

Formação da Agenda do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos

Pedrosa de Oliveira, Ana Claudia; Delgado Barboza, Julia; Soares Kronemberger, Thais

Formação da Agenda do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos

Administração Pública e Gestão Social, vol. 15, núm. 2, 2023

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574729005>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Formação da Agenda do Orçamento Participativo Híbrido de Volta Redonda-RJ à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos

Formation of the Agenda of the Hybrid Participatory Budget of Volta Redonda-RJ in the light of the Multiple Stream Model

Formación de Agenda Híbrida de Presupuesto Participativo Volta Redonda-RJ a la luz del Modelo de Flujos Múltiples

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira
Universidade Federal do Amazonas, Brasil
anaclaudiapedrosa@ufam.edu.br

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574729005>

Julia Delgado Barboza
Universidade Federal Fluminense. Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP, Brasil
juliabarboza@id.uff.br

Thais Soares Kronemberger
Universidade Federal Fluminense - UFF, Brasil
thaisk@id.uff.br

Recepción: 13 Junio 2022
Aprobación: 15 Noviembre 2022
Publicación: 21 Abril 2023

RESUMO:

Objetivo da pesquisa: analisar a inserção do Orçamento Participativo Híbrido (OPH) do município de Volta Redonda-RJ na agenda governamental pelo modelo de Múltiplos Fluxos, a fim de identificar os fatores que levaram essa questão à agenda de governo, os atores envolvidos no processo e o contexto político que viabilizou a política pública.

Enquadramento teórico: adota-se o referencial teórico sobre agenda de políticas públicas, especialmente, o modelo de Múltiplos Fluxos. Discute-se também, o Orçamento Participativo, suas potencialidades e entraves, assim como a interface com a gestão social.

Metodologia: estudo de caso único com coleta de dados pelas técnicas bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. O tratamento de dados foi realizado de forma qualitativa pela aplicação do modelo de Múltiplos Fluxos em três dimensões de análise.

Resultados: o OPH foi uma tentativa de ampliar a participação e diversificar a representação para além das associações de bairro. A vitória eleitoral de um candidato *outsider* em 2016 e a nomeação do Secretário de Planejamento, identificado como o empreendedor da política responsável pela defesa e reformulação do OP, são os principais fatores que explicam a formação da agenda.

Originalidade: adoção de um modelo teórico que considera aspectos da dinâmica política e dos atores na análise da agenda governamental, a partir da escolha de um objeto de estudo característico da gestão social.

Contribuições teóricas e práticas: compreensão sobre os fluxos de problemas, soluções e políticos incluindo sua convergência na formação da agenda em uma política participativa.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento participativo, Modelo de múltiplos fluxos, Formação da agenda.

ABSTRACT:

Research objective: to analyze the insertion of the Hybrid Participatory Budget of the municipality of Volta Redonda-RJ in the governmental agenda through the Multiple Stream model to identify the factors that led this issue to the government agenda, the actors involved in the process and the political context that made public policy possible.

Theoretical framework: the theoretical framework on the public policy agenda is adopted, especially the Multiple Stream model. It also discusses the participatory budget, its potential and obstacles, as well as the interface with social management.

Methodology: single case study with data collection using bibliographic and documentary techniques and semi-structured interviews. Data processing was performed qualitatively by applying the multiple stream model in three dimensions of analysis.

Results: the Hybrid Participatory Budget was an attempt to broaden participation and diversify representation beyond neighborhood associations. The electoral victory of an outsider candidate in 2016 and the appointment of the Planning Secretary,

identified as the policy entrepreneur responsible for defending and reformulating the Participatory Budget, are the main factors that explain the formation of the agenda.

Originality: adoption of a theoretical model that considers aspects of political dynamics and actors in the analysis of the governmental agenda, based on the choice of an object of study characteristic of social management.

Theoretical and practical contributions: understanding about the streams of problems, solutions and policies including their convergence in the formation of the agenda in a participatory politics.

KEYWORDS: Participatory budgeting, Multiple streams model, Agenda formation.

RESUMEN:

Objetivo de la investigación: analizar la inserción del Presupuesto Participativo Híbrido del municipio de Volta Redonda-RJ en la agenda gubernamental a través del modelo de Flujos Múltiples, con el fin de identificar los factores que llevaron este tema a la agenda gubernamental, los actores involucrados en el proceso y el contexto político que hizo posible la política pública

Marco teórico: se adopta el marco teórico sobre la agenda de políticas públicas, en especial el modelo de Flujos Múltiples. También discute el presupuesto participativo, sus potencialidades y obstáculos, así como la interfaz con la gestión social.

Metodología: estudio de caso único con recolección de datos mediante técnicas bibliográficas y documentales y entrevistas semiestructuradas. El procesamiento de datos se realizó cualitativamente aplicando el modelo de Flujos Múltiples en tres dimensiones de análisis.

Resultados: el Presupuesto Participativo Híbrido fue un intento de ampliar la participación y diversificar la representación más allá de las asociaciones de residentes. La victoria electoral de un candidato desconocido en 2016 y la designación del Secretario de Planificación, identificado como el emprendedor político encargado de defender y reformular el presupuesto participativo, son los principales factores que explican la conformación de la agenda.

Originalidad: adopción de un modelo teórico que considera aspectos de la dinámica política y dos factores para el análisis de la agenda gubernamental, a partir de la elección de un objeto de estudio característico de la gestión social.

Contribuciones teóricas y prácticas: comprensión sobre los flujos de problemas, soluciones y políticas incluyendo su convergencia en la formación de la agenda en una política participativa.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto participativo, Modelo de flujos múltiples, Formación de agenda.

1 INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre políticas públicas, a formulação orienta as escolhas no processo decisório e influencia as ações nos momentos posteriores da produção da política. Nesta etapa, busca-se compreender de que forma uma questão específica se torna relevante, num determinado momento, chamando a atenção dos tomadores de decisão e passando a compor sua agenda. Para esse propósito, tem-se o modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003), o qual é capaz de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas dando destaque aos atores e ideias presentes no processo político (Capella, 2005, 2018).

Nesta tentativa de entender como um tema ascende à agenda de governo, adota-se como contexto o surgimento do Orçamento Participativo Híbrido (OPH) em Volta Redonda (RJ), município localizado na Mesorregião Sul Fluminense do estado do Rio Janeiro com população estimada em 274.925 habitantes (IBGE, 2021), e que foi cenário de importantes lutas operárias e mobilização social na década de 1990. Em 2017, após longos períodos de descontinuidade do Orçamento Participativo (OP), a gestão municipal reformulou a metodologia da política e inseriu uma nova etapa no processo de participação, agora via digital.

Importante considerar que o modelo democrático participativo foi desenvolvido no país durante a redemocratização, a partir de um questionamento da gramática sociocultural e estatal de exclusão dos atores sociais na tomada de decisão (Santos & Avritzer, 2005). Tem-se a Constituição Federal de 1988 como o marco legal de tal modelo ao garantir processos de tomada de decisão de forma direta e não exclusivamente por representantes eleitos (Tenório & Teixeira, 2021). Por conseguinte, pela diretriz da participação e da descentralização político-administrativa, disseminou-se no país mecanismos decisórios inclusivos com desenhos institucionais distintos (Avritzer, 2008).

Esse modelo democrático fomenta a gestão social “que incentiva práticas de cidadania na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas” (Tenório, 2018, p. 411). Ao contrário da gestão

estratégia, de caráter tecnoburocrático, a gestão social refere-se a um “gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais” (Tenório, 2005, p. 120).

Importante considerar que, no cenário brasileiro, desde 2016, o contexto institucional foi alterado sob uma perspectiva que coloca em suspenso a possibilidade de práticas gerenciais democráticas e marca um momento de regressão da democracia participativa, assim como instituída em 1988, o que coloca em questão a construção de uma gestão pública pela gestão social (Tenório & Teixeira, 2021).

Contudo, mesmo com uma conjuntura nacional adversa, a existência de instâncias participativas em âmbito local que garantem a inclusão de atores sociais no processo político decisório é capaz de construir uma nova relação Estado-sociedade, o que possibilita mudanças na formulação das políticas públicas no país (Farah, 2001).

Dentre tais instâncias, o OP é considerado um instrumento inovador com reaplicação em diversos municípios do país e, também internacionalmente (Avritzer, 2003; Dias, Enríquez & Júlio, 2019; Lüchmann, 2014). A proposta está no compartilhamento das decisões acerca da alocação de recursos financeiros entre o poder público e a sociedade e, como efeito, tende a ampliar a transparência e o controle social, também sendo capaz de diminuir a corrupção e as práticas clientelistas (Avritzer, 2005; Sader, 2005; Sampaio, 2014).

Sustentado em tal aporte teórico, o artigo busca responder a seguinte questão de pesquisa: como o OPH ascendeu a agenda de governo do município de Volta Redonda? Por conseguinte, pretende-se analisar a inserção do OPH à agenda governamental pelo modelo de Múltiplos Fluxos, a fim de identificar os fatores que levaram essa questão ser relevante pelos tomadores de decisão considerados os formuladores da política, os atores interessados em influir neste processo e o contexto político que viabilizou a política pública.

A pesquisa mostra que o OPH buscou fomentar a participação da população e garantir pluralidade na representação da sociedade para além das associações de bairro. A vitória eleitoral de um candidato *outsider* em 2016 e a nomeação de um especialista para o cargo de Secretário de Planejamento, são considerados os principais fatores que explicam a formação da agenda.

O texto encontra-se estruturado em seis seções, contanto com esta introdução. A próxima seção dedica-se a discussão sobre o OP e a inclusão das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na gestão participativa. A seguir, discorre-se sobre o modelo de Múltiplos Fluxos e a formação da agenda governamental. A quarta seção apresenta a metodologia da pesquisa com foco nas técnicas de coleta e análise dos dados. Na quinta seção, os resultados são discutidos à luz do modelo teórico e, por último, as considerações finais são tecidas a partir da questão central do estudo.

2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO

Até o início dos anos 1980, as políticas públicas no Brasil eram caracterizadas pela exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, num contexto em que o papel do cidadão se resumia a mero receptor da política. À época, tinha-se um processo centralizador e não democrático, caracterizado por um “crescente déficit de *accountability* e de responsabilidade pública” (Farah, 2001, p. 124).

A redemocratização estimulou o debate sobre ação estatal na área social, com destaque para a descentralização das políticas públicas e para o engajamento social por meio de novos arranjos institucionais na gestão pública. O intuito consistia em estreitar as relações entre Estado e sociedade e permitir a participação social na arena decisória (Farah, 2001; Kerbauy, 2004).

Em 1989, na cidade de Porto Alegre, surge a primeira experiência do OP em busca de romper com a tradição autoritária e patrimonialista no desenvolvimento das políticas públicas, transformando esse processo com a participação da sociedade nas decisões públicas. Isso ocorreu por meio da partilha das decisões sobre a distribuição de parte do orçamento e da responsabilização administrativa quanto à implementação efetiva das decisões (Santos & Avritzer, 2005).

Essa primeira experiência inspirou a evolução do conceito e a reaplicação desse mecanismo participativo ao conseguir estabelecer novas relações entre sociedade-Estado organizadas por regras e procedimentos que buscavam a inclusão política e a promoção da justiça social (Lüchmann, 2014). Esse arquétipo tornou-se referência mundial sobre as práticas de participação social e evidenciou o dinamismo e a complexidade dos OPs, necessitando de constantes inovações (Fedozzi, 2007).

OP é visto como alternativa à dinâmica usual de elaboração do orçamento público, em que o poder Executivo coordena os processos e o Legislativo examina o orçamento, indica emendas, aprova a peça orçamentária, além de fiscalizar sua execução. Nesse processo, a população é incorporada na elaboração do orçamento público por meio de mecanismos de participação direta e semidireta (Lüchmann, 2014).

Essa ferramenta tem capacidade de aprofundar a democracia, impulsionar a transparência e promover a participação nas localidades em que é aplicado. Também pode contribuir para a diminuição da corrupção e do clientelismo ao criar um senso de comunidade em busca de objetivos comuns (Avritzer, 2005; Lüchmann, 2014; Sader, 2005; Sampaio, 2014).

Apesar de sua relevância, as experiências de OP no Brasil têm vivido um retrocesso nos últimos anos, com maior intensidade a partir de 2008 (Peres, 2020). Muitos municípios abandonaram o OP ou mantiveram a experiência em formato mais modesto. O Atlas Mundial do OP também sustenta essa análise, com foco, em especial, para a sua queda posteriormente às eleições de 2016 (Dias, Enríquez, & Júlio, 2019). A diminuição das experiências locais pode estar relacionada à crescente setorização de gastos públicos devido à crise financeira dos municípios (Peres, 2020) somada ao desinteresse do poder público municipal (Lüchmann, 2014).

Outras limitações podem ser destacadas, como a diminuição das verbas destinadas à política ao longo dos anos; a alocação dos recursos ser restrita para obras (Avritzer, 2003); o baixo envolvimento da população (Ferreira, 2014; Sampaio, 2016); a falta de planejamento da política a longo prazo; a influência de práticas clientelistas e paternalistas visto que alteram a distribuição de recursos, além da inexistência de apoio do governo federal para a construção e a consolidação de mecanismos de institucionalidades participativas (Azevedo, 2019).

Sem um formato padrão, o OP tem sua metodologia variável desenvolvida conforme as necessidades e a realidade local, o que possibilita ajustes no desenho institucional da política. Sobre isso, destaca-se o orçamento digital, com a participação exclusivamente via internet (Abreu, 2012) e o OPH que inclui a população no processo decisório pelas vias presencial e *online*, de maneira a mitigar a exclusão digital (Sampaio, 2016). Ambas as experiências surgem após a introdução das TICs na administração pública e do advento do governo eletrônico cuja contribuição consistiu na disseminação da informação pública em portais *online*.

Com a inclusão de arenas virtuais no OP, haveria a possibilidade de maior acesso dos cidadãos ao processo participativo (Abreu, 2012), sobretudo os jovens mais inseridos às novas tecnologias e aqueles que não poderiam estar presencialmente nos espaços de deliberação das políticas públicas. Contudo, a exclusão digital se torna uma das principais limitações quanto ao uso das TICs nos processos participativos e são esses grupos excluídos digitalmente que precisam de maior representatividade nas discussões sobre alocação dos recursos públicos.

De todo modo, o OP híbrido nasce como alternativa ao modelo exclusivamente digital. Estudos recentes indicam que esse mecanismo “tende a gerar uma redundância desnecessária de colaborações cidadãs ou mesmo uma concorrência negativa entre participantes presenciais e *online*” (Sampaio, 2016, p. 941). Para mais, inclina-se a uma maior ênfase às etapas digitais, o que pode causar desconfiança de atores tradicionais de OPs presenciais (Sampaio, 2016).

3 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Desenvolvido por John Kingdon (2003) para analisar as políticas setoriais norte-americanas, o modelo de Múltiplos Fluxos tornou-se referência para estudos com foco na análise do processo de formulação de políticas públicas e das mudanças na agenda governamental. Por agenda, entende-se ser o conjunto de assuntos sobre os quais o governo dá prioridade num determinado momento (Capella, 2005).

Dada a complexidade e as inúmeras atribuições do Estado, vários são os temas que emergem em um governo, mas, nesse conjunto de temas, somente alguns são priorizados (Ferreira, 2014). É justamente nesse aspecto que está a contribuição do modelo: compreender por que alguns temas concentram a atenção do governo enquanto outros são negligenciados.

Kingdon (2003) idealiza que o processo de inserção de um tema na agenda de governo só é possível por meio da convergência de três fluxos: problemas, soluções (ou alternativas) e político. Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza pelo surgimento e reconhecimento de um problema público; pela existência de alternativas viáveis para solucioná-lo; e um contexto político favorável ao desenvolvimento da ação (Oliveira & Ribeiro, 2022). Em momentos específicos, a confluência dos três fluxos propicia a abertura da janela de oportunidade para a mudança ou definição da agenda.

O fluxo dos problemas procura identificar como uma condição social é reconhecida como problema pelos formuladores de políticas públicas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental e outros não (Capella, 2005). Isso ocorre porque os formuladores lidam com grande número de questões e não são capazes de solucionar todas, dada as limitações do setor público e as pautas prioritárias das autoridades governamentais. Por conseguinte, uma condição social se transforma em problema público somente quando os formuladores acreditam que deve ser feito algo a respeito (Capella, 2005). Conforme o modelo, três instrumentos influenciam essa transformação: indicadores que evidenciam a existência e as proporções de uma questão; eventos-foco que concentram a atenção pública em determinados assuntos; e *feedback* de programas e ações governamentais (Kingdon, 2003).

Seguindo o modelo, o fluxo das soluções identifica as alternativas criadas para solucionar os problemas públicos. Kingdon reconhece que, por vezes, as ideias concebidas não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos; os indivíduos podem desenvolver soluções e, em seguida, buscar problemas para elas (Capella, 2005).

Nesse fluxo, o processo de escolha das soluções em disputa envolve critérios como a viabilidade técnica, custos toleráveis e conformidade com os valores vigentes na sociedade (Kingdon, 2003). As soluções são geradas em comunidades de especialistas, e quando as propostas são de fato viáveis, inicia-se um processo de articulação e difusão em diferentes fóruns, buscando o convencimento e aceitação da comunidade e do público em geral. Conforme o modelo, sem o processo de difusão, as propostas não são seriamente consideradas.

Por fim, o fluxo político engloba os fatores intrínsecos à dinâmica política que propiciam a promoção ou o bloqueio do acesso de um problema na agenda governamental (Oliveira & Ribeiro, 2022). Elementos como mudança de governo, tendências do clima ou humor nacional, além das forças políticas organizadas são entendidas por Kingdon como fatores que exercem grande influência nas decisões e nas prioridades políticas.

Um novo governo, por exemplo, pode mudar completamente a agenda ao enfatizar problemas ligados às suas configurações partidárias e ideológicas (Pereira & Teixeira, 2011). Já o humor nacional pode indicar resistência ou o compartilhamento das mesmas questões entre governo e sociedade em um dado momento, de forma a estabelecer um ambiente favorável para a promoção de certas questões. Por sua vez, as forças políticas organizadas referem-se ao apoio ou à oposição de grupos de interesses em relação a determinadas propostas. Quanto mais poder (econômico e político, por exemplo) um grupo de interesse possuir, maior é sua influência sobre a agenda governamental.

A convergência dos três fluxos propicia um momento favorável à entrada de uma questão na agenda de governo, denominada por Kingdon como a abertura de uma janela de oportunidade. Nesse momento, um problema é identificado, uma solução viável é criada e há um ambiente político favorável à questão. Do mesmo modo, a janela de oportunidade se fecha quando um dos fluxos se desarticula dos demais.

Kingdon (2003) alerta que a abertura da janela de oportunidade não é automática. Nesse processo, é fundamental a atuação dos empreendedores da política, que são aqueles dispostos a investir em uma ideia visando sua concretização e que possuem habilidades para amarrar problemas com soluções, problemas com forças políticas e forças políticas com as propostas existentes. Os empreendedores podem ser encontrados tanto no governo quanto na sociedade civil: o importante é que eles sejam especialistas no tema e tenham boa articulação política (Ferreira, 2014).

Pereira e Teixeira (2011) chamam a atenção para a pouca importância que o modelo dá para a sociedade civil na formação da agenda ao não mencionar a influência específica de movimentos sociais. Todavia, esse papel coadjuvante dado aos movimentos sociais pode ser observado em grande parte dos modelos teóricos de análise de políticas públicas (Carneiro & Lavarda, 2017).

Para Pereira e Teixeira (2011), esse ator não pode ser negligenciado na análise da realidade brasileira, sobretudo no exame de temas ligados a problemas decorrentes da desigualdade social e da existência de outras configurações na relação entre sociedade civil e Estado, como os conselhos gestores e o próprio OP, que não podem ser ignoradas. No modelo de Kingdon, Gottens et al. (2013) assinalam que a existência de amplas variáveis nos fluxos que incluem os problemas, as alternativas e o meio político promove diversas interpretações sobre a formação de agenda, o que pode ocorrer em diferentes níveis de governo e em fóruns, inclusive pela articulação entre atores do Estado e da sociedade.

4 METODOLOGIA

De natureza qualitativa, este artigo utilizou como estratégia de pesquisa o estudo de caso único, um método que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, quando os limites entre esse fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2005, p. 32). O método também busca compreender com maior detalhamento fenômenos sociais complexos e se propõe a enfrentar situações com muitas variáveis de interesse e, como resultado, estar baseada em várias fontes de evidências (Yin, 2005).

A escolha pela unidade de análise levou em consideração a recente incorporação da fase eletrônica na metodologia do Orçamento Participativo de Volta Redonda e o fato de, em 2018, a experiência municipal ter sido contemplada com o prêmio de Melhores Práticas Municipais, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

A coleta de dados ocorreu pela utilização das seguintes técnicas: (i) pesquisa bibliográfica em trabalhos acadêmicos, reportagens e notícias publicadas na mídia local; (ii) pesquisa documental em marcos normativos sobre o OP em Volta Redonda, que abrangem a legislação municipal, o regimento interno e as atas das reuniões do Comitê do Orçamento Participativo (COP) de 2018 e 2019, como também o relatório da Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) sobre as principais ações desenvolvidas no período 2017-2018; (iii) realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes do COP selecionados pelo critério da tipicidade, ou seja, pela maior representatividade nessa instância e histórico de participação no OP (Vergara, 2007). Foram realizadas cinco entrevistas, sendo posteriormente transcritas, com um funcionário da SEPLAG, um integrante de movimento social e três membros de associação de moradores em bairros distintos. A fim de preservar a identidade dos respondentes e para melhor compreensão da análise, definiu-se os seguintes códigos de identificação para os entrevistados: PP para poder público e SC para sociedade civil contendo uma sequência numérica para a distinção dos entrevistados.

Os dados foram analisados a partir do modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003), com foco no processo de formação da agenda governamental e das mudanças dela decorrentes, conforme sistematizado no Quadro 1.

Quadro 1: Resumo metodológico

Tipo de dados	Objetivos	Modelo Múltiplos Fluxos
Pesquisa bibliográfica	Compreender o histórico e a trajetória da política no município.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Identificar variáveis que influenciaram a inserção do tema na agenda de governo. ○ Categorizar as variáveis a partir dos fluxos dos problemas, soluções e político.
Pesquisa documental	Identificar as ações desenvolvidas e a cronologia dos acontecimentos.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analisar os três fluxos separadamente. ○ Identificar os acontecimentos que resultaram na convergência dos fluxos.
Entrevistas	Conhecer a percepção dos atores envolvidos na política, reconstruir fatos.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analisar o momento da abertura da janela de oportunidade. ○ Identificar o empreendedor da política.

Para isso, fez-se necessário discorrer sobre a trajetória da política no município, com destaque para os acontecimentos político-institucionais, a fim de identificar os elementos que influenciaram a inserção do tema na agenda de governo. Na sequência, os dados foram analisados a partir das três dimensões analíticas do modelo: fluxo dos problemas, fluxo das soluções e fluxo político. Feito isso, analisou-se a convergência dos fluxos que propiciou a abertura da janela de oportunidades, sobretudo com a identificação do empreendedor da política.

5 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 O Orçamento Participativo Híbrido em Volta Redonda

A primeira experiência de orçamento participativo em Volta Redonda data de 1993, quando a prefeitura implementou o modelo na tentativa de alavancar a participação popular. Com o slogan “A cidade é sua”, o governo municipal empenhou-se na divulgação do OP em vários meios de comunicação, convidando a população a se envolver com a política (Barboza, 2018). Em 1996, o OP teve adesão de todas as associações de moradores de Volta Redonda e consolidou a participação de todas as secretarias municipais no processo (Lima, 2010).

A política foi continuada com a mesma metodologia e etapas de operacionalização até 2016, mas, ao longo dos anos, o OP entrou em descrédito e teve sua continuidade ameaçada em vários momentos (Henriques, Souza, & Delgado, 2018). Dentre as suas principais fragilidades estavam a não execução ou conclusão das obras aprovadas, a falta de clareza dos critérios utilizados pela prefeitura para escolher os bairros contemplados pelas obras e a falta de monitoramento por parte do poder público.

O surgimento desses problemas pode estar relacionado à não institucionalização do OP pelo poder público municipal ou até mesmo à falta de vontade política. Segundo o entrevistado PP1 “não tinha nada escrito, não tinha gestão de processos, não tinha comunicação com a população”. O entrevistado SC3 acrescenta que a insatisfação da população estava diretamente relacionada à falta de dados e de critérios por parte do poder público: “era tudo muito obscuro. Não tinha dados, padrões, o porquê uma obra deveria ser executada ou não. As obras eram aprovadas e nunca realizadas” (Entrevistado SC3). Conforme análise das atas das reuniões de 2018 nas últimas três gestões municipais, as obras deliberadas pela população começaram a não ser entregues pelo poder público.

Logo, contrariamente à ideia do OP, uma política que deveria ser conduzida pela gestão social, com diálogo e concordância coletiva entre os atores envolvidos (Tenório, 2005), estava com sua “metodologia vulnerável a práticas clientelistas e oportunistas” (Delgado et al., 2020, p. 2).

Na campanha eleitoral de 2016, um dos eixos de ação do Plano de Governo do candidato vitorioso, o único candidato *outsider*, era “Transparência e controle”, que contemplava a governança e o controle social. Dentre as propostas desse eixo estava “garantir e apoiar o processo participativo nas finanças públicas” (Plano de Governo 2016, p.27).

Após a vitória eleitoral, em janeiro de 2017, o prefeito e o futuro Secretário Municipal de Planejamento se reuniram com representantes de associações de moradores, incluindo a Federação das Associações de Moradores, e pontuaram as principais ações direcionadas ao controle social, como a criação da ouvidoria digital, a reformulação e o fortalecimento do orçamento participativo e a implementação do Plano Plurianual Participativo.

A nomeação de um profissional para assumir o comando da Secretaria de Planejamento – que em meados de 2017 transformou-se na Secretaria de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão (SEPLAG) – guarda relação com o protagonismo das políticas públicas com foco no controle social e na transparência pública. O agora gestor público municipal, doutor em Administração, com pesquisas focadas no OP e professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense em Volta Redonda (UFF). Ao aceitar o convite, o secretário levou para a prefeitura seu conhecimento sobre o tema e montou uma equipe com egressos do referido curso, sendo que três deles assumiram cargos de coordenação. Essa equipe técnica, com formação na área pública, contribuiu para o desempenho e o protagonismo da secretaria.

Em fevereiro de 2017, através do Decreto Municipal nº 14.351/2017, o governo criou um Grupo de Trabalho (GT) temporário para reestruturação do orçamento participativo, com representantes do poder público e da sociedade civil: “então, explicamos para eles [representantes da sociedade civil que compunham o GT] que a gente queria reestruturar todo o OP e precisava da participação deles desde o início desse processo” (Entrevistado PP1). O objetivo era realizar um diagnóstico do OP até então vigente no município, elencando os principais problemas e identificando suas causas para, assim, construir uma nova metodologia mais inclusiva, transparente e efetiva: “(...) discutimos o que funcionava e o que não funcionava na gestão antiga, o que era muito deficitário. (...) Depois disso, de fato, a gente começou a pensar no que saiu como proposta” (Entrevistado PP1).

Na primeira reunião do GT, no dia 9 de fevereiro de 2017, foi realizada uma avaliação inicial do orçamento participativo vigente, tendo sido destacados os seguintes problemas: falta de conhecimento por parte da sociedade civil sobre finanças públicas e orçamento; falta de comunicação entre as secretarias municipais/setores; falta de transparência e publicidade do trabalho do OP no site da prefeitura; necessidade de metodologia e processos novos; falta de transparência sobre os critérios utilizados pela prefeitura para definir os bairros e obras contemplados; falta de discussões por setor/área do OP sobre obras aprovadas e não realizadas (Volta Redonda, 2017).

Como resultado do trabalho, uma das ações da gestão municipal foi incluir a participação eletrônica no OP, surgindo, assim, o Orçamento Participativo Híbrido (OPH). “A gente precisava democratizar mais esse acesso e pela internet a gente consegue fazer isso”, afirmou PP1. O curioso aqui é que dentre os principais problemas listados pelo GT, a baixa participação da sociedade civil não foi questionada. O que ficou claro era a vontade de mudar a metodologia da política, a fim de torná-la mais eficaz.

De toda forma, o OPH com uma etapa presencial e outra digital teria o potencial de incluir novos participantes à política com o uso de arenas virtuais (Abreu, 2012). Mais que isso, no modelo híbrido a participação *online* incrementa os processos presenciais e as fases presenciais são usadas para mitigar a exclusão digital ainda tão presente no país (Sampaio, 2014).

Outro desdobramento do GT foi a criação do Comitê do Orçamento Participativo (COP), com representantes da sociedade civil e do poder público, com finalidade de promover debates e levantar

demandas nos bairros, além de deliberar e acompanhar o cumprimento das demandas da população (Volta Redonda, 2018). A criação do COP representou um avanço na política pública, pois, desde sua implementação ainda na década de 1990, “o OP nunca havia contado com um espaço institucionalizado de deliberação pública” (Henriques, Souza, & Delgado, 2018, p. 11). “O Comitê passou a ser responsável por todo o OP (...). A ideia é que todo mundo, gestão pública e sociedade civil, participasse desde o processo da elaboração, da implementação e da avaliação. Assim, haveria o empoderamento disso, (...) que não é nada fácil” (Entrevistado PP1).

O processo de reestruturação da política em si não suscitou resistência da sociedade civil nem do poder público. Pelo contrário, ambos os grupos se empenharam para que todo o processo fosse concebido da melhor forma possível. As resistências apareceram quando o OPH começou a “sair do papel”, em 2017. Tudo iniciou após a primeira rodada da fase digital, quando um grupo de ciclistas se organizou política e socialmente e conseguiu pleitear muitos votos para o que propuseram nessa fase do OP, como a criação de ciclovias e ciclofaixas. No entendimento do entrevistado SC2, o grande impasse ocorreu a partir da possibilidade de incluir novas demandas através da internet, depois do encerramento da fase presencial. Em novembro de 2017, a Federação das Associações de Moradores do município enviou uma carta manifesto ao Secretário de Planejamento. O documento reconhece o avanço do novo formato do OP, principalmente, no que tange à transparência e à divulgação dos critérios para distribuição dos recursos; contudo, é enfático ao questionar a etapa digital e lista uma série de inconsistências ou “possíveis erros” da nova metodologia.

O argumento central do questionamento é a “superioridade dada ao OP digital” ante as assembleias que ocorrem previamente nos bairros, em que as associações fazem um levantamento minucioso das necessidades e prioridades de cada localidade, coleta as assinaturas, elabora um relatório de demandas e o encaminha para a Secretaria de Planejamento (Federação das Associações de Moradores, 2017). A carta ainda enfatiza que as demandas do OP digital muitas vezes são “desnecessárias e em desacordo com a comunidade local”. O curioso nesse último argumento é que as associações de moradores não enxergam a sociedade civil como pertencente à “comunidade local”.

A objeção das lideranças das associações parece ser uma reação contra a alteração da estrutura de poder e da influência de novos segmentos nas decisões públicas. Ao dar voz e incluir outros atores sociais para além das associações de bairros, estes últimos que tradicionalmente possuem voz e influência reagiram. Uma tentativa de captura da política pública por parte dos representantes mais antigos e tradicionais.

Após um período de conversas entre a SEPLAG e as associações de moradores, o governo retirou a possibilidade de incluir e escolher novos projetos na fase digital do OP, a partir de 2018. A escolha dos projetos prioritários passou a ser exclusiva da modalidade presencial, em assembleias nos bairros, e a etapa digital validaria a escolha, além da priorização das demandas pré-determinadas.

Por fim, para além da reestruturação do OP, a prefeitura colocou em prática o Programa VR + Moderna, Transparente e Participativa, que reuniu um conjunto de projetos voltados à ampliação do controle social e da transparência, como o PPA digital e participativo, a ouvidoria digital, a modernização do Portal da Transparência, a transmissão ao vivo de reuniões e audiências, além da criação do e-SIC e de um aplicativo de celular para acompanhamento das obras no âmbito do OPH (Henriques, Souza, & Delgado, 2018).

5.2 Formação da Agenda do OPH pelo Modelo de Múltiplos Fluxos

Conforme o modelo de Múltiplos Fluxos, no fluxo dos problemas, o poder público compreende uma condição social como problema público por meio de indicadores, eventos-foco e *feedback* das ações governamentais. No caso em tela, a identificação do problema se deu através da constatação das limitações da política pública vigente no município até 2016. Dentre os principais fatores do descrédito do OP por parte da sociedade estavam a baixa transparência, falta de monitoramento das obras por parte do poder público e, principalmente, a não conclusão ou execução das obras deliberadas pelo OP nas últimas gestões.

A não execução das obras pode estar relacionada a questões como a diminuição dos recursos destinados ao OP, o baixo comprometimento do governo municipal em priorizar a política participativa, como também

a não aprovação do orçamento por parte da Câmara dos Vereadores. Assim, mesmo que o Executivo tenha inserido a população no processo de elaboração do orçamento, é o Legislativo que tem o poder de aprovar e solicitar alterações na peça orçamentária. Como consequência, a participação e o envolvimento da população no processo orçamentário se mostraram cada vez menores. Neste ponto, a frustração participativa, a não institucionalização da metodologia e das etapas do OP em caráter permanente, o cenário fiscal de contingenciamento de recursos e a não adesão do Legislativo à política participativa podem ter desencadeado seu enfraquecimento ao longo dos anos.

Seguindo o modelo, o fluxo das soluções trata do processo de surgimento e de escolha das alternativas com potencial para minimizar o problema em questão. O processo de escolha envolve alguns critérios como a viabilidade técnica, custos toleráveis e congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas (Pereira & Teixeira, 2011). Afinal, de nada adianta uma boa ideia se o governo não possui capacidade técnica e financeira, nem apoio suficiente, para transformá-la em política pública e implementá-la (Oliveira & Ribeiro, 2022).

Nesse cenário, o secretário e os técnicos da SEPLAG, em conjunto com os representantes da sociedade civil, integram a comunidade de especialistas que formulam e selecionam as alternativas de solução. Essa comunidade esteve presente em dois *locus*: o GT para reestruturação do orçamento participativo e, posteriormente, o COP. O primeiro foi criado para formular a nova metodologia e o segundo para conduzir o OPH.

É importante notar que equipe da SEPLAG, com o aval do prefeito, implementou outras ações além do OPH com o intuito de tornar a gestão pública mais transparente e participativa. Assim, a reestruturação do OP não pode ser entendida como uma ação isolada com vistas a sanar os problemas previamente identificados. “O novo OP é a uma ação dentro de um programa maior” (Entrevistado PP1).

O terceiro fluxo possui um poderoso efeito na formação da agenda, na medida em que o contexto político pode promover ou barrar determinado tema na agenda de governo (Oliveira & Ribeiro, 2022). Neste estudo, três elementos foram determinantes: a vitória eleitoral do candidato *outsider*, a nomeação do secretário da SEPLAG, que é especialista no tema; e o consenso das forças políticas organizadas sobre a necessidade de reformular a política.

Para Kingdon (2003), o início de um novo governo é o momento crucial para a mudança da agenda, já que a nova gestão irá priorizar os problemas que julga mais urgentes e ligados às suas configurações partidárias e ideológicas. Diferente do proposto pelo modelo, no caso em tela, o humor nacional parece não influenciar diretamente o fluxo político na agenda municipal. Isso porque o orçamento participativo vem sendo enfraquecido e descontinuado ao longo da última década (Peres, 2020; Lüchmann, 2014).

No que tange às forças políticas organizadas, exercidas, sobretudo pelos grupos de interesse, a reestruturação do OP contou com a participação de representantes da sociedade no âmbito do COP, o que contribuiu para a entrada e a permanência do tema na agenda governamental. Outro ponto foi o envolvimento de novos segmentos para além das associações de moradores, o que foi possível com a votação digital mesmo tendo ocasionado a reação das lideranças comunitárias.

5.2.1 A Junção dos Fluxos no Modelo de Kingdon

Apesar de serem independentes entre si, em momentos específicos os fluxos se convergem e possibilitam a mudança da agenda. Essa junção só é possível quando um problema é identificado e atrai a atenção do poder público; uma solução compatível com o problema é tecnicamente viável; e quando o contexto político se mostra favorável à mudança.

No entanto, Kingdon (2003) salienta que a convergência dos fluxos não garante a entrada do tema na agenda de governo. Para o autor, os empreendedores da política têm papel essencial na defesa de uma ideia e na promoção da mudança da agenda. Neste estudo, o secretário da SEPLAG se configura como o empreendedor

da política responsável pela defesa e pela disseminação das questões relacionadas à participação social. A figura abaixo representa o esquema do modelo de Múltiplos Fluxos adaptado ao caso aqui analisado:



Figura 1: Modelo de Múltiplos Fluxos aplicado ao OPH de Volta Redonda-RJ

Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2003).

O acesso do tema à agenda governamental possibilitou a constituição do OPH em 2017 e sua inserção na agenda decisional, o que permitiu uma nova configuração da política pública. Dessa forma, a formulação da política iniciou-se com a publicação do Decreto Municipal nº 14.351/2017 que criou e nomeou o GT temporário para a reestruturação do OP e, posteriormente, com a criação do COP composto por representantes da sociedade civil organizada e do poder público. A participação da sociedade em todo o processo evidencia a aceitação e o envolvimento da comunidade local.

Os resultados indicam que o OPH foi a primeira ação da gestão 2017-2020 para aprimorar a transparência e a participação social no município; mas, como vimos, outros instrumentos foram criados com os mesmos propósitos. A reformulação do OP em conjunto com as demais iniciativas conseguiu sanar alguns problemas identificados no modelo de Múltiplos Fluxos. A condução da política participativa passou a ser mais transparente com a gravação e transmissão online das reuniões, publicação das atas digitais em portal eletrônico e a institucionalização do OPH. Além disso, com a criação do Comitê, foi possível integrar novos membros oriundos tanto das secretarias municipais quanto da sociedade civil, deliberar sobre a política, além de possibilitar o monitoramento e o acompanhamento das obras.

No entanto, o modelo híbrido não promoveu uma significativa ampliação da participação social, conforme almejava os formuladores da política. Em 2017, a etapa presencial contou com a participação de 1.629 pessoas e, em 2018, 2.031, um aumento na ordem de 24% (Delgado, et al. 2021). Quanto à etapa digital, em 2017, 859 participaram digitalmente e, em 2018, 1.315, um acréscimo de 53% (Volta Redonda, 2018). Em uma cidade com 274 mil habitantes, a participação nas duas etapas do OPH 2018 representa um pouco mais de 1% da população local. A título de comparação, o orçamento municipal de São Paulo registrou, em 2022, 24.578 participações digitais, algo próximo de 0,2% da população (São Paulo, 2022).

Na análise dos resultados do OPH, é importante considerar seu caráter inovador, as limitações do próprio instrumento e as características da cultura política local. Corroborando esse entendimento, Luchmann (2007) aponta que ainda há grandes limites e desafios para o aprofundamento democrático por meio dos espaços participativos no Brasil. Deste modo, esse resultado deve ser valorizado.

Outro aspecto que chama atenção diz respeito à metodologia variável do OP, podendo ser adaptada conforme as necessidades e a realidade municipal, sobretudo com a modalidade digital e o formato híbrido (Abreu, 2012; Dias, Enríquez & Júlio, 2019). Em Porto Alegre, por exemplo, novos públicos foram incluídos e ferramentas de democracia eletrônica desenvolvidas; já em Recife, fez-se uso das urnas eletrônicas que foram disponibilizadas em locais de grande circulação e em equipamentos públicos (Ferreira, 2014).

Em Volta Redonda, de modo similar, a análise das atas das reuniões do COP evidencia os esforços do Comitê em aumentar a participação por meio da divulgação da fase digital em diversos canais e da ampliação dos locais de votação. Em 2019, o Comitê passou a divulgar a etapa digital nos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS), nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), no Zoológico Municipal e nas principais rádios da cidade (Volta Redonda, 2019). Outra estratégia adotada foi utilizar os equipamentos públicos de saúde e assistência social como locais de votação, já que parte da população não tem acesso à internet em suas residências. Por fim, outra ação para ampliar a participação na etapa digital foi aumentar o período da votação.

De forma geral, as ações da prefeitura buscaram fomentar a democracia participativa ao inserir o OP na agenda governamental e aperfeiçoar sua metodologia com a introdução das TICs na expectativa de promover a adesão da população ao processo decisório (Abreu, 2012; Sampaio, 2016), aprimorar a gestão municipal pela transparência, o que também contribui para práticas de accountability e o exercício do controle social (Sampaio, 2014; Amorim, Craveiro, & Machado, 2019).

Outro ponto diz respeito aos coordenadores da SEPLAG possuírem formação acadêmica no Campo de Públicas, o que pode ter contribuído com a interface entre o planejamento governamental e a gestão social (Tenório, 2018).

No entanto, o caso de Volta Redonda evidencia entraves ainda na etapa de formulação da política de um dos principais mecanismos da democracia participativa. Nem mesmo a metodologia híbrida e a reestruturação do OP pela gestão social foram suficientes para superar limites estruturais já evidenciados na literatura, como a baixa participação social (Ferreira, 2014; Sampaio, 2016) e a influência de práticas políticas tradicionais no processo decisório e na distribuição de recursos públicos (Azevedo, 2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar o surgimento do OPH no município de Volta Redonda, em 2017, num cenário em que as experiências subnacionais de OP têm diminuído significativamente (Lüchmann, 2014). Nesta tarefa, utilizou-se como aporte teórico o Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003).

Pela pesquisa realizada foi possível identificar o OPH como um esforço do poder público local em fortalecer a democracia participativa. A primeira iniciativa do OP no município data de 1993, mas, ao longo dos anos, devido às limitações da política e da não priorização do poder público em executar as obras definidas pelo OP, o engajamento popular foi se esvaindo.

As questões relacionadas à participação social voltaram a ser discutidas no governo municipal, a partir do resultado eleitoral de 2016 e da nomeação do secretário da SEPLAG, que se tornaria o empreendedor da política responsável pela defesa da questão em diferentes arenas. A partir da mudança de governo iniciou-se o processo de construção de alternativas para incrementar a participação, o controle social e a transparência. Aqui é importante ressaltar que a reformulação do OP, incluindo uma etapa digital no processo de participação, foi apenas uma das ações dessa gestão com intuito de aproximar os cidadãos do Estado. Tal fato fortalece o entendimento de Kingdon (2003) de que o momento mais propício para mudanças na agenda é o início de um novo governo.

No que tange ao modelo de Múltiplos fluxos, a abertura da janela de oportunidade e a introdução do OPH na agenda de governo ocorreram a partir da convergência dos fluxos dos problemas, das soluções e do fluxo político. No fluxo dos problemas, tem-se o histórico desfavorável da política participativa no município, a ausência de transparência, a baixa participação social e a não implementação dos projetos aprovados, o que culminou no descrédito do OP no município. No fluxo das soluções observa-se iniciativas e ações formuladas pela gestão pública, com viabilidade técnica e custos toleráveis, para o fomento do controle social e a adoção da gestão social. O OPH se configura como uma dessas ações. Soma-se a isso, no fluxo político, a entrada de um novo grupo político no governo, a nomeação de um especialista para comandar a pasta e o apoio dos grupos de interesse.

O fato de o modelo de Múltiplos Fluxos não abordar a influência de organizações da sociedade civil no processo de formação da agenda (Pereira & Teixeira, 2011) não prejudicou o presente estudo. Isto porque pela própria concepção da política aqui estudada, o OP é considerado uma instância democrática que possibilita aos cidadãos o poder de escolha do destino de parte do orçamento público (Aziz & Shah, 2020). No caso de Volta Redonda, a sociedade civil foi incluída na formulação da política, o que pode ser percebido desde a construção do diagnóstico até a fase dedicada a deliberação do orçamento municipal.

Por último, a gestão municipal também inovou ao institucionalizar a nova metodologia do OPH e criar o COP, um espaço de deliberação e fiscalização do orçamento público. Contudo, mesmo com a introdução das TICs, entraves antes identificados no fluxo dos problemas não conseguiram ser solucionados, como a baixa participação social, o que foi acrescida da reação pelas lideranças dos bairros à modalidade digital. Isso culminou, inclusive, na redefinição da metodologia do OPH devido à pressão política exercida por um grupo de interesse, o que reforça a importância do campo das ideias e da influência no jogo político durante o processo de formulação de políticas públicas em detrimento de técnicas formais de solução de problemas (Capella, 2005).

De forma complementar ao modelo de Múltiplos Fluxos, a análise do processo de formulação das políticas públicas também pode ocorrer pelo modelo de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1999), um referencial analítico capaz de explicar as mudanças na agenda governamental seja em um contexto de longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma incremental, seja em períodos curtos de rápidas transformações. A entrada de um assunto na agenda governamental irá depender da imagem da política pelos formuladores e, também da conexão capaz de ser feita entre o problema e a solução (Capella, 2018).

Em ambos os modelos, os estudos sobre o processo de formulação detêm o potencial de ampliar a compreensão da atividade governamental, pois privilegia aspectos da dinâmica política, como os atores, instituições, redes, ideias e interesses. Isso permite considerar um leque de perspectivas analíticas no desenvolvimento de pesquisas dedicadas a produção de uma política pública, a começar pela influência que a definição de problemas e a seleção de alternativas exercem na implementação e na avaliação (Capella, 2018).

Como todo estudo de caso, os resultados aqui encontrados não podem ser generalizados; fato que limita nossa contribuição para o debate. Outra limitação diz respeito a delimitação do modelo à agenda governamental e, por isso, a desconsideração de uma análise integrada do processo de formulação das políticas públicas. Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de um estudo de casos múltiplos que pode incorporar questões subdimensionadas ou não abordadas nesta pesquisa e a análise do OP por outras lentes teóricas, como o equilíbrio pontuado, pode ampliar a discussão no âmbito do Campo de Públicas.

REFERÊNCIAS

- Abreu, J. C. A. (2012). *Participação democrática na Administração Pública mediada pela Internet*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
- Amorim, I. T., Craveiro, G., & Machado, J. (2019). Monitoramento participativo e accountability governamental: o estudo de caso do “Cuidando de Meu Bairro”. *Revista Franco-brasileira de Geografia*. Dossiê Dinâmicas Territoriais e Gestão de Políticas Públicas, 39. Recuperado de <https://journals.openedition.org/confins/18367>
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L. (2005). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, 14(1), 43-64.

- Azevedo, U. F. (2019). Análise do declínio do número de implementações e do aumento do abandono das experiências de orçamento participativo no Brasil (2004-2016). (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, Brasil.
- Aziz, H., & Shah, N. (2020). Participatory budgeting: Models and approaches. In: *Pathways between Social Science and Computational Social Science: Theories, Methods and Interpretations*. Springer.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In: Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press.
- Capella, A. C. (2005). Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, Brasil, 29. , Recuperado de <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt-19-21/3789-acapella-formacao/file>
- Capella, A. C. (2018). *Formulação de políticas*. Brasília: Enap.
- Carneiro, V. P., & Lavarda, R. A. B. (2017). Definições de políticas públicas - modelo multiple streams e strategizing: aproximações conceituais. *Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*, Florianópolis, SC, Brasil, 3.
- Delgado, M., Cruz, M., Bernardini, F., Nunes, V., & Bastos, C. A. (2020). Orçamento Participativo Híbrido: Uma Proposta Metodológica para Reduzir as Desigualdades Políticas em Volta Redonda RJ. *Anais do Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE)*, Cuiabá. Recuperado de <https://sol.sbc.org.br/index.php/wcge/article/view/11267>
- Dias, N., Enríquez, S., & Júlio, S. (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas*. Portugal: Epopeia e Oficina.
- Diário do Vale. (2020). Orçamento Participativo de Volta Redonda recebe reconhecimento internacional. Recuperado de <https://diariodovale.com.br/politica/orcamento-participativo-de-volta-redonda-recebe-reconhecimento-internacional/>
- Farah, M. F. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, 35(1), 119-44.
- Federação das Associações de Moradores. (2017). Considerações sobre o Andamento do Orçamento Participativo 2018. Volta Redonda-RJ.
- Fedozzi, L. (2007). *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Tomo Ed.
- Ferreira, J. N. (2014). *Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil*. (Dissertação Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil.
- Flick, U. (2004). *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman.
- Gottens, L.B.; Pires, M.R.G.M.; Calmon, P.C.D.P., & Alves, E.D. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde Soc. São Paulo*, v.22, n.2, 511-520.
- Henriques, E. A., Souza, I. A. S., & Delgado, M. V. A. (2018). *VR + Moderna, Transparente e Participativa. Prêmio Melhores Práticas Municipal – 2018*. Prefeitura Municipal de Volta Redonda. Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão – Seplag. TCE-RJ. Volta Redonda,RJ.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Cidades e Estados – Volta Redonda. 2021*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>
- Jornal a Voz da Cidade. (2007, agosto 3). Orçamento Participativo será discutido neste sábado em fórum. Recuperado de <https://avozdacidade.com/wp/orcamento-participativo-sera-discutido-neste-sabado-em-forum/>
- Kerbauy, M. T. (2004). Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, 16, 151-63.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.
- Lima, R. J. C. A. (2010). *“Reinvenção” de uma Cidade Industrial: Volta Redonda e o pós-privatização da Companhia Siderúrgica Nacional*. (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Lüchmann, L. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 139-70.

- Lüchmann, L. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, Florianópolis, 13 (28), 167-97.
- Pereira, M. C. G., & Teixeira, M. A. C. (2011). A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, 9(3), 895-913.
- Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, Salvador, 33(1), 01-20.
- Oliveira, A. C. P., & Ribeiro, C. D. (2022). Formação da agenda do transporte público gratuito: a experiência do município de Maricá-RJ. In. *Políticas Públicas no Brasil. Ferramentas Essenciais ao Desenvolvimento*. França, M. T. (Org). ediPUCRS.
- Sampaio, R. C. (2014). *Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia*. (Tese Doutorado). Universidade Federal da Bahia. Salvador-BA, Brasil.
- Sampaio, R. C. (2016). E-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 50(6), 937-358.
- São Paulo. (2022). Secretaria Especial de Comunicação. Prefeitura de São Paulo incentiva participação popular na formulação do orçamento. Recuperado de: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-incentiva-a-participacao-popular-na-formulacao-do-orcamento>.
- Santos, B. S., & Avritzer, L. (2005). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sader, E. (2005). Para outras democracias. In: Santos, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Secretaria Municipal de Planejamento, Transparência e Modernização da Gestão. (2017). Ata da Reunião do Comitê do Orçamento Participativo de 9 de fevereiro de 2017. Volta Redonda-RJ.
- Tenório, F. G. (2005). (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em questão*, 3(5),101-24.
- Tenório, F. G. (2018). Gestão Social. In: Giovanni, G.D., & Nogueira, M.A. *Dicionário de Políticas Públicas*. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP.
- Tenório, F. G., & Teixeira, M.A. (2021). O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social*, 13(2).
- Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. (2018). Prêmio melhores práticas 2018. Recuperado de <https://portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg/premio-melhores-praticas-2018>
- Vergara, S.C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Volta Redonda. Ciclo do Orçamento Participativo 2018-2019. Recuperado de <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/atas-das-reuni%C3%B5es?authuser=0>
- Volta Redonda. Ciclo do Orçamento Participativo 2018-2019. Atas do Comitê do Orçamento Participativo. Recuperado de <https://sites.google.com/view/orcamentoparticipativo/atas-das-reuni%C3%B5es?authuser=0>
- Volta Redonda. Ciclo do Orçamento Participativo 2018-2019. Decreto 14.351/2017. Cria e nomeia grupo de trabalho temporário para
- Volta Redonda. Ciclo do Orçamento Participativo 2018-2019. (2018). Regimento Interno do Comitê do Orçamento Participativo de Volta
- Yin, R.K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.