundo os autores, mostra o comprometimento com o debate.

Essa necessidade de cadastro e conhecimento técnico das ferramentas são abordadas por Cunha, Allegretti e Matias (2007), que em seu estudo tratam sobre a questão da “capacitação” dos cidadãos promovida em ambos os processos: OPP e OPD. Para os autores o OPP proporciona maior capacitação por exigir, mesmo que não diretamente, conhecimentos sobre o processo, como as regras de funcionamento para sua própria participação, visto que é um processo mais complexo do que o OPD em si onde o cidadão necessita apenas dominar os conhecimentos tecnológicos para poder participar, e “possibilitava a postagem com apenas um clique (ou seja, exigia poucas *skills* de internet para ser usada)” (SAMPAIO, MAIA e MARQUES, 2010, p.471). Assim, os autores afirmam que “não basta ampliar democraticamente o processo em termos de participação, é também necessário democratizá-lo em termos de conhecimento” (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007, p.17).

Para esses autores há 4 condições necessárias para garantir que haja maior participação popular: “independentemente de gênero, etnia, idade, rendimento, educação, inaptidão, língua, experiência em internet” (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007, p.17). São elas:

- (1) Provisão de meios de acesso amplos e variados, inclusive quanto à compreensão e utilização destes meios; [...]
- (2) Disponibilização de informações necessárias, não só para assegurar a qualidade da participação nos processos deliberativos, mas também para assegurar a sua transparência.
- (3) [...] Diversidade dos meios e dos processos que viabilizam a participação, incluindo os diferentes modos de aquisição de informação, de expressão e de deliberação, especialmente por parte daqueles que serão afetados pelas decisões.
- (4) [...] Responsividade e o

comprometimento dos governos na execução das decisões tomadas em processos desta natureza. (CUNHA, ALLÉGRETTI e MATIAS, 2007, p. 17).

Dessa forma Sampaio (2014) aborda o modelo misto, onde OPP e OPD convergem em um único processo, alternando ou coexistindo fases *on-line* e *off-line*. Nessa análise o autor traz alguns exemplos como Ipatinga e Recife e dentro desses modelos aborda questões como o envio de demandas pela internet, deliberação presencial e voto *on-line*, entre outras ideias. Sobre o envio de demandas pela internet, cabe salientar que em Ipatinga, por exemplo, houve grande adesão ao formato, mas após grande reprovação dos projetos por parte do corpo técnico, edições posteriores registraram quedas significativas (SAMPAIO, 2014). Outra proposição interessante apresentada pelo autor é existência de um levantamento das necessidades, via rede ou presencial, a análise técnica dessas proposições, sua condução ao debate presencial e a volta para a deliberação *on-line*, ampliando o acesso da votação aos cidadãos, conforme ocorre em Recife.

Uma importante crítica relatada por Ferreira (2012) a cerca do modelo de OPM de Recife é que alguns participantes se sentem desmotivados a participar das plenárias, pois a ordem de prioridade das obras pode ser mudada na fase online do processo. Mesmo com essa visão, o autor também apresenta outro ponto de vista da própria população e líderes comunitários, que a fase online permite trabalhadores noturnos e outros membros a participarem ativamente das escolhas e os ainda valorizar a fase presencial a fim de colocar suas ações entre a lista de 10 ações a serem levadas para a fase online. Um outro problema abordado por Ferreira (2012) é a possibilidade de fraude, uma vez que o autor apresenta relatos de cidadãos que alguns líderes comunitários usaram de cadastros antigos de associações para votar por essas pessoas.

Sampaio (2014) relata que no caso de BH há certa resistência de se transformar essa deliberação para o modelo digital por alguns grupos sociais que alegam perda de poder, porém é necessário pelo próprio ponto de vista da oportunidade da ampliação da participação, quebrando a hegemonia de tais grupos. Para Lüchmann (2014) a existência dessa sociedade civil crítica e autônoma é importante para processos como o OP.

2.5 Orçamento Participativo de Recife

O surgimento do OP em Recife remete historicamente a outros programas como os Comitês Populares Democráticos de Bairros (CPDB), da década de 1940, que tinha como objetivo definir políticas públicas para urbanização da cidade (FERREIRA, 2012; CLARET et al., 2009). Para os autores, esse processo de debates e reivindicações acerca da ocupação urbana, acesso à infraestrutura e serviços durou até os anos 1970, com a intensificação da participação de associações de moradores na década de 1960, chegando a 1970 quando as lutas populares contra a ditadura acabaram por tornar mais forte as reivindicações populares o que culminou na criação dos Núcleos de Planejamento Comunitários (NPCs), conhecidos popularmente como “barracões” que estabeleciam uma ponte entre a sociedade civil e o governo, a fim de amenizar as pressões populares.

Durante a década de 1980, no primeiro governo de Jarbas Vasconcelos (1986-1988) a cidade foi dividida em Regiões Político Administrativas (RPAs) e foi implementado o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB) que visava incentivar a participação da sociedade civil, participando da tomada de decisões na esfera municipal, por meio de demandas apresentadas em reuniões nos bairros que contavam com a presença do prefeito e secretários (CLARET et al., 2009; FERREIRA, 2012).

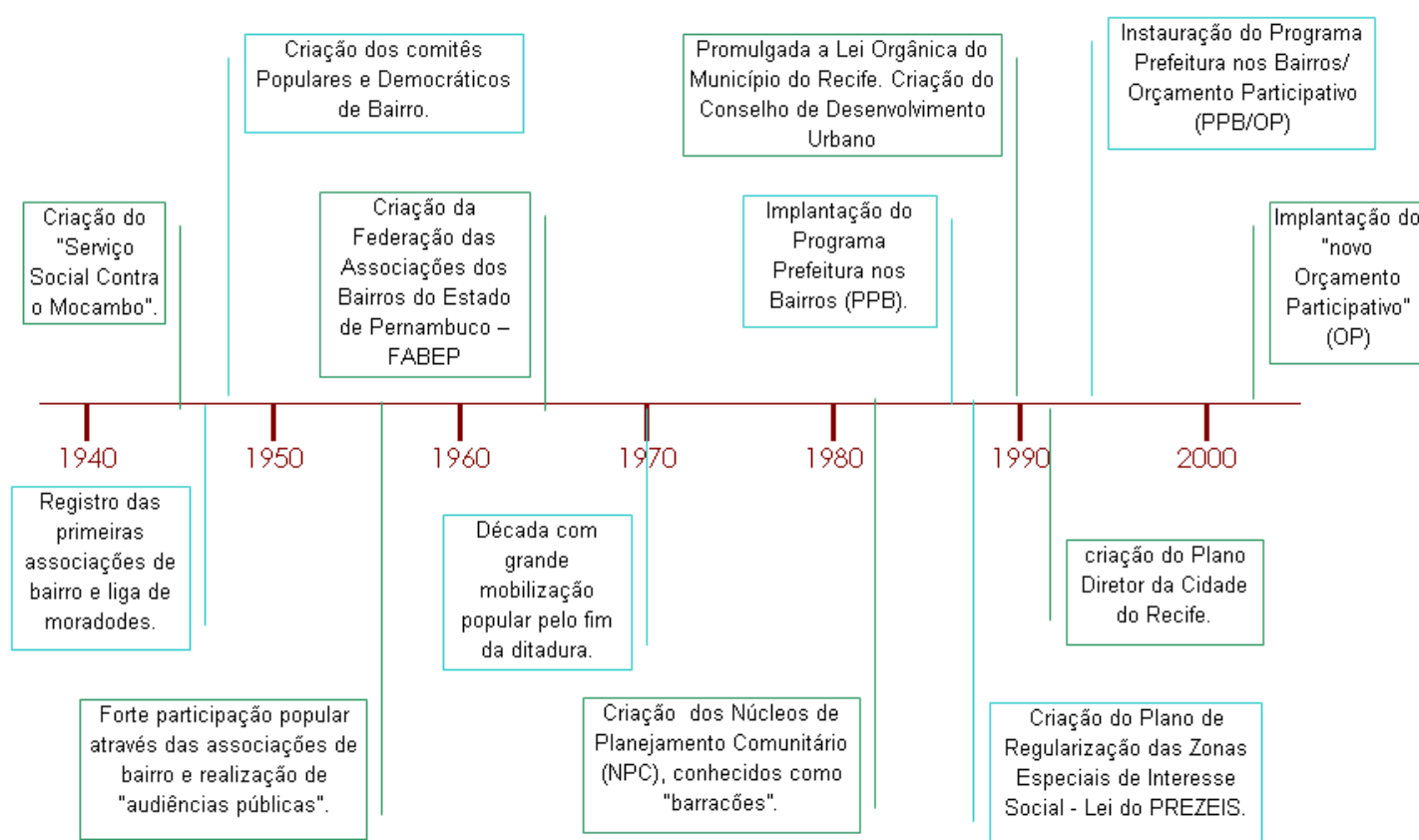
A implementação do OP em Recife, para Ferreira (2012) e Claret et al. (2009) data do segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1996), o qual foi estruturado através de um ciclo de reuniões e plenárias, contando também com um colegiado de delegados do OP que debatiam os recursos financeiros do plano de investimento, além disso foi criado o Fórum da Cidade do Recife (FCR) onde as propostas do Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentária eram debatidas, tornando-se assim espaços consultivos.

Apesar disso, para Ferreira (2012, p.171), os “delegados tinham um espaço consultivo pré-orçamentário, logo, competia aos Secretários, e tão somente a eles, a definição do montante de recursos a serem disponibilizados ao PPB sem qualquer participação de caráter deliberativo dos cidadãos”, o que segundo o autor fere os preceitos do OP, relacionados a transparência de alocação de recursos públicos e a efetiva participação em processos de deliberação pública em torno da aplicação dos recursos.

Dessa forma somente em 2001, no governo João Paulo, que o OP foi efetivamente implementado espelhando-se no que já existia em Porto Alegre e Belo Horizonte (FERREIRA, 2012).

Para ter melhor entendimento histórico do processo, a figura 1 traz um breve resumo de como os projetos de participação em Recife foram evoluindo até chegar ao OP em 2001.

Figura 1 - Linha do Tempo (1940-2001)



Fonte: Claret et al. (2009)

Segundo a Prefeitura Municipal de Recife (PMR, 2016), o OP Recife é um espaço importante para debate e definição de ações futuras da cidade, onde os cidadãos de Recife decidem “as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do Orçamento da Prefeitura”.

De 2001 a 2007 o desenho institucional do OP de Recife passou por mudanças, objetivando melhorar os processos participativos e deliberativos (FERREIRA, 2012). Em 2007 foi instituído então o modelo de Orçamento Participativo Misto (OPM), mesclando OPP e OPD, a fim de “promover a inclusão de novos públicos aos processos de deliberação pública” (FERREIRA, 2012,

p.172) e também, para o autor, incluir segmentos da população com menor participação no modelo presencial, como jovens e a classe média.

Em 2007 foi inserido um espaço de deliberação *online*, onde o cidadão que não participasse das reuniões presenciais, poderia votar por meio da internet ou urnas eletrônicas, definindo também as prioridades da cidade de Recife (FERREIRA, 2012). Segundo o autor outro fator que diferencia o OP de Recife é o fato de que a agenda de prioridades e demandas é construída pelos cidadãos da cidade, até dois dias antes das plenárias, onde os cidadãos podem se organizar em grupos mínimos de dez pessoas e cadastrar até duas prioridades, que serão levadas a votação.

A partir de 2007 o OPM de Recife passou a ter um cronograma anual, conforme evidencia a PMR por meio da figura 2.

Figura 2 - O Ciclo do Orçamento Participativo



Este ciclo apresentado pela figura 2 é melhor descrito por Claret et al. (2009) através do quadro 2.

Quadro 2 - Ciclo de execução anual do OPM Recife

Período do ano	Ação
Janeiro a Março	Reuniões de metodologia do OP, ou seja, são feitas diversas reuniões nas microrregiões com grupos da população para explicar a metodologia do OP bem como incentivar a população a participar do processo.
Abril e Maio	Articulação da população e os grupos (de no mínimo dez pessoas) efetuam o credenciamento das ações indicando duas ações para serem votadas nas plenárias de sua microrregião.
Maio a Agosto	As ações que foram credenciadas pela população na etapa anterior vão para votação nas plenárias regionais. Quem não participa das plenárias tem a oportunidade de votar através das urnas eletrônicas e da internet (OP informatizado) escolhendo uma ação entre as 10 mais bem votadas nas plenárias regionais. As plenárias temáticas também são realizadas nesse período.
Agosto e Setembro	Posse dos delegados eleitos nas plenárias compondo os Fóruns de Delegados. Forma-se o Conselho do Orçamento Participativo (COP) composto pelos delegados eleitos nos fóruns. Discutem-se os investimentos que serão feitos em cada microrregião para a formação da matriz orçamentária. Após a votação da matriz orçamentária pelo COP, esta é enviada à Câmara de Vereadores até 30/09.
Outubro a Dezembro	Os fóruns monitoram a tramitação do orçamento na Câmara e após este processo ocorre a deliberação do Plano de Investimentos nos fóruns regionais em dezembro.

Fonte: Adaptado de Claret et. al. (2009)

Dentro desse cronograma é utilizado uma metodologia própria pela PMR. Segundo Claret et al. (2009) a cidade é dividida em 6 Regiões Político-Administrativas (RPAs), cada uma sendo dividida em 3 microrregiões. Além disso, Claret et al (2009), Ferreira (2012) e PMR (2016), apresentam outros aspectos que serão apresentados através da figura 3 e no quadro 4.

Figura 3 - Orçamento Participativo Passo a Passo



Fonte: Disponível em < <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/passos2.php> > Acesso em 15 set. 2016.

Tal passo a passo pode ser melhor compreendido através do quadro 3, adaptado dos estudos de Claret et al. (2009) e Ferreira (2012).

Quadro 3 - Resumo metodologia OPM Recife

Fase	Funcionamento	Objetivo
Reuniões de metodologia do Orçamento Participativo	Reuniões com a comunidade antes das plenárias para explicar como funciona o OP. Nestas reuniões são dadas orientações sobre como os grupos devem se articular para propor e eleger obras e para incentivar a participação da maioria da comunidade.	- Informar sobre a metodologia do Orçamento Participativo
		- Conseguir o apoio das pessoas para o programa e ativá-las.
Credenciamento de ações	População propõe as ações que serão votadas nas plenárias de cada microrregião. Estas ações passam por uma análise prévia de viabilidade, na qual o governo verifica se aquela ação se trata de uma intervenção localizada ou de uma ação estruturadora que impacta toda a cidade.	- Aprovar, com base no critério técnico, ações que vão integrar o cardápio de ações a ser votado nas plenárias regionais daquela microrregião.
Plenárias Regionais	Credenciamento dos moradores, por meio de documento com foto e ter mais de 16 anos. O sistema só permite que o eleitor se cadastre uma única vez, ou seja, ele só pode participar de uma plenária regional. Candidatos a delegado se credenciam para concorrer às vagas. Ao final da apuração, divulga-se a lista com as dez obras mais votadas nesta plenária, bem como os delegados que foram eleitos.	- Apresentar o cardápio de ações pré-aprovados, levando-as a votação,
		- Cadastro e eleição dos delegados.
Votação por urnas eletrônicas e pela internet	Oportunidade de votação para quem não compareceu as plenárias presenciais. Primeira fase feita por urnas eletrônicas, segunda fase internet.	Permitir aos cidadãos que não participaram da fase presencial, a contribuição no processo, através do voto nas 10 ações mais bem votados na fase anterior.
Plenárias temáticas	As plenárias temáticas são coordenadas por membros de cada secretaria afim, membros da equipe do orçamento participativo e dos fóruns temáticos. As ações discutidas nas plenárias temáticas são ações que impactam a cidade como um todo e não apenas um bairro específico. Os fóruns temáticos debatem diversas políticas públicas resultantes de conferências setoriais, do plano de	- Definir entre população e governo, três prioridades e uma ação de cada prioridade que irão orientar o planejamento e a formação do orçamento de cada secretaria.
		- Eleger delegados que farão parte dos fóruns temáticos.

	governo e do planejamento das secretarias.	
Fóruns de delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Há dois tipos de fóruns de delegados: os fóruns regionais, formados pelos delegados eleitos nas plenárias regionais, e os fóruns temáticos, formados pelos delegados eleitos nas plenárias temáticas. Reunindo representantes tanto dos Fóruns do OP, como dos demais Conselhos existentes na cidade, o COP representa um espaço de integração entre as diversas instâncias de deliberação do município do Recife.	<p>- Fóruns de delegados têm como principais atribuições coordenar e fiscalizar a elaboração e execução do plano de investimentos e das políticas públicas.</p> <p>- Divulgar para a população os assuntos tratados no Conselho do Orçamento Participativo (COP).</p> <p>- COP tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife.</p>
Distribuição do Orçamento	A proporção do orçamento destinado pra cada tema busca seguir as proporções de votos que cada tema recebeu nas plenárias regionais. A partir disso é criada uma tabela de distribuição regional do investimento, também conhecida como grade de hierarquização de carências, para calcular o orçamento que cada microrregião irá receber por tema.	Com base nas tabelas de carência que são criadas para cada tema, os delegados discutem e coordenam a elaboração do plano de investimentos a serem feitos em cada microrregião para estruturação da matriz orçamentária que é debatida e votada pelo COP.
Reunião de apresentação de obras e projetos	Antes das ações votadas no orçamento participativo serem iniciadas realizam-se reuniões com os moradores que serão diretamente beneficiados. Nessa mesma reunião os moradores elegem uma Comissão de Acompanhamento da Obra que é formada pelos próprios moradores.	Apresentar o histórico do processo que viabilizou a execução da obra/projeto, cronograma de execução e orientação pela equipe da Prefeitura sobre possíveis transtornos decorrentes da execução da obra/projeto.

Fonte: Claret et. al. (2009) e Ferreira (2012)

Alguns fatores importantes destacados por Claret et al. (2009) no que tange a metodologia do OPM Recife, estão relacionados a participação popular, alocação e gerenciamento de recursos e formato institucional do programa.

No que tange alocação dos recursos financeiros, cabe salientar primeiramente o aspecto de inversão de prioridades, característica essencial do OP conforme Abreu (2012) explicita. Segundo Claret et al. (2009), a utilização desse preceito de inversão de prioridades, resulta em maior concentração de recursos em microrregiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para os autores, em Recife a alocação de recursos do OPM segue uma lógica própria, descrita como:

“A proporção do orçamento destinado pra cada tema busca seguir as proporções de votos que cada tema recebeu nas plenárias regionais. A partir disso é criada uma tabela de distribuição regional do investimento, também conhecida como grade de hierarquização de carências, para calcular o orçamento que cada microrregião irá receber por tema. Para

tanto, cada microrregião recebe notas proporcionais a algumas variáveis que ajudarão a mensurar a carência da respectiva região. Por exemplo, para o tema pavimentação e drenagem, no período de 2001/2002, as variáveis foram: número de habitantes da microrregião, número de chefes de domicílios com menos de três anos de estudo, carência em infraestrutura, e a prioridade do tema estabelecida pela população. Depois de somadas estas notas e obtida a carência de cada microrregião, o valor total do investimento é dividido entre as microrregiões proporcionalmente a sua carência. O princípio norteador desta metodologia de distribuição dos recursos é o princípio da inversão de prioridades, ou seja, atender aos mais pobres.” (CLARET et al., 2009, p. 12-13).

Outro fator importante destacado por Abreu (2012), diz respeito aos critérios técnicos para pré-seleção de uma determinada obra ou empreendimento no OP. Segundo Ferreira (2012), o governo de Recife faz uma pré-seleção de acordo com viabilidade técnica, jurídica e orçamentária, caso seja constatado a inviabilidade de alguma obra ou empreendimento com base nesses quesitos apresentados, a população recebe esclarecimentos sobre tal fato.

Quanto à aplicação e gerenciamento de recursos refere-se à matriz orçamentária, a qual é resultado do debate das tabelas de carência entre os delegados, que elaboram um plano de investimentos de cada microrregião que é debatido e aprovado pelo COP. Após a aprovação o Poder Executivo tem até 30 de setembro do ano corrente, para levar o Projeto da Lei Orçamentária Anual para ser apreciado pela Câmara de Vereadores. Após sua aprovação pela Câmara e estruturado o plano de investimentos do ano seguinte, o Poder Executivo fica comprometido a realizar o maior número possível de ações dentro do orçamento que foi destinado para cada microrregião, levando em consideração a ordem da lista de prioridades definida naquela microrregião (CLARET et al., 2009).

No que tange a participação popular e o desenho institucional do OPM, podemos reassaltar a exigibilidade do número do título de eleitor para votação online ou nas urnas eletrônicas, que conferido juntamente a identidade do cidadão, não permite votos em duplicidade, além de restringir os votos aos cidadãos da cidade. (CLARET et al., 2009; FERREIRA, 2012). Quanto à identidade, somente identidades expedidas na cidade do Recife dão ao cidadão direito de participação nas plenárias presenciais (FERREIRA, 2012).

Além desses fatores, Ferreira (2012), destaca que outra variável importante do desenho institucional do OPM, é relativa à forma como é feita a construção da agenda de demandas e prioridades. Segundo o autor, essa agenda, que será alvo

de debate e deliberação nas plenárias presenciais e conseqüentemente na etapa digital, é definida através de um processo deliberativo, o qual ocorre anteriormente as plenárias. Segundo o autor:

Até dois dias antes de cada plenária, cada conjunto de 10 cidadãos pode cadastrar duas prioridades para serem colocadas em discussão e votação. Credenciamento de ações que é feito junto à PCR através de formulário próprio. Para tanto a população deve se organizar em grupos de no mínimo dez cidadãos para indicar aquelas ações que entendem ser prioritárias. Após cadastrarem as suas demandas, a população discute e vota nas plenárias elegendo as dez prioridades que passarão para a votação na etapa digital (FERREIRA, 2012, p.174).

Vale salientar que a etapa digital, apesar de apresentar público diferente, depende diretamente das definições tiradas das plenárias presenciais, pois é através das deliberações feitas nas plenárias que são levadas a votação online as ações a serem votadas, tudo isso faz com que seja a sociedade civil a responsável pela definição da lista de prioridades em ambos os processos (FERREIRA, 2012).

Em Recife a população está presente em todos os momentos do OP, conforme afirma Claret et al. (2009). Para melhor visualização, apresentamos a seguir o quadro 4 relativo às instâncias de participação do OPM de Recife.

Quadro 4 - Instâncias de participação no Ciclo do Orçamento Participativo

Instância	Meio de Participação	O Que Faz	Quem Faz Parte
Reuniões de Metodologia	Reuniões com a população nas microrregiões.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do método do OP 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equipe da prefeitura ✓ População
Plenárias Regionais	Votação em ações nas plenárias regionais	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de contas da gestão. • Eleição de dez ações prioritárias. • Eleição de delegados para compor o Fórum (para ser eleito um delegado é necessário ter no mínimo 10 votos na plenária regional). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equipe da prefeitura ✓ População
Plenárias Temáticas	09 Plenárias para votação em prioridades para a cidade por tema.	<ul style="list-style-type: none"> • Eleição de prioridades em cada plenária temática. • Eleição de uma ação para cada prioridade. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Equipe da prefeitura ✓ População.

		<ul style="list-style-type: none"> • Eleição de delegados para compor o Fórum (10 votos elegem um delegado). 	
Fóruns Regionais de Delegados	Um fórum por microrregião. Reuniões mensais.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordena e fiscaliza a elaboração e execução do plano de investimentos. • Eleição de coordenadores e conselheiros regionais. • Eleição da comissão de acompanhamento de obras e da comissão de manutenção 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros da prefeitura ✓ Delegados ✓ Coordenadores e conselheiros eleitos
Fóruns temáticos de delegados	Um fórum para cada tema. Reuniões mensais	<ul style="list-style-type: none"> • Debate e sugere ações estruturadoras para o orçamento do ano posterior. • Eleição de coordenadores e conselheiros temáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros da prefeitura ✓ Delegados ✓ Coordenadores e conselheiros eleitos
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Reuniões quinzenais	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão e votação da matriz orçamentária pelos conselheiros eleitos nos fóruns regionais e temáticos. • Envio da matriz orçamentária para a câmara de vereadores. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros da prefeitura ✓ Delegados ✓ Coordenadores e conselheiros eleitos
Comissão de fiscalização e acompanhamento de obras e programas (eleita nos fóruns regionais)	Uma comissão para cada microrregião.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar projetos que estão sendo executados na microrregião definidos nos planos de investimentos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros eleitos
Comissão de manutenção	Uma comissão para cada microrregião	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha as questões de manutenção da cidade como limpeza urbana 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros eleitos
Comissão temática de fiscalização e acompanhamento da execução dos programas (eleita nos fóruns temáticos)	Podem ser formadas para fiscalizar um ou mais programas a critério do fórum temático.	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscaliza e acompanha a execução dos programas escolhidos, votados nas Plenárias Temáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Membros eleitos

Fonte: Claret et. al. (2009)

Ferreira (2012), afirma que a estrutura metodológica do OP de Recife é o mesmo desde o início em 2001, sob o ponto de vista conceitual. Segundo o autor ao longo do tempo houve novos incrementos do processo, como agregar novas

ferramentas tecnológicas como por ex., a digitalização das votações e a inclusão de uma etapa digital.

Para Claret et al. (2009) a principal diferença entre o OPP e o OPM de Recife foi a extinção das plenárias intermediárias. Segundo Braga e Braga (2008) as plenárias intermediárias tinham por objetivo a Eleição de obras e ações e delegados nas microrregiões.

Assim eram realizadas reuniões com cada grupo cadastrado nas plenárias regionais, sem limite de grupos, desde que tivessem um mínimo de dez pessoas. Deve-se ressaltar que se realizava uma reunião com cada grupo que se cadastrou, o que promovia um contato mais próximo do governo com a população, mas gerava um trabalho imenso em cobrir todas as regiões, havendo reunião praticamente todos os dias, havendo relatos de dias que houve até três plenárias diferentes cobertas pela mesma equipe (CLARET et al., 2009). Os autores afirmam que no período de 2001 a 2003, houve 495, 578 e 604 reuniões respectivamente.

Com base no número crescente de plenárias intermediárias a dificuldade e o cansaço promovido pelas mesmas, estas foram extintas sendo criada a etapa de credenciamento das obras e o manejo da eleição de delegados e ações para as plenárias regionais (CLARET et al., 2009).

2.6 Desenho Institucional e Cubo Democrático

Para Lüchmann (2008), partindo de aproximações empíricas e também de uma consulta a trabalhos analíticos, pode-se notar uma gama de desafios e limites referentes aos espaços participativos, no que tange a sua condição em gerar mudanças importantes no aprofundamento democrático. Nesse contexto, Abreu (2016) complementa afirmando que é equivocado o pensamento que a ampliação dos canais de participação e os experimentos participativos irão alterar significativamente a conjuntura política brasileira.

Apesar disso, Orçamento Participativo no Brasil tem tido destaque internacional, evidenciando o país como um precursor da ferramenta, exaltando programas como Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife (AVRITZER, 2003; SAMPAIO, 2014; ABREU, 2012).

Corroborando esse fato, Abreu e Pinho (2014), através de seu estudo, mostram que o OP, em algumas localidades como Belo Horizonte, acompanhou os avanços tecnológicos, porém também foi alvo de inúmeras críticas e até mesmo queda de participação. Ao contrário de Belo Horizonte, em Recife a participação popular por meio da internet tem apresentado crescimento conforme mostra Ferreira (2012).

Nesse contexto Avritzer e Navarro (2003) argumentam que para melhor entender a questão do processo participativo, deve-se levar em conta o desenho institucional do mesmo, sendo este até mais importante do que a vontade política dos governantes.

Marques (2010, p.141), brevemente define desenho institucional como “à forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado em tal regime de governo”.

Para Kiser e Ostrom se caracteriza em ser um conjunto de regras, as quais:

são utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas (apud LEVI, 1991, p. 80).

Dentro desse contexto nasce um debate na literatura sobre a importância ou não do desenho institucional em relação aos resultados obtidos pelos programas relativos a Instituições Participativas (IPs).

De um lado autores como Putnam (1993) que através de seu estudo na Itália, ao comparar cidadãos de norte e sul do país, apresenta três fatores que explicariam a diferença no comportamento político desses cidadãos, sendo eles: (1) desenho institucional; (2) questões socioeconômicas; (3) aspectos socioculturais regionais. Ao longo do desenvolvimento de seu trabalho, partindo do raciocínio que há padrões diferenciados de participação política em diferentes locais no país de estudo mesmo que haja locais com cenário institucional e jurídico iguais, o autor afirma que o desenho institucional tem fraca influência sobre a participação popular, assumindo que essas diferenças se baseiam no outros dois fatores apresentados, aspectos socioculturais regionais e na questão socioeconômica.

De outro lado diversos autores apresentam opinião diversa a de Putnam (1993), apresentando argumentos e debates relativos ao tema. Frey (2003) afirma que:

os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, a criação de capital social (FREY, 2003, p. 171).

Dentro dessa discussão Frey (2003, p.170) chega a alegar que a conclusão de Putnam (1993), é de certa forma “fatalista”, por sobrevalorizar raízes históricas e culturais.

Para Marques (2010):

De fato, é necessário reconhecer que o desenho institucional não é o único fator a explicar uma maior ou menor capacidade e inclinação para a atuação cívica por parte dos cidadãos visto que, no caso apontado, sob idênticos códigos e oportunidades institucionais de participação, o grau de envolvimento da esfera civil se mostrava diferente. Contudo, se o desenho institucional não é o único fator, resta examinar se ele é tão dispensável quanto dá a entender a concepção de Putnam (1993). (MARQUES, 2010, p. 142).

Dessa forma Marques (2010) afirma que não pode afirmar que o desenho institucional possa ser caracterizado como único fator a impactar os mecanismos de participação, mas que devemos reconhecer sua importância em poder afirmar os diferentes padrões de interferência e de engajamento dos cidadãos. Com isso o autor explica que para evitar a supervalorização do desenho institucional é necessário que sejam definidos seus limites a fim de entender a forma como estados podem ser remodelados incentivando a participação popular.

Contribuindo nesse aspecto Abreu (2016) resume, quadro 5, os limites do desenho institucional

Quadro 5 - Limites do desenho institucional

Limite	Descrição
Controle e cooptação	Em primeiro lugar, o elogio ao potencial das instituições para promover mudanças nos padrões de ativismo e engajamento da esfera da cidadania precisa de limites porque, conforme sustenta Frey (2003), é preciso ser cuidadoso no que concerne às tentativas de controle e de cooptação que podem ser exercidas pela burocracia estatal (MARQUES, 2008).
Centralização de oportunidades de participação	Há um conjunto de autores que aponta os riscos de se centralizarem as oportunidades de participação apenas à dimensão institucional, ressaltando-se a necessidade de manutenção de espaços de debate e de mobilização em instâncias eminentemente civis (MARQUES, 2008).
Ausência de garantias de participação	Em segundo lugar, atente-se para o fato de que mesmo um desenho institucional direcionado ao favorecimento da participação dos cidadãos não garante que tal participação ocorrerá de maneira fluida e sem percalços, exatamente por conta da retroinfluência de outros fatores sobre os modos de engajamento da esfera civil (MARQUES, 2008).

Fonte: ABREU (2016)

Para Abreu (2016), há vários estudos que corroboram a importância do uso do desenho institucional como chave analítica de experiências participativas, apesar de não podermos apontá-lo como único. Para o autor, o uso do desenho institucional nos casos dos OPDs, ajudando a compreender melhor o fenômeno abordado por esta pesquisa.

Autores como Lima (2014) corroboram a importância do uso do desenho institucional:

as escolhas e as variações deles (Desenhos institucionais) podem influenciar diretamente os resultados da participação política. Assim, o desenho institucional pode apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas, o empoderamento dos atores que participam e o monitoramento de questões relativas à discussão pública” (LIMA, 2014, p.110-111).

Para salientar as potencialidades do desenho institucional, Abreu (2016), apresenta um quadro, quadro 6, com a descrição dos mesmos, baseado no estudo de Lüchmann (2009).

Quadro 6 - Potencial do Desenho Institucional

Potencial	Descrição
Estabilidade ou durabilidade	Este é um importante caráter das instituições que se constitui em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma – as diferentes atividades sociais (LÜCHMANN, 2009).
Modelagem comportamental	As instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. A questão central da vertente neoinstitucional está ancorada na ideia básica de que, embora os indivíduos elaborem as regras, as normas e as condutas, são limitados e condicionados por escolhas passadas [...]. Por outro lado, ao mesmo tempo que as instituições constroem comportamentos, também “empoderam” (<i>empowered</i>) os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais (LÜCHMANN, 2009).
Ancoramento cultural e influência na correlação de interesses	As instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais. Nesse sentido, há que se resgatar e ressaltar o caráter aberto e contingente das lutas e conflitos sociais no processo de organização – ou reorganização – institucional. Ou seja, recuperar o papel da “agência humana” na estruturação da vida político-social. Mais especificamente, na construção e/ou na formatação do desenho institucional (LÜCHMANN, 2009).

Fonte: ABREU (2016)

Para FUNG (2004) ao tratar sobre desenho institucional propõe a utilização de oito critérios de análise. Sendo eles: a) concepção do projeto; b) seleção e recrutamento dos participantes; c) tema e escopo da deliberação; d) modo deliberativo; e) recorrência e iteração; f) apostas; g) empoderamento; e h) monitoramento.

a) Concepção do projeto: Esse critério busca refletir além da participação popular, refletindo também o que esses programas, como o OP, devem fazer. Nesse contexto o autor cita quatro formatos diferentes desses programas, sendo eles: (i) “fóruns educativos” (busca a criação de condições ideais para deliberação, a fim de que os cidadãos possam formar, refinar e articular suas opiniões sobre determinado tema público); (ii) “conselho consultivo participativo” (formato que busca ir além da criação de condições ideais para a deliberação procurando também envolver os tomadores de decisão, fornecendo informações referentes as preferências da sociedade); (iii) “cooperação para a resolução participativa de problemas” (esse modelo prevê a solução de problemas coletivos através de um relacionamento contínuo e simbiótico entre Estado e esfera pública); (iv) “governança democrática participativa” (modelo mais ousado, buscando

basicamente, incorporar as vozes dos cidadãos para determinação das agendas de políticas).

b) Seleção e recrutamento dos participantes (Quem?): Fung (2004) cita que a maneira mais comum de seleção é a autoseleção voluntária, sendo os encontros abertos a quem quiser assistir e participar, muitas vezes fazendo com que participem somente quem tenha recursos, tempo e que tenha tomado notícia do fato. Para o autor tais características acabam por fazer com que cidadãos com “melhor condição de vida” venham a participar. Fato contrariamente observado nas experiências aqui estudadas.

c) Tema e escopo da deliberação (O quê): Segundo Fung (2004) a escolha do tema modela de modo importante o programa. Para o autor algumas áreas se beneficiam por serem de maior conhecimento popular e assim permitir maior participação, enquanto outras, que demandam maior conhecimento técnico para debate, podem contar com menor participação.

d) Modo deliberativo (Como?): Está relacionado à organização e ao estilo do programa. Para Fung (2004) decisões que resultem de uma deliberação tendem a ser mais justas e legítimas, pois são resultado de razões e não vantagens.

e) Recorrência e iteração (Quando?): Esse critério diz respeito à frequência dos encontros. Para Fung (2004) a concepção de quanto mais vezes melhor é equivocada tendo em vista que a frequência deve obedecer a um propósito.

f) Apostas (Por quê?): Para Fung (2004) a participação depende do interesse do cidadão em participar, dessa forma o assunto a ser deliberado deve ser do interesse dos mesmos.

g) Empoderamento: Fung (2004) afirma que os programas apenas são emporados caso os resultados deliberados afetem as decisões públicas. Para o autor os programas onde há o empoderamento tendem a ser levados mais a sério pelos cidadãos do que em casos onde isso não ocorre.

h) Monitoramento: Segundo Fung (2004) se um programa gera interesse suficiente para sustentar a participação contínua necessária para o monitoramento, isso pode resultar em benefícios importantes aos participantes.

Nesse contexto Fung (2006) desenvolve o método do cubo democrático e propõe sua utilização na análise dos desenhos institucionais de experiências participativas, bem como na própria análise das mesmas.

Para Frankini et al. (2010, p. 1213) “diferentes estratégias de participação, com distintas localizações no Cubo Democrático, servem à solução de diferentes problemas.”. Os autores defendem sua utilização baseando-se em alguns argumentos.

Para Franckini et al. (2010) o cubo democrático permite concomitantemente que seja feita tanto a análise de mecanismos de representação quanto participação, viabilizando a ideia de que é possível se ter ambas características ao mesmo tempo em determinados programas. Outro fator positivo abordado pelos autores é que o cubo democrático propõe o estudo das instâncias de participação popular sob uma ótica experimentalista. Para os autores

Fung as está tratando (IPs) como experiências concretas com algum potencial para o aprofundamento da democracia, mas preocupando-se em avaliar a qualidade e o grau desse potencial em cada experiência, em vez de tomá-las imediatamente como uma espécie de panaceia para a democracia. [...] Fung não assume um tom celebratório ou otimista, mas sim uma perspectiva crítica e realista acerca das potencialidades dos mecanismos de participação popular, visando analisá-las a partir de considerações concretas acerca de seu desenho institucional. Mesmo nos casos em que o autor identifica alguma relevância nos mecanismos em questão, não os qualifica como solução mágica para os males da democracia liberal, mas sim como contribuições para a amenização de falhas específicas da democracia formal (FRANKINI et al., 2010, p. 1214-15).

Frankini et al. (2010, p. 1215) ainda salienta que “o cubo pode funcionar na direção contrária: ajudando a entender como experiências de representação alternativa contribuem para amenizar (ou, mais precisamente, para impedir que ocorram) falhas importantes em mecanismos de participação popular.”.

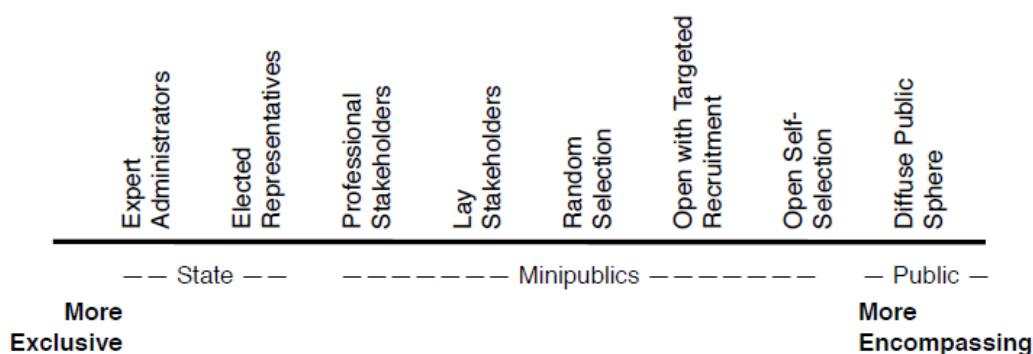
Para Fung (2006) há três questões relativas ao desenho institucional, fundamentais para entender os potenciais e limites das formas de participação. São elas: (1) Quem participa? (2) Como se comunicam e tomam as decisões? (3) Qual a conexão entre as conclusões e opiniões e políticas públicas e ações?.

Assim Fung (2006), que se baseia em três dimensões, Seleção de Participantes, Comunicação e Decisão, Autoridade e Poder.

Para Fung (2006) a razão principal em aumentar a participação dos cidadãos em qualquer área da governança atual está relacionada aos tomadores de decisão, como representantes eleitos e funcionários administrativos, que são de alguma forma, deficientes em alguns aspectos como conhecimento, respeito, recursos, etc.

Dessa forma, no que tange seleção de participantes, Fung (2006) debate em seu trabalho mecanismos para identificar ou selecionar atores que participem diretamente das discussões e decisões sobre questões públicas, e através de seu debate ele nos apresenta oito mecanismos para tal, podendo ser observados na figura 4. Esse eixo apresentado pelo autor através da figura 4 varia de mais exclusivo a mais inclusivo, sendo os mecanismos classificados respectivamente como: (1) Administradores Técnicos; (2) Representantes Profissionais; (3) Interessados Profissionais; (4) Interessados não Profissionais; (5) Selecionados Aleatoriamente; (6) Aberto, com Recrutamento direcionado; (7) Auto-seleção; (8) Esfera pública difusa, tradução de Abreu (2016).

Figura 4 – Método de Seleção de Participantes

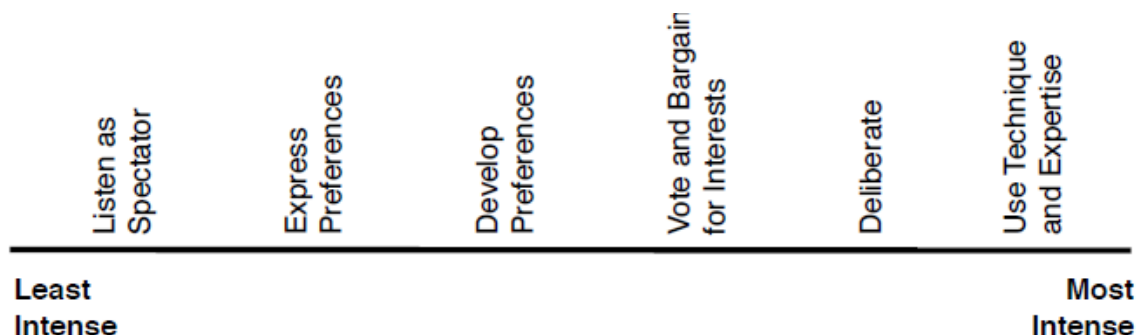


Fonte: Fung (2006)

Referente à dimensão de comunicação e decisão, Fung (2006) afirma que a segunda dimensão crucial do desenho institucional diz respeito a como os participantes interagem dentro de um local de discussão pública ou decisão. Segundo Abreu (2016, p. 799) esse eixo “envolve a ideia de como os participantes interagem e como a decisão é tomada”.

Para Fung (2006) existem seis modos principais de comunicação e de tomada de decisões em contextos participativos, que apresentados na figura 5. Esses modos variam de menos intenso a mais intenso, sendo que a intensidade diz respeito ao nível de investimento, conhecimento e compromisso exigido dos participantes. Os modos são respectivamente: (1) Ouvir como Expectador; (2) Expressar Preferências; (3) Desenvolver Preferências; (4) Barganha e Negociação; (5) Deliberação; (6) Conhecimento Técnico, tradução de Abreu (2016).

Figura 5 - Modos de Comunicação e Participação

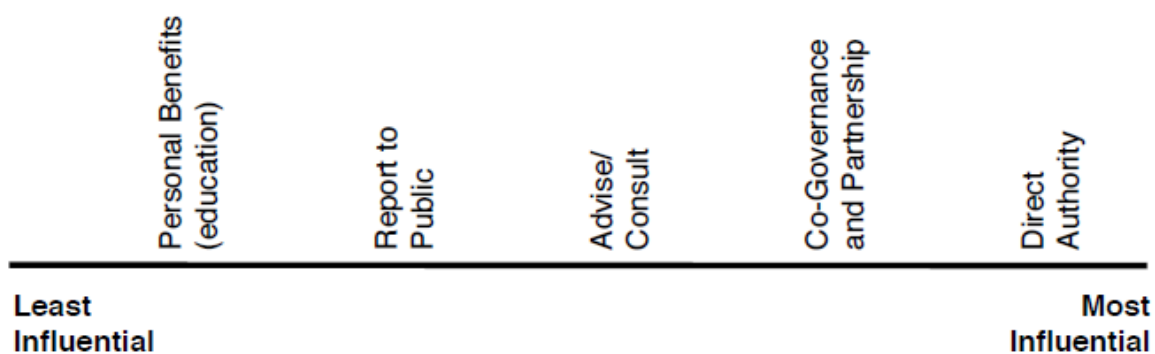


Fonte: Fung (2006)

Fung (2006) argumenta que a terceira importante dimensão mede o impacto da participação do público, comparando o que participantes falam com o que eles mesmos ou as autoridades públicas fazem. Nesse eixo “se busca enquadrar o impacto da participação no processo decisório público” (ABREU, 2016, p.800).

Fung (2006) complementa que esse espectro varia tanto de um cenário onde é possível influenciar o aconselhamento da administração pública quanto o impacto a opinião pública. Dessa forma Fung apresenta o eixo relativo à dimensão de autoridade e poder, figura 6, onde o eixo varia de menos autoridade a mais autoridade, respectivamente passando por: (1) Educação individual; (2) Influência comunicativa; (3) Aconselhamento/Consulta; (4) Co-governança; (5) Autoridade Direta; tradução Abreu (2016).

Figura 6 - Formas de Autoridade e Poder



Fonte: Fung (2006)

Para melhor entendimento, formulamos um quadro resumido, quadro 7, explicando essas dimensões, para melhor entendimento.

Quadro 7 – Detalhamento do Cubo Democrático

Dimensão	Mecanismo		Definição
Participantes	Estado	Administradores Técnicos	Administradores especializados que trabalham em nossas burocracias públicas.
		Representantes Profissionais	Políticos profissionais que supostamente representam os interesses da população.
	Minipúblico	Interessados Profissionais	Representantes pagos e funcionários públicos.
		Interessados Não Profissionais	Cidadãos não remunerados que têm um profundo interesse e alguma preocupação pública, que estão dispostos a representar e servir aqueles que têm interesses ou perspectivas semelhantes, mas optam por não participar.
		Selecionados Aleatoriamente	Seleção aleatória de participantes da população em geral
		Aberto com Recrutamento Direcionado	Seletivamente recrutar participantes entre subgrupos
		Auto seleção	Aberto a todos interessados, auto selecionados na população em geral.
	Público	Esfera Pública Difusa (todos)	Esfera pública difusa, meios de comunicação de massa, associações secundárias e locais informais de discussão.
	Forma de Comunicação e Processo Decisório	Ouvir como Expectador	
Expressar Preferências		Oferecer oportunidades para que alguns expressem suas preferências para o público e funcionários públicos no local	
Desenvolver Preferências		Fomentar a discussão a fim de que o debate gere mudanças de opinião e convergência de ideias.	
Barganha e Negociação		Os participantes sabem o que querem e os processos decisórios de um local agregam as suas preferências	

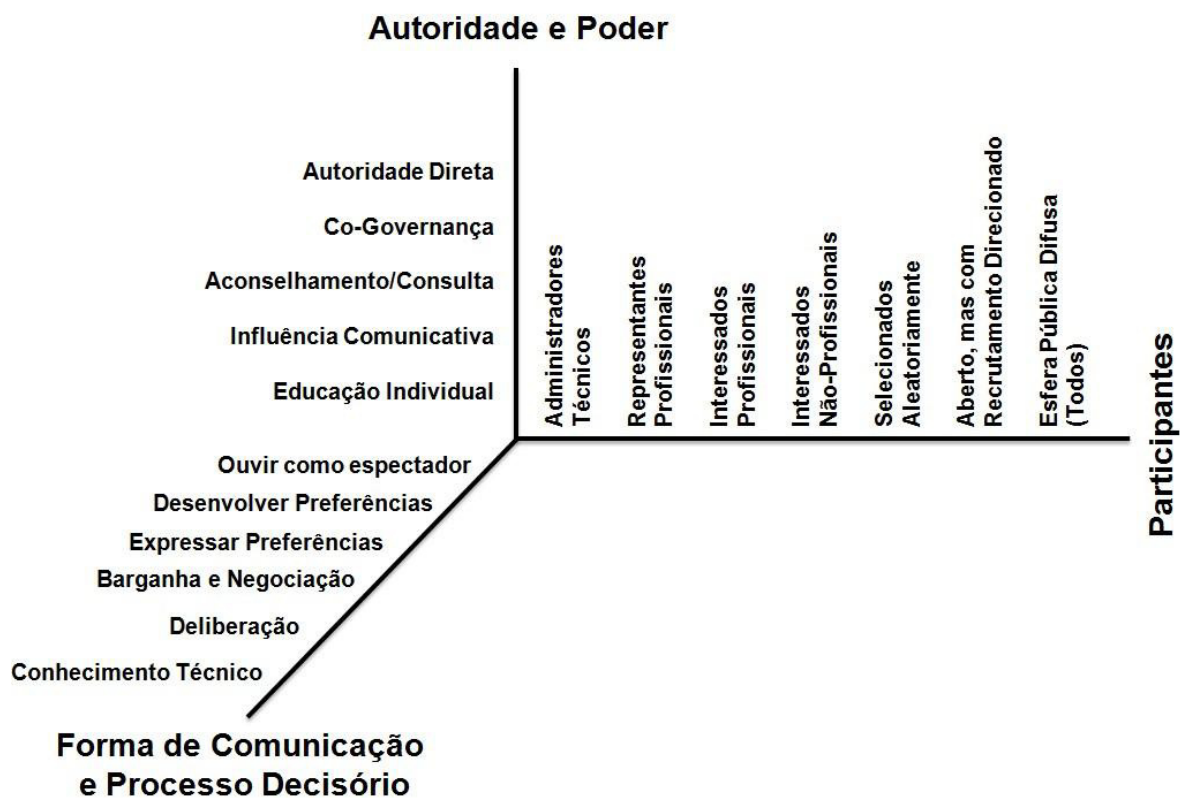
	Deliberação	Os participantes tipicamente absorvem materiais de base educacional e trocam perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver suas opiniões.
	Conhecimento Técnico	Este modo normalmente não envolve cidadãos. É de domínio dos planejadores, reguladores, assistentes sociais, professores e diretores, policiais e outros.
Autoridade e Poder	Educação individual	Pouca ou nenhuma expectativa de influenciar a política ou ação sobre a questão abordada, faz para melhorar seu nível de conhecimento ou para cumprir dever cívico.
	Influência comunicativa	Exercem influência sobre o Estado ou seus agentes indiretamente, alterando ou mobilizando a opinião pública.
	Aconselhamento/Consulta	Fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública.
	Co-governança	Juntar-se com os funcionários públicos para fazer planos e/ou políticas públicas a fim de desenvolver estratégias para ação pública.
	Autoridade Direta	Os órgãos participativos exercem autoridade direta sobre decisões ou recursos públicos.

Fonte: Adaptado de Fung (2006)

Assim de acordo com Fung (2006)

Colocar essas três dimensões, seleção dos participantes, o modo de comunicação e a forma de influência produz um espaço tridimensional - um "cubo de democracia" - de escolhas de desenho institucional, segundo as quais, variedades de mecanismos de participação podem ser localizados e contrastadas com arranjos mais profissionalizados. (FUNG, 2006, p. 20).

Figura 7 - Cubo Democrático



Fonte: FUNG (2006) apud ABREU (2016, p.800).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este tópico apresentará os procedimentos metodológicos a serem utilizados na presente pesquisa, guiando a mesma no sentido de elucidar as questões propostas, a fim de chegar à proposição de um novo modelo de OPP, misto, que potencialize e melhore a participação da sociedade de Belo Horizonte.

Assim, do ponto de vista da natureza, segundo Silva e Menezes (2001) a pesquisa pode ser classificada como pesquisa aplicada, pois tem como objetivo a geração de conhecimentos para resolução de problemas específicos, conforme abordado anteriormente, que envolve interesses locais a fim de gerar aplicações práticas.

Sob o aspecto de seus objetivos esta pesquisa se classifica como descritiva (GIL, 2008), pois objetiva “descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.35).

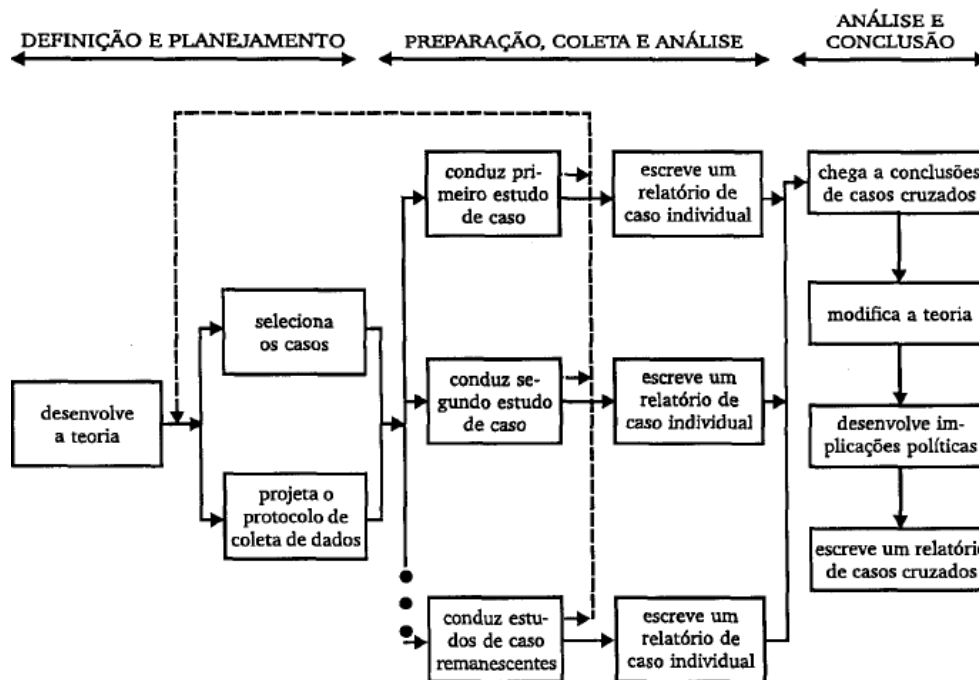
No que tange forma de abordagem do problema, esta pesquisa pode ser classificada como qualitativa (SILVA e MENEZES, 2001; DALFOVO, LANA e SILVEIRA, 2008). A classificação em pesquisa qualitativa está associada à preocupação “com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização [...]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

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

Para Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia metodológica importante no campo das ciências humanas, pois tem a característica de permitir ao pesquisador um maior aprofundamento em relação ao fenômeno abordado. Esta pesquisa se trata de um estudo de caso múltiplo, por abordar mais de um caso analisado (YIN, 2001).

Para o autor a abordagem da replicação aos estudos de casos múltiplos pode ser ilustrada conforme a figura 8.

Figura 8 – Método de Estudo de Caso



Fonte: COSMOS Corporation (apud, YIN, 2001).

Dessa forma, basicamente, Yin (2001) afirma que a metodologia dos estudos de casos é segmentada em algumas fases, sendo elas: (a) Definição, (b) Planejamento, (c) Preparação, (d) Coleta, (e) Análise e (f) Conclusão.

Quanto à primeira fase, de definição, essa pesquisa se caracteriza pelo questionamento sobre a possibilidade de melhoria no Orçamento Participativo de Belo Horizonte – MG.

Quanto ao planejamento, este estudo terá como foco principal o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, utilizando o estudo sobre Recife como referência para melhor compreensão e balizamento das decisões.

A pesquisa será feita com base nos dados referentes ao Orçamento Participativo, tanto de Belo Horizonte quanto Recife. Para Belo Horizonte, serão levantados dados sobre participação popular de todas as edições, de 1994 até 2014, disponíveis no site² do OP. Já para Recife os anos de análise serão de 2001 a 2011, utilizando como base para os dados de participação o site institucional³ do programa de dessa cidade e a obra de Ferreira (2012).

² Site institucional com banco de dados do OP de Belo Horizonte <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>.

³ Site institucional com dados sobre o OP de Recife <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/>.

Dando continuidade a fase do planejamento, com finalidade de sistematizar a pesquisa, facilitado o entendimento tanto do leitor quanto o trabalho do autor, seguindo as indicações de Quivy e Campenhoudt (2003), o processo metodológico foi esquematizada em um modelo de análise que segundo os autores pode ser definido como:

O modelo de análise é o prolongamento natural da problemática, articulando de forma operacional os marcos e as pistas que serão finalmente retidos para orientar o trabalho de observação e de análise. É composto por conceitos e hipóteses estreitamente articulados entre si para, em conjunto, formarem um quadro de análise coerente (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003, p. 151).

Dessa forma desenvolvemos um modelo de análise própria a esta pesquisa conforme pode-se observar nos quadros 8, 9 e 10 a seguir.

Quadro 8 – Modelo de Análise primeira parte

Recorte e Delimitação			
Recorte: Cidade de Belo Horizonte–MG (1994-2014) e Recife-PE (2001-2011)			
Pergunta: De que forma pode ser repensada a prática do OP de modo que os pontos fortes das modalidades presencial e digital sejam potencializadas em um novo modelo?			
Objetivos	Geral	Criação de um modelo misto de OP para Belo Horizonte que consiga unir as potencialidades de ambos e se tornar novamente um processo atrativo para a população.	
	Específicos	E1 - Analisar a participação popular tanto no OPP quanto no OPD de BH ao longo dos anos em análise.	E2 - Analisar a participação popular nos OPs de Recife ao longo dos anos em análise.
Suposição	A unificação das modalidades, Presencial e Digital, em um único processo, Orçamento Participativo Misto (OPM), poderia unir as potencialidades de ambos, aumentando e melhorando a participação popular.		

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 9 – Modelo de Análise segunda parte

Objeto de Análise	Conceitos	Variável	Indicadores
Orçamento Participativo	Desenho Institucional	Método de Seleção de Participantes	Seleção e recrutamento dos participantes
			Modo deliberativo
			Tema e escopo da deliberação
		Participação Formas de Autoridade e Poder	Concepção do projeto
			Recorrência e iteração
			Empoderamento
	Modos de Comunicação	Apostas	
		Monitoramento	
		Participação	Efetividade da participação
	Empreendimentos Concluídos x Em Andamento		
	Temática de obras		
	Perfil Econômico		
	Perfil de gênero e étnico		
%Participantes/Eleitorado			

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 10 – Modelo de Análise, procedimentos e métodos

	Variáveis	Indicadores	Técnicas	Tratamento	Focos / Sujeitos	Produtos	Objetivo
	O que		Como		Quem	Para quê	Por quê
Orçamento Participativo	Efetividade da participação	Nº Participantes	Pesquisa Documental / Bibliográfica	Estatístico Simples	População	Compreensão e análise	OE 1 e 2
		Empreendimentos Concluídos x Em Andamento					
		Temática de obras					
		Perfil Econômico					
		Perfil de gênero e étnico					
		% Participantes / Eleitorado					
	Desenho Institucional	Concepção do projeto	Pesquisa Documental / Bibliográfica	Cubo Democrático	Processo OP	Compreensão e análise	OE 3
		Seleção e recrutamento dos participantes					
		Tema e escopo da deliberação					
		Modo deliberativo					
		Recorrência e iteração					
		Apostas					
		Empoderamento					
Monitoramento.							

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme observado no quadro 10, dando continuidade ao fluxo descrito por Yin (2001), na fase de preparação e coleta, as técnicas usadas para a coleta de dados são a Pesquisa Bibliográfica e Pesquisa Documental conforme podemos observar a seguir.

(a) Pesquisa Bibliográfica: A fim de expor as críticas, positivas e negativas, expor o estado da arte no referencial teórico, dar um breve histórico sobre o processo em seu âmbito geral e local, e outras necessidades de contextualização desta pesquisa, utilizamos a pesquisa bibliográfica a fim de fazer o levantamento das referências teóricas sobre Orçamento Participativo no geral e também no caso específico de Belo Horizonte.

(b) Pesquisa Documental: Com a finalidade mapear a participação popular utilizamos esta técnica a fim de com seguir dados em de relatórios da PMBH, PMR, sobre os processos de OPs, dados do IBGE, entre outros que foram necessários para a melhor compreensão da participação popular em Belo Horizonte e Recife;

Para o tratamento desses dados obtidos através da pesquisa bibliográfica e documental, dando seguimento com a fase de análise, utilizamos as seguintes técnicas de tratamento:

(a) Análise Estatística de Dados: Esse tipo de análise necessita que os dados sejam processados, possibilitando a geração, apresentação e interpretação desses dados, sendo importante a descrição das variáveis (Gerhardt e Silveira, 2009);

(b) Análise do Desenho Institucional através do Cubo Democrático: Analisar o desenho institucional do OPR e OPBH, utilizando o Cubo Democrático como ferramenta, a fim de achar possíveis indicações que nos auxiliem na atualização e melhoramento do OPBH. Para Fung (2006) o Cubo democrático tem conta com três dimensões diferentes, sendo elas relativas a (1) Quem participa? (2) Como se comunicam e tomam as decisões? (3) Qual a conexão entre as conclusões e opiniões e políticas públicas e ações?. Segundo o autor o cubo democrático foi criado a fim de auxiliar no entendimento e explicação para as diferentes formas institucionais de participação.

Após a coleta e análise dos dados, algumas comparações entre os processos presencial, digital e misto, tanto de Belo Horizonte quanto Recife são feitas a fim de identificar potencialidades e fraquezas dos processos, comparando

com dados extraídos da literatura relativa ao tema a fim de responder a pergunta central deste estudo, propondo uma nova metodologia para a cidade de Belo Horizonte.

Quanto a observações em relação à pesquisa, que possam nortear outras, é importante destacar que o relatório disponível no site do OPM Recife, Balanço 2008 (PMR, 2016), a tabela com o número de participantes de 2001 a 2008 contém um erro no somatório, somando também os anos dos levantamentos de dados, causando uma diferença de 2001 a 2008 unidades respectivamente para cada ano analisado. Para afirmar tal consistência, comparamos tal base de dados, com os dados expostos por Ferreira (2012) e de fato esta inconsistência foi encontrada.

Outro fator importante a ser ressaltado em relação a esta pesquisa é o fato de a legislação eleitoral vedar certos tipos de publicações institucionais em períodos que antecedem o pleito, conforme LEI Nº 9.504/97 que em seu Art. 73., parágrafo VI alínea B prevê que nos três meses que antecedem o pleito é Vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais “[...]autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta [...]”.

Tal proibição faz com que os sites dos OPs, como Belo Horizonte, que concentram inúmeros dados relativos ao processo, fiquem inacessíveis durante tal período, dificultando a pesquisa.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

4.1 Orçamento Participativo Presencial e Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte em números

Em 2014 a PMBH publicou no site do OP da cidade algumas informações referentes a todos os empreendimentos resultantes dos processos do OPP e OPD desde sua criação em 1994. Algumas informações relevantes acerca do número dos participantes em cada edição, projetos concluídos, projetos em andamento, projetos que ainda não foram implementados e diversas outras informações como locais onde eles foram aprovados, tipos e áreas de atuação desses projetos, localização destes e o motivo pelo qual alguns ainda não tiveram início.

Com isso serão expostos alguns dados referentes a estes processos a fim de entender a dinâmica da participação popular, visando procurar indícios para o embasamento de algumas críticas propostas pela literatura e a fim de gerar novas.

Em relação ao OPP e ao OPD alguns dados importantes a serem observados são o número de participantes ao longo do tempo, sua variação, a representatividade e evolução desta em relação ao eleitorado.

No Tabela 1 e Gráfico 1 podemos observar uma oscilação em relação a participação popular no processo do OPP desde sua criação até a última edição em 2013. Nota-se que o dado de maior relevância para a Prefeitura de Belo Horizonte foi a participação recorde de 43.350 pessoas em 2001, no OPP 2001/02, porém representativamente a melhor marca alcançada foi a de 2,65% dos eleitores alcançada com 38.508 pessoas em 1996.

De qualquer forma esse processo se mostra estável, variando entre 1,10% e 2,65% do eleitorado, números ainda baixos do ponto de vista global, porém se mostra um processo mais estável do que o OPD como observaremos a seguir.

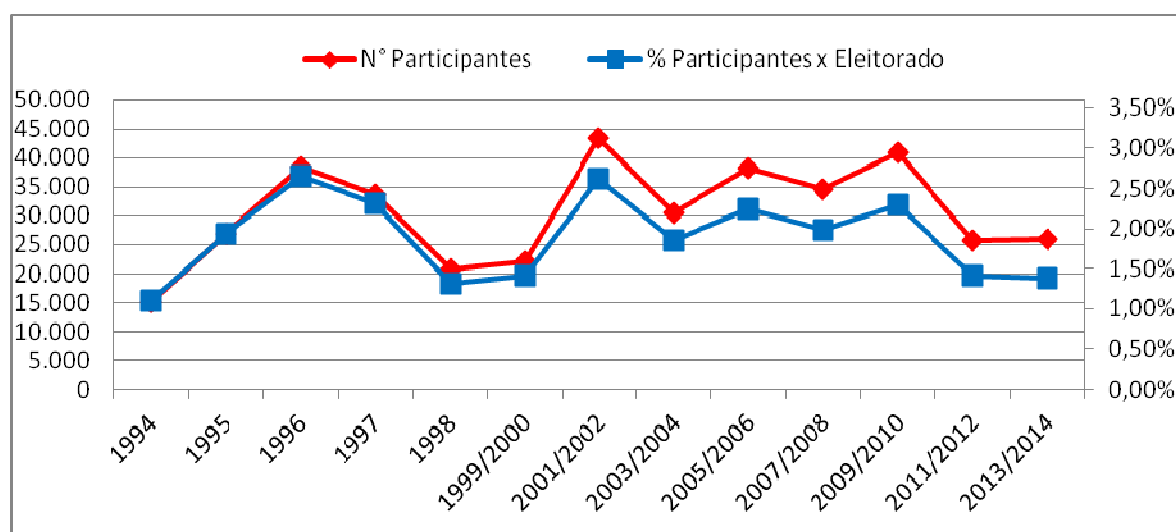
Um dado importante é a queda na representatividade nas últimas edições. Apesar de o quantitativo se mostrar crescente de 2011 para 2013, aumentando de 25.871 para 25.880, nota-se que o percentual de eleitores participantes do processo sofreu uma queda de 1,41% para 1,38%, pequena, porém seguindo uma tendência de queda, como observado no Gráfico 1.

Tabela 1 - Participação OPP 1994-2014

Ano do OP	Participação	Eleitores	% Eleitores
1994	15.216	1.384.928	1,10%
1995	26.823	1.384.928	1,94%
1996	38.508	1.452.947	2,65%
1997	33.695	1.452.947	2,32%
1998	20.678	1.565.365	1,32%
1999/2000	22.238	1.573.635	1,41%
2001/2002	43.350	1.650.116	2,63%
2003/2004	30.479	1.647.331	1,85%
2005/2006	38.302	1.706.807	2,24%
2007/2008	34.643	1.741.601	1,93%
2009/2010	40.967	1.787.622	2,29%
2011/2012	25.871	1.831.008	1,41%
2013/2014	25.880	1.875.678	1,38%

Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2009; PMBH, 2011b; PMBH, 2013b; TSE, 2014)

Gráfico 1- Participação OPP 1994-2014



Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2013b; TSE, 2014)

Na Tabela 2 e Gráfico 2, pode-se notar a queda e praticamente falência do processo do OPD em BH, na forma como se mostrou nas últimas edições. O processo, que teve certo sucesso em 2006, alcançando cerca de 10% da população de BH, através de votações pela internet ou telefone, registrando quase meio milhão de votos (PMBH, 2007). Porém em sua última edição computou a participação de somente 8.900 pessoas, o que corresponde somente

a 0,47% do eleitorado, isso em 2013, quando vivemos grandes manifestações políticas e o pleno uso das redes sociais para fins de mobilização popular (SANTOS, NETO e PAIVA, 2014).

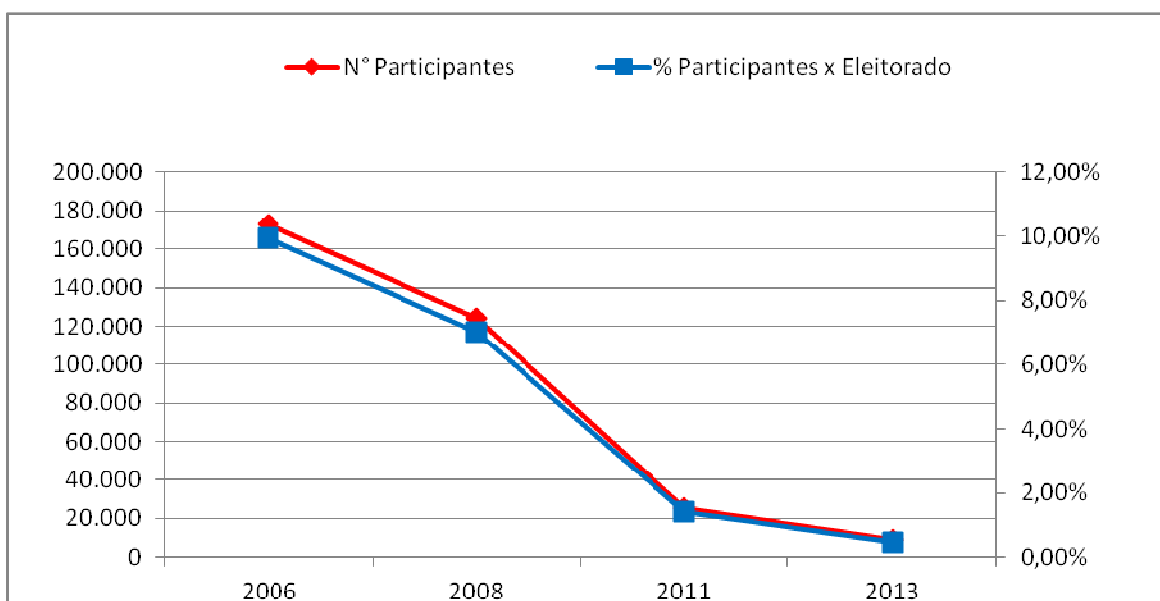
Essa “característica dos movimentos populares, de utilizar a internet como plataforma de mobilização social, está ligada ao crescimento e difusão do acesso entre as nações em que há liberdade no uso das tecnologias interativas” (SANTOS, NETO e PAIVA, 2014 p. 7). Ainda segundo os autores uma das principais características desses protestos foi à reunião de cidadãos neutros, apartidários, que se sentem mal representados pelos políticos e partidos, dessa forma se uniram para apresentar uma “diversidade de tribos” (SANTOS, NETO e PAIVA, 2014, p. 11) e demandas, como descrevem os autores.

Tabela 2 - Participação OPD 2006-2013

Ano do OPD	Participação	Eleitores	% Eleitores
2006	172.938	1.741.327	9,93%
2008	124.320	1.771.846	7,02%
2011	25.378	1.831.008	1,39%
2013	8.900	1.875.678	0,47%

Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2006; 2008a; 2011a; 2013a; TSE, 2014).

Gráfico 2 - Participação OPD 2006-2013



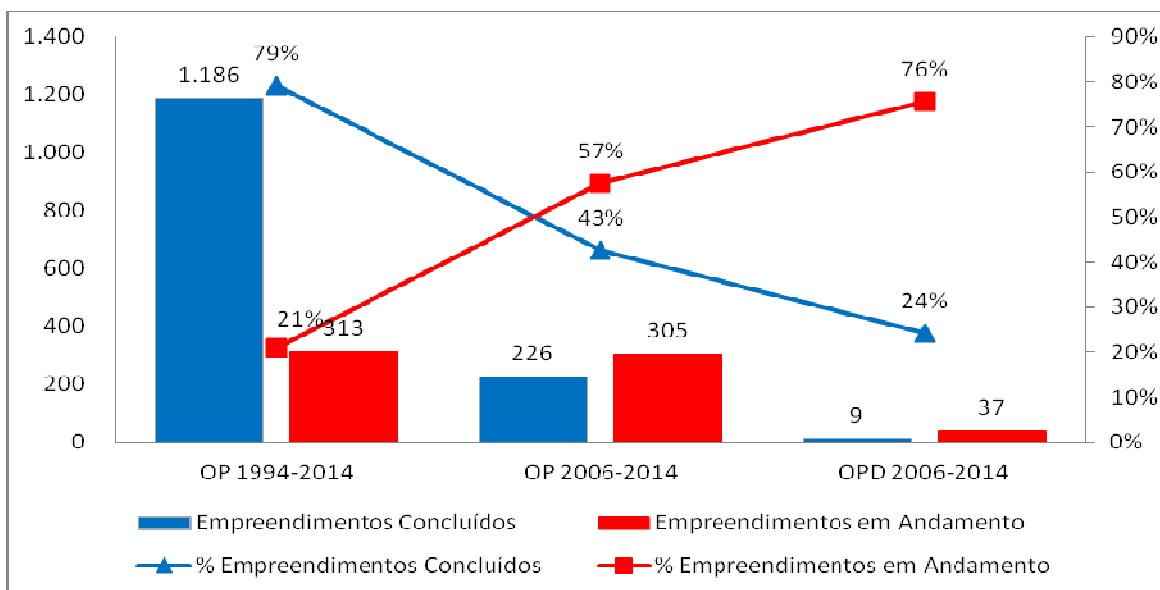
Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2006; 2008a; 2011a; 2013a; TSE, 2014a).

Tais afirmações nos levam a refletir sobre o assunto: o momento político era propício para a participação em massa da população, se levarmos em conta que as manifestações foram em Junho e Julho, enquanto em 2013 as votações do OPD ocorreram em novembro. Ou seja, tinha-se toda a mobilização dos movimentos daquele ano, frente à oportunidade do uso da ferramenta, mesmo assim 2013 foi o pior ano para o OPD, se levarmos em conta o fator participação da população.

Outro fator importante a ser analisado é o aumento dos valores disponibilizados para investimento pela administração municipal, segundo dados dos levantamentos anuais da prefeitura, os valores saltaram de cerca de 15 milhões de reais em 1994 para a casa de 180 milhões em 2013. Desses 180 milhões em 2013 cerca de 130 milhões de reais para o OPP e 50 milhões para o OPD, que eram cerca de 20 milhões em 2006.

No que tange o andamento dos empreendimentos pode-se observar que o OPP tem uma taxa de conclusão dos empreendimentos muito maior que o OPD, mesmo se comparados no mesmo período de 2006 a 2014, que foi quando o OPD começou a vigorar. A taxa de conclusão no OPP para os projetos entre 2006 e 2014 é de 43% contra 24% no OPD, no mesmo período. Se levarmos em consideração todo o tempo de existência do OPP a taxa é ainda maior chegando a 79%, como apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Relação de Empreendimentos Concluídos x Em Andamento do OPP e OPD



Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2014b)

Vale salientar que das 305 obras em andamento dos OPs de 2006 a 2014, 77 estavam na fase de licitação da obra e 33 estão na fase de execução em 2014, enquanto no OPD, no mesmo período, nenhuma se encontra em fase avançada, como a de Licitação de Obra ou em Execução, como nos mostra a tabela 3.

Tabela 3 - Status das obras Em Andamento em 2014 dos projetos do OPP e OPD

Quantidade Obras Aprovadas OPD 2006-2014						
Pendência judicial ou de escopo	Aguardando OS de obra	Aguardando OS de projeto	Licitação de projeto	Elaboração de projeto	Execução de obra	Licitação de obra
1	3	6	18	0	0	0
Quantidade Obras Aprovadas OPP 2006-2014						
Pendência judicial ou de escopo	Aguardando OS de obra	Aguardando OS de projeto	Licitação de projeto	Elaboração de projeto	Execução de obra	Licitação de obra
26	15	35	36	83	33	77
Quantidade Obras Aprovadas OPP 1994-2014						
Pendência judicial ou de escopo	Aguardando OS de obra	Aguardando OS de projeto	Licitação de projeto	Elaboração de projeto	Execução de obra	Licitação de obra
26	16	35	36	83	40	77

Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2014b)

Tabela 4 - Obras por área de investimento do OP e OPD

TEMÁTICAS	OPP 1994-2014		OPP 2006-2014		OPD 2006-2014	
Cultura	19	1%	2	0%	0	0%
Educação	142	9%	40	10%	0	0%
Esporte	56	4%	16	4%	1	3%
Habitação	15	1%	0	0%	0	0%
Infraestrutura	589	39%	126	30%	23	62%
Meio Ambiente	32	2%	22	5%	6	16%
Planejamento Urbano	7	0%	7	2%	0	0%
Saúde	164	11%	50	12%	2	5%
Segurança	0	0%	0	0%	3	8%
Social	51	3%	20	5%	2	5%
Urbanização de Vila	424	28%	131	32%	0	0%

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor (PMBH, 2014b)

Outro dado a ser analisado são as áreas de investimento onde os cidadãos decidem alocar seus recursos. Para isso utilizaremos como base a tabela 4, baseadas em dados apresentados pela prefeitura. Para facilitar o entendimento da forma como são classificadas cada tipo de obra utilizaremos o quadro 11, apresentado pela própria PMBH para facilitar o entendimento.

Quadro 11 - Temáticas de Obras do Orçamento Participativo

Temáticas de Obras do Orçamento Participativo			
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamento de fundo de vale • Canalização de córrego • Drenagem • Abertura de via • Pavimentação de via • Contenção de encosta/tratamento de ravina • Construção de escadaria • Construção de ponte 	Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de Centro de Apoio Comunitário • Desapropriação/aquisição de terreno • Construção de abrigos, albergues e repúblicas • Áreas de convivência, criação e/ou revitalização de praças infantis para a promoção da convivência familiar e comunitária • Construção de Centro Dia de base regional para os idosos
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de centro de saúde • Ampliação e reforma de centro de saúde • Custeio e equipamento • Desapropriação/aquisição de terreno 	Urbanização em Vila	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanização de becos (drenagem, contenção, pavimentação) • Recursos para intervenção de acordo com o Plano Global Específico
Esporte	<ul style="list-style-type: none"> • Construção/ampliação de centro esportivo • Construção de quadra esportiva • Construção de muro, arquibancada e vestiários em campo de futebol • Construção de área de lazer • Construção de praça 	Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de escola municipal • Ampliação em escola municipal • Aquisição de equipamentos para escola municipal • Cobertura de quadra em escola • Construção de auditório em escola municipal • Desapropriação/aquisição de terreno
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de centro de cultura • Desapropriação/aquisição de terreno 	Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de parques ecológicos • Parques

Fonte: PMBH (2007)

Com base na tabela 4 pode-se notar no OPP a concentração das decisões em áreas de Infraestrutura (39%) e Urbanização de Vila (28%), sendo que se verificarmos mais atentamente para os tipos de obras, as duas temáticas são praticamente o mesmo, envolvendo obras do mesmo tipo, dessa forma somariam o montante de 67%, seguidas por Saúde (11%) e Educação (9%). Já no OPD é

possível identificar uma concentração de decisões Infraestrutura dominando mais uma vez com 62% das contemplações, seguido de Segurança com 8%, muito por conta do agendamento acarretado pelo formato escolhido.

É interessante notar que Segurança nem ao menos figura como temática nas análises da prefeitura, até mesmo por nunca ter contemplado um projeto sequer durante esses quase 20 anos de OPP.

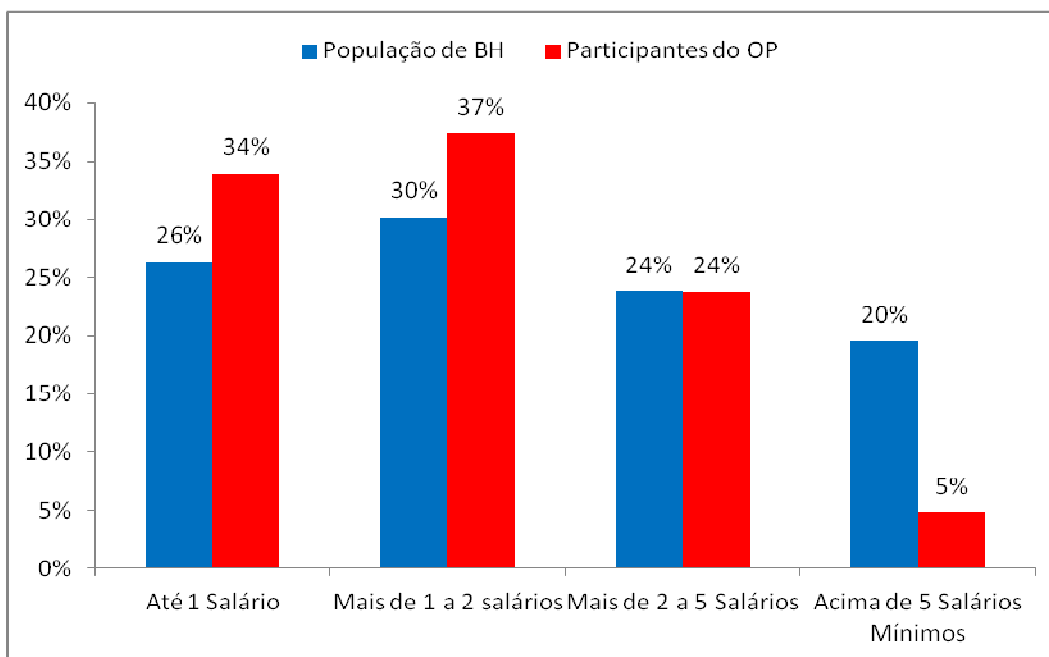
As diferenças entre os resultados das alocações e contemplações de projetos podem ser explicadas pela diferença metodológica de ambos os processos, como explicado anteriormente. Enquanto no OPP se tem maior liberdade de escolha o OPD as obras já chegam para o cidadão como um pacote pronto, agendadas, onde o mesmo só tem direito a escolher entre um projeto e outro, sem a chance de debater ao menos a necessidade do mesmo.

É interessante analisar tais resultados frente a estudos recentes do CNI/IBOPE (2014) que apontam que segundo os cidadãos os principais problemas em sua visão são Saúde, Educação e Segurança, os dois primeiros contemplados no OPP já o terceiro totalmente esquecido.

Além disso, foram avaliados alguns indicadores sociais referentes à raça/cor e renda mensal dos participantes em relação aos dados da população de Belo Horizonte. Para isso foram utilizados dados de uma pesquisa realizada pela PMBH durante a segunda fase do OPP 2013/2014 e confrontados com dados disponíveis no Portal das Cidades do IBGE.

Para elaboração do gráfico de renda foram utilizados dados referentes à renda nominal familiar mensal para pessoas acima de 10 anos. Para o gráfico com informações sobre o gênero e a raça/cor foram utilizados dados referentes a pessoas com mais de 15 anos, uma vez que só podem votar pessoas com título de eleitor e no Brasil pode-se obter o mesmo a partir dos 16 anos, sendo que a faixa etária contemplada na pesquisa do IBGE dos 15 aos 19 anos. Dessa forma obtivemos os seguintes dados.

Gráfico 4 - Perfil econômico dos Participantes do OPP em relação à População de BH

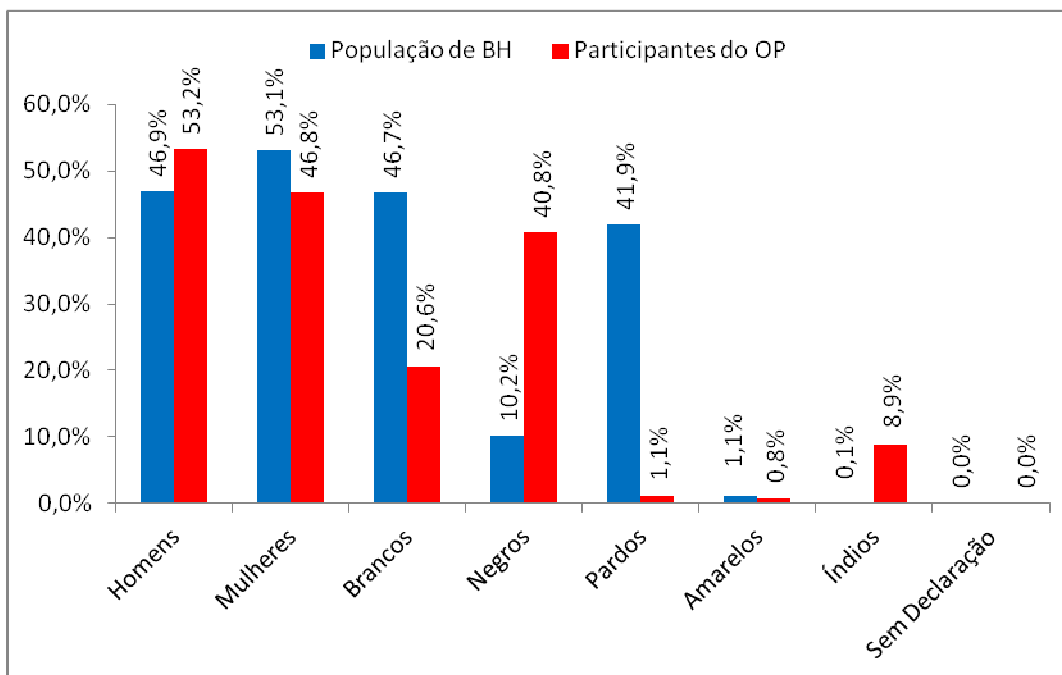


Fonte: Elaborado pelo Autor (IBGE; PMBH, 2013b)

O Gráfico 4 mostra que há uma maior participação da população mais pobre em relação a população mais abastada, note que para quem ganha até quatro salários o percentual de pessoas que participam do OPP é de 71%, frente a média de 56% população de Belo Horizonte com o mesmo perfil socioeconômico. O inverso ocorre com as pessoas que se enquadram no perfil de mais acima de cinco salários mínimos, sendo estes responsáveis por 5% dos votos no OP 2013/14, frente aos 20% que representam na população real da cidade.

É interessante observar no gráfico 5, que o percentual de homens e mulheres praticamente se mantém comparando ambos os dados, votantes no OP e população de BH. Em compensação, nota-se uma menor representatividade da população branca e uma maior participação da população negra.

Gráfico 5 - Comparação do perfil de gênero e étnico dos Participantes do OPP em relação à População de Belo Horizonte



Fonte: Elaborado pelo Autor (IBGE; PMBH, 2013b)

4.2 Participação OP Recife

Baseando-se em dados apresentados por Ferreira (2012) e PMR (2016) constituímos gráficos e tabelas relativos à participação dos cidadãos de Recife de 2001 a 2011, para melhor compreensão. Vale ressaltar que segundo a PMR (2016), em 2012 foi a última realização do OPM Recife, conforme metodologia descrita anteriormente, pois a partir de 2013 o programa foi descontinuado dando lugar ao programa Recife Participa.

A tabela 5 representa os números de votantes relativos ao OP de Recife dentre os anos de 2001 e 2011.

Tabela 5 – Participação OP Recife

OP RECIFE	Regional	Temática	Intermediária	Urnas	Internet	Total
2001	26.257	3.778	12.032	-	-	42.067
2002	41.891	4.109	21.081	-	-	67.081
2003	42.426	3.594	23.581	-	-	69.601
2004	33.592	4.207	17.764	-	-	55.563
2005	46.892	5.224	24.816	-	-	76.932
2006	38.986	4.474	21.216	-	-	64.676
2007	45.652	6.215	-	25.980	6.987	84.834
2008	38.605	6.314	-	25.284	23.251	93.454
2009	44.121	6.893	-	32.527	41.846	125.387
2010	39.996	13.164	-	19.145	36.721	109.026
2011	39.657	8.677	-	23.585	58.924	130.843

Fonte: Elaborado pelo Autor (FERREIRA, 2012; PMR, 2016).

A tabela 6 mostra o percentual de população votante comparado à quantidade de eleitores, lembrando que um dos critérios para participar do OP de Recife era a necessidade de se ter título de eleitor ou idade para votação nas eleições.

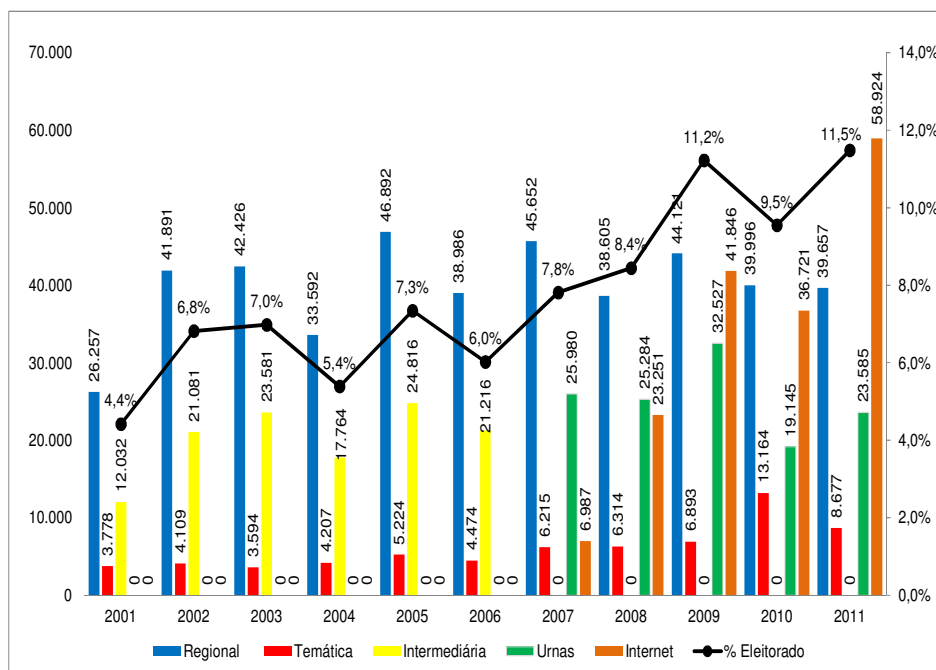
Tabela 6 - População votante no OP Recife em relação ao eleitorado da cidade

OP RECIFE	Total	Eleitorado Recife	% Eleitorado
2001	42.067	952.393	4,4%
2002	67.081	983.948	6,8%
2003	69.601	997.305	7,0%
2004	55.563	1.031.129	5,4%
2005	76.932	1.047.728	7,3%
2006	64.676	1.074.076	6,0%
2007	84.834	1.085.809	7,8%
2008	93.454	1.107.282	8,4%
2009	125.387	1.117.378	11,2%
2010	109.026	1.141.901	9,5%
2011	130.843	1.139.549	11,5%

Fonte: Elaborado pelo Autor (FERREIRA, 2012; PMR, 2016).

A fim ilustrar a evolução da participação ao longo do período e facilitar a leitura e entendimento dos dados, foi elaborado o gráfico 6, que se refere tanto a participação popular no OP Recife de 2001 a 2011, quanto o comparativo referente ao eleitorado da cidade.

Gráfico 6 – Evolução da Participação da população no OP Recife



Fonte: Elaborado pelo Autor (FERREIRA, 2012; PMR, 2016).

Com base nesses dados, é possível afirmar que o OP de Recife apresentou êxito em aumentar o número de participantes no processo de decisão, fato buscado quando foi implementado o OPM na cidade (FERREIRA, 2012). Observa-se que em 2011 a participação por meios eletrônicos já era 70% maior que a presencial.

É interessante notar que assim como Belo Horizonte, Recife mostra uma participação média de cidadãos ao longo do OPP, variando de 4,4% em 2001 a 7,3% em 2005, com sua menor e maior taxa de participação respectivamente.

A tabela 7 nos permite comparar o percentual de participantes da população, por modalidade por município, que também será ilustrado no gráfico 7. Como no período de análise Belo Horizonte apresentava OPPs bienais e Recife anuais, assim em Belo Horizonte foram usados os mesmos valores de participação para ambos os anos do biênio. No caso do OPD, Recife de fato não apresentou o programa como um OPD desvinculado ao OPP e sim de forma

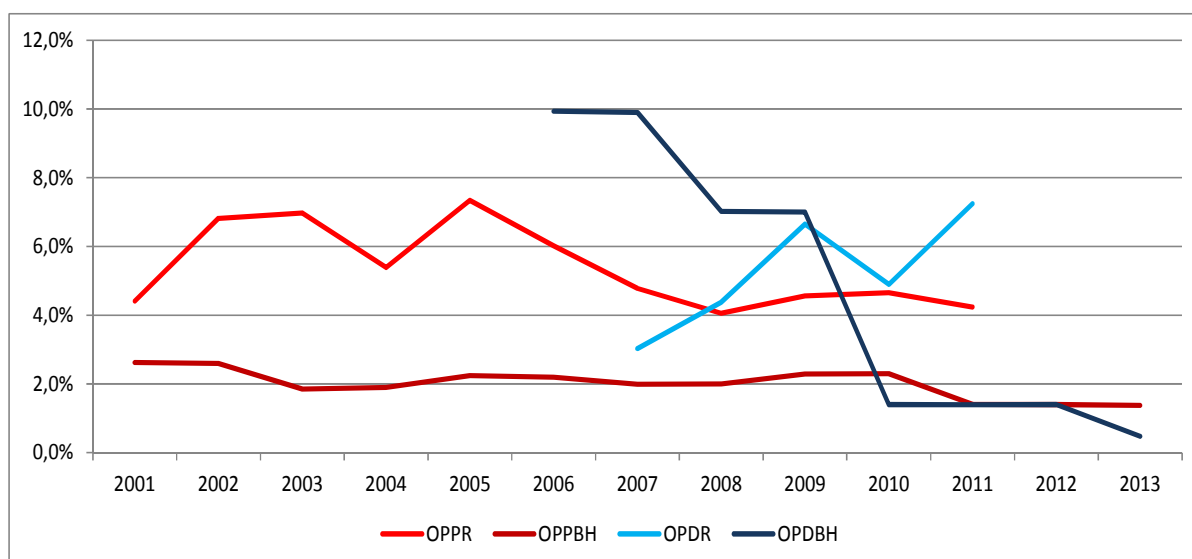
complementar, gerando o OP Misto, mas os dados foram separados para gerar a comparação dos meios de participação. Da mesma forma os valores dos anos que não houve OPD em Belo Horizonte, foram copiados do valor anterior no gráfico 7, somente para efeito de montagem do mesmo.

Tabela 7 – Percentual de Participantes nas diferentes modalidades de OP em BH e Recife

Ano/Programa	OPPR	OPPBH	OPDR	OPDBH
2001	4,4%	2,6%		
2002	6,8%			
2003	7,0%	1,9%		
2004	5,4%			
2005	7,3%	2,2%		
2006	6,0%			9,9%
2007	4,8%	2,0%	3,0%	
2008	4,1%		4,4%	7,0%
2009	4,6%	2,3%	6,7%	
2010	4,7%		4,9%	1,4%
2011	4,2%	1,4%	7,2%	
2012				
2013		1,4%		0,5%

Fonte: Elaborado pelo Autor (FERREIRA, 2012; PMBH, 2009; PMBH, 2011b; PMBH, 2013b; PMR, 2016).

Gráfico 7 - Percentual de Participantes nas diferentes modalidades de OP em BH e Recife



Fonte: Elaborado pelo Autor (FERREIRA, 2012; PMBH, 2009; PMBH, 2011b; PMBH, 2013b; PMR, 2016).

Pela tabela 7 e gráfico 7 é possível notar a diferença de engajamento em ambos os projetos de OP. Referente ao OPP de ambas as cidades é possível

notar uma participação relativamente estável, enquanto no OPD é possível notar duas perspectivas totalmente antagônicas, com BH em tendência de queda acentuada, frente ao crescimento de Recife, na última cidade sendo possível identificar uma possível migração de alguns participantes do método presencial para o digital.

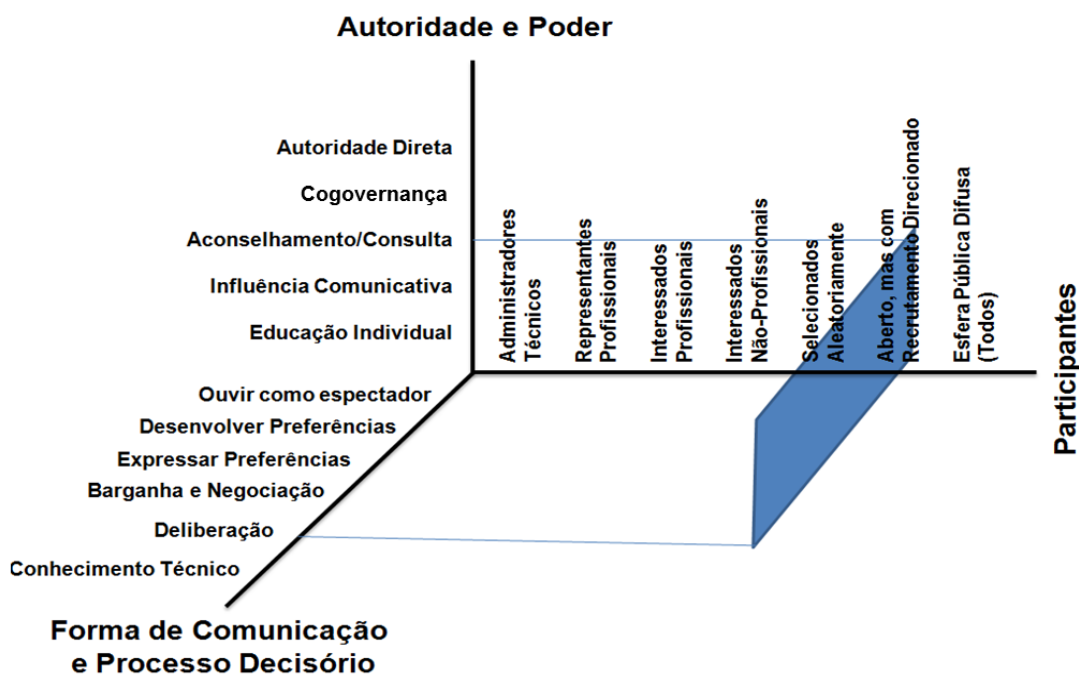
4.3 Análise do Desenho Institucional

Conforme discutido anteriormente, o a análise do Desenho Institucional através do Cubo Democrático proposto por Fung, é uma ferramenta importante para o entendimento do funcionamento dos OPs (FRANCKINI et al., 2010; LIMA, 2014; ABREU, 2016, LÜCHMANN, 2009).

Dessa forma utilizamos esta ferramenta a fim de nos auxiliar a entender melhor as diferenças nas experiências participativas de BH e Recife. Dessa forma esboçaremos o Cubo Democrático do OPP e OPD de BH bem como o OPM de Recife.

Abreu (2016) contribui com esse estudo, quando análise o desenho institucional do OPD de BH (relativo aos anos 2006, 2008 e 2011), apresentando uma definição conforme podemos ver na figura 9.

Figura 9 – Cubo Democrático OPD BH



Fonte: Abreu (2016)

Assim, como podemos observar na figura 9, Abreu classifica o OPD de BH como sendo Aberto, mas com recrutamento direcionado, no que tange o eixo dos Participantes, destinado ao Aconselhamento/Consulta no que tange o eixo relativo à Autoridade e Poder, e de Deliberação no que diz respeito à Forma de Comunicação e Processo Decisório.

Conforme afirma Abreu (2016) tal enquadramento se dá principalmente aos fatos de só poderem participar do processo eleitores da cidade de Belo Horizonte, os quais tem oportunidade de escolha somente acerca de um leque pré-definido pela prefeitura de opções, apresentando um modelo próximo ao consultivo participativo.

O autor ainda afirma que a criação do OPD em BH está ligada a uma tentativa da prefeitura em incluir a classe média e alta, junto com a população jovem aos debates. Abreu (2016) complementa que ao longo dessas edições o espaço para debates e argumentação foi estruturado de modo muito limitado, fato que é evidenciado por Sampaio (2014), como uma das críticas feitas ao processo online.

Abreu (2016) por fim destaca a periodicidade de ocorrência do OPD BH, bianual, 2006-2008, 2011-2013, relatando que o processo causou certo empoderamento da população e permitiu discussões mais “quentes”, conforme definido por Fung (2004), fracassando no que tange o monitoramento do processo, faltando, ao contrário do OPP, meios para tal controle pela população.

A partir dessa análise, montamos o quadro 12, para, através dos critérios definidos por Fung (2004), podermos tornar mais fácil a análise do Desenho Institucional do OPP BH, OPD BH (ABREU, 2016) e OPM Recife e a confecção dos seus respectivos Cubos Democráticos, com exceção do OPD BH, já analisado e concebido por Abreu (2016).

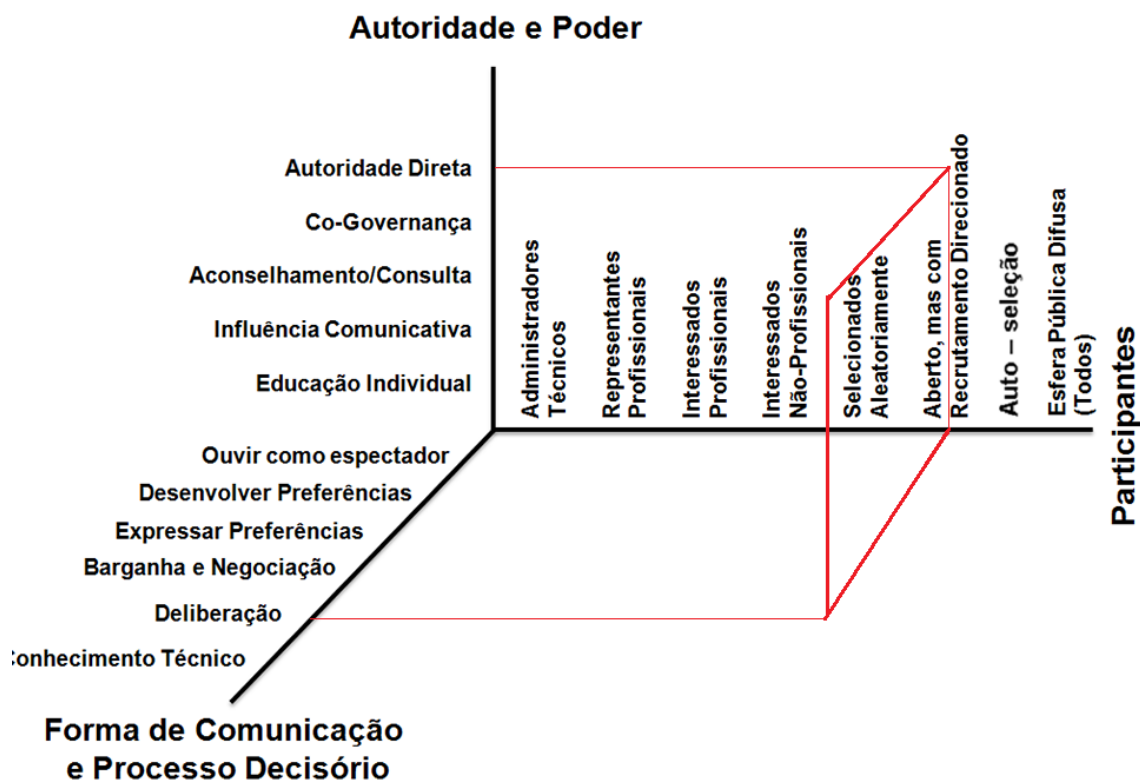
Quadro 12 – Análise dos OPs pelos 8 critérios de Fung (2004)

Crítérios (Fung, 2004)	OPDBH (ABREU, 2016)	OPPBH (PMBH, 2014a)	OPM Recife (CLARET et al., 2009; FERREIRA, 2012)
Concepção do projeto	Conselho consultivo participativo	Governança democrática participativa	Governança democrática participativa
Seleção e recrutamento dos participantes	Moradores com título de eleitor de BH, foco no aumento da participação da classe média e alta e dos jovens.	Moradores com título de eleitor de BH	Moradores com título de eleitor de Recife. Votação on line com foco em aumentar participação da classe média e jovens.
Tema e escopo da deliberação	Os temas que serão foco dos debates não são decididos pela população que escolhe entre ações pré-definidas pela população.	Os temas que irão ser foco dos debates são decididos pela população e avaliados por equipe técnica.	Os temas que serão foco dos debates são decididos pela população e avaliados por equipe técnica.
Modo deliberativo	Pela internet ou pelo telefone	Presencial/Assembleias	pré-definição em encontros presenciais, posterior oportunidade de votação em ações já pré-definidas por meio de urnas eletrônicas e internet
Recorrência e interação	Bienal	Bienal	Anual
Apostas	Eleger determinada ação	Debater, deliberar e monitorar ações	Debater, deliberar e monitorar ações
Empoderamento	Poder público põe em prática ações aprovadas, mas, especialmente em 2008, acabam por realizar uma ação derrotada	Ações são colocadas em prática	Ações são colocadas em prática
Monitoramento	Monitoramento não efetivo	Relatórios emitidos pela prefeitura, portal com algumas informações sobre andamento das ações. Conselho Comunitário (COMFORÇA Municipal)	Relatórios disponíveis no site da prefeitura. Conselho Comunitário (Comissão temática de fiscalização e acompanhamento da execução dos programas)

Fonte: Adaptado pelo autor

A análise do quadro 12 nos permite a concepção do Cubo Democrático, de acordo com os critérios e definições de Fung (2004), referente a os OPP de BH e OPM de Recife, o qual é representado pela figura 10.

Figura 10 - Cubo Democrático do OPP de BH e OPM de Recife



Fonte: Adaptado de Fung (2004)

Vale salientar que sob a análise dos critérios propostos, OPP De BH e OPM Recife obtiveram o mesmo formato de cubo democrático, assim, se compararmos os Cubos Democráticos resultantes da análise do Desenho Institucional referentes ao OPP BH e OPM Recife em relação ao OPD BH, notamos que a principal diferença está ligada ao que tange a dimensão relacionada à Autoridade e Poder.

Enquanto os primeiros atingem um grau de autoridade direta, o último atinge somente até Aconselhamento e Consulta, corroborando com críticas pré relatadas ao processo do OPD de BH, que dizem respeito a não implementação de empreendimentos vencedores, a falta de diálogo e não existência da definição de prioridades juntamente a comunidade, dando um caráter extremamente consultivo.

4.4 PROPOSIÇÃO DE NOVA METODOLOGIA

Dessa forma observando dados relativos à participação da população de BH, críticas da literatura sobre os programas e também observando e comparando seu desenho institucional com o programa da cidade de Recife, propomos uma metodologia diferente da existente para BH, contemplando as três principais características dos OPs descritas por Santos (2002), sendo elas:

- (1) Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive comunitárias;
- (2) Combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas;
- (3) Alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Sendo que será levado em conta também o aspecto de inversão de prioridades, característica essencial do OP conforme afirma Abreu (2012).

Dessa forma, aproveitando a estrutura já existente na Prefeitura de Belo Horizonte e toda uma metodologia já usada e conhecida por parte da população, optamos por sugerir uma metodologia baseada na existente, com modificações pontuais, a fim de alterar somente o que já foi criticado pela literatura e o que foi identificado como deficiente por nosso estudo.

Assim propomos a utilização de um método misto, utilizando de fases presenciais e digitais, dando destaque as TICs, permitindo maior e melhor participação pela população.

A escolha por um modelo misto se dá principalmente pelo modelo contemplar características de ambos os processos, podendo manter o caráter pessoal e qualitativo do debate presencial (SAMPAIO, 2014), bem como facilitando a participação dos cidadãos e o controle e monitoramento dos empreendimentos por meio de ferramentas tecnológicas.

Além desses fatores, através da análise de participação é possível notar que ao longo do tempo o processo presencial de BH contou com um público médio fixo, variando de cerca de 1% a 3% do total de eleitores da cidade, enquanto o processo online chegou a registrar a marca de cerca de 10%, que

veio a cair mais tarde, por conta de fatores ligados ao seu desenho institucional (ABREU, 2016).

Tais fatores parecem estar ligados mais ao eixo de Autoridade e Poder, sendo o único diferente, conforme comparação prévia, entre os processos do OPP BH e OPM Recife em relação ao OPD BH. O que nos indica a necessidade não somente de os cidadãos darem sua opinião sobre o que ser feito, mas como ser feito, e o porquê ser feito.

A mescla dos processos, presencial e digital, tende a trazer bons resultados, conforme demonstrado através da análise do OPM de Recife, o qual contou em 2011 com a participação de cerca de 11,5% dos eleitores.

Dessa forma a sugestão do OPM de BH, utilizando os critérios descritos por Fung (2004), apresentaria o seguinte desenho institucional.

Quadro 13– Desenho Institucional do OPM de BH seguindo os critérios de Fung (2004)

Critérios (Fung, 2004)	OPM BH - Proposição	Argumento
Concepção do projeto	Governança democrática participativa	Busca basicamente, incorporar as vozes dos cidadãos para determinação das agendas de políticas (FUNG, 2004). Para o autor tal injeção da participação direta pode favorecer os cidadãos em desvantagem, melhorando a equidade da legislação e da elaboração de políticas. Tal informação vai de encontro com os dados apresentados na análise, onde a maioria dos participantes desses processos tende a ser de classes econômicas mais baixas.
Seleção e recrutamento dos participantes	Moradores com título de eleitor de Belo Horizonte. Votação on line com foco em aumentar participação dos cidadãos	Segundo Cunha, Alegretti e Matias (2007), a tentativa da PMBH em 2006, permitindo que votassem em projetos de toda a cidade, sugere um fracasso ao tentar que pessoas de locais diferentes deliberem sobre esses locais, fazendo com que concentrem a votação no local em que residem. Com isso usamos tal argumento para manter a votação limitada a moradores de BH. Mesmo que Abreu (2016) tenha apresentado argumentos que mostram que no OPD BH 2008, houve reclamações sobre tal restrição. Vale lembrar que o OPD citado na época tinha uma obra (Anel Rodoviário - Obra 5) em específico que era citada pelos próprios cidadãos em debate, como uma obra de benefício a outra cidade (Nova Lima) (ABREU e PINHO, 2014) fazendo com que voltemos a argumentação de Cunha, Alegretti e Matias (2007), ligando a intenção de participação ao interesse pessoal pelo local.

Tema e escopo da deliberação	Os temas que serão foco dos debates são decididos pela população e avaliados por equipe técnica.	Uma das principais diferenças encontradas entre OPP BH e OPM Recife em relação ao OPD BH é exatamente a questão relativa ao assunto que será debatido. Os dados levantados sobre os OPs de BH nos revelam que enquanto o presencial teve suas ações concentradas em áreas como Infraestrutura, Urbanização, Educação e Saúde, no formato digital há uma concentração de mais de 60% em ações ligadas a infraestrutura, seguido por Segurança, que sequer aparece no processo presencial. Tal situação é também devido ao agendamento proporcionado pelo formato mais consultivo do processo digital, onde os cidadãos não tem oportunidade de escolha sobre os temas que serão votados (ABREU e PINHO, 2014). Segundo esses autores tal agendamento foi alvo de reclamações da própria população na plataforma digital do OP.
Modo deliberativo	Pré-definição em encontros presenciais, posterior oportunidade de votação em ações já pré-definidas por meio da internet (site e aplicativo)	Para Fung (2004) decisões advindas de deliberação tendem a ser mais justas e legítimas, pois derivam de razões e não vantagens. Dessa forma o debate deve ser mantido e na definição de prioridades e separação de ações a serem tomadas, optamos por priorizar o modelo presencial a fim de atender as críticas apresentadas pela literatura, que afirmam que a comunicação escrita, mais utilizada nos meios digitais, não representa fielmente os sentimentos e gestos corporais que também fazem parte da leitura que nós humanos fazemos (SAMPAIO, 2014).
Recorrência e interação	Bienal	A opção pela manutenção da periodicidade anual se dá pelo fato de do o processo de OP demandar um aprendizado pela população. (CUNHA, ALEGRETTI E MATHIAS, 2007). Para os autores a participação nesses processos exige, mesmo que não diretamente, conhecimentos sobre o processo, como as regras de funcionamento. Como não há na base pesquisada, ou em nossas análises estudos que comprovem que a peridiocidade desse processo tem afetado sua performance, optamos por manter o padrão atual. Vale ressaltar que para Fung (2004) a concepção de que, quanto mais vezes melhor, nesse processo, é uma visão equivocada. Lembrando que esse tempo é relativo à abertura e encerramento das definições sobre os empreendimentos que serão aprovados e a gestão de sua efetivação, o processo de monitoramento, que também está inserido no contexto do OP, pode perdurar o tempo que for necessário.
Apostas	Debater, deliberar e monitorar ações	O cidadão controlar parte do orçamento público, sendo seu gestor, monitorando o processo do início ao fim. Conforme relatam Abreu e Pinho (2014) houve um descontentamento por parte da população com a não concretização de obras vencedoras do OPD BH e a concretização de outras, tal fato mostra o quanto o cidadão aposta na sua participação como forma de mudança. Para Fung (2004) quanto maior a aposta melhor para o processo, no que o autor chama de apostas "quentes".

Empoderamento	Permitir ao cidadão desde a escolha das ações a serem debatidas, passando pelos debates de ações propostas e pela sua implementação, culminando no monitoramento da efetivação das propostas aprovadas.	"Podemos entender que houve um empoderamento, quando os resultados das deliberações de uma dada iniciativa participativa influenciam as decisões públicas" (ABREU, 2016, p.812). Dessa forma o autor demonstra em seu estudo que tal empoderamento não é notado pela população de BH, onde mais uma vez, problemas relacionados a não realização de uma obra vencedora, e a realização de uma perdedora dão corpo a argumentação. A não conclusão destas obras pode ser observada quando analisamos os dados referentes à conclusão de obras e obras em andamento, comparando OPP e OPD ambos em BH.
Monitoramento	Relatórios disponíveis no site da prefeitura juntamente com COMFORÇA Municipal	"Enquanto no OP Presencial a população fiscaliza e acompanha todas as fases do processo deliberativo, inclusive a realização das obras, por intermédio da Comforças, no caso do OPD isso não é claramente estabelecido." (ABREU, 2016, p.813). O mesmo ocorre com o OPM Recife, onde também há um comitê específico para monitoramento da efetivação e realização das ações aprovadas. Tal etapa pode ser muito melhorada, se for liberado aos próprios cidadãos, por meio de TICs, o compartilhamento de informações a cerca de uma ação, bem como a cobrança junto a prefeitura em uma interface própria, onde a mesma pode inclusive manter dados atualizados periodicamente, de fácil acesso aos cidadãos. Essa disponibilização de dados já ocorre pela PMBH, em site próprio com mapas e informações sobre ações promovidas na cidade, frutos do OPP, bem como relatórios finais sobre todos os anos de ocorrência, também disponibilizados em via digital.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Assim o OPM de BH funcionaria de acordo com o fluxo exposto no quadro

14.

Quadro 14 - Fluxo do Processo do Orçamento Participativo

ABERTURA MUNICIPAL	
Reunião de abertura do OP na cidade com transmissão on line	
Aberturas regionais	Informa qual o recurso financeiro disponível. Expõe a metodologia e diretrizes gerais. Distribui os formulários (1 por bairro ou vila). Em paralelo, abertura do site do OPM e disponibilização das informações referentes à metodologia, diretrizes e recursos disponíveis.
Reuniões de bairros	São realizadas reuniões nas comunidades para definir as demandas prioritárias e para preencher os formulários de solicitação.
Triagem	Técnicos da Prefeitura fazem a pré-triagem das solicitações de demandas para verificar se enquadram-se nas diretrizes técnicas.
Troca de formulário	Caso haja algum impedimento legal ou técnico, tal situação é informada a população e a mesma comunidade pode preencher um novo formulário, substituindo a reivindicação por outra.
Parecer técnico	Os formulários são encaminhados para as secretarias/órgãos gestores e executores para a emissão dos pareceres.
SEGUNDA RODADA	
Reuniões de Território de Gestão Compartilhada (TGC)	São realizadas assembleias por Territórios de Gestão Compartilhada, onde acontece a pré-seleção das 25 solicitações de cada Regional. Nesta etapa são escolhidos os delegados que participarão da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. transmissão on line.
Vistorias técnicas	As 25 demandas pré-selecionadas são vistoriadas e elaboram-se as estimativas de custo.
CARAVANA DE PRIORIDADES	
Todos os delegados visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados na Regional.	
FÓRUM REGIONAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS	
São discutidos e aprovados 14 empreendimentos por Regional. Esses empreendimentos são encaminhados para o Fórum online, onde serão referendados e organizados por prioridades, através de sua ordem de votos. É eleita a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Execução do Orçamento Participativo – Comforça Regional. Transmissão on line.	
VOTAÇÃO ONLINE	
Votação online para definição da ordem de prioridade dos empreendimentos, os quais serão sancionados e farão parte do Plano de Empreendimentos do OP.	
FÓRUM MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS	
A comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do OP.	
ELEIÇÃO DA COMFORÇA MUNICIPAL	
Eleição da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo Municipal.	
MONITORAMENTO E EXECUÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS	
A Comforça Regional monitora a execução dos empreendimentos. Todos os anteprojetos dos empreendimentos são apresentados e referendados pela comunidade e pela Comforça. Nessa etapa será criado site/aplicativo do OP para disponibilização pela prefeitura e pelos cidadãos de informações diversas sobre os empreendimentos. Serão informações como, andamento do projeto, fotos do andamento das obras e dos possíveis problemas, informações da licitação e contratuais bem como as condições do mesmo já em uso.	

Fonte: Adaptado de PMBH (2014a)

Para facilitar tanto a votação, quanto o acompanhamento e monitoramento, sugerimos que seja criado um aplicativo para celular que possibilite ao cidadão participar do OPM de BH. Tal sugestão está baseada na situação descrita por Sampaio (2014), onde o autor afirma que “As redes digitais fazem parte da vida e do cotidiano das pessoas, inclusive de maneira crescente com o maior acesso à banda larga e conexões móveis” (SAMPAIO, 2014, p.182). Tal crescente acesso é corroborado com dados da Agência Nacional de Telecomunicações- ANATEL - (2016), que afirma haver cerca de 252 milhões de celulares no Brasil, o que corresponde a 1,2 celulares por pessoa, segundo a própria agência. Segundo a TELECO (2016), Belo Horizonte conta com a concentração de cerca de 1,32 celulares por pessoa, número ainda maior que a média nacional.

Tendo em vista essa média, onde em tese, todo cidadão de Belo Horizonte dispõe de uma ferramenta para deliberação e monitoramento das ações do OP é que propomos a utilização de aplicativo específico para celular, o qual pode inclusive ser livre de consumo de dados, conforme vem sendo utilizado por alguns aplicativos de e-commerce como o Netshoes e Zattini e aplicativos de redes sociais e comunicação como Facebook e Whatsapp.

Além disso, conforme relatado anteriormente em outros locais mundo afora, há exemplos como a transmissão ao vivo das sessões presenciais, com possibilidade de inclusão de perguntas aos projetos sendo debatidos.

Outra vantagem da criação do aplicativo é a possibilidade do cidadão ter, literalmente nas mãos, informações em tempo real das ações do OP e cada cidadão poder agir como fiscal dessas ações, cobrando a entrega das obras, qualidade ofertada, tempo de entrega, postando inclusive fotos para que pessoas de outros locais possam acompanhar mais facilmente. Para isso sugerimos também a implementação de QR codes nas placas informativas e tapumes de obras, para facilitar o acesso às informações das mesmas.

Levando em consideração as mudanças propostas na metodologia do OP de Belo Horizonte, analisamos a nova metodologia, a fim de identificar seu novo formato quanto ao cubo democrático.

Para isso elaboramos o quadro 15.

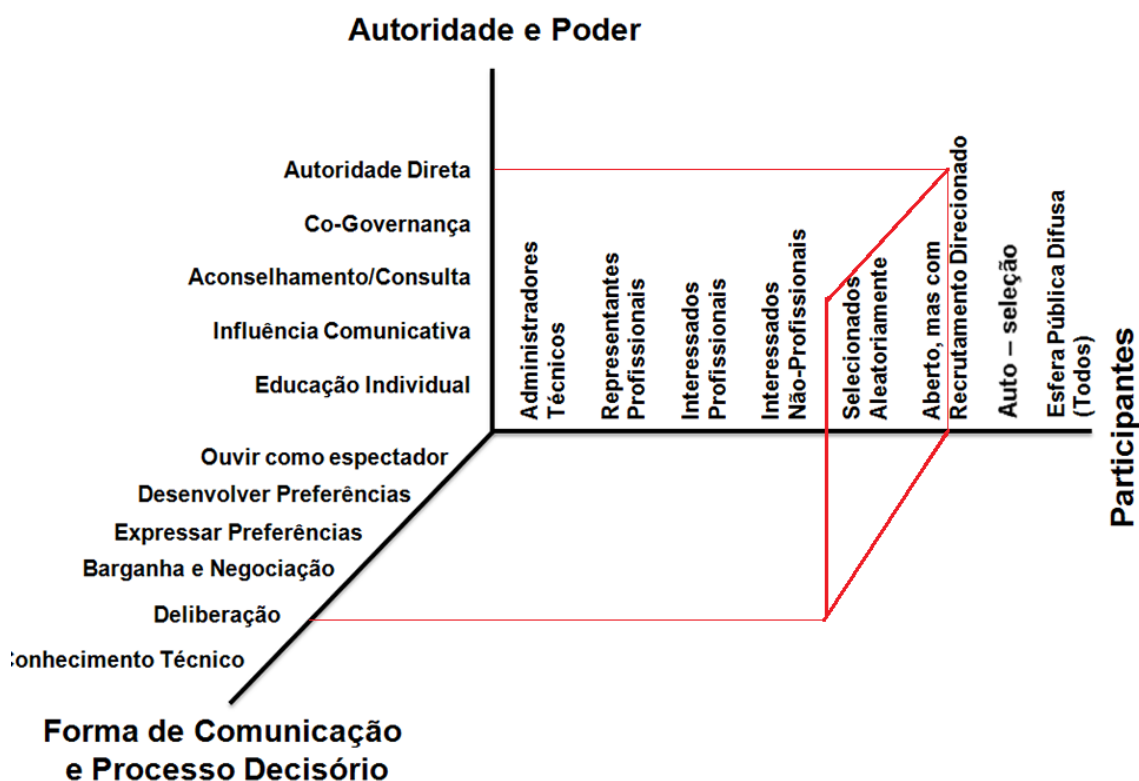
Quadro 15 – Análise do OP de Belo Horizonte pelos 8 critérios de Fung (2004)

Crítérios (Fung, 2004)	OPBH
Concepção do projeto	Governança democrática participativa
Seleção e recrutamento dos participantes	Moradores com título de eleitor de BH. Fases online e presencial com foco no aumento da participação popular em todo o processo.
Tema e escopo da deliberação	Os temas que irão ser foco dos debates são decididos pela população e avaliados por equipe técnica.
Modo deliberativo	Pré-definição em encontros presenciais, posterior oportunidade de votação em ações já pré-definidas por meio de urnas eletrônicas e internet
Recorrência e interação	Bienal
Apostas	Debater, deliberar e monitorar ações
Empoderamento	Ações são colocadas em prática, população tem oportunidade de monitorar sua implementação e a qualidade do empreendimento entregue
Monitoramento	Site e aplicativos estruturados, permitindo mais rápida, maior e melhor interação entre população e poder público. Exibição de relatórios emitidos pela prefeitura, e espaço para informativo do Conselho Comunitário (COMFORÇA Municipal).

Fonte: Elaborado pelo autor

Com base na análise das informações contidas no quadro 15, podemos construir um gráfico representativo do cubo democrático da proposta de OPM de Belo Horizonte, conforme figura 11.

Figura 11 – Cubo Democrático da proposição de OPM de Belo Horizonte.



Fonte: Elaborado pelo autor

No que tange o Método de Seleção De Participantes, o OPM de BH se enquadra como “aberto com recrutamento selecionado”, pelo fato de restringir a participação somente pessoas com título de eleitor de Belo Horizonte. No que diz respeito à Forma de Comunicação e Processo Decisório pode ser classificado como um processo de “deliberação”, pois é mantido o a característica de debate e escolha sobre determinado empreendimento. Por fim, no que diz respeito à Forma de Autoridade e Poder, podemos enquadrar o OPMBH como sendo um processo de “autoridade direta”, pois exerce influência direta nas decisões e orçamento público, conforme explicita Fung (2006).

5 CONCLUSÃO

Este trabalho se ocupou em analisar os processos do OP e OPD relacionados à cidade de Belo Horizonte – MG, bem como o OP de Recife. Partimos de uma premissa que trata sobre o processo. Esta discorre sobre união de ambos os processos em um único, poderia potencializar os pontos fortes de cada um, a fim de incrementar os programas já existentes, tornando-os mais acessíveis e atraentes a população.

Assim abordamos elementos dos processos participativos, presencial e digital, a fim de entender melhor o funcionamento de cada um, na cidade de Belo Horizonte, nosso foco de pesquisa. Foram levantados elementos sobre a participação popular no OP de Recife, com a finalidade de embasar a discussão e também contribuir com ideias de soluções. A partir dessa abordagem coletamos críticas dos processos a fim de entender diferentes visões sobre fracassos e sucessos para embasamento de uma nova abordagem.

Após o levantamento de dados constatamos que alguns fatores críticos sustentam o OPP de BH e outros fizeram com que o OPD fosse um fracasso, do ponto de vista da quantidade de participantes, apresentando uma queda significativa de 2006, primeira edição, a 2013, sua última edição até então.

Dentre os fatores críticos do sucesso do OPP podemos destacar a confiabilidade da população com o processo, representada pela fidelização ao processo ao longo dos 20 anos analisada, e apoiada pela taxa de conclusão das ações eleitas.

Já no OPD, a confiabilidade é um fator que podemos ligar ao fracasso do mesmo, como apresentado por vários autores como Abreu e Pinho (2014), onde houve reclamações por parte dos participantes, principalmente pela não realização da obra vencedora do OPD 2008, tendo a segunda sido realizada. O debate ainda se acirra, quando a obra vencedora tinha recebido a alcunha de uma obra popular, frente à obra perdedora que havia sido classificada como uma obra para a elite de BH, problematizando mais ainda a questão da confiabilidade do processo.

Outra fator duramente criticado pela população de acordo com os autores citados, é a questão do agendamento dos temas a serem votados pelo OPD,

sendo um processo apenas consultivo, o que também é evidenciado quando analisamos o Cubo Democrático resultando da análise dos processos. Além disso, por vezes os temas impostos pela prefeitura no OPD não condizem com a real necessidade dos cidadãos, como mostra também a análise dos temas eleitos no OPP e no OPD, onde há diferença entre os mesmos.

Apesar dos problemas relacionados ao OPD de BH, a edição de 2006 registra a maior quantidade de participantes já registrada para BH, além de em 2008 mostrar grande engajamento das classes mais abastadas da cidade, as quais não mostram o mesmo engajamento no processo presencial, conforme abordou o gráfico 4, além do fato de as novas gerações altamente ligadas a tecnologia e ao uso de internet.

Assim concluímos que a melhor opção para BH seja a mescla dos processos, montando um único, ampliando a disponibilidade de verba, mantendo a necessidade de engajamento da participação popular de forma presencial, para debater e deliberar sobre suas necessidades, levando a sanção de um maior público, ampliando os canais de cobrança e controle juntamente a prefeitura, gerando maior transparência ao processo.

Um fator importante observado durante a pesquisa é a morte do OPM de Recife, que foi modificado e recebeu outro nome e conotação em 2013, Recife Participa, assim como a não realização de outras edições do OPD em BH após 2013 até o momento da conclusão deste trabalho.

Se caracterizarmos o OP como um processo onde os cidadãos têm maior controle e poder sobre as decisões do setor público, juntamente com o momento político e econômico vivido no Brasil desde 2013, onde manifestações tomaram a rua por conta de uma insatisfação junto aos gestores do país, há um movimento inverso, quando o mesmo deveria ser conjunto, onde o povo clamaria por maior participação e melhoria na tomada e controles das decisões, mas os que podemos observar nos casos relatados é um movimento contrário onde o povo clama por uma coisa e na verdade tem seus poderes reduzidos ou onde o povo parece não aproveitar o espaço deliberativo, mesmo que em algumas localidades.

Analisando a nova metodologia proposta em perspectiva, podemos notar um potencial para alavancar a participação dos cidadãos, conforme nos indicava a trajetória de Recife, ao mesmo tempo, facilitando e disponibilizando maiores informações e ferramentas para o participante do OP. Com isso tende-se a terem

melhores debates, mais embasados, maior discussão das ideias e maior satisfação dos interesses da sociedade como um todo, suprindo necessidades nem sempre mapeadas pelo poder público.

Além da participação voltada a eleição de necessidades e a alocação dos recursos previamente separados para o OP, o modelo misto com foco também na fiscalização, tende a dar o cidadão o controle de todo o processo, desde apresentação da necessidade, até a cobrança para que ela seja de fato sanada e que isso seja feito com a qualidade prometida e esperada.

5.1 Limitações

No transcorrer da pesquisa um fator que limitou a mesma foi a falta de pesquisas relacionadas aos participantes de BH, para averiguar se os mesmos já haviam participado de outras edições, quantas vezes os mesmos já participaram, qual sua opinião sobre o processo, tanto em relação ao processo digital quanto ao processo presencial. Isso poderia ser um fator diferencial na hora da formulação de uma nova metodologia.

Outro fator que contribuiu para limitar o estudo foram as eleições para prefeito em 2016, onde muitos sites relacionados aos OPs de algumas cidades foram tirados do ar, conforme abordamos na metodologia.

5.2 Proposições para estudos futuros

Fica como proposição para futuros estudos a análise sobre a quantidade de processos participativos existentes no país antes e depois das manifestações populares que tomaram conta do Brasil em 2013, bem como uma análise entre o OP de Recife e o novo programa Recife Participa, uma vez que os dados mostravam uma tendência crescimento na participação popular no OPM Recife.

Outro fator interessante a ser analisado é a real intenção dos gestores em ceder parte do poder de decisão sobre o orçamento público de fato à população, como também observado em Recife, onde o OP vinha ganhando adeptos e foi instaurada uma nova metodologia onde há uma consulta a população, mas sem uma obrigatoriedade de que essa opinião seja levada em conta.

6 REFERÊNCIAS

- ABREU, Júlio Cesar Andrade. **Participação democrática na Administração Pública mediada pela internet: o caso do orçamento participativo digital.** 2012. 257f. Tese (Doutorado em Administração). Núcleo De Pós-Graduação Em Administração eixo Acadêmico Mestrado/Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- ABREU, Júlio Cesar Andrade. **Do Analógico ao Digital: Democracia, Internet e Orçamento Participativo.** In: EnANPAD 2011, 2011, Rio de Janeiro. Anais do EnANPAD 2011, v. 1. p. 1-20, 2011.
- ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Participação Democrática em Ambientes Digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital.** Cad. EBAPE.BR, v. 14, n.3, p. 791-818, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.
- ABREU, Julio Cesar Andrade de; PINHO, José Antônio Gomes. **Sentidos e significados da participação democrática através da internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital.** Revista de Administração Pública (Impresso), v. 48, p. 821-846, 2014.
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações. **Telefonia Móvel Acessos.** Disponível em: <
<http://www.anatel.gov.br/dados/component/content/article?id=283>>.
 Acessado em: 20 out. 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, L.; NAVARRO Z., Organizadores. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2003. Disponível em: <
www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em: 03 Dez. 2014.
- BEST, Nina Juliette; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo; VAZ, José Carlos. **Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no brasil.** Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 105-124, 2010.
- BRAGA, Maria do Carmo; BRAGA, Silvia Helena Felix. **Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise.** Humanae, v.1, n.2, p.37-54, Dez 2008.
- BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997.

- CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Orçamento Participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática.** Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental vol. 6, nº 2, jul/dez 2007. Brasília, p11 a 28, 2007.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/OrcamentoParticipativo.asp>>, Acesso em: 25 Abr. 2016.
- CLARET, Antônio Maria; FRANZESE, Cibele; PIMENTEL, Lucas Jacometi; PIRES, Dayana de Oliveira. **O Orçamento Participativo do Recife.** 2009. (Relatório de pesquisa). Disponível: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/orcamento_participativo.pdf>. Acesso em: 20 Out. 2015.
- COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, art. 71, p. 8-28, 2010.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALLEGRETTI, Giovanni; MATIAS, Marisa. **As tecnologias de informação e comunicação na gramática do Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada.** In: CONGRESSO ANUAL DA COMPOLÍTICA, Anais... Belo Horizonte, 2007.
- DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4. 2008.
- EMERICH, Danilo. **Orçamento Participativo Digital pode ser reduzido ou cancelado.** O Tempo, 19 Fev. 2016. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/cidades/or%C3%A7amento-participativo-digital-pode-ser-reduzido-ou-cancelado-1.1238240>>. Acesso em: 22 Mar. 2016.
- FERREIRA, Dimas Eneas Soares. **Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de belo horizonte e recife.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da

Universidade Federal de Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

FRANCKINI, Tiago Menna; KYRILLOS, Gabriela de Moraes; GUGLIANO, Alfredo Alejandro; STOLZ, Sheila. **Participação E Representações Alternativas Nas Democracias Contemporâneas**: dois fenômenos, uma abordagem. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 1.; 2010, Florianópolis. Anais... Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

FREY, Klaus. **Desenvolvimento Sustentável Local Na Sociedade Em Rede**: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. Revista de Sociologia e Política, n. 21, p. 165-185, 2003.

FUNG, Archon. **Receitas Para Esferas Públicas**: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368 p.

FUNG, Archon. **Varieties of participation in complex governance**. Harvard University Forthcoming. Public Administration Review, v. 66, n. Supplement 1, p. 66-75, 2006.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (organizadoras). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos; **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Rinaldo Jefferson da Silva. **Orçamento Público**: a experiência do Orçamento Participativo no município de Cabedelo 2001-2002. (Dissertação de Graduação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/orcamentopublico1.pdf>>. Acesso em: 18 de Set. 2015.

GOMES, Fabrício Pereira; ARAÚJO, Richard Medeiros de. **Pesquisa quanti-qualitativa em administração**: uma visão holística do objeto em estudo. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 8, 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: FEA/USP, 2005.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal Cidades**, 2015. Disponível em: <

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>>. Acesso em: 30 Abr. 2015.

LEVI, Margaret. **Uma lógica da mudança institucional**. Dados, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991

LIMA, Priscila Gualberto de. **O Desenho Institucional E As Instituições Participativas**: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. Revista Contraponto, v.1, n. 1, p. 109-127, jan./ju.l 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **O desenho institucional dos conselhos gestores**. In: LYRA, R. P. (Org.). Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2009. 377 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA. **25 anos de Orçamento Participativo**: algumas reflexões analíticas. Política e Sociedade, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, set./dez. 2014, 2014.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação Política E Desenho Institucional**: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. Ciências Sociais Unisinos, v. 46, n. 2, p. 140-151, 2008.

MÁXIMO, Luciano. **Cidades com orçamento participativo gastam mais com saúde e saneamento**. Valor On Line, 11 Fev. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3425542/cidades-com-orcamento-participativo-gastam-mais-com-saude-e-saneamento>>. Acesso em: 25 Nov. 2014.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 1993.

PEREIRA, Danilo Moura; SILVA, Gislaine Santos . **As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento**. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, n.10, p. 151-174, 2010.

PIRES, Valdemir. **Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro**. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, p. 1-15, 2010.

Pesquisa CNI-IBOPE (2014). **Retratos da sociedade brasileira**: problemas e prioridades do Brasil para 2014. Confederação Nacional da Indústria – Brasília: CNI, 2014.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Histórico do Website OP Digital 2006**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em:<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/historico_op_digital_2006.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos 2007-08**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2007_2008.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Histórico do Website OP Digital 2008**. Belo Horizonte, 2008a. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/historico_op_digital_2008.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos**. Belo Horizonte, 2008b. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/op_15_anos_revista.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos 2009-10**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2009_2010.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Histórico do Website OP Digital 2011**. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/historico_op_digital_2011.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos 2011-12**. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em:<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2011_2012.pdf>.

[ov.br/files/biblioteca/arquivos/plano de empreendimentos op 2011 2012.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2011_2012.pdf)>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Histórico do Website OP Digital 2013**. Belo Horizonte, 2013a. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/historico_op_digital_2013 .pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/historico_op_digital_2013.pdf)>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Regional de Empreendimentos 2013-14**. Belo Horizonte, 2013b. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano de empreendimentos op 2013 2014.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/plano_de_empreendimentos_op_2013_2014.pdf)>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Caderno do OP 2015-16**. Belo Horizonte, 2014a. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pb-0032-14g_caderno_op_2015-21016 metodologias e diretrizes los.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pb-0032-14g_caderno_op_2015-21016_metodologias_e_diretrizes_lo.pdf)>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMBH - PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Empreendimentos do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, 2014b. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produtos/empreendimentos_op_201412.xlsx>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

PMR - PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE. **Web Site do OP**. Recife, 2016. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/index.php>>. Acesso em: 30 Set. 2016.

POST - PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY. **e-Democracy**. Postnote, Londres, Janeiro 2009, n.321, 2009. Disponível em: < <http://www.parliament.uk/documents/post/postpn321.pdf>>. Acesso em: 22 Mar. 2016.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work**: civic traditions in modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva/Trajecto, 2003.

- RAMOS, Sérgio. **Tecnologias da Informação e Comunicação**: conceitos básicos. [S.l.: s.n.], 2008.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação e deliberação na internet**: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Opinião Pública, Campinas, vol. 16, nº 2, p.446-477, 2010.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Instituições Participativas Online**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. Política Hoje, v. 20, p. 467-512, 2011.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos participativos digitais**: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e- participação e e-democracia. 2014. 363f. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Programa De Pós-Graduação Em Comunicação E Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Salvador, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. **Democracia, orçamento participativo e educação política**. Org & Demo, v.7, n.1/2, jan./jun./jul./dez, p. 153-182, 2006.
- SANTOS, Raissa Nascimento dos; SOBRINHO NETO, José Cavalcanti; PAIVA, Cláudio Cardoso. **Manifestações Sociais em Rede: Jornadas de Junho**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DA ABCIBER: Comunicação e cultura na era de tecnologias midiáticas onipresentes e oniscientes, VIII, 2014, São Paulo, ESPM-SP, 2014.
- SGUEO, Gianluca. **Participatory budgeting**: An innovative approach. European Parliamentary Research Service, 2016.
- SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- TELECO. **Estatísticas de Celulares no Brasil**. Disponível em: < <http://www.teleco.com.br/ncelddd.asp>>. Acesso em: 22 Out. 2016.

- TSE - Tribunal Superior Eleitoral. **Estatística do Eleitorado**, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 24 Jun. 2015.
- WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro**: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, vol. 14, núm. 1, junho, 2008, pp. 65-95 Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.
- WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 71-77, maio/ago, 2000.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.