

# **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL: ANÁLISE TRANSVERSAL NAS ENTIDADES SUBNACIONAIS DO BRASIL EM 2015 NA PERSPECTIVA DO CUBO DA DEMOCRACIA**

**Denise TON TIUSSI**  
Instituto Federal de Educação  
Ciência e Tecnologia

(Brasil)

**Fraklin SILVEIRA BALDO**  
Procurador Geral do Estado  
de Rondônia  
Universidade Federal de Rondônia  
(Brasil)

**José MOREIRA DA SILVA NETO**  
Grupo de Estudos e Pesquisas em  
Organizações (GEPORG)  
Universidade Federal de Rondônia  
(Brasil)

## **RESUMO:**

O orçamento participativo no formato digital (OPD) é uma alternativa complementar ao orçamento participativo tradicional, o uso dessa estratégia pode contribuir para a modernização do processo de elaboração do orçamento público. Esta pesquisa busca analisar o uso do orçamento participativo digital no Brasil, no ano de 2015, sob a perspectiva teórica do cubo da democracia de Fung. O cubo da democracia é um modelo que permite mensurar níveis de inclusão participativa em sistemas de participação popular. Identificou-se duas entidades subnacionais que se implementaram o OPD: Município de São Paulo e Estado de Rio Grande do Sul. Através da utilização do cubo da democracia concluiu-se que o modelo do Rio Grande do Sul possui um nível maior de inclusão participativa.

**Palavras chaves:** Orçamento participativo digital. Participação política digital. Cubo da Democracia.

## **1 INTRODUÇÃO**

O orçamento participativo é um dos exemplos de êxito de participação popular. Orçamento participativo é aquele no qual a população apresenta suas demandas e participa do debate que define a destinação dos recursos públicos, de acordo com o que é permitido por lei; é fruto desta tendência de inclusão da população no planejamento governamental. Sua efetiva utilização oportuniza a inserção do cidadão nas mudanças que a gestão pública pode promover na sua cidade, no seu estado e no seu país. Por meio dele, a população pode participar das decisões sobre as prioridades de investimentos em obras e a execução de serviços a serem realizados anualmente. É um estímulo ao exercício da

cidadania, um compromisso da população com o bem público e do fortalecimento do pacto social entre governo e sociedade sobre a gestão das esferas de governo (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2011).

A implementação do orçamento participativo no Brasil ocorre no contexto do processo de redemocratização – cujo evento de destaque é a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora algumas experiências tenham sido observadas antes desta data. A Constituição determinou a criação de Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, trazendo para o ordenamento jurídico uma instituição cuja função é chamar a população para participar das formulações de políticas públicas e da consequente distribuição de recursos orçamentários que custeiam estas políticas (MARQUETTI et al., 2012).

Já no ano seguinte à promulgação da Constituição, em 1989, o município de Porto Alegre (RS) inicia as assembleias públicas para definir a proposta da lei orçamentária do ano seguinte. Nestas assembleias, ocorre uma negociação direta entre os cidadãos e os membros do governo, e cada cidadão presente tem direito a votar nas prioridades das ações públicas a serem desenvolvidas no âmbito municipal. Desenvolveu-se uma metodologia para ponderar o peso destes votos, de acordo com a representatividade de cada região do município (MARQUETTI et al., 2012). A metodologia ganhou notoriedade após a homenagem prestada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, em 1996, reconheceu o orçamento participativo de Porto Alegre como uma “Prática Bem-Sucedida de Gestão Local”. Desde então, tornou-se um modelo adotado por outras entidades subnacionais – estados e municípios do Brasil – e, também, internacionalmente (PIRES; MARTINS, 2012).

Desde a implementação do orçamento participativo, diferentes modelos foram adotados pelas entidades subnacionais, a exemplo das audiências públicas – que podem ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas ou de acordo com a distribuição geográfica; pode haver, também, a designação de delegados que representam uma demanda social ou territorial nas rodadas de negociações com o governo. Estas diferenças decorrem da ausência de uma estrutura normativa que descreva, detalhadamente, como deve ser o processo de participação popular nas decisões orçamentárias, permitindo a pluralidade de modelos, que é uma característica do federalismo. A mesma característica manifesta-se no OPD, com sua pluralidade de formas e ferramentas compondo diferentes modelos de participação social (PRADO, 2015; FEDOZZI et al., 2015; OLIVEIRA, 2016).

A internet oferece uma plataforma de custo relativamente baixo, com uma estrutura eficiente para os debates exigidos pelo processo de participação popular na formação do orçamento. Como não há uma legislação específica, o processo do orçamento participativo assume diferentes versões, tanto em sua forma digital como na não digital. Vale reconhecer que alguns problemas são próprios desse novo ambiente virtual; por outro lado, modelos que não seriam possíveis sem a internet tornam-se viáveis (ALVES, 2015).

Assim, a perspectiva teórica de Fung oferece um arcabouço para uma comparação desses vários modelos, evidenciando a contribuição de cada um deles para o avanço no sentido de uma maior participação. O aspecto crítico da pesquisa consiste em analisar como este processo tem sido realizado no Brasil em suas entidades subnacionais (estados e municípios). Pressupõe-se que os modelos de participação democrática no orçamento apresentem metodologias

mais inclusivas e ocorram de maneiras distintas nas diferentes entidades subnacionais; suas peculiaridades apresentam vantagens e desvantagens diversas.

O objetivo deste trabalho é analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, sob a perspectiva teórica do cubo da democracia. O escopo da pesquisa são as entidades subnacionais que realizam o orçamento participativo digital no Brasil em 2015, sendo elas o estado do Rio Grande do Sul e o município de São Paulo.

Além desta introdução, este trabalho é contido de outras quatro seções: o referencial teórico, a metodologia, a discussão dos resultados e as considerações finais.

## **2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Para o funcionamento da participação direta do cidadão como forma complementar ao modelo democrático atual, a qualidade na participação é fundamental. Avritzer (2008) compreende que o sucesso da participação é fruto de como se articulam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos que sejam realmente participativos. O autor dedica-se a estudar a importância do desenho institucional e das instituições participativas para o desenvolvimento desta modalidade de participação; em suas palavras:

Tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 19).

Portanto, a eleição de um desenho participativo que traduza efetivamente os anseios da coletividade é a ponte para a implementação prática da teoria da democracia participativa.

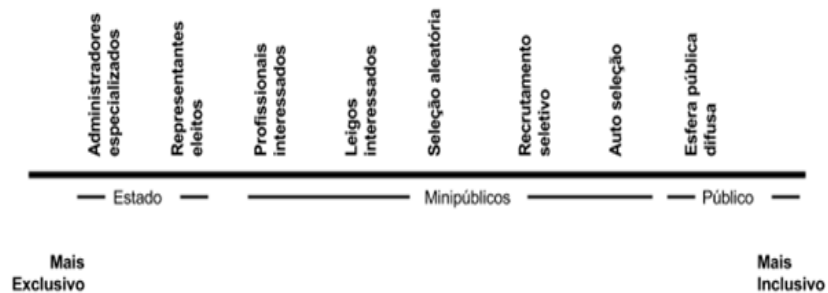
Todavia, em seus trabalhos mais recentes, Fung (2006) também anuncia três critérios para a avaliação de mecanismos de decisão pública, que passam a considerar o contexto do fórum participativo. Nesse estudo, Fung define o “cubo da democracia” (*democracy cube*) – um espaço tridimensional no qual mecanismos participativos podem ser localizados. A primeira dimensão refere-se aos critérios de seleção de participantes; a segunda refere-se à especificação de como os participantes trocam informações e fazem decisões; a terceira descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas, ou ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa.

De forma mais detalhada: atento à necessidade de adequação desse desenho participativo e, ainda, aos desafios plurifacetados da governança contemporânea, Fung elaborou um modelo de análise de experiências participativas que possui três critérios, considerando o contexto do fórum participativo. No cubo da democracia o autor tenta avaliar, especificamente, a variedade de possibilidades de agrupamentos sociais com enfoque na discussão pública. Fung alicerça cada dimensão do cubo de análise em um questionamento específico: Quem são os participantes dessas discussões? Qual é a dinâmica em

grupo desses participantes para a tomada de decisões? Qual é a conexão das decisões tomadas por esses participantes com as políticas e ações públicas?

Entendamos o método: a primeira dimensão refere-se aos critérios de seleção de participantes (perfil dos participantes) e explora oito níveis de gradação que atendem públicos diversos, ordenados por uma maior extensão de participatividade ou uma restrição dessa participação, conforme vemos no gráfico da figura 1.

Figura 1 - Participantes.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006, p.8).

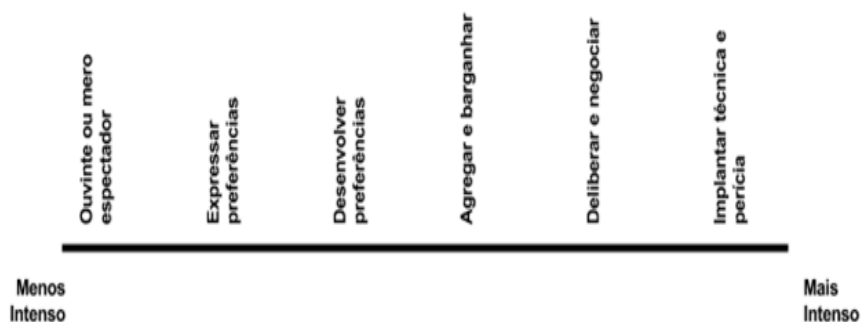
Observa-se que há uma ponderação representativa entre agentes públicos –representantes eleitos pelo povo acompanhados pelos administradores especializados, alocados na posição de Estado – e componentes da população em geral, que manifestem desejo de participação, subdivididos em dois grandes gêneros: os minipúblicos e o público.

Os minipúblicos abrangem: a) profissionais interessados (*professional stakeholders*), os quais geralmente recebem pagamento por sua participação ou representam interesses organizados e de funcionários públicos; b) leigos interessados (*lay stakeholder*), cidadãos que não recebem pela participação, embora despendam tempo e energia ao representar outros indivíduos com interesses semelhantes, mas que não estão participando; c) seleção aleatória (*random selection*), que se traduz, para Fung (2006), na melhor garantia de representatividade, uma vez que, pela natureza de seleção aleatória, tenderiam a não comprometer a imparcialidade da análise; d) recrutamento seletivo (*open, targeted recruiting*), que são mecanismos de atração de grupos de indivíduos diretamente atingidos pela discussão participativa, mas que geralmente não estariam inclusos nos debates; e) auto-seleção (*open, self-selection*), aqueles que resolveram participar quando houve chamamento de participação de toda a população e alguns outros indivíduos não participaram; e, finalmente, f) esfera pública difusa (*diffuse public sphere*), em que os tipos de debates abertos a todos indivíduos, por consequência, são os menos restritivos; a ressalva a esse tipo é que nem todos aqueles que participam representam a coletividade, de fato.

A segunda dimensão refere-se à especificação de como os participantes trocam informações e tomam decisões (formas de comunicação e processo de decisão), que se desenha em seis eixos e desenvolve-se na perspectiva de uma maior ou menor intensidade (*least intense - more intense*) na dinâmica de

interação entre os participantes no processo de tomada de decisões. Fung (2006) assevera, ainda, que a intensidade indica o nível de investimento, conhecimento e compromisso exigido dos participantes – nas palavras do autor, “*where intensity indicates roughly the level of investment, knowledge, and commitment required of participants*” (p.10, 2006). Podemos observar, no gráfico da figura 2, a escala de intensidade, conforme idealizada pelo autor.

Figura 2 - Comunicação e decisão

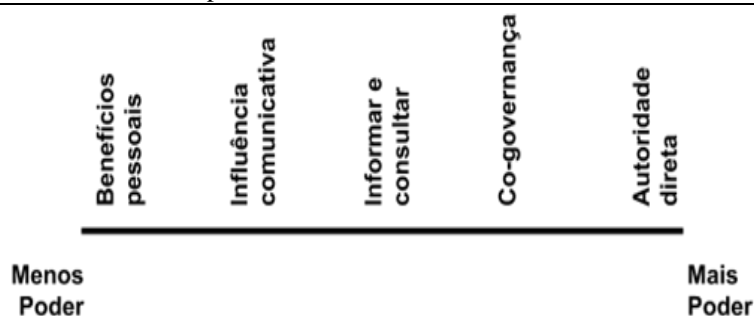


Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006, p.11).

Os três eixos alocados à esquerda da figura referem-se a mecanismos de baixa tradução da vontade dos participantes, já que o processo de interação não reflete, exatamente, a tomada de decisões pelo grupo, como se depreende de cada um deles: a) ouvinte ou mero espectador (*listen as spectator*) refere-se àquele cidadão que comparece às audiências e reuniões públicas e apenas assimila as informações veiculadas, sem expor opiniões; b) expressar preferências (*express preferences*) diz respeito ao cidadão que apresenta opiniões e argumentos no momento de tomada das decisões; por exemplo, ativistas que discutem sobre temas que lhes são pertinentes; e c) desenvolver preferências (*develop preferences*) é o tipo de atividade em que há abertura para um processo de aprendizagem sobre o tema, com rodas de discussão, entrega de material didático sobre o assunto e possibilidade de transformação de pontos de vista e opiniões. Já os três últimos eixos, alocados à direita da figura, representam uma maior tentativa de tomada de decisão coletiva; daí sua elevação quanto ao grau de intensidade de interação e consequente processo decisório em grupo: a) agregar e barganhar (*aggregate and bargain*) representa o momento de discussão em que os participantes incorporam seus anseios e trabalham com as preferências individuais para, então, elegerem uma alternativa que melhor se assemelhe aos interesses comuns; b) deliberar e negociar (*deliberate and negotiate*) corresponde a mecanismos que traçam um caminho no qual os participantes mantêm contato com perspectivas de troca de informações, desenvolvendo novo pano de fundo para as divergências de necessidade com a possibilidade de descoberta de novas opções; c) implantar técnica e perícia (*deploy technique and expertise*) trata do mecanismo que é auxiliado por profissionais de determinada área para resolução de problemas, sem envolver a população.

A terceira dimensão descreve a ligação entre essas discussões e as ações públicas – ou, ainda, o grau de empoderamento da instituição participativa (autoridade e poder) –, representada por cinco eixos que vão desde uma pequena força autoritária (*least authority*) até uma autoridade forte (*most authority*) sobre as decisões, conforme o gráfico da figura 3, a seguir.

Figura 3 - Autoridade e poder

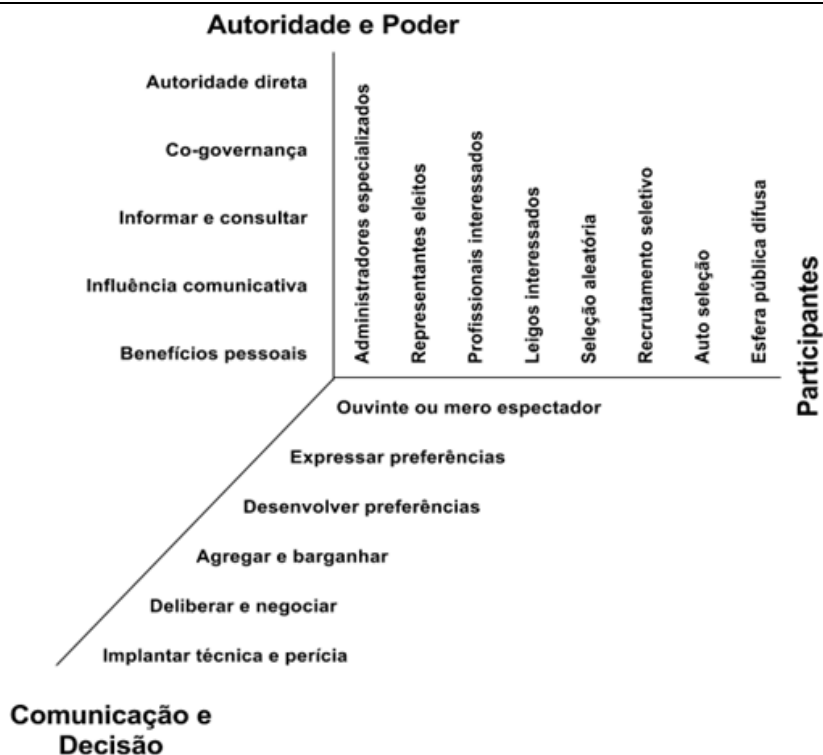


Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006, p.14).

O eixo de menor força autoritária é o de benefícios pessoais (*personal benefits*), segundo o qual o indivíduo participa para ver realizado algum tipo de benefício para si, sem expectativa de influência política ou de ação. A este eixo, segue-se o da influência comunicativa (*communicative influence*), em que se apresentam alguns mecanismos que influenciam a opinião pública, exercendo certo domínio na dinâmica estatal. O eixo informar e consultar (*advise and consult*) diz respeito ao aconselhamento fornecido por autoridades públicas em fóruns participativos: há o comprometimento, por parte da autoridade pública, de receber e avaliar as propostas dos participantes. Esses três primeiros eixos formam a parte fraca da autoridade da decisão. Já os dois últimos demonstram uma maior força quanto a ter suas deliberações atendidas pela governança: co-governança (*co-governance*), que representa o modelo de união entre participantes e agentes públicos no planejamento de políticas e estratégias de ação pública; e autoridade direta (*direct authority*), que traduz a força direta das decisões tomadas em participação popular sobre as decisões e os recursos públicos.

Organizadas todas as dimensões, tem-se, finalmente, o cubo da democracia de Fung (2006), representado pela figura 4.

Figura 4 - Cubo da democracia



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006, p.19).

Observa-se que, no desenho do cubo, quanto mais nos aproximamos do ponto central da figura, ou das origens das retas, menos participativas, de menor intensidade de geração de decisão e de menor autoridade são as características das dimensões – o que caracteriza um modelo de menor poder de inclusão participativa. Por outro lado, à medida que nos aproximamos dos extremos externos, nos deparamos com características como “Implantar técnica e perícia”, “Autoridade direta” e “Esfera pública difusa”, que representam as características mais inclusivas, de caráter participativo mais intenso e de poder de decisão mais fortes. Portanto, quanto mais próximo dos extremos externos, maior é o caráter democrático.

O desenho do cubo da democracia proposto por Fung (2006) encontra ampla adesão em trabalhos e pesquisas acadêmicas que objetivam averiguar a aplicação e os resultados da utilização do orçamento participativo.

São exemplos: a tese de Abreu (2012), que explorou o contexto específico de utilização do OPD e articula seu desenho institucional empregando os critérios recomendados por Fung (2006); a dissertação de Ribeiro (2012) utilizou o modelo de Fung para analisar como as “possibilidades das iniciativas de participação via web influenciaram na tomada de decisão dos governos”; e ainda a dissertação de Sampaio (2011) que utilizou o cubo democrático para

analisar o OPD de Belo Horizonte e cujos resultados e análises são recorrentemente referenciados em diversas pesquisas.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa proposta tem como objetivo utilizar a perspectiva teórica do cubo da democracia para analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil (estados e municípios), no ano de 2015, como ferramenta de participação popular, visando retratar e compreender sua implementação. O pressuposto científico é de que este processo de implementação do OPD tem sido realizado de maneira distinta nos diferentes municípios brasileiros e, por esse motivo, cada implementação do OPD apresenta as suas peculiaridades, além de vantagens e desvantagens distintas.

#### **3.1 Das características gerais da pesquisa**

A pesquisa é qualitativa por apresentar a intenção de analisar o mundo fora do ambiente controlado de um laboratório e entender, descrever e, às vezes, explicar os fenômenos sociais a partir do cerne do acontecimento do fenômeno (FLICK, 2009).

Quanto à sua natureza, esta é uma pesquisa aplicada, já que utiliza pesquisas básicas como fonte de conhecimento para resolver problemas relacionados a aplicações concretas. A pesquisa é descritiva, por tratar de construir um diagnóstico descritivo e minucioso sobre a experiência em um estudo multicase das entidades subnacionais que realizam o orçamento participativo digital no Brasil em 2015, utilizando o conhecimento dos processos de como esta política pública foi implementada em cada município e analisando as situações e os fenômenos que determinam as características dos OPDs, conforme interpretação baseada no referencial teórico (CRESWELL, 2010).

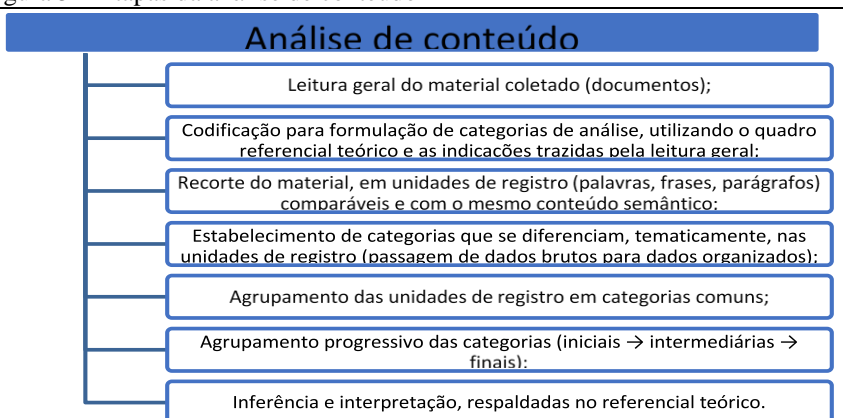
A presente pesquisa utiliza o método de análise de conteúdo, popularizado por Bardin (2011). A escolha desta técnica se deu em razão das fontes de pesquisa disponíveis e porque a técnica permite uma análise objetiva, sistemática e quantitativa do material estudado.

Bardin (2011) ressalta a necessidade de rigor na aplicação da análise de conteúdo para que seja possível ultrapassar as incertezas e alcançar o que se questiona. Em sua obra mais citada por estudos de administração, Bardin (2011) propõe etapas para a aplicação dessa técnica. Essas etapas são organizadas em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Inicialmente, na pré-análise, o objetivo é sistematizar as ideias iniciais, pondo-as em um quadro referencial teórico e estabelecendo indicadores para a interpretação das informações coletadas. Para a elaboração do quadro, é importante ler, compreender e sintetizar os conceitos teóricos a serem utilizados, além da leitura do material a ser investigado. Essa sistematização conduzirá o pesquisador nas próximas operações de análise. O método de análise de conteúdo foi realizado seguindo uma estrutura rígida de etapas, detalhadas na figura 5, abaixo.



Figura 5 – Etapas da análise de conteúdo



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Silva e Fossá (2015).

Para trazer mais clareza quanto às decisões tomadas para a realização desta pesquisa, foi elaborado o quadro 1.

Quadro 1 - Classificação da pesquisa quanto à forma, aos fins, aos procedimentos e instrumentos, conforme objetivo geral.

Objetivo	Quanto à abordagem	Quanto aos fins	Quanto aos procedimentos	Quanto aos tipos de instrumentos
Analisar a aplicação do orçamento participativo digital no Brasil, sob a perspectiva teórica do cubo da democracia	Método qualitativo	Descritiva	Documental	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3.2 Procedimentos para coleta e análise de dados

A técnica de coleta de dados desta pesquisa é documental e utiliza dados secundários. A pesquisa documental examina materiais que ainda não foram analisados, buscando identificar evidências, interpretações e informações complementares. No caso desta pesquisa, os documentos analisados foram documentos oficiais produzidos pelas entidades subnacionais que implementaram o orçamento participativo digital no Brasil em 2015 (FLICK, 2009).

A coleta ocorreu de duas formas: por meio do pedido de acesso à informação e do acesso direto aos documentos publicados nos *sites* oficiais que serviram de plataforma para a realização do OPD.

Inicialmente identificou-se pela técnica *snowball* as entidades subnacionais brasileiras que implementaram o OPD em 2015. Após, analisou-se

os relatórios técnicos e documentos oficiais que regulamentam o formato do orçamento participativo.

Em seguida verificou-se o processo de OPD das entidades analisadas em cada dimensão de participação do cubo da democracia de Fung (2006), a fim de identificar congruências e divergências teóricas empíricas. Nessa etapa, a técnica de análise de conteúdo foi utilizada (BARDIN, 2011), com o auxílio da ferramenta ATLAS TI 5.2 – desenvolvida para a análise de dados qualitativos e que simplifica o gerenciamento das informações codificadas para que o pesquisador possa interpretá-las.

Segundo Bardin (2011, p.117), as categorias são grandes grupos compostos por subcategorias, ou variáveis. Cada variável possui a sua definição e é composta por uma unidade de registro. O agrupamento das categorias por meio de características comuns auxilia a realizar inferências. As categorias e variáveis de análise utilizadas nesta pesquisa estão descritas no quadro 2:

Quadro 2 - Análise das dimensões do cubo da democracia no OPD

<b>Categoria</b>	<b>Variável</b>	<b>Definição constitutiva</b>	<b>Fonte</b>
Participantes	Administradores especializados	Pessoal especializado, capacitado, servidores públicos ou consultores	Relatórios oficiais, atas, sites de OPD.
	Representantes eleitos	Representantes de conselhos ou políticos eleitos.	
	Profissionais interessados	Profissionais credenciados, pessoal com conhecimento na área.	
	Leigos interessados	Dedicam tempo e participação parcial. Nem todos os presentes estão participando.	
	Seleção aleatória	Selecionado entre a população.	
	Recrutamento Seletivo	Recrutado por seus atributos técnicos ou políticos.	
	Auto-seleção	Autodirigido, pessoas interessadas.	
Comunicação e decisão	Esfera pública difusa	Aberto a todos os indivíduos.	Fórum de debate
	Ouvinte ou mero espectador	O participante não tem direito de se expressar.	
	Expressar preferências	Manifestação de preferências.	
	Desenvolver preferências	Debate e o desenvolvimento de ideias. Processo de aprendizagem.	
	Agregar e barganhar	Anseios e preferências individuais.	
	Deliberar e negociar	Construção de novas opções.	
Autoridade e poder	Implantar técnica e perícia	Auxiliado por profissionais que mediam a solução de problemas.	Relatórios oficiais, atas, sites de OPD, fórum de debate e a Lei Orçamentária Anual.
	Benefícios pessoais	Há benefício pessoal, porém a participação ocorre sem influência da ação do participante.	
	Influência comunicativa	Há mecanismo por meio do qual o participante exerce um certo domínio sobre a condução da coisa pública.	
	Informar e consultar	Aconselhamento de autoridades em fóruns participativos.	
	Co-governança	União entre participantes e agentes públicos.	
	Autoridade direta	Força direta das decisões tomadas.	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Fung (2006).

As categorias utilizadas na codificação advêm da teoria do cubo da democracia: “participantes”, “comunicação e decisão” e “autoridade e poder”. As variáveis identificadas pertencem a estas categorias e representam uma gradação dentro da definição teórica de cada dimensão, partindo do menos participativo para o mais participativo.

Ao final do processo, os dados são dispostos num quadro, apresentando sua classificação conforme a gradação de mais a menos participativo, segundo o cubo da democracia.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A primeira etapa de investigação deu-se por meio da identificação de quais entidades subnacionais realizaram o orçamento participativo digital no ano de 2015.

A pesquisa em buscadores permitiu identificar 21 municípios que manifestaram a intenção de fazer o OPD em 2015: Belo Horizonte (MG), Ipatinga (MG), Canoas (RS), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Santos (SP), Guarulhos (SP), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), Vitória da Conquista (BA), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Curitiba (PR), Recife (PE), Goiânia (GO), Maceió (AL), Natal (RN), João Pessoa (PB), Cuiabá (MT) e Vitória (ES).

O uso da técnica snowball nos fez incluir, nessa lista, outros 16 municípios: Aracaju (SE), Boa Vista (RR), Campo Grande (MS), Florianópolis (SC), Macapá (AP), Recife (PE), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), São Luiz (MA), Teresina (PI), Mateus Leme (RS), Esteio (RS), Embu das Artes (SP), São Bernardo do Campo (SP) e Santo André (SP).

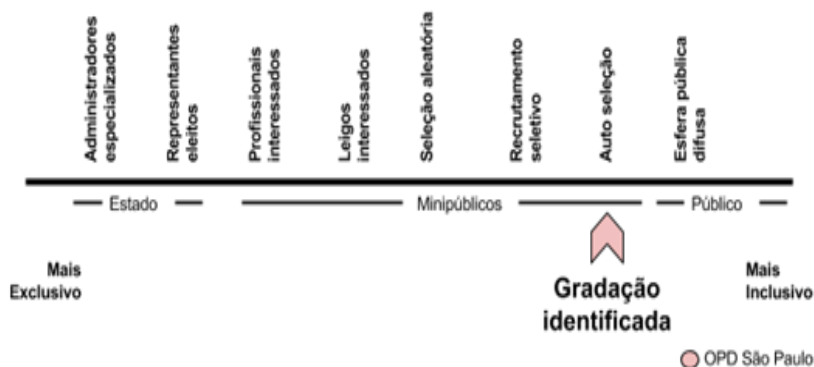
O resultado dessa etapa foi a identificação de que apesar de muitas entidades manifestarem o interesse em realizar o OPD, apenas o município de São Paulo e o Estado do Rio Grande do Sul efetivamente implementaram o OPD no ano de 2015, por isso nas etapas seguintes a pesquisa restringiu-se a essas duas entidades subnacionais.

### **4.1 Município de São Paulo**

#### **4.1.1 Dimensão participantes**

A dimensão participantes refere-se aos critérios de seleção de participantes no processo. Assim, a análise de conteúdo dos documentos referentes ao OPD da prefeitura de São Paulo mostrou que há poucas restrições para a seleção de participantes, o que caracteriza, nessa dimensão, a gradação “auto-seleção” – ou seja, trata-se de um processo de participação aberto à população em geral (FUNG, 2006). A figura 6, a seguir, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 6 – Dimensão participantes no OPD de São Paulo.



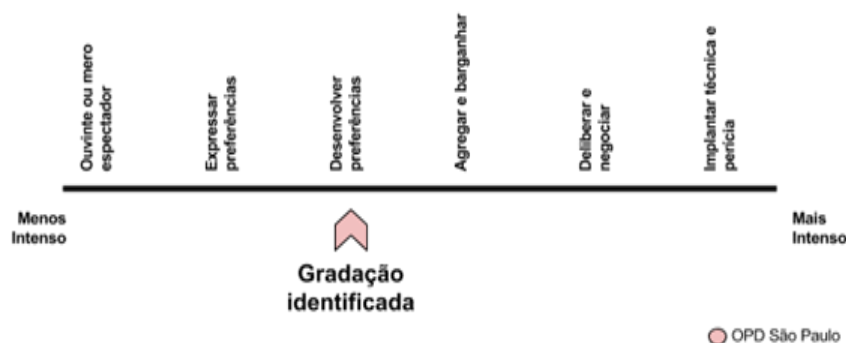
Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006)

Foram tratadas como evidências de auto-seleção trechos de documentos como este: “Nesta consulta pública, que é a PLATAFORMA DIGITAL das audiências públicas, os (as) cidadãos (ãs) podem fazer suas contribuições para o PLOA 2016 também pela Internet, no período do dia 18 ao 28 de julho. Funciona de maneira muito simples: ao acessar a minuta, você visualizará a lista das 32 subprefeituras. Clique na(s) subprefeitura(s) em que deseja fazer suas contribuições, e preencha os campos solicitados com seu nome, RG/RNE e email (sic). Depois, basta escolher o tema de seu interesse na barra do menu, que está listado em ordem alfabética” . O documento esclarece como o cidadão pode participar submetendo suas propostas pela via eletrônica; e que a apresentação de novas propostas é uma ação de livre iniciativa dos cidadãos, que se auto-selecionam para desempenhar tal papel.

#### 4.1.2 Dimensão comunicação e decisão

A análise dos materiais referentes ao OPD da prefeitura de São Paulo nos permitiu identificar as evidências da preponderância da gradação “expressar preferências” na dimensão que diz respeito à forma de comunicação e decisão. Esta dimensão, segundo Fung (2006), trata da ideia de como os participantes interagem e como a decisão é tomada. A gradação em questão diz respeito à possibilidade de o cidadão apresentar opiniões e argumentos no momento da tomada das decisões. A figura 7, a seguir, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 7 - Dimensão comunicação e decisão no OPD de São Paulo.



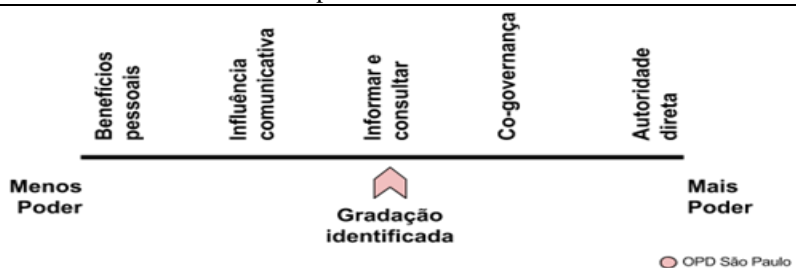
Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

Na graduação expressar preferências, tratou-se como evidência trechos de documentos como por exemplo: “Daí, é só fazer o detalhamento do seu projeto, sem esquecer de indicar a localização”. O trecho acima trata-se de uma instrução que consta na plataforma sobre como submeter uma proposta para ser votada como prioridade regional, isto é, a prioridade da subprefeitura.

#### 4.1.3 Dimensão autoridade e poder

Na dimensão autoridade e poder, a análise de conteúdo evidenciou a preponderância da graduação “informar e consultar”. Segundo Fung (2006), essa dimensão define o grau de empoderamento da instituição participativa. A graduação verificada corresponde aos casos em que há o comprometimento, por parte da autoridade pública, de receber e avaliar as propostas dos participantes. A figura 8 representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 8 – Dimensão autoridade e poder no OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

Evidências desse comprometimento são observadas ao longo do processo de percepção, recepção, síntese e promoção de votação das propostas prioritárias por parte dos atores da administração municipal.

Conhecendo os achados da pesquisa para as três dimensões do cubo da democracia, é possível plotar uma figura de um cubo, conforme idealizado pelo autor da teoria. A figura 9, a seguir, traz essa visualização para o OPD de São Paulo.

Figura 9 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

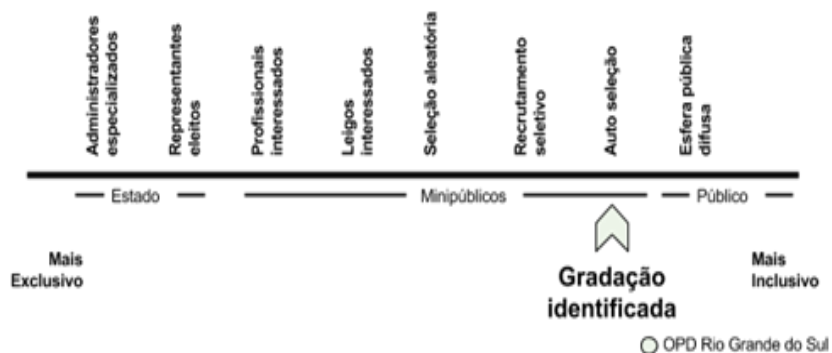
## 4.2 Estado do Rio Grande do Sul

### 4.2.1 Dimensão participantes

No que se refere aos critérios de seleção de participantes no processo do orçamento participativo do Rio Grande do Sul, a análise de conteúdo dos documentos coletados evidencia a gradação de “auto-seleção”; ou seja, trata-se de um processo de participação aberto à população em geral (FUNG, 2006).

No momento da votação do orçamento participativo no formato digital, os cidadãos podem votar em suas preferências de ações para a sua microrregião; os votantes são cidadãos interessados, que apresentam título de eleitor para a sua região. Isso caracteriza o que, no cubo da democracia, é tratado como a auto-seleção de participantes, dada a amplitude de acesso permitido, haja vista que os participantes podem acessar a plataforma de votação por meio de aplicativo e *site*, além da possibilidade de acesso por meio de totens. A figura 10, abaixo, representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 10 – Dimensão participantes no OPD no Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

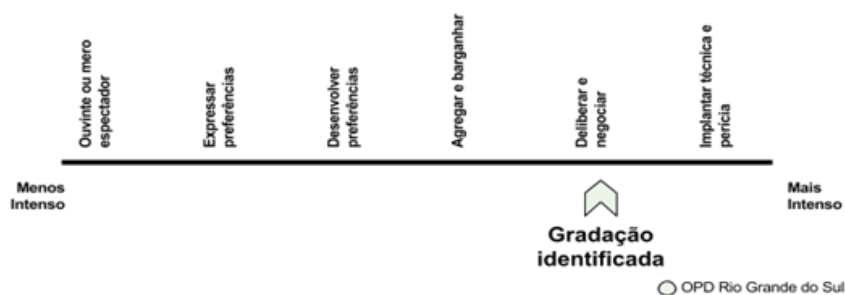
Em menor escala, observa-se a ocorrência da participação de “administradores especializados” – indivíduos que trabalham em órgãos técnicos da gestão estadual e limitam o escopo do orçamento participativo, por meio da escolha de áreas de projetos a serem propostos nas assembleias regionais.

No modelo de orçamento participativo analisado, as propostas efetivamente elaboradas contam com a participação de delegados eleitos nas microrregiões; sua eleição permite que participem das assembleias regionais. Nestas assembleias, são elaboradas as propostas para o orçamento. Antes de serem votadas pelo público que participa digitalmente, as propostas ainda são submetidas à Secretaria de Planejamento, para análise de viabilidade. No modelo do cubo da democracia, os delegados foram identificados como “representantes eleitos” e as pessoas que participam das reuniões nas microrregiões, ocasião na qual estes delegados são eleitos, formam um público de “leigos interessados”. Esses delegados se encaixam na graduação de representantes eleitos.

#### 4.2.2 Dimensão comunicação e decisão

Em relação à dimensão que trata do formato da comunicação e das decisões tomadas por meio do minipúblico do orçamento participativo do Rio Grande do Sul, a graduação predominante foi “deliberar e negociar”, que corresponde aos mecanismos que traçam um caminho no qual os participantes vão tendo contato com perspectivas de troca de informações, desenvolvendo novo pano de fundo para as divergências de necessidade, com a possibilidade de descoberta de novas opções. A figura 11 representa o achado de pesquisa na dimensão analisada.

Figura 11 – Dimensão comunicação e decisão no OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006)

Em menor relevância, identificou-se a ocorrência das graduações “ouvinte ou mero espectador” e “desenvolver preferências” ao longo das etapas do OPD.

#### 4.2.3 Dimensão autoridade e poder

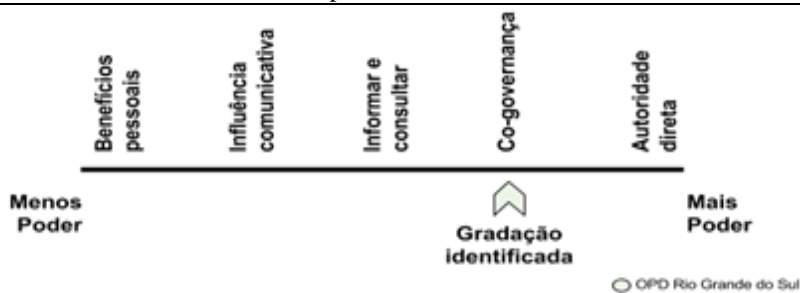
Em relação à organização e à distribuição da autoridade e do poder de decisão, observa-se que, ao longo do processo de OPD, ocorre uma colaboração entre entes da organização pública e a população. Neste processo colaborativo, foram elaboradas e selecionadas 10 propostas para cada microrregião. Os votos dos participantes que debateram e votaram digitalmente faz com que estas propostas sejam organizadas, por ordem, da mais votada para a menos votada. As quatro propostas mais votadas podem integrar a proposta orçamentária anual do ano seguinte, de acordo com a limitação orçamentária representada pelo montante destinado ao OPD daquela região e o valor de cada proposta apresentada no OPD.

A cooperação que se estabelece no processo, orientada pelos administradores especializados – os quais estudam a viabilidade das propostas e participam do processo de elaboração das mesmas –, além da reserva garantida de uma fatia do orçamento destinada às propostas mais votadas correspondem à característica que, no cubo da democracia, identificamos como “co-governança”.

Portanto, a característica predominante da dimensão autoridade e poder para o OPD do Rio Grande do Sul é a co-governança, pois verifica-se a união entre os participantes e os agentes públicos no planejamento de políticas e estratégias de ações públicas. As figuras 12 e 27, a seguir, representam o achado de pesquisa na dimensão analisada.



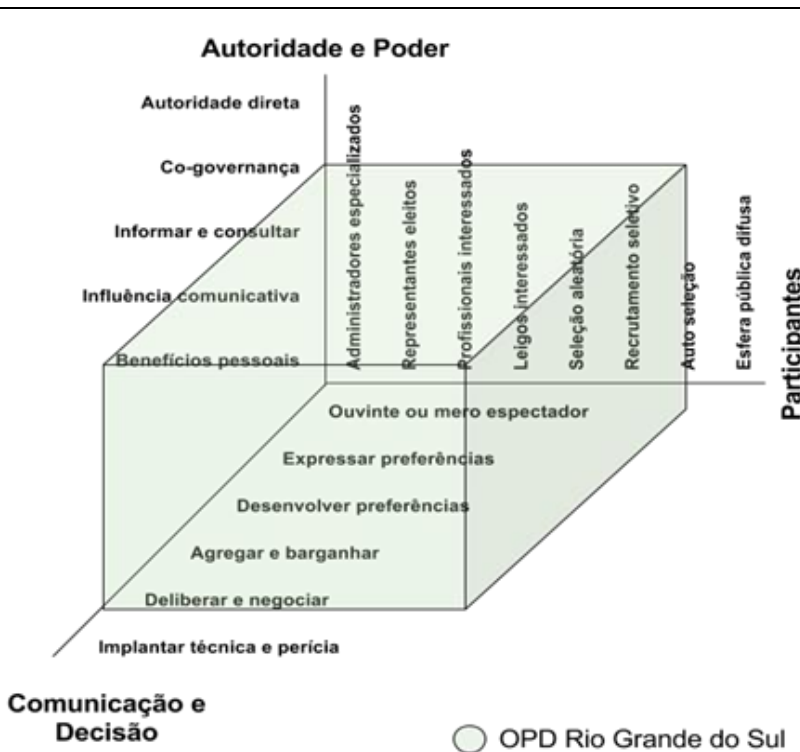
Figura 12 – Dimensão autoridade e poder no OPD do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

Com dados para as três dimensões, é possível representar, graficamente, o cubo da democracia, como sugere a teoria. Na figura 13, pode-se visualizar o OPD do Rio Grande do Sul.

Figura 13 – Cubo da democracia do OPD do Rio Grande do Sul.

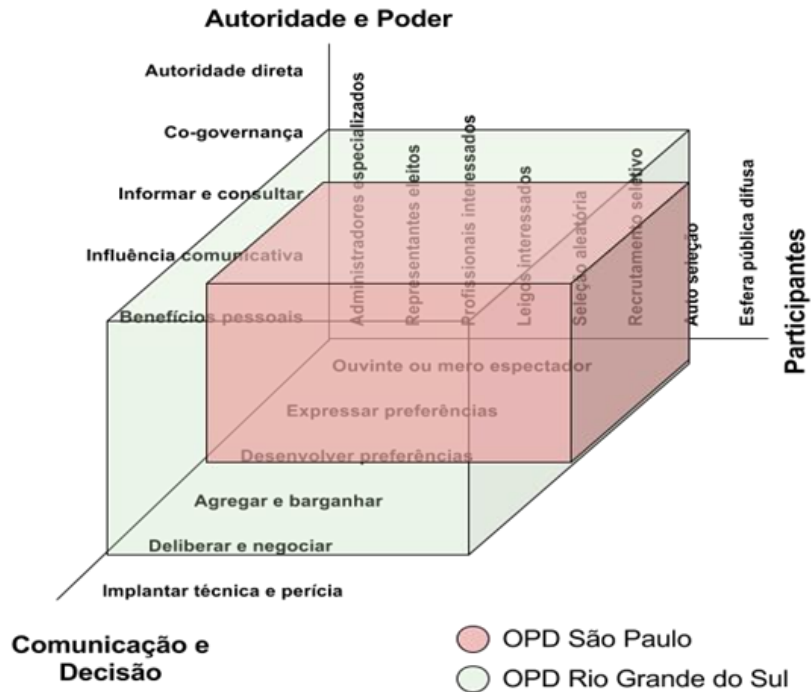


Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

### 4.3 Comparativo: orçamento participativo em 2015 e o modelo do cubo da democracia

Os resultados obtidos permitem comparar, em um mesmo gráfico (figura 14), o cubo da democracia de ambas as experiências de OPD realizadas no Brasil no ano de 2015 – no município de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 14 – Cubo da democracia do OPD de São Paulo e do Rio Grande do Sul.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseada em Fung (2006).

Os resultados até aqui obtidos permitem cotejar os modelos estudados. Cada um deles apresenta vantagens e desvantagens as quais, quando comparadas entre si e com relação a uma visão ideal do cubo da democracia, permitem projetar soluções que incrementem a democracia participativa.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicação do OPD no Brasil, no ano de 2015, na perspectiva teórica do cubo da democracia. O objetivo foi alcançado na medida em que, ao final do processo de análise de dados, a pesquisa possibilitou construir uma plotagem gráfica das características dos modelos de OPD observados no Brasil em 2015, na perspectiva das dimensões do cubo da democracia de Fung.

O estudo verificou a existência de modelos distintos de participação cidadã aplicados nas diferentes entidades subnacionais que utilizaram o OPD no ano de 2015, isto é, no município de São Paulo e no Estado do Rio Grande do Sul. As convergências de ambos os modelos estudados concentram-se na dimensão “participantes”, que diz respeito ao recrutamento para a participação no mini público. Ambos os modelos apresentaram uma dimensão participantes de “auto seleção” que, dentro das gradações apresentadas na teoria, está em um patamar elevado de nível de democratização.

Ficou clara a existência de divergências entre os modelos implementados. As dimensões “comunicação e decisão” e “autoridade e poder” concentraram estas diferenças. Na prática, o modelo do Rio Grande do Sul, apesar de muito mais complexo e de envolver várias etapas, consegue atingir patamares mais inclusivos e, logo, mais democráticos na gradação da classificação do cubo da democracia.

Quanto aos conhecimentos produzidos pela pesquisa, destaca-se que a classificação de OPD na abordagem teórica do cubo da democracia, apesar de já realizada em outras dissertações e teses no Brasil, ainda não apresenta nenhuma publicação que tenha sido identificada para o município de São Paulo ou para o Estado do Rio Grande do Sul; tampouco se identificou uma análise transversal em um recorte anual para a seleção dos objetos de estudo da pesquisa.

Como contribuição desta pesquisa, identificou-se vantagens e desvantagens nos modelos estudados que quando comparadas entre si e com uma visão ideal do cubo da democracia, e permitem projetar soluções que incrementem a inclusão participativa a outras entidades subnacionais.

Em relação às limitações desta pesquisa, destaca-se o número reduzido de entes subnacionais que realizaram o OPD em 2015, o que resultou em uma variedade limitada de modelos analisados. O objetivo da pesquisa foi analisar todo o Brasil, mas a análise deteve-se a um município e um estado. Esta limitação se justifica pela reduzida quantidade de entidades subnacionais que implementaram o OPD em 2015.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Democracia, hegemonia e Internet: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital**. 2012. 257 p. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ALVES, Fabiana Robles Rodrigues; BRELÀZ, Gabriela de. **Participação social e uso de TICS na revisão do plano diretor estratégico da cidade de São Paulo 2013-2023**. 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun./2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, n. 95, p. 181-225, 2015.

FLICK, Uwe (Coord.). **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, v. 66, n. 1, p. 66-75, dec./2006.

MARQUETTI, Adalmir; DA SILVA, Carlos E. Schonerwald; CAMPBELL, Al. Participatory Economic Democracy in Action Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. **Review of Radical Political Economics**, v. 44, n. 1, p. 62-81, 2012.

OLIVEIRA, Osmany Porto. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219-249, 2016.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária Municipal? **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)**, Guarapuava, v. 9, n. 2, p. 99-109, jul./dez. 2012.

PRADO, Daniela Miranda. **Participação cidadã e cultura política: uma análise sobre o caso do Programa Orçamento Participativo no município de San Antonio - Chile**. 2015.

RIBEIRO, Manuella Maia. **As Relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual**. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Deliberações ampliadas ou restritas-Perspectivas de integração. **Comunicação & Sociedade**, v. 32, n. 55, p. 203-29, jan./jun. 2011.

SAMPAIO, R. C. **Instituições participativas on-line: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital**. Revista Política Hoje, v. 20, n. 1, 2011.

SILVA, Addressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.