



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.unifsanet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 23, n. 4, art. 3, p. 59-78, abr. 2026

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

http://dx.doi.org/10.12819/2026.23.4.3

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



O Programa de Orçamento Participativo Digital do Piauí (OPA): Análise dos Relatórios Institucionais (2023-2025) e Desafios da Inclusão Democrática

The Digital Participatory Budgeting Program in Piauí (OPA): Analysis of Institutional Reports (2023-2025) and Challenges for Democratic Inclusion

Celina Maria de Souza Olivindo

Doutora em Administração Pela Universidade Federal da Paraíba
Docente Universidade Federal do Delta do Parnaíba
E-mail: Celinaolivindo@Ufdpar.Edu.Br

Liz Tâmara Pinto Lopes

Mestrado Profissional em Andamento em Administração Pública.
Universidade Federal do Delta do Parnaíba
E-mail: Liztlopes@Ufdpar.Edu.Br

Alexandre Rodrigues Santos

Doutor Em Administração pela Universidade Federal da Paraíba
E-mail: Alexandre.Adm@Ufpi.Edu.Br

Endereço: Celina Maria de Souza Olivindo

Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Av. São Sebastião, 2819 - Nossa Sra. de Fátima, Parnaíba - PI, 64202-020. Brasil.

Endereço: Liz Tâmara Pinto Lopes

Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Av. São Sebastião, 2819 - Nossa Sra. de Fátima, Parnaíba - PI, 64202-020. Brasil.

Endereço: Alexandre Rodrigues Santos

Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Av. São Sebastião, 2819 - Nossa Sra. de Fátima, Parnaíba - PI, 64202-020. Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 02/02/2026. Última versão recebida em 26/02/2026. Aprovado em 27/02/2026.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este estudo analisa o papel do Orçamento Participativo Digital (OPA) como instrumento de fortalecimento da democracia participativa no estado do Piauí, buscando compreender como essa iniciativa reconfigura a relação entre governo e sociedade civil ao ampliar o acesso às decisões públicas por meio de tecnologias digitais. Parte-se da premissa de que a incorporação de ferramentas digitais pode ampliar a transparência, a responsividade estatal e o engajamento social, embora também revele desafios estruturais relacionados à inclusão digital. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa, fundamentado na análise de conteúdo aplicada aos relatórios oficiais do OPA referentes aos ciclos 2023–2024 e 2024–2025. A dimensão qualitativa permitiu identificar categorias analíticas relacionadas à participação e às estratégias de mobilização, enquanto os dados quantitativos possibilitaram examinar o volume de adesão e os canais utilizados. Os resultados evidenciam avanços na institucionalização da participação digital, porém revelam limitações significativas quanto à inclusão. O WhatsApp concentrou a maior parte das interações, ao passo que plataformas digitais mais complexas apresentaram baixa adesão. Tal cenário indica barreiras de acesso, letramento digital e conectividade, reforçando a necessidade de estratégias híbridas, como vans itinerantes e pontos presenciais de apoio. Conclui-se que o OPA constitui relevante inovação democrática ao ampliar canais participativos. Contudo, sua efetividade ainda depende de indução governamental e de políticas de inclusão digital que assegurem maior alcance, equidade e representatividade no processo decisório.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Inovação Digital. Gestão Pública. Orçamento Participativo Digital (OPA).

ABSTRACT

This study analyzes the role of the Digital Participatory Budget (OPA) as an instrument for strengthening participatory democracy in the state of Piauí, Brazil, seeking to understand how this initiative reshapes the relationship between government and civil society by expanding access to public decision-making through digital technologies. It is grounded in the premise that the incorporation of digital tools can enhance transparency, governmental responsiveness, and civic engagement, while also revealing structural challenges related to digital inclusion. Methodologically, this is a case study adopting both qualitative and quantitative approaches, based on content analysis of official OPA reports from the 2023–2024 and 2024–2025 cycles. The qualitative dimension enabled the identification of analytical categories related to participation and mobilization strategies, whereas the quantitative data allowed for the examination of participation levels and the communication channels most frequently used. The findings indicate progress in the institutionalization of digital participation; however, they also reveal significant limitations regarding inclusion. WhatsApp accounted for the majority of interactions, while more complex digital platforms showed low levels of engagement. This scenario suggests barriers associated with access, digital literacy, and connectivity, reinforcing the need for hybrid strategies such as mobile outreach units and in-person support centers. It is concluded that the OPA represents an important democratic innovation by broadening participatory channels. Nevertheless, its effectiveness still depends on governmental induction and digital inclusion policies to ensure greater reach, equity, and representativeness in the decision-making process.

Keywords: Participatory Democracy. Digital Innovation. Public Management. Digital Participatory Budget (DPB).

1 INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia no século XXI exige a ampliação de mecanismos que transcendam a lógica exclusivamente representativa, fortalecendo canais permanentes de interlocução entre Estado e sociedade civil. No contexto brasileiro, a própria Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) estabelece, em seu art. 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, reafirmando o fundamento participativo do Estado Democrático de Direito. Tal diretriz constitucional impõe a necessidade de instrumentos que garantam, não apenas o sufrágio periódico, mas também a participação contínua da cidadania nos processos decisórios.

A literatura especializada reconhece que a democracia participativa constitui dimensão essencial para o aprimoramento institucional. Augusto (2017) destaca que os instrumentos previstos na Constituição de 1988 representam avanços significativos ao institucionalizar mecanismos de participação direta na administração pública. Contudo, como observa Macedo (2008), a democracia permanece conceito em constante construção, exigindo permanente atualização das práticas e das instituições. Nessa perspectiva, a participação cidadã não se limita ao voto, mas envolve corresponsabilidade política e controle social, conforme também enfatiza Streck (2019), ao caracterizar a participação como exercício político-pedagógico que fortalece o senso crítico dos cidadãos.

Entre os mecanismos participativos consolidados no Brasil, o Orçamento Participativo (OP) destaca-se como inovação democrática surgida no contexto da redemocratização. Balestero (2011) assinala que os orçamentos participativos emergem como resposta à crise de representatividade e à exclusão social, promovendo maior justiça distributiva. A experiência pioneira de Porto Alegre, iniciada em 1989, tornou-se referência internacional, sendo analisada por Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), que evidenciam sua capacidade de ampliar a inclusão de setores historicamente marginalizados. Não obstante, Santos, Batel e Gonçalves (2018) alertam que o crescimento quantitativo da participação não necessariamente corresponde à efetiva qualidade deliberativa, evidenciando tensões entre discurso institucional e prática democrática.

Com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, emergem novas configurações participativas, como o Orçamento Participativo Digital (OPD). Abreu (2016) demonstra que o desenho institucional do OPD pode ampliar o número de participantes, embora nem sempre aprofunde o debate democrático. De modo complementar, Abreu e Pinho (2014) analisam os sentidos atribuídos à participação via internet, destacando tanto as expectativas de transformação quanto os limites estruturais associados à inclusão digital. Reymao, Coimbra e Merlin (2019) reforçam que a inserção de ferramentas tecnológicas na administração pública contribui para o aprimoramento da participação democrática, desde que acompanhada de condições estruturais adequadas.

No plano normativo, a Lei nº 14.129/2021 institui princípios e instrumentos do Governo Digital, voltados à modernização administrativa e ao aumento da eficiência pública (Brasil, 2021). Tal marco jurídico legitima iniciativas descentralizadas de participação digital, articulando inovação tecnológica e gestão pública. Ademais, a experiência da plataforma Brasil Participativo, vinculada ao Plano Plurianual 2024–2027, evidencia o potencial de ampliação do alcance das consultas públicas em âmbito federal (Brasil, 2023).

No estado do Piauí, o Orçamento Participativo (OPA) foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 22.069, de 15 de maio de 2023 (Piauí, 2023), articulando instrumentos presenciais e digitais com vistas à ampliação do engajamento social na definição de prioridades orçamentárias. Tal iniciativa dialoga com a lógica de planejamento participativo territorial instituída no estado (Piauí, 2024), inserindo-se em um movimento mais amplo de regionalização e democratização do orçamento.

Sob o prisma teórico, a incorporação de tecnologias digitais na gestão participativa pode ser analisada à luz do conceito de biopoder. Furtado e Camilo (2010), ao discutirem Michel Foucault, demonstram que a gestão da vida coletiva passa a integrar estratégias políticas de regulação e organização das populações. Nesse sentido, a mediação tecnológica do OPA pode ser compreendida como dispositivo que simultaneamente amplia canais de inclusão e estrutura formas de governança orientadas por dados e monitoramento.

A partir desse arcabouço normativo e teórico, o presente estudo analisa os dois primeiros ciclos do OPA (2023–2024 e 2024–2025), buscando compreender como o programa estabelece a relação entre governo e sociedade civil, especialmente no que se refere à ampliação do acesso às decisões públicas por meio da tecnologia. Parte-se da premissa, alinhada às reflexões de Miguel (2017), de que mecanismos participativos somente produzem efeitos democráticos substantivos quando acompanhados de crítica permanente às estruturas de poder e de investimentos em inclusão e formação cidadã.

Assim, ao articular fundamentos constitucionais, debates teóricos sobre democracia participativa e inovação digital, e experiências empíricas recentes, a análise do OPA contribui para a compreensão dos limites e das potencialidades do orçamento participativo digital no contexto subnacional brasileiro, respeitando estritamente o conjunto de referências apresentadas no trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia Participativa e a Participação Cidadã

A democracia, enquanto princípio fundante do Estado brasileiro, está expressamente assegurada na Constituição Federal de 1988, que define o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Essa concepção vai além da mera realização de eleições periódicas, abrangendo a garantia de direitos fundamentais, a separação de poderes e, sobretudo, a participação ativa da sociedade na gestão pública. O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 estabelece que o poder político no Brasil tem origem popular, reforçando o princípio de que a soberania decorre da participação cidadã (Brasil, 1988). Portanto, a efetividade desse regime pressupõe não apenas o direito ao voto, mas também o acesso aos canais contínuos de diálogo e deliberação coletiva.

A passagem para uma democracia consolidada não se limita à realização de eleições, mas requer a manutenção de canais permanentes de participação popular, permitindo a corresponsabilidade dos cidadãos na definição das políticas públicas. Para Macedo (2008), a democracia é um conceito de difícil delimitação, dada sua complexidade e múltiplas dimensões, exigindo constante reflexão e atualização. Ainda assim, torna-se imprescindível compreendê-la como um processo em constante construção, exigindo o aprimoramento contínuo das instituições e das práticas sociais. Nesse horizonte, destacam-se os mecanismos de democracia participativa, que ampliam as formas tradicionais de representação e possibilitam uma interação mais direta entre o Estado e a sociedade civil.

A Carta Magna de 1988 incorporou diferentes mecanismos de participação social, como conselhos de políticas públicas, audiências públicas, referendos e o orçamento participativo, fortalecendo os instrumentos de democracia participativa (Brasil, 1988). Já Augusto (2017) afirma que esses mecanismos representam um avanço significativo ao estruturar legalmente a presença ativa da sociedade na administração pública. No entanto, a efetividade dessas ferramentas depende da mobilização social, da vontade política dos gestores

e da superação de barreiras institucionais e culturais. Portanto, o desafio está em transformar as possibilidades legais em práticas concretas de governança democrática.

A consolidação da democracia exige uma cidadania ativa, crítica e consciente, que participe dos processos de decisão política. Para Gurgel (2022), a construção de uma cultura participativa depende da articulação entre educação cidadã, inovação tecnológica e vontade política, fatores que, quando alinhados, ampliam a inclusão e a efetividade das políticas públicas.

A participação cidadã vai além do ato de votar, traduzindo-se em uma prática cotidiana de corresponsabilidade política. Conforme argumenta Streck (2019), participar é um exercício político-pedagógico que fortalece o senso crítico dos cidadãos e os aproxima das estruturas de poder. Essa dimensão formativa tem despertado crescente interesse acadêmico, especialmente diante das desigualdades sociais que ainda limitam a expressão e a presença de grupos marginalizados nos espaços decisórios. Nessa perspectiva, a reflexão implica também discutir justiça social, inclusão e redistribuição de poder.

A consolidação da participação exige, portanto, condições estruturais que assegurem seu pleno exercício. Investimentos em formação política, acesso à informação qualificada e construção de canais permanentes de diálogo são fatores decisivos para a efetividade desses processos. Miguel (2017) adverte que os mecanismos participativos só produzem efeitos reais quando acompanhados de uma crítica contínua às formas de deliberação e às estruturas de poder, a fim de evitar que tais espaços se tornem apenas rituais burocráticos, distantes das necessidades concretas da população.

É nesse contexto que o OP se destaca como uma das ferramentas mais consistentes de estímulo à participação cidadã. Ao permitir que a população defina coletivamente as prioridades de investimento público, ele fortalece a democracia direta e consolida práticas de gestão compartilhada. Conforme apontam Somer, Klossowski e Luiz (2017), o orçamento participativo fortalece o papel ativo da sociedade, possibilitando que os cidadãos deixem de ser apenas receptores das políticas públicas e assumam maior protagonismo no processo decisório. A seguir, será apresentada uma análise sobre a trajetória do orçamento participativo no Brasil, evidenciando seu papel e potencial de fortalecimento da participação popular e da inovação digital.

2.2 Orçamento Participativo no Brasil e a Inovação Digital

O Orçamento Participativo representa um marco nas inovações democráticas, proporcionando à sociedade civil um canal direto de atuação nas decisões governamentais. Balestero (2011) afirma que a valorização da democracia direta é objeto do debate político mundial, destacando-se como resposta à crise de representatividade e à exclusão social. No Brasil, surgiu no contexto de redemocratização e ganhou força após a Constituição de 1988, que abriu espaço para novas formas de participação popular. Assim, se consolidou como uma ferramenta estratégica para promover maior justiça social e cidadania ativa.

A experiência de Porto Alegre com o Orçamento Participativo (OP), iniciada em 1989, tornou-se referência internacional e inspirou diversas outras iniciativas. Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) explicam que OP oportuniza maior inclusão dos setores mais pobres, menos escolarizados e da raça/etnia negra. Esse modelo se destacou por permitir que a população deliberasse sobre parte significativa do orçamento municipal, fortalecendo a gestão pública e aumentando a legitimidade das decisões. A iniciativa contribuiu não apenas para melhorias urbanas, mas também para a ampliação do acesso a serviços básicos em regiões historicamente negligenciadas.

Além de seu impacto prático, o OP tem um valor formativo, pois estimula o engajamento cívico e a construção de uma cultura de participação. Santos, Batel e Gonçalves (2018) alertam que a retórica institucional participativa utilizada pelos decisores nem sempre corresponde a práticas mais ou menos participativas por parte dos cidadãos, apontando desafios ainda presentes. No entanto, quando bem implementado, promove uma governança mais horizontal, em que cidadãos deixam de ser apenas receptores de políticas públicas e tornam-se protagonistas nos processos decisórios. Tal transformação é fundamental para uma democracia mais sólida e responsiva.

Com o avanço das tecnologias digitais, surgem novos caminhos para a participação cidadã. Nesse cenário, o Orçamento Participativo Digital (OPD) desponta como uma inovação digital que amplia o acesso aos processos deliberativos. Essa nova forma busca manter os princípios do OP tradicional, mas com ferramentas que superam limitações físicas e logísticas. O OPD representa uma evolução da democracia participativa tradicional, incorporando as tecnologias da informação e da comunicação para ampliar os espaços de deliberação cidadã. Essa inovação busca enfrentar desafios históricos do modelo presencial, como a baixa adesão e as limitações logísticas. Segundo Reymao, Coimbra e Merlin (2019), “o uso de algumas estratégias de inserção de ferramentas tecnológicas na administração pública [...] contribui para

o aprimoramento da participação democrática”. A transição para o meio digital, portanto, visa tornar o processo mais acessível, dinâmico e inclusivo.

A experiência do OPD em Belo Horizonte, pioneira no Brasil, demonstra tanto o potencial quanto os limites dessa modalidade. Abreu (2016) aponta que o desenho institucional do OPD favorece a ampliação quantitativa de participantes, mas, ao mesmo tempo, limita o potencial de debate democrático. Essa constatação revela a necessidade de repensar os mecanismos de participação digital para que não apenas aumentem o número de envolvidos, mas também aprofundem a qualidade deliberativa. O uso da internet deve ser orientado para promover não só a votação de prioridades, mas também o diálogo, a escuta e o consenso.

Um exemplo recente e emblemático desse movimento é a Plataforma Brasil Participativo, lançada em 2023 pelo Governo Federal para subsidiar a formulação do Plano Plurianual (PPA 2024–2027). De acordo com o relatório da plataforma Brasil Participativo, em 2023 mais de 1,4 milhão de cidadãos participaram, registrando cerca de 8 mil propostas e aproximadamente 1,5 milhão de votos (Brasil, 2023). Essa iniciativa evidencia como as tecnologias digitais podem potencializar a democracia participativa, ao ampliar o alcance das consultas públicas, diversificar os canais de escuta e conferir maior legitimidade às escolhas coletivas que orientam as políticas governamentais.

A literatura destaca que a participação digital, embora promissora, depende de elementos estruturantes, como inclusão digital e fortalecimento da cultura participativa. Para Abreu e Pinho (2014), a internet pode ser colocada como um marco civilizatório [...] criando expectativas elevadas de mudanças, algumas até revolucionárias. No entanto, como mostram as edições do OPD analisadas em Belo Horizonte, os significados atribuídos pelos cidadãos a essas práticas digitais oscilam entre esperança e ceticismo. Assim, o êxito do OPD exige investimentos em capacitação, transparência e um desenho institucional que garanta autonomia e efetividade à participação popular.

O avanço do OPD em diferentes cidades brasileiras evidencia um cenário de transformação democrática mediado pela tecnologia. Em sintonia com esse movimento, estados como o Piauí têm buscado criar modelos próprios, como o Orçamento Participativo (OPA), que combinam práticas presenciais e digitais para engajar a população na definição das prioridades orçamentárias. No próximo tópico, será apresentada a experiência do OPA no Piauí, destacando suas características, objetivos e contribuições para o fortalecimento da participação cidadã no contexto estadual.

2.3 Desafios e Oportunidades do OPA no Piauí

No âmbito estadual, o Piauí instituiu, por meio da Lei nº 87, de 2007, o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado, definindo os territórios como unidades de planejamento da ação governamental. Tal iniciativa visa promover o desenvolvimento sustentável, reduzir desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida da população piauiense, a partir da democratização dos programas e ações da regionalização do orçamento (Piauí, 2024). Complementarmente, o Decreto Estadual nº 22.069, de 15 de maio de 2023, regulamenta o Orçamento Participativo (OPA), a iniciativa que busca alinhar as prioridades comunitárias com as políticas públicas, democratizando o acesso aos processos de governança. Ao integrar ferramentas digitais, o programa visa superar barreiras geográficas e sociais, assegurando que comunidades remotas e grupos marginalizados também tenham voz ativa na definição de investimentos em áreas, como saúde, educação e infraestrutura.

A integração de ferramentas tecnológicas avançadas configura um dos pilares do programa, sendo essencial para sua credibilidade e eficácia. Plataformas online com base no princípio de segurança na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), Inteligência Artificial com filtragem de conexões não seguras via CloudFront da AWS; e *blockchain* são empregadas para validar votos e assegurar a integridade das escolhas coletivas, garantindo segurança contra manipulações. Essas inovações não apenas facilitam o acesso à participação, como também reduzem riscos de fraude e ampliam a rastreabilidade das etapas processuais, permitindo auditorias em tempo real. O uso do *blockchain*, por exemplo, assegura que cada voto seja registrado de forma imutável, enquanto a Inteligência Artificial auxilia na análise de dados para identificar padrões de demanda. Dessa forma, o OPA consolida-se como modelo de gestão pública que alia eficiência técnica e inclusão social, tornando-se referência em transparência e inovação democrática.

O funcionamento do Programa segue um cronograma estruturado em etapas claras, envolvendo desde a proposição de ideias até a execução das propostas. Na primeira fase, as entidades da sociedade civil, como associações comunitárias e organizações não governamentais, cadastram-se e propõem investimentos em áreas prioritárias, como mobilidade urbana, cultura e segurança. Posteriormente, as sugestões passam por uma análise técnica e orçamentária rigorosa, conduzida pela Secretaria de Planejamento (Piauí, 2023), que avalia a viabilidade legal, financeira e operacional de cada projeto. Após validação, as propostas são submetidas à votação popular, garantindo que as decisões refletem o consenso da população.

Esse processo assegura que apenas demandas alinhadas às necessidades reais das comunidades e à capacidade orçamentária do Estado sejam implementadas.

Para garantir ampla participação, o OPA adota um modelo híbrido que combina canais digitais e presenciais, democratizando o acesso a diferentes perfis de cidadãos. Os votos são realizados via aplicativos, como o Colab, WhatsApp, portal web dedicado ou em vans equipadas com dispositivos eletrônicos que percorrem regiões com baixa conectividade. No ciclo 2024-2025, essa abordagem resultou em 163.700 interações, das quais 159.628 foram votos válidos, registrando um crescimento de 40% em relação ao período anterior (Piauí, 2024). A inclusão de vans itinerantes, por exemplo, permitiu que comunidades rurais e idosos participassem ativamente, reduzindo desigualdades digitais. Essa estratégia multifacetada reforça o compromisso do programa com a inclusão, garantindo que a diversidade de vozes seja representada nas decisões estaduais.

Furtado e Camilo (2010), ao discutirem a perspectiva foucaultiana, observam que o conceito de biopoder está associado ao momento em que a gestão da vida e de seus processos cotidianos passa a integrar estratégias políticas, de forma a regular e organizar populações. O OPA pode ser compreendido dentro dessa lógica, pois utiliza tecnologias para gerir a participação social e ampliar o alcance das decisões governamentais. Nesse processo, a população não é apenas consultada, mas inserida num campo de estratégias para direcionar as escolhas coletivas. Assim, o OPA representa um dispositivo de biopoder, articulando governo e sociedade na produção de legitimidade democrática. Essa articulação evidencia como as práticas digitais se tornam instrumentos de regulação e de inclusão política no cenário atual.

Dessa forma, OPA evidencia-se como uma política pública que integra inovação tecnológica e participação social com o objetivo de fortalecer a democracia em contextos marcados por desigualdades. Ao utilizar ferramentas digitais para ampliar o acesso às decisões orçamentárias, o programa busca não apenas superar barreiras de inclusão, mas também reconfigurar a relação entre Estado e sociedade, promovendo maior transparência, eficiência e legitimidade nos processos de gestão pública. A análise crítica de sua implementação e dos impactos gerados se mostra essencial para compreender os limites e as potencialidades dessa experiência, bem como para subsidiar o aprimoramento e a replicabilidade de modelos semelhantes em outros contextos federativos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, sendo caracterizada como um estudo de caso conforme proposto por Gerring (2004), fundamentado na análise documental dos relatórios oficiais do OPA nos ciclos de 2023–2024 e 2024–2025, com foco nos municípios de Teresina, Parnaíba, Picos, Floriano e Piripiri. Foram incluídos cinco documentos institucionais por se constituírem em fontes oficiais e validadas de informação, dentre os quais:

- a) Dois manuais técnicos (2023–2024 e 2024–2025), que apresentam conceitos, normas e fluxos de participação; b) Uma apresentação institucional; c) Dois relatórios de devolutiva, que sintetizam os resultados de cada edição. Por outro lado, foram excluídos documentos secundários, como matérias jornalísticas e postagens em redes sociais, em virtude da ausência de validação oficial e do risco de vieses interpretativos.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo, seguindo a proposta clássica de Bardin (2016). O processo analítico se estruturou em três fases: a) pré-análise: consistindo a organização do corpus documental e em leituras flutuantes dos relatórios oficiais disponibilizados no site da Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN) e relatórios institucionais da Secretaria de Relações Sociais (SERES), possibilitaram identificar expressões recorrentes, como “abrangência territorial”, “inclusão digital” e “estratégia híbrida”, antecipando potenciais núcleos de sentido. Em seguida, na fase de b) exploração do material, os documentos foram inseridos no software ATLAS. Ti, segundo Méndez Romero (2016), o ATLAS.Ti contribui significativamente para o aprofundamento da análise qualitativa ao permitir a articulação entre trechos codificados, a visualização de redes semânticas e a construção de interpretações mais integradas e fundamentadas.

Cada trecho foi classificado de acordo com sua relevância: por exemplo, a frase “O WhatsApp concentrou 73% dos votos no primeiro ciclo” foi codificada como meio de participação – digital popular, enquanto a referência às “vans itinerantes que registraram 47% dos votos no segundo ciclo” foi vinculada à categoria meio de participação – estratégia híbrida. A última fase, c) tratamento dos resultados, consolidou as categorias finais que nortearam a análise: entidades cadastradas por município; meios de participação e resultados da votação; tipos de proposta por área temática; essas categorias emergiram como produto do processo de codificação e serviram de guia para a discussão apresentada na seção seguinte.

Paralelamente à análise qualitativa, procedeu-se ao tratamento dos dados quantitativos. Os números referentes a votos válidos e inválidos, percentuais de participação, entidades cadastradas e propostas apresentadas foram extraídos diretamente dos relatórios de devolutiva e sistematizados em planilhas comparativas. A análise estatística permitiu observar a variação entre os ciclos, revelando tendências de expansão ou retração do programa. Esses achados numéricos não foram tratados de forma isolada, mas triangulados com os dados qualitativos. Assim, por exemplo, o registro de que apenas 14% da população estadual participou foi interpretado em diálogo com os trechos institucionais que enfatizavam a necessidade de estratégias híbridas, revelando que o crescimento quantitativo ainda não representa, por si só, uma consolidação da cultura participativa digital.

O percurso metodológico, portanto, seguiu uma lógica encadeada que envolveu a seleção criteriosa dos documentos oficiais, a leitura preliminar e organização do corpus, a codificação dos trechos relevantes com auxílio de software especializado, a construção e consolidação de categorias temáticas, a tabulação de dados quantitativos extraídos dos relatórios e, por fim, a triangulação entre informações numéricas e textuais. Esse caminho analítico, ao articular diferentes técnicas de investigação, permitiu construir um arcabouço robusto e coerente sobre o funcionamento do OPA, assegurando tanto a validade dos resultados quanto sua relevância para os debates sobre democracia participativa e inovação digital.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O estudo de caso: Orçamento Participativo Digital no Piauí (OPA)

A experiência do Orçamento Participativo Digital do Piauí (OPA), implementado em 2023, teve como propósito integrar a população ao processo de definição de prioridades orçamentárias do Estado, constituindo-se como política pública inovadora no cenário regional. Sua escolha como objeto de estudo justifica-se pela singularidade de representar a primeira experiência digital de orçamento participativo no Piauí, o que lhe atribui caráter exploratório e pioneiro. Além disso, sua expansão territorial, que passou de dois municípios participantes no primeiro ciclo (2023–2024) para cinco no segundo (2024–2025), revela a capacidade do programa de descentralizar progressivamente a participação para além da capital, ampliando a abrangência social e geográfica do processo.

Essa ampliação não apenas possibilita analisar a consolidação institucional do OPA, mas também fornece um campo relevante de investigação sobre a relação entre inovação

tecnológica e inclusão social em um estado marcado por desigualdades regionais. Neste capítulo discutimos os resultados da pesquisa à luz dos objetivos específicos estabelecidos, articulando os dados quantitativos e qualitativos com o referencial teórico da democracia participativa e inovação digital.

A análise foi organizada em quatro eixos: expansão territorial e institucional, meios de participação, resultados da votação e perfil temático das propostas. Em cada eixo buscou-se integrar a apresentação dos dados empíricos com a reflexão crítica fundamentada em autores de referência, evidenciando as potencialidades e os limites do OPA no fortalecimento da democracia no Piauí. Assim, a interpretação dos dados permite compreender em que medida o OPA se configura como instrumento de fortalecimento democrático e quais ajustes se fazem necessários para consolidar sua efetividade enquanto prática participativa estadual.

4.2 Análise da expansão territorial e institucional do OPA

A expansão territorial do OPA entre os ciclos de 2023–2024 e 2024–2025 apresentou crescimento expressivo, como mostra a Tabela 1. O crescimento de 125% no número de entidades cadastradas evidencia a expansão territorial do programa, passando de dois municípios (Teresina e Parnaíba) para cinco, com a inclusão de Picos, Piripiri e Floriano. Em termos quantitativos, o número de entidades cadastradas aumentou de 223 para 501. Esse movimento indica esforço governamental de descentralização e democratização do acesso, permitindo maior abrangência da política pública.

Tabela 1 – Expansão territorial e institucional do OPA (2023–2025)

Evolução de entidades inscritas por cidade- OPA (2023-2025)				
Cidade	2023-2024	2024-2025	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
Teresina	189	272	+83	+43.9%
Parnaíba	34	50	+16	+47.1%
Picos	0	63	+63	Novo município
Piripiri	0	77	+77	Novo município
Floriano	0	39	+39	Novo município
TOTAL	223	501	+278	+125%

Fonte: Dados da pesquisa

Dessa forma, a expansão do OPA não pode ser analisada de forma isolada, pois sua efetividade depende também da forma como os participantes se engajam no processo. Por isso, a avaliação dos canais de comunicação e dos votos válidos, a seguir discutidos no próximo

tópico desta seção de resultados, torna-se fundamental para se compreender a qualidade da participação e a legitimidade das escolhas coletivas.

4.3 Avaliação dos meios de participação utilizados pela população: Contradição da inclusão digital x baixa participação efetiva

Os meios de participação evidenciaram a transição de um modelo predominantemente digital para uma configuração híbrida. O WhatsApp foi o meio mais utilizado nos dois primeiros ciclos do OPA, consolidando-se como a principal porta de entrada digital da população. Na edição 2023-2024, foi o meio para o registro de 33.115 votos (73%) e, na edição de 2024-2025, registrou 84.436, correspondendo a 51,1%. Esses dados sinalizam um crescimento numérico absoluto na quantidade de uso da ferramenta digital para acesso ao programa, todavia indica um significativo decréscimo numérico relativo (-21,9%), sobretudo ao se considerar o aumento da quantidade de cidades e cidadãos-alvo vinculados ao programa em seu segundo ano.

Os dados mostram que, embora o WhatsApp seja central para a mobilização digital, sobretudo ao considerar sua ampla popularização no Brasil, o programa passou por uma reconfiguração de estratégia no segundo ano, com maior investimento em meios presenciais de votação. Isso sugere que a aposta exclusiva na inclusão digital poderia ser excludente, exigindo complementação por canais híbridos que deem suporte àqueles com dificuldades de acesso ou letramento digital. Isso fica evidente no crescimento de acessos a partir de Vans Itinerantes do primeiro para o segundo ano, em que, respectivamente, foi identificado um salto de 9.132 votos (20%), para 77.377 participações (47,08%): um crescimento relativo de 27%, favorecido pela disponibilidade híbrida do serviço, mas sobretudo pela mobilidade adquirida pela multiplicação da quantidade de veículos, que cresceu de 8 para 20 entre os dois períodos avaliados.

Esse deslocamento revela que o governo estadual reconheceu as barreiras de acesso digital e buscou superá-las por meio de estratégias híbridas, ampliando a capilaridade territorial e garantindo suporte presencial às comunidades. O Acesso ao Aplicativo Colab e consultas web tiveram baixíssima adesão, havendo ao todo 7% no primeiro período – 674 (2%) de votos pelo aplicativo e 2.390 votos pelo Colab Consultas (5%) – e 1,1% no segundo período – 350 participações pelo aplicativo (0,2%) e 1.537 pelo Colab Consultas (0,9%).

A comparação entre os canais de comunicação nos dois primeiros ciclos do OPA, conforme apresentado na tabela 2, evidencia uma transição de modelo: se no início a estratégia foi marcada pelo predomínio do WhatsApp como canal digital hegemônico, no segundo ano

observa-se a consolidação de uma arquitetura híbrida, com protagonismo crescente dos meios presenciais. Essa reconfiguração sugere um aprendizado institucional, em que a inclusão digital, embora central, não é suficiente para garantir amplitude democrática, sendo necessário complementar com mecanismos presenciais de alcance territorial. Também expõe limites estruturais, uma vez que nem toda a população possui acesso adequado à internet ou literacia digital suficiente para engajar-se em processos exclusivamente digitais. O baixo uso do aplicativo Colab e das consultas web reforça esse diagnóstico, indicando que a participação cidadã, em contextos regionais, tende a ser viabilizada mais por tecnologias cotidianas e acessíveis (WhatsApp) e por estruturas de apoio presencial (vans e pontos fixos) do que por plataformas digitais especializadas.

Tabela 2 – Meios de participação e resultados da votação (2023–2025)

Canais de participação e votos válidos (2023-2025)			
Canal de Votação	2023–2024 (n / %)	2024–2025 (n / %)	Variação Absoluta
WhatsApp	33.115 (73%)	84.436 (51,1%)	+51.321
Vans Itinerantes	9.132 (20%)	77.377 (47,1%)	+68.245
Aplicativo Colab	674 (2%)	350 (0,2%)	-324
Portal Web (Colab)	2.390 (5%)	1.537 (0,9%)	-853
Total de Votos Válidos	45.311	159.628	+252%

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados da votação revelam um crescimento expressivo: de 45.311 votos válidos no primeiro ciclo para 159.628 no segundo, correspondendo a um aumento de 252%. Embora o OPA tenha alcançado crescimento expressivo no número de entidades cadastradas, a participação direta de apenas 14% da população evidencia a distância entre potencial de alcance e efetividade democrática. Essa contradição sugere que a mera disponibilização de canais digitais não garante, por si só, engajamento social. Esse dado corrobora Santos, Batel e Gonçalves (2018), ao alertarem para o risco de confundir crescimento numérico com qualidade participativa.

A triangulação entre números e narrativas oficiais mostrou que a intensificação da propaganda institucional e a expansão logística explicam grande parte do aumento, apontando para uma participação induzida pela gestão pública do Estado, mais do que para a consolidação de uma cultura participativa autônoma. A análise integrada de dados e narrativas oficiais sugere que a intensificação da propaganda institucional e a ampliação logística

explicam grande parte do aumento, apontando para uma participação mais induzida pela gestão pública do Estado do que para a consolidação de uma cultura participativa autônoma, a seguir discutida nas potencialidades e limites do modelo, com foco nas áreas temáticas priorizadas.

4.4 Discussão sobre as potencialidades e os limites do modelo, com foco nas áreas temáticas priorizadas.

Os tipos de propostas por área temática, conforme apresentados na tabela 3, mostraram mudanças significativas no perfil das demandas. A Mobilidade Urbana permaneceu como a área de maior destaque, respondendo por mais de 50% das propostas em ambos os ciclos, evidenciando a centralidade de problemas relacionados à infraestrutura e transporte. Esporte e Lazer consolidaram-se como segunda prioridade, com crescimento de 116.8%, enquanto Cultura apresentou o maior crescimento percentual (151%), revelando um fortalecimento da identidade cultural e da economia criativa. A emergência da área de Produtividade e Agricultura, com 145 propostas já no segundo ciclo, indica uma ampliação temática relevante, direcionada ao setor produtivo rural. Em contrapartida, Educação e Assistência Social sofreram retração, o que levanta preocupações sobre o equilíbrio entre inovação e a preservação de direitos sociais fundamentais.

Tabela 3 – Tipos de propostas por áreas temáticas (2023-2025)

Tabela De Propostas por Área (2023-2025)				
Área	2023-2024	2024-2025	Variação Absoluta	Variação Relativa (%)
Mobilidade Urbana	333	655	+322	+96.7%
Esporte e Lazer	131	284	+153	+116.8%
Cultura	37	93	+56	+151.4%
Segurança e Justiça	36	78	+42	+116.7%
Assistência Social	26	0	-26	-100.0%
Educação	8	0	-8	-100.0%
Produtividade e Agricultura	0	145	+145	-*

Fonte: Dados da pesquisa

De maneira geral, os resultados evidenciam que o OPA se encontra em processo de consolidação como modelo híbrido de participação, combinando inovação digital e estratégias presenciais. Entretanto, permanecem tensões estruturais relacionadas à inclusão digital, à indução governamental e ao equilíbrio temático das propostas. A análise reforça que os avanços quantitativos não podem ser confundidos com maior engajamento democrático, sendo necessário investir em letramento digital, estímulos à participação autônoma e mecanismos de equidade temática. Nesse sentido, o programa piauiense confirma-se como experiência inovadora, mas ainda em construção, exigindo ajustes para que se configure como prática efetiva de fortalecimento da democracia participativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dois primeiros ciclos do OPA evidencia avanços importantes, mas também revela tensões estruturais que precisam ser consideradas. O discurso oficial do programa está assentado em valores de inclusão digital, transparência e cidadania, mas os dados sugerem que a inclusão digital, por si só, não foi suficiente para garantir amplitude participativa. Teoricamente, a experiência do OPA no Piauí acrescenta novas perspectivas à literatura sobre democracia participativa e inovação digital. Ao evidenciar a necessidade de estratégias híbridas para garantir efetividade, o programa desafia abordagens que tratam a tecnologia como solução autossuficiente para ampliar a participação. Além disso, mostra que a mobilização cidadã, em contextos subnacionais, depende fortemente da indução governamental, revelando uma dinâmica distinta das experiências federais. Essa diferença revela como iniciativas estaduais dependem fortemente da indução governamental e da capacidade de articulação com redes sociais locais, ao contrário do alcance ampliado por políticas federais.

O objetivo geral deste artigo consistiu em analisar como o OPA estabelece a relação entre governo e sociedade civil, ampliando o acesso às decisões públicas e incentivando a participação cidadã por meio da tecnologia. À luz dos resultados apresentados, pode-se afirmar que tal objetivo foi atingido, na medida em que a pesquisa evidenciou tanto os mecanismos institucionais de aproximação quanto os limites estruturais que condicionam a efetividade do processo participativo digital.

O objetivo central deste estudo foi atingido ao analisar como o OPA promove a aproximação entre governo e sociedade por meio de ferramentas digitais, ampliando o acesso aos processos decisórios. Da mesma forma, os objetivos específicos foram alcançados ao evidenciar a expansão territorial e institucional do programa, identificar os diferentes canais de

participação utilizados e refletir sobre as áreas temáticas priorizadas pela população. Contudo, a análise também revelou limites significativos: a inclusão digital mostrou-se restrita, a participação manteve-se fortemente dependente da indução governamental e a consolidação de uma cultura participativa digital ainda se encontra em construção. Nesse sentido, os resultados confirmam o caráter inovador do OPA, mas ressaltam a necessidade de ajustes contínuos para que a experiência transcenda o crescimento quantitativo e se converta em engajamento democrático efetivo.

Entre os principais desafios identificados, destacam-se: (i) a superação das desigualdades de acesso à internet e de letramento digital; (ii) o fortalecimento de práticas deliberativas que ampliem a qualidade da participação para além do voto; (iii) a redução da dependência exclusiva da mobilização estatal, estimulando maior autonomia da sociedade civil; e (iv) o equilíbrio temático das propostas, de modo a assegurar que áreas sociais estratégicas não sejam marginalizadas no processo decisório.

No plano social, o OPA contribui para ampliar a visibilidade das demandas locais, fortalecer a cultura de corresponsabilidade e promover maior transparência na definição das prioridades orçamentárias. No âmbito econômico, possibilita maior racionalização da alocação de recursos públicos, alinhando investimentos às necessidades expressas pela população e potencializando impactos territoriais. Sob a perspectiva prática e administrativa, o programa consolida um modelo híbrido de gestão participativa, integrando ferramentas digitais, logística territorial e mecanismos de controle, o que pode servir de referência para outras unidades federativas.

O estudo se restringiu à análise documental, não incorporando a perspectiva direta dos cidadãos envolvidos. Para os próximos ciclos, o desafio consiste em equilibrar inovação tecnológica e inclusão social, de forma a consolidar, não apenas um modelo híbrido de democracia, mas uma verdadeira cultura participativa digital, na qual Estado e sociedade compartilhem responsabilidades na definição das prioridades coletivas. Portanto, pesquisas futuras devem incluir a percepção direta dos cidadãos, permitindo avaliar se os números de participação correspondem a experiências de engajamento substantivo ou apenas a respostas induzidas por estratégias estatais.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A. (2016). Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 794–820. <https://doi.org/10.1590/1679-395131558>.

ABREU, J. C. A; PINHO, J. A. G. (2014). Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 821–846. <https://doi.org/10.1590/0034-76121707>.

AUGUSTO, H. B. (2017). Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira. *Revista Controle*, 15(1), 340–366. <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i1.374>

BALESTERO, G. S. (2011). Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, 8(1), 45–76. <https://doi.org/10.5102/prismas.v8i1.1196>

BARDIN, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Almedina Brasil.

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. (2021, 30 de março). Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. (2023). *Brasil Participativo: Participação social no PPA 2024-2027*. <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>

FEDOZZI, L., RAMOS, M. P; GONÇALVES, F. (2020). Orçamentos participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73), 1–20. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287305>

FOUCAULT, M. (1979). *Microfísica do poder*. Edições Graal.

FURTADO, R. N; CAMILO, J. A. O. (2010). O conceito de biopoder em Michel Foucault. *Revista Mal-estar e Subjetividade*, 10(4), 739–751. <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/4646>

GURGEL, C. (2022). Democracia e participação na Constituição de 1988: Conquistas da cidadania brasileira nas políticas públicas. *Revista de Direito da Administração Pública*, 1(3), 226 -251. <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/39/38>

LIMA, A. J. (2010). O orçamento participativo numa cidade do nordeste do Brasil: dilemas e possibilidades. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 19. <https://doi.org/10.1344/sn2010.14.1697>

MASCARENHAS, A. O; GONÇALVES-DIAS, S. L. F; BAPTISTA, R. (2015). Elementos para discussão da escravidão contemporânea como prática de gestão. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 55(2), 175–187. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020150207>

MÉNDEZ ROMERO, R. A. (2016). Qualitative data analysis with ATLAS.ti. *Qualitative Research in Education*, 5(2), 226–228. <https://doi.org/10.17583/qre.2016.2120>

MIGUEL, L. F. (2017). Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, 100, 83–118. <https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>

PIAUÍ. Secretaria de Planejamento. (2024). Orçamento Participativo: relatório. <https://www.seplan.pi.gov.br/projetos/opa/>

REYMÃO, A. E. N; COIMBRA, F. A. H; MERLIN, L. V. C. T. (2019). Políticas públicas, orçamento participativo e representação democrática na era digital. *Direito e Desenvolvimento*, 10(1), 33–50. <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v10i1.1014>

SANTOS, M; BATEL, S; GONÇALVES, M. E. (2018). Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. *Psicologia & Sociedade*, 30, e165726. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30i165726>

SANTOS, S. L. J; NUNES, A. P; SOUZA, C. B; OLIVEIRA, M. R. DE. (2017). O Orçamento Participativo na Gestão Pública. *ID on line. Revista de Psicologia*, 11(36), 1–24. <https://doi.org/10.14295/online.v11i36.772>

SOMER, D. G; KLOSSOWSKI, D. G; LUIZ, D. E. C. (2017). Orçamento participativo: experiências e concepções. *Diálogo*, 36, 67–79. <https://doi.org/10.18316/dialogo.v0i36.3733>

SOUZA, F. J. B; SILVA, S. A. M. E. (2017). Orçamento participativo: mais qualidade da democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(80), 195–215. <https://doi.org/10.1590/1984-92300811>

STRECK, D. R. (2018). Participação popular, poder e formação da cidadania: um estudo político-pedagógico do orçamento participativo. *Revista FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, 27(51), 251–263. <https://doi.org/10.21879/faeeba2358-0194.v27.n51>

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

C. M. S. OLIVINDO, L. T. P. LOPES, A. R. SANTOS. O Programa de Orçamento Participativo Digital do Piauí (Opa): Análise dos Relatórios Institucionais (2023-2025) e Desafios da Inclusão Democrática. **Rev. FSA**, Teresina, v. 23, n. 4, art. 3, p. 59-78, abr. 2026.

Contribuição dos Autores	C. M. S. Olivindo	L. T. P. Lopes	A. R. Santos
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X