

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL, DEBATES DIGITAIS?”:

**UMA ANÁLISE DAS NOVAS FORMAS DE DEBATE DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE SURGIDAS A PARTIR DA CRIAÇÃO
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL**

Bruno Alves Valverde

Belo Horizonte

2011

Bruno Alves Valverde

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL, DEBATES DIGITAIS?:

**UMA ANÁLISE DAS NOVAS FORMAS DE DEBATE DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO
OP DIGITAL**

Monografia apresentada ao Programa de Especialização em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública.

Orientadora: Flávia de Paula D. Brasil

Belo Horizonte

2011

Bruno Alves Valverde

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL, DEBATES DIGITAIS?:

UMA ANÁLISE DAS NOVAS FORMAS DE DEBATE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO OP DIGITAL

Monografia apresentada ao Programa de Especialização em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Administração Pública, ênfase em Gestão Pública.

Flávia de Paula Duque Brasil (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Vera Lúcia Costa Westin (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de Março de 2011

A Cristo,
meu bondoso amigo,

AGRADECIMENTOS

Aos amigos-irmãos Andréia Tonini, Clarence Aguiar e Ellen Estevam por lutarem minhas batalhas, em especial à Ellen minha estagiária voluntária;

À Dra. Ana Paula de Miranda Maia e ao Prof. Afonso Henriques Borges Ferreira, respectivamente diretora e Presidente da Fundação João Pinheiro pelo apoio e confiança;

À turma do VII PROAP por tornar aquelas noites divertidíssimas.

À professora Flávia Duque Brasil pela acolhida e por me ajudar a transformar idéias soltas em uma pesquisa;

À professora Vera Westin pela atenção e dicas metodológicas

Aos meus pais, pelo incentivo e financiamento dos meus sonhos,

A Juliana, minha virtuosa esposa, por sua inquieta paciência que sempre me afasta do comodismo.

“Implantamos o orçamento participativo, que garante a participação da sociedade em decisões prioritárias. A gente sempre deixou muito claro que era imprescindível atender as necessidades básicas das pessoas, mas também possibilitar o desenvolvimento de suas potencialidades humanas e a construção da cidadania, fazendo com que elas pudessem expandir suas possibilidades mentais e intelectuais.”

Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte

RESUMO

Esta monografia realizou o estudo do desenho institucional e das arenas digitais surgidas em torno do Orçamento Participativo Digital da cidade de Belo Horizonte, com foco na edição de 2008. O objetivo era analisar em que medida os procedimentos de operacionalização, os meios de participação e a proposta de relação entre atores e espaços desta instituição participativa constituem-se como elementos importantes para o sucesso da experiência; como também a forma com que é construído e modificado o desenho institucional e sua relação com os objetivos do Orçamento Participativo Digital. A pesquisa foi desenvolvida como um estudo de caso único com pesquisa bibliográfica e documental, consultou-se diversos documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponíveis em sites, revistas e livros, bem como diversos blogs e redes sociais digitais que abordam o Orçamento Participativo Digital (OPD) como tema. O desenho institucional e o espaço *Opinião do Cidadão* foram analisados de forma mais detalhada; o desenho institucional foi descrito a partir das fontes citadas e criticado quanto ao caráter participativo, já com relação ao Opinião do Cidadão, espaço criado no site do Orçamento Participativo Digital no ano de 2008 e que possibilita aos cidadãos tecerem comentários sobre as obras candidatas em fóruns específicos, foram lidos todos os comentários, nos quais se buscou identificar temas recorrentes a fim de construir um panorama sobre o uso deste espaço pela sociedade. A pesquisa concluiu que o Opinião do Cidadão foi utilizado pela sociedade como uma arena digital e que seu potencial é similar ao das assembléias das modalidades tradicionais do Orçamento Participativo, contudo o desenho institucional do OPD não prevê a utilização desse potencial e, desta forma, limita as possibilidades de participação da sociedade e conseqüentemente o caráter participativo desta modalidade.

Palavras-chave: Arenas Digitais. Belo Horizonte. Deliberação. Democracia. Democracia Eletrônica. Desenho Institucional. Orçamento Participativo. Participação. Representação.

ABSTRACT

This monograph accomplished the study of institutional design and digital arenas appeared around the Participatory Budget Digital city of Belo Horizonte, focusing on the 2008 edition. The objective was to analyse the extent to which operational procedures, the means of participation and the proposal relationship between actors and spaces of this participatory institution, constitute as an important elements for a successful experience , also the way it is constructed and modified the institutional design and its relation to the Participatory Budget Digital objectives . A single case study research with bibliographic and documentary were consulted various documents produced by the Belo Horizonte city hall, available on websites, magazines and books, as well as various blogs and social networks that address the Participatory Budget Digital (PBD) as theme. The institutional design and space Citizen's Opinion were analyzed in more detailed, the institutional design has been described from the cited sources and criticized as the participatory nature, about with the Citizen's opinion, created space on the website of Participatory Budget Digital year 2008, which enables citizens to make comments on the entries received in specific forums, all of them were read, in which it sought to identify recurrent themes in order to build an overview of the use of this space by the society. The research concluded that the Citizen's Opinion was used by society as a digital arena and that its potential is similar to the assemblages of traditional modes of participatory budget, however, the institutional design of the PBD doesn't foresee the use of this potential and thus limits the possibilities of society participation and consequently the participatory nature of this mode.

Keywords: Belo Horizonte. Deliberation. Democracy. Electronic Democracy. Institutional Design. Digital Arenas. Digital Participatory Budget. Participatory Budget. Participation. Representation.

LISTA DE TABELAS

TABELA	1	TOTAL	DE	COMENTÁRIOS	POR	35
FÓRUM.....						

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 TOTAL DE COMENTÁRIOS POR 38
CATEGORIA.....

LISTA DE SIGLAS

- COMFORÇA - Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
- IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana
- OP - Orçamento Participativo
- OPD - Orçamento Participativo Digital
- OPH - Orçamento Participativo Habitação
- PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PMD - Plano Diretor Municipal
- PSB - Partido Socialista Brasileiro
- PT - Partido dos Trabalhadores
- UAMPA – (União das Associações de Moradores de Porto Alegre)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	01
2 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS.....	05
2.1 Participação, Deliberação e Representação.....	05
2.2 Democracia e Inovação Democrática no Brasil.....	12
2.3 Instituições Participativas e Desenhos Institucionais no Brasil Contemporâneo.....	16
3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESENHO INSTITUCIONAL E EXPERIÊNCIAS PRECURSORAS.....	22
3.1 Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	22
3.2 Orçamento Participativo de Belo Horizonte.....	24
4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL.....	27
4.1 Desenho Institucional.....	27
4.2 Arenas Digitais.....	30
4.2.1 Orkut e Blogs.....	31
4.2.2 Opinião do Cidadão.....	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na democratização das relações entre Estado e Sociedade, esta Carta criou a infra-estrutura inicial para a emergência de instituições participativas no Brasil, que se tornou no final do século XX em um dos países com o maior número de experiências participativas (AVRITZER, 2008; BRASIL, 2009). Tais experiências têm sido desenvolvidas em contextos diferenciados e com objetivos e resultados também bastante variados.

Entre as principais experiências existentes no Brasil, destacam-se os conselhos de políticas, os Planos Diretores Municipais e o Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo (OP), objeto deste estudo, tem suas origens anteriores a 1988, mas foi fomentado pela Constituição, que institucionalizou a participação e ampliou a capacidade de investimento dos municípios (BRASIL, 2009; SOUZA, 2001). Iniciado no final dos anos 80' e expandido para diversas cidades do Brasil e do mundo nos anos subseqüentes, o Orçamento Participativo tem apresentado diferentes níveis de sucesso. A literatura sobre o tema aponta fatores como o desenho institucional, a organização da sociedade civil, a vontade política dos governantes e a capacidade administrativa e financeira dos governos como pontos centrais na análise do êxito dessas experiências (AVRITZER, 2008; FUNG; WRIGTH, 2003). Neste estudo, embora se reconheça a importância dos fatores contextuais para o sucesso das práticas participativas, o foco será no desenho institucional, considerando-o como um elemento que pode favorecer ou desfavorecer a participação e a deliberação; tomar-se-á o Orçamento Participativo como uma ferramenta participativa, dentro da perspectiva de complementaridade entre representação, deliberação e participação para o aprofundamento democrático.

Tendo em vista que a proliferação das tecnologias de informação e comunicação representa, segundo Ségòlene Royal (2009), uma ampliação nas possibilidades da participação popular; torna-se fundamental o estudo da relação dessas tecnologias com as instituições participativas, sobretudo no Brasil, onde o Orçamento Participativo passou a ser realizado também pela internet sendo

considerado como uma iniciativa da chamada democracia eletrônica (LEVY, 1999). O Orçamento Participativo Digital (OPD), como foi denominado, tem sua experiência precursora na cidade de Belo Horizonte no ano de 2006. Nessa modalidade não há a previsão de um instrumento que substitua as assembléias existentes na modalidade presencial. Tais assembléias são tidas como espaços essenciais na democratização das relações entre Estado e sociedade e atuam também como formuladoras de políticas públicas e na definição das regras do Orçamento Participativo (Avritzer, 2005; Santos, 2005; PIMENTEL, 2007). Contudo, a partir da implantação da modalidade digital em 2006, é possível perceber o surgimento de espaços de debate sobre esta prática na internet, valendo-se das redes sociais digitais e dos blogs, a estes espaços convencionou-se chamar de arenas digitais.

Considerando-se o potencial participativo e importância das assembléias nas modalidades presenciais do Orçamento Participativo, o presente estudo propõe a abordagem do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, em sua edição do ano de 2008, tendo em vista as relações entre seu desenho institucional e as arenas digitais que o abordam como tema de debates, a fim de se avaliar a abertura dada no desenho institucional à participação da sociedade, bem como as possibilidades de melhoria do Orçamento Participativo Digital por meio da ampliação dessa interação com as arenas digitais.

Acredita-se que o objeto do presente estudo se justifica por tratar de três fenômenos contemporâneos: as instituições participativas, as tecnologias de informação e comunicação e as redes sociais digitais e blogs, que apesar de serem em separado objeto de diversas pesquisas, ainda são raros os estudos que os relacionam, sob o conceito de democracia eletrônica, sobretudo no que tange ao Orçamento Participativo Digital. A pesquisa bibliográfica encontrou dois trabalhos dentro desta perspectiva, sendo uma dissertação de mestrado e um artigo baseado também em uma dissertação de mestrado, ambos de acadêmicos da Universidade Federal da Bahia. Abreu (2009) refere-se apenas à arena digital presente no site do OPD, a Opinião do Cidadão, e mesmo assim *en passant*, além de não diferenciar em sua análise as edições 2006 e 2008 do Orçamento

Participativo Digital, que têm arranjos institucionais diferenciados, inclusive a Opinião do Cidadão não estava presente na edição 2006 (BELO HORIZONTE, 2010). Em uma de suas conclusões o autor afirma que:

O teor dos debates que ocorreram através do site do OPD foi bastante aquém das disputas argumentativas e da negociação política em um sentido mais amplo. Antes se configurou como uma defesa das obras de cada regional individualmente, sem um diálogo ou um debate. A partir da análise das mensagens postadas constatou-se que cada cidadão defendia o seu bairro e a sua obra. (ABREU, 2009, p. 117)

Sampaio, Maia e Marques (2010) trabalham as diferenças entre as duas edições do OPD e focam seu estudo na análise do discurso entre os participantes do Opinião do Cidadão. A conclusão destes autores é, em oposição a Abreu, que no espaço Opinião do Cidadão ocorre a argumentação racional e o diálogo, apesar de a prefeitura municipal não incentivar estes aspectos. Diante de conclusões tão antagônicas com relação a uma mesma ferramenta, acredita-se ser necessário o desenvolvimento de novos estudos sobre este tema, tal é o caso desse trabalho.

A metodologia de trabalho utilizada é de estudo de caso único com pesquisa bibliográfica e documental. Foram consultados diversos documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), disponíveis em sites, revistas e livros, bem como diversos blogs e redes sociais digitais que abordam o Orçamento Participativo Digital como tema. O desenho institucional e o espaço *Opinião do Cidadão* foram analisados de forma mais detalhada; o desenho institucional foi descrito a partir das fontes citadas e criticado quanto ao caráter participativo. Já com relação ao Opinião do Cidadão, espaço criado no site do OPD no ano de 2008 e que possibilita aos cidadãos tecerem comentários sobre as obras candidatas em fóruns específicos, foram lidos todos os 1231 comentários¹, nos quais se buscou identificar temas recorrentes a fim de construir uma

¹ De acordo com a contagem feita nesse trabalho, durante o período de votação foram feitos 1231 comentários, contudo de acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010) foram 1209 comentários, segundo Abreu (2009) foram 1950. No presente trabalho todos os comentários foram lidos e categorizados.

perspectiva sobre o uso deste espaço pela sociedade, bem como identificar aspectos a serem potencializados por desenho institucional.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos, além deste introdutório. O capítulo 2 tem como tema a democracia, considerando as contribuições que os conceitos de participação, deliberação e representação podem oferecer para o seu fortalecimento; trata também das inovações democráticas no Brasil contemporâneo, com destaque para as instituições participativas e, em especial, para o Orçamento Participativo. No capítulo 3, é feito um breve histórico das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte com o Orçamento Participativo, detalhando as modificações institucionais promovidas no OP de Belo Horizonte. O Orçamento Participativo Digital da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte é o tema do capítulo 4, tendo foco no estudo de seu desenho institucional e nas arenas digitais que se relacionam com essa prática. No último capítulo são feitas as considerações conclusivas e algumas sugestões para pesquisas posteriores.

2 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Este capítulo aborda a democracia e as instituições participativas associadas à perspectiva de participação ampliada, presentes nas acepções de democracia participativa e deliberativa. A primeira seção aponta aspectos principais da teoria democrática que enfatizam a participação, a deliberação e a representação como mecanismos de inclusão política. Na segunda seção, dar-se-á foco à inovação democrática no Brasil após a constituição de 1988. Na última parte, se tomará como objeto as instituições participativas e seus desenhos no Brasil contemporâneo.

2.1 PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

O discurso dos Iluministas no século XVIII retomou na modernidade o tema da democracia; no século seguinte, a democracia se tornou uma aspiração revolucionária em diversos movimentos que ocorreram no mundo ocidental, sobretudo na Europa. Ao longo do século XX, como indica Warren (2001), especialmente a partir da segunda metade do século, a democracia veio a se consolidar como sistema de governo na maioria dos países. Contudo, a forma hegemônica de democracia no século XX rompe em muitos aspectos com o conceito clássico de democracia, sobretudo no que tange a soberania popular.

Autores como Weber e Schumpeter (1961) definiram essa forma de democracia como um método político para se chegar a decisões político-legislativas e administrativas, cabendo ao povo produzir seus representantes através do sistema eleitoral (apud Silva; Amorim, 2008). As assembleias eleitas seriam um microcosmo da sociedade e a representariam plenamente (AVRITZER; SANTOS, 2005). Aqui, não há, portanto, um governo do povo, mas sim um governo aprovado pelo povo. Esse modelo de democracia, denominado elitista, fundado estritamente na representação como mecanismo de inclusão política, restringe a soberania popular ao processo eleitoral, afirmando a racionalidade política como decorrente da presença das elites políticas ao nível de governo.

A opção pela representação ante a participação direta seria a solução para um problema de escala nas grandes democracias, que por possuírem um grande número de cidadãos, dispersos em seu território, não conseguem viabilizar a participação de todos nas assembléias. Tal é o posicionamento de Weber e Schumpeter (1961) (apud Silva; Amorim, 2008), que compartilham a premissa da inviabilidade da participação ampliada nas democracias modernas. Para Weber a participação levaria a uma administração ineficaz e ineficiente, à instabilidade política e, em última instância, a um aumento radical na possibilidade do governo opressivo de minorias. Para estes autores a participação é ineficiente por ser incapaz de produzir melhores resultados do que a representação, além de oferecer riscos a governabilidade. Weber acrescenta, com ceticismo, que ainda que a democracia direta fosse possível, sua implementação exigiria algumas condições necessárias que não se fazem mais presentes no mundo contemporâneo.

Por outro lado, Carole Pateman, nos anos 70', reinsere ao debate sobre a democracia a perspectiva da participação, retomando o ideal da democracia de autores liberais-clássicos como Stuart Mill e Rousseau. De acordo com Pateman as formas representativa e participativa de democracia não são opostas, mas complementares; a autora argumenta em favor desta complementaridade:

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou 'treinamento social', precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação (PATEMAN, 1992: 60).

Segundo Pateman a participação é uma possibilidade de intervir e/ou influenciar nos processos decisórios e é essencial à democracia e estendido pelos diversos domínios da vida social. Avritzer e Santos (2005) concordam com esta posição de ampliação da participação democrática, considerando que a democracia não pode prescindir de um processo racional de deliberação, com exercício coletivo do poder entre iguais; consideram ainda que o modelo elitista de democracia teria gerado duas grandes patologias: a da representação e a da

participação, pois a sociedade não se sente representada pelos políticos profissionais e nem motivada a participar das decisões políticas.

Percebe-se acima a aproximação entre os conceitos de deliberação e participação e das perspectivas de democracia participativa e deliberativa, posto que ambas têm em vista alcançar os ideais e ampliar horizontes democráticos para além dos procedimentos de representação eleitoral. Ambas conferem um papel aos cidadãos que transcende a escolha de governantes e incorporam outras possibilidades de participação nos processos decisórios. O termo deliberação é usado, entre os estudiosos da teoria democrática, com dois significados. Alguns autores como Habermas (1995), que é referência central nos estudos sobre deliberação, têm utilizado o termo como significando um processo no qual um ou mais agentes avaliam e debatem as razões envolvidas em uma determinada questão; outros autores utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre. Portanto deliberação tem sido considerada ora como processo decisório, ora como argumentativo.

Segundo Avritzer (2000) a decisão foi considerada como o elemento central do processo deliberativo por quase 200 anos, desde Rousseau. Contudo, tal concepção tem dado lugar ao segundo significado etimológico do conceito de deliberação: a idéia de um processo de discussão e avaliação no qual os diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados.

A deliberação decisionística está associada a uma concepção representativa e elitista de democracia, *que faz a tentativa mais radical de excluir os elementos argumentativos do conceito de deliberação* (AVRITZER, 2000, p.22). Por outro lado, a concepção argumentativa de deliberação está ligada a democracia deliberativa, que extrapola a forma de governo e compreende a democracia como uma forma de convivência política entre os cidadãos, no qual todos participam igualmente da distribuição do poder, dos bens econômicos e culturais. Contudo, pode-se considerar que a noção de democracia participativa e a discussão conduzida por Pateman apontam para o aspecto decisionístico, ainda que não explicitamente; todavia, a autora não chega a excluir a dimensão

discursiva da deliberação, uma vez que enfatiza a aprendizagem coletiva como um produto da participação.

A associação dos conceitos de deliberação e participação à democracia deliberativa é atribuída por Avritzer (2000) a Habermas. Ao analisar a formação da esfera pública, Habermas a considera como um espaço no qual os indivíduos interagem entre si e com o estado sobre questões políticas. Essa interação seria movida por uma dinâmica:

[...] que não é movida nem por interesses particularistas nem pela tentativa de concentrar poder com o objetivo de dominar outros indivíduos. Pelo contrário, a idéia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública.

[...] Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria [...]. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000: 16).

Nesse sentido, a legitimação política não está ligada apenas à expressão da vontade da maioria, mas também a uma deliberação coletiva envolvendo todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. Contudo, para Habermas não é possível que os atores destes arranjos deliberativos tenham a possibilidade de intervirem diretamente nos processos decisórios, tais atores possuem apenas influência pública sobre o estado e o poder político. Apesar de não ter previsto em sua construção teórica a institucionalização desses elementos dentro do sistema político, Habermas abriu o caminho para a teorização de uma democracia deliberativa, que incorpora a deliberação e a participação no sistema político.

Neste trabalho, se adotará a perspectiva de complementaridade entre representação, participação e deliberação tendo em vista as possibilidades de fortalecimento da democracia (FARIA, 2008) (BRASIL, 2009). Essa perspectiva é especialmente relevante no caso brasileiro e dá o tom as críticas feitas à

democracia representativa na chamada terceira onda de democratização², a qual é caracterizada por Avritzer e Santos (2005) como um momento no qual os movimentos sociais lutam pela ampliação dos espaços políticos e reivindicam a democratização do estado e de suas relações com a sociedade, marcadamente por meio da criação de instituições participativas. Esta onda atingiu a América Latina nos anos 70', região que apesar de ter tido a implantação de regimes democrático-representativos nos séculos XIX e XX, sucumbiu ao autoritarismo, maciçamente a partir dos anos 60'

Dentro desta abordagem, considera-se relevante o estudo sobre o papel das tecnologias de informação e comunicação, uma vez que, ao que tudo indica, estas ferramentas possibilitam novas formas de interação social e política. Há alguns espaços, surgidos na WEB 2.0³, que lançam mão destas ferramentas e, aparentemente, promovem a deliberação argumentativa entre os cidadãos sobre temas públicos. A estes espaços convencionou-se neste trabalho denominar como arenas digitais. O presente estudo abordará estas arenas tendo em vista suas possibilidades de colaborar para o desenvolvimento da participação popular e da democracia. No Brasil dois destes serviços têm ampla divulgação; os blog's - páginas da Internet, surgidas no ano de 1999, que permitem a atualização rápida a partir da publicação rotineira de artigos ou comentários feitos pelo proprietário e/ou pelos visitantes (RECUERO, 2003) - e as páginas de relacionamento, nas quais os usuários criam perfis públicos e podem se associar a comunidades temáticas de discussão, há ainda a possibilidade da publicação de conteúdo e a formação de rede de amigos entre os usuários. A página de relacionamento mais utilizada pelos brasileiros é o Orkut, com cerca de 23 milhões de usuários (MUNIZ, 2009).

² Termo elaborado por Huntington (1994) para se referir aos processos de democratização desencadeados a partir Revolução dos Cravos em Portugal, no ano 1974.

³ O termo faz referência a segunda geração de serviços na Internet, e é caracterizada por potencializar as formas de publicação, compartilhamento e organização de informações, além de ampliar os espaços para a interação entre os usuários. O termo, que faz um trocadilho com o tipo de notação em informática que indica a versão de um software, foi popularizado pela O'Reilly Media e pela MediaLive International como denominação de uma série de conferências que tiveram início em outubro de 2004. (PRIMO, 2007).

Em sua análise a respeito dos blogs, Primo⁴ comenta que:

A progressão geométrica do número de blogs é uma recorrente ilustração da Web 2.0. [...] os blogs transformaram-se em um importante espaço de conversação. Os blogs tampouco podem ser analisados a partir de uma perspectiva massiva. Poucos são aqueles que possuem milhares ou até mesmo milhões de leitores. Entretanto, não se pode concluir que trata-se (*sic*) de meio de pouca importância no cenário midiático. Através dos blogs, pequenas redes de amigos ou de grupos de interessados em nichos muito específicos podem interagir (PRIMO, 2009, p. 2)

Já a respeito do Orkut, Recuero (2006) destaca que a página criada em 2004 tem a capacidade de proporcionar a interação entre os usuários e o surgimento de redes sociais, definidas pela autora como um conjunto de dois elementos: atores (pessoas, instituições ou grupos) e suas conexões, cuja mediação é feita pelo computador. No Orkut os usuários criam perfis públicos e podem participar de comunidades temáticas. As comunidades podem realizar enquetes, publicação de conteúdo e debates entre seus membros. Os debates são organizados em fóruns temáticos, nos quais os usuários podem expressar suas opiniões por meio de comentários.

Diante destas considerações acerca do potencial das ferramentas da Web 2.0 em promover a interação entre sujeitos, acredita-se que tais ferramentas podem colaborar para a ampliação e consolidação dos institutos participativos (Marques 2008). Esse processo tem sido denominado de *democracia eletrônica*.

Democracia eletrônica é aqui entendida como: uso das tecnologias de informação e comunicação para o fortalecimento da democracia, através do encorajamento da:

[...] expressão e [...] elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparências nas políticas [...](LEVY, 1999, p.186).

⁴ O site <http://pontomidia.com.br/wiki/doku.php?id=redessociais> apresenta uma relação de artigos acadêmicos publicados a respeito das redes sociais na internet.

Levy (1999) bem como Ramos Júnior e Rover (2010) apontam no sentido de que a democracia eletrônica pode vencer os obstáculos existentes à democracia direta mesmo nas complexas e ampliadas sociedades contemporâneas, uma vez que a tecnologia permite ao cidadão participar do processo político e influir diretamente na tomada de decisões. Todavia, a democracia eletrônica também enfrenta desafios à sua construção, Royal (2009) salienta que na internet ocorre mais comumente a agregação de afinidades, do que o confronto de opiniões, tal situação pode impedir uma deliberação de qualidade. Já Ramos Júnior e Rover destacam a exclusão e a vinculação à vontade política, os autores consideram que:

a participação de todos os cidadãos é pressuposto para a democracia eletrônica, mas não basta que o cidadão seja incluído no mundo digital e que domine o uso das novas tecnologias, é preciso que ele tenha consciência de que a tecnologia não é neutra e de que o acesso ao conhecimento lhe confere um determinado grau de poder na sociedade em rede, de tal forma que o exercício pleno da cidadania e a influência dos cidadãos no processo democrático utilizando as TICs (tecnologias da informação e comunicação) dependerá de em que fase dos processos políticos eles podem participar. (RAMOS JÚNIOR; ROVER, p. 9).

No trecho acima, os autores chamam à atenção a necessidade de se incluir todos os cidadãos para que haja a consolidação da democracia eletrônica, mas ressaltam que os cidadãos devem ter a capacidade de criticar a participação, avaliando sua efetividade e relevância no processo, para tal é essencial a vontade política dos governos em abrir espaços para a sociedade deliberar. Há ainda o destaque a outro ponto que será de grande valia neste estudo, a saber: a verificação se o espaço virtual onde ocorre a participação está criando ou não um ambiente democrático, no qual os cidadãos podem se organizar através da rede e formar comunidades virtuais para discutir questões políticas e expor publicamente suas opiniões, de forma a influenciar nos processos de tomada de decisões.

É insuficiente, portanto, uma participação eletrônica que não busque incluir a todos e que não propicie livre e ampla manifestação dos cidadãos sobre os assuntos que considerem relevantes. Da mesma forma é insuficiente uma prática

participativa e deliberativa que não promova o encontro entre opiniões diferentes e a troca de aprendizagens.

No Brasil a redemocratização trouxe uma série de inovações democráticas, que buscaram a articulação entre mecanismos representativos, participativos e deliberativos, os quais serão objeto da próxima seção. No capítulo 4, as relações entre as tecnologias de informação e comunicação e o Orçamento Participativo terão lugar.

2.2 DEMOCRACIA E INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

A República Brasileira, instituída por um golpe militar em 1889, esperou um século até que houvesse a consolidação dos direitos da cidadania e a busca por uma democracia de fato. A primeira república (1889-1930) manteve no poder as oligarquias rurais que o detinham desde o Império, o processo eleitoral e os governos eram marcados por práticas patrimonialistas e personalistas. Entre 1930 e 1985, o Brasil vivenciou duas ditaduras que juntas somam 35 anos. A primeira delas, a de Getúlio Vargas, perdurou entre 1930 e 1945, a segunda, liderada pelos militares, entre 1964 e 1985. Entre as duas houve 20 anos de uma frágil democracia, constantemente ameaçada por restrições à liberdade e à ordem institucional. Marly Mota (2010) comenta que tentativas de *impeachment*, gestos de renúncia, atentados contra opositores e golpes de Estado marcaram o panorama político no Brasil da segunda metade do século XX.

Dentre os fatos acima, destacam-se os que ocorreram entre os anos de 1946 e 1964, na chamada República Populista. Em 1947, o Partido Comunista Brasileiro foi declarado ilegal; em 1953 e 1954 houve duas tentativas de impeachment contra o presidente Vargas, em agosto do mesmo ano ocorreu um atentado contra o oposicionista Carlos Lacerda e o misterioso suicídio do presidente. O presidente eleito em 1955, Juscelino Kubitschek, teve sua posse dificultada por ameaças de golpes. Eleito em 1960, Jânio Quadros renunciou oito meses após ser empossado, o vice João Goulart assume a presidência, mas é deposto em Março de 1964 pelo golpe civil-militar, que daria início a Ditadura Militar.

A ditadura liderada pelos militares impôs uma série restrições a liberdade e a suspensão das garantias civis. O período de 1968 a 1973 foi marcado como sendo o de maior repressão, com a adoção de medidas como o fechamento do congresso nacional, a cassação de políticos, a suspensão do habeas corpus, a censura prévia a espetáculos e publicações, a legalização da tortura e da pena de morte. Concomitantemente, ocorria o Milagre Econômico. Entre 1968-1973, houve a ampliação do parque industrial, a intensificação do comércio exterior, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa de aproximadamente 11% ao ano, enquanto no período 1964-1967 o crescimento havia sido de 4,2% ao ano e houve também a redução da inflação, se comparada ao período anterior (VELLOSO, et al 2008). O Milagre Econômico⁵ acelerou o processo de industrialização e urbanização do Brasil, atraindo para as cidades grandes contingentes de trabalhadores em busca de empregos.

Pode-se considerar que o milagre econômico aliado a forte propaganda ufanista desenvolvida pelo governo auxiliaram na manutenção do regime, apesar das medidas de exceção adotadas e da crescente oposição. Contudo, diversas alterações na conjuntura interna e externa no anos 70' e início dos anos 80' levaram à queda do regime. Pires (2001) considera que uma destas alterações seria o crescimento da oposição nas eleições, O autor destaca a eleição de governadores opositores nos principais estados brasileiros em 1982, como Minas Gerais que elegeu Tancredo Neves e Rio de Janeiro que elegeu Leonel Brizola. Todavia, nas eleições parlamentares de 1974, a oposição já havia elegido um expressivo número de deputados e senadores, dando início ao processo de distensão do regime e da redemocratização⁶.

⁵ De acordo com Velloso, entre outros (2008), a literatura aponta três fatores determinantes para o Milagre Econômico, a saber: (1) as reformas produzidas pelo governo Castelo Branco (1964-1967) através do Programa de Ação Econômica do Governo, que promoveu um ajuste fiscal do governo, a criação de instituições financeiras de fomento e a abertura ao comércio exterior por meio de renúncia fiscal; (2) a expansão do crédito ao setor privado e (3) o ambiente externo favorável, com farta disponibilidade de crédito no mercado externo à juros baixos. Segundo os autores, estes fatores criaram condições para que o Milagre fosse possível.

⁶ É evidente que o complexo período de 1964 a 1985 no Brasil não pode ser esgotado em poucas linhas. Neste trabalho a referência a este período restringe-se ao necessário para o desenvolvimento da argumentação. Para uma análise minuciosa do período ver: Reis, Daniel.

Contudo, importantes mudanças na sociedade podem estar relacionadas a este crescimento da oposição. As crises econômicas internacionais nos anos 70' explicitaram a fragilidade do crescimento promovido pelo Milagre, bem como seus efeitos colaterais na sociedade. Durante o regime militar a desigualdade social foi ampliada; a população urbana aumentou sem que os serviços públicos acompanhassem tal crescimento. Neste contexto a sociedade civil se organiza sob várias formas de associações, como as associações: de moradores, de profissionais, de luta por moradia e saúde, enfim, diversos movimentos sociais urbanos. Autores como Avritzer (2003) irão atribuir a estes movimentos a responsabilidade pelos primeiros passos em direção à participação no Brasil.

Finda a ditadura, a democracia que emerge apresenta elementos de ruptura e de continuidade com o regime decadente. A título de exemplo tem-se que o primeiro presidente civil da nova república, o oposicionista Tancredo Neves, teve como vice José Sarney, que fora do partido de sustentação do regime militar; com a morte de Neves em 1985, coube justamente a Sarney a conclusão do processo de democratização com a nova constituição.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, o conflito entre ruptura e continuidade teve lugar novamente, pois foram eleitos deputados constituintes ligados tanto às tradicionais forças políticas do país, quanto aos movimentos populares surgidos no período totalitário. Neste contexto os atores organizados tiveram a oportunidade de encaminhar uma série de emendas populares ao texto constitucional que foram parcialmente responsáveis pela inclusão na constituição de mecanismos participativos, abrindo espaço para a sociedade participar mais ativamente sobre as questões públicas. A respeito disso, Avritzer e Cunha consideram que:

As mobilizações sociais que antecederam a elaboração do texto constitucional em vigor, associadas à existência de atores políticos que compartilhavam com esses movimentos e associações civis o desejo de ampliar a participação política, produziram o ambiente propício para que a Constituição de 1988 incorporasse importantes princípios participativos (AVRITZER; CUNHA, 2008b, p. 9).

Daí Brasil (2009) considerar a Carta elaborada nesta constituinte como um marco da democratização nas relações entre Estado e sociedade. A Constituição de 1988 estabeleceu mecanismos de democracia direta, como o referendo e o plebiscito; garante também a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. Além disso, a CF 88 requer a participação da sociedade no planejamento municipal e na implantação das políticas de saúde, assistência social, educação, infância, entre outras áreas.

Souza (2001) ao analisar a emergência de práticas participativas no Brasil como um todo, também atribui um considerável peso à CF 88, por ter viabilizado o aumento da receita dos municípios, o que lhes possibilitou ampliar investimentos. Além disso, a autora salienta que a expansão do número de prefeituras administradas por partidos de esquerda seria mais um fator de fomento as práticas participativas. A autora ressalta ainda que dentre os municípios que mais aumentaram a arrecadação, destacam-se Porto Alegre e Belo Horizonte, que vieram a elaborar experiências bem sucedidas com o Orçamento Participativo, ambas sob administração de partidos a esquerda do espectro político.

No mesmo sentido, Avritzer (2008) comenta que o Brasil se tornou no limiar do século XXI um dos países com maior número de práticas participativas, para o que teria colaborado a Constituição de 1988 e a legislação posterior, como o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, que é um importante instituto para o fortalecimento da participação, na medida em que recomenda a gestão democrática das cidades, inclusive por meio da gestão democrática do orçamento, cabendo ao poder público facilitar, viabilizar, prestar todas as informações e mobilizar a população para que esta participação aconteça. Desta forma, a legislação teria criado uma infra-estrutura da participação, que seria caracterizada pela diversidade das formas e desenhos institucionais de suas práticas, as quais serão objeto da próxima seção.

2.3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DESENHOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Avritzer (2008) analisa as práticas participativas a partir do conceito de *instituições participativas*, definido como: formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

Observa-se no Brasil, a partir dos anos 90', a multiplicação de instituições participativas, que são caracterizadas por sua pluralidade quanto aos diversos campos setoriais ou temáticos, moldes, formatos e desenhos institucionais. O conjunto dessas instituições é formado por conselhos municipais de políticas públicas, Orçamentos Participativos, conferências temáticas, o Conselho das Cidades, além de canais de participação relacionados à elaboração dos planos plurianuais e dos Planos Diretores Municipais (PDM). Há ainda o uso pelo Estado de debates e audiências públicas voltados para discussões específicas e que auxiliam na tomada de decisão pelo gestor público.

Os conselhos municipais são os mais disseminados no país. Em 1999 havia 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, uma média de 4,9 conselhos por município; vale ressaltar que os conselhos em certas áreas de políticas públicas são determinados por dispositivos legais e o repasse de recursos pelo nível federal de governo está condicionado à existência destes conselhos. Os conselhos não previstos em lei têm menor amplitude, contudo a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e da criação do Ministério das Cidades, em 2003, observa-se uma tendência à ampliação ao longo dos anos mais recentes, tendo ampliado 19,2% em 2008 (BRASIL; CARNEIRO, 2009).

Segundo Avritzer (2008), os conselhos municipais de políticas surgiram

como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados "Planos Diretores Municipais". (p.1)

Os Planos Diretores Municipais são obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes, dentre estas 92,58% já elaboraram seus planos. Ao se incluir na análise as cidades que não são obrigadas a ter o PDM, percebe-se que entre 2001 e 2008 o número de cidades com PDM passou de 15,1% para 33,8% do total (Brasil; Carneiro, 2009). Além dos conselhos de políticas e dos Planos Diretores Municipais, outra instituição participativa de destaque no Brasil contemporâneo é o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo, implantado pela primeira vez em 1989, expandiu-se a partir de Porto Alegre para aproximadamente 200 municípios brasileiros até o ano de 2003, além de experiências em outras regiões da América, África e Europa (Brasil; Carneiro, 2009), (AVRITZER, 2006). Apesar de ter uma distribuição espacial reduzida em relação aos conselhos, o orçamento participativo tem sido especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, pois articula formas de participação e deliberação, ao lado de mecanismos de representação, ampliando o controle público, bem como a democratização nas relações entre Estado e sociedade (SANTOS 2003).

Cabannes e Baierle (2004) ao realizarem uma leitura histórica da emergência e disseminação do Orçamento Participativo identificam quatro grandes fases. São elas: *experimentações* (1989-1997), quando ocorrem as primeiras experiências no Brasil; *massificação brasileira* (1997-2000), momento em que ocorre a expansão para mais de 130 municípios brasileiros, com grandes variações; *expansão fora do Brasil e diversificação* (2000 em diante), quando numerosas cidades latino-americanas e européias passam a desenvolver experiências de OP, promovendo adaptações e por fim *atualidade* marcada pela construção de redes nacionais e internacionais de OP.

Como se observa acima há uma grande diversidade de experiências de Orçamento Participativo e, apesar de todas terem Porto Alegre como referência, todas promoveram modificações no desenho institucional, o que dificulta uma definição que abarque essa multiplicidade de arranjos. Contudo encontra-se na literatura sobre o tema o esforço de diversos autores no sentido de identificar traços comuns entre as experiências.

Santos (2005) percebe o OP como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais, baseada em três princípios: participação aberta dos cidadãos; articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros relacionados às necessidades sentidas pelas pessoas. Avritzer (2005) considera que o OP aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: incremento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; aumento do acesso a recursos públicos e direitos; aumento da capacidade de decidir e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo. Percebe-se que estes esforços de conceituação focam em aspectos predominantemente práticos, ambos os autores destacam em suas definições a participação ampliada e a atuação dos cidadãos na definição do desenho institucional.

Há outras propostas de conceituação que privilegiam os efeitos do Orçamento Participativo. Para Wampler (2003) o OP é um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. Avritzer (2003) define o OP como:

uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira na qual a participação é direta e uma segunda na qual se constitui um conselho de delegados (p. 576).

Tanto Wampler, quanto Avritzer fazem referência ao potencial distributivo do OP, invertendo as prioridades orçamentárias dos governos e destinando mais recursos a áreas menos favorecidas. Ambos destacam ainda o OP como fórum de emergência de novas políticas públicas e como um avanço democrático. Pode-se acrescentar como outra característica central do OP a cessão de soberania pelos detentores do poder representativo, convidando a sociedade para governar em conjunto.

Os conselhos municipais de políticas, os Planos Diretores e o Orçamento Participativo são destacados por Avritzer (2008) como as principais formas de participação do Brasil democrático. Ao analisá-las o autor considera que se constituem como uma diversidade de instituições participativas, expressa nos desenhos institucionais diferenciados. A partir daí, Avritzer propõe uma categorização com base nos desenhos, cujo critério é a forma pela qual os cidadãos participam da tomada de decisão política.

O Orçamento Participativo é considerado como *desenho participativo de baixo para cima*, pois a participação é aberta a todos os cidadãos e as formas de participação são constituídas a partir dos cidadãos, que definem em conjunto algumas regras do processo. Os conselhos de políticas são tidos como *processos de partilha do poder*, pois atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, tais instituições são em sua maioria determinadas por leis e o número de atores sociais que participam é limitado. Há ainda o *processo de ratificação*, no qual os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a ratificá-lo em público. Avritzer considera que os Planos Diretores Municipais se enquadram nesse último grupo; contudo o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) estabelece que na elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua execução haverá a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Sendo assim, os Planos Diretores Municipais não cabem na categoria elaborada por Avritzer, uma vez que a sociedade participa de várias etapas do processo e não apenas o ratifica. Salienta-se ainda que apesar de o autor considerar o Orçamento Participativo como desenho participativo de baixo para cima, em alguns casos esta instituição pode comportar-se como processo de ratificação, tal parece ser o caso do OP Digital a ser discutido adiante.

Avritzer considera que cada uma destas instituições possui arranjos institucionais mais adequados a um contexto específico. Contexto aqui é entendido como a organização da sociedade civil, capacidade administrativa dos governos em implementar as práticas e o engajamento dos atores políticos; tais

fatores interagiriam de forma diversa com o desenho institucional, que deveria ser interativo a fim de manter-se efetivo. De acordo com esta análise as instituições variam sua capacidade de democratizar o governo e as suas relações com a sociedade, sendo o Orçamento Participativo a com maior capacidade democratizante, contudo seria também a mais dependente de um contexto favorável. Por outro lado, os Planos Diretores Municipais teriam menor capacidade democratizante, mas dependeriam menos do contexto. Sendo assim, Avritzer conclui que o desenho institucional não deve ser estático, mas dinâmico adequando-se ao contexto. Esta posição é diversa de defendida por Fung e Wright (2003) que consideram o desenho institucional capaz de predeterminar a atitude dos atores envolvidos; de acordo com estes autores, a participação ampla e profunda ocorre quando se estabelecem canais de participação em áreas de interesses das pessoas e quando esses canais oferecem diferentes estímulos à participação. Estes aspectos garantiriam a participação e o êxito dos processos participativos independentemente do contexto, desde que o desenho seja bem elaborado. A diferença entre estes autores e Avritzer não está no peso atribuído ao desenho institucional, mas na forma com que este se relaciona com o contexto da experiência e respondem aos problemas que surgem durante sua execução;

Um problema que se impõe aos desenhos institucionais OP na atualidade é a dificuldade de se relacionar as propostas do OP com o planejamento global das cidades. A esse respeito Cabannes pondera que:

as demandas priorizadas através dos processos de Orçamento Participativo são, com frequência, para melhorias no bairro ou no distrito. Raras vezes as demandas se referem à cidade em seu conjunto. Portanto, a relação dos orçamentos participativos com o planejamento físico e com as exigências da cidade como um todo é outro grande desafio e outro ponto de debate necessário. (2007, P. 2).

Este trabalho se propõe a estudar o desenho institucional do Orçamento Participativo, considerando-o como aspecto fundamental para a efetividade desta instituição e procurando identificar as adequações promovidas. Tal proposta visa observar em que medida os procedimentos de operacionalização, os meios de

participação e a proposta de relação entre atores e espaços, constituem-se como elementos importantes para o maior ou menor sucesso da experiência. Bem como a forma com que é elaborado/alterado o desenho e sua relação com os objetivos do Orçamento Participativo.

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESENHO INSTITUCIONAL E EXPERIÊNCIAS PRECURSORAS

Neste capítulo será feito um breve histórico das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte com o Orçamento Participativo. Porto Alegre é destacada por ser referência em todos os estudos sobre OP, pelo pioneirismo e por ter servido de exemplo a outras cidades, já Belo Horizonte recebe destaque por ser a cidade que tem a experiência mais duradoura, além de promover diversos incrementos no desenho institucional.

3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

O Orçamento Participativo foi implantando pela primeira vez, de forma robusta, na administração do prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre no ano de 1990. Seu surgimento está relacionado a dois aspectos particulares desta cidade, o primeiro deles é a forte organização da sociedade civil desde meados do século XX, Navarro (2003), ao analisar a emergência do OP em Porto Alegre, considera a organização da sociedade civil uma característica do sul do Brasil forjada historicamente pela necessidade de união da população ante as invasões estrangeiras, sobretudo no século XIX, e pela associação para o cultivo das terras. Segundo o autor, 70% dos participantes do OP na cidade de Porto Alegre são ligados a associações comunitárias. Outro aspecto destacado por Avritzer (2008) é que Porto Alegre tem:

uma tradição política diferenciada em relação a outras regiões do Brasil [...] Esta tradição fez com que a conjuntura política [...] de Porto Alegre fosse diferente daquela vigente em outras cidades brasileiras no momento imediatamente posterior a redemocratização brasileira em 1985. Enquanto em todas as principais cidades do sul e sudeste do Brasil [...] houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda, em Porto Alegre houve uma disputa no interior do campo da própria esquerda, com o PDT, Partido Democrático Trabalhista ganhando a primeira eleição posterior à democratização em 1986. Foi neste momento que as alternativas em torno de políticas participativas se colocaram na cidade, a partir da configuração específica da sociedade civil e da sociedade política na cidade. (p.48)

Ao vencer as eleições o Partido Democrático Trabalhista (PDT) propôs uma forma de participação no orçamento chamada de "fiscal de bairro", proposta semelhante já havia sido definida pela UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) em seu congresso em 1986. Nas eleições seguintes, o PT propõe uma terceira forma de participação e, vitorioso nas urnas, convida membros da sociedade civil organizada para consolidar o que viria a ser o Orçamento Participativo (AVRITZER 2008).

As assembléias deliberativas utilizadas pelas associações comunitárias serviram de base para a elaboração do desenho institucional do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2005). Tal desenho pode ser descrito de forma geral como sendo um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da Prefeitura, organizando-se em duas ou mais rodadas de assembléias regionais intercaladas por assembléias em âmbito local. Em seguida há a instalação do conselho do orçamento participativo, órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembléias regionais e locais que acompanhará e fiscalizará a incorporação das prioridades do OP no orçamento da prefeitura.

Ao analisar o contexto com o qual o desenho se relaciona, Avritzer (2003) e Navarro (2003) consideram que a organização da sociedade civil e a vontade política dos governos petistas colaboram para o sucesso da iniciativa. A partir da experiência de Porto Alegre, há expansão do OP para diversas outras cidades do Brasil, estando presente em mais de 5% dos municípios brasileiros, tanto urbanos quanto rurais, de diversos portes tendo sido implantados e mantidos por governos de diferentes partidos. Além de ter se expandido para outros países da América, África e Europa. Tais fatores contribuem para que o OP seja a instituição participativa mais discutida no Brasil (AVRITZER, 2003).

Todas estas experiências tiveram Porto Alegre como referência, contudo com a derrota do PT nas eleições municipais de 2004 algumas mudanças foram efetuadas na estrutura do OP, que segundo Avritzer (2009) representam a derrota do Orçamento Participativo na cidade e uma perda de referencial para esta prática no Brasil. De acordo com Avritzer (2006), a partir de 2006 o OP de Porto Alegre

tornou-se apenas um processo de participação solidária⁷. Desta forma, o OP de Belo Horizonte veio a se constituir como a experiência em vigor de maior duração.

3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte é capital do estado de Minas Gerais e tem cerca de 2,5 milhões de habitantes. Desde 1993, a cidade tem sido governada por administrações de que se autodenominam como de cunho democrático-popular e que têm ampliado os canais de participação (ANANIAS, 2005; PIMENTEL, 2007; LACERDA, 2009). O Orçamento Participativo foi implantado na gestão do prefeito petista Patrus Ananias à frente da prefeitura no ano de 1993 visando à elaboração do orçamento para o ano seguinte, desde então esta prática tem sido desenvolvida de forma ininterrupta, passando por quatro governos diferentes. Patrus Ananias ao explicar os motivos que levaram a implantação dessa prática em Belo Horizonte considera que um governo democrático-popular não pode abrir mão de canais de comunicação com a sociedade e que a forma tradicional de elaboração de orçamentos públicos, baseada apenas em critérios técnicos, é inacessível a esse tipo de governo (2005).

A experiência de Belo Horizonte tem forte inspiração no Orçamento Participativo de Porto Alegre, sendo, contudo marcada por alterações em seu desenho institucional, como: a elaboração de indicadores, a criação de um OP exclusivo para a Habitação em 1996 e do OP Digital em 2006. O desenho original do OP em Belo Horizonte foi elaborado por um fórum composto por representantes dos órgãos e secretarias municipais, esse fórum foi responsável por definir o caráter deliberativo do OP, pela divisão da cidade em 37 sub-regiões, bem como por definir o percentual da receita ordinária do tesouro que seria destinado ao programa. O OP foi organizado em 6 etapas, a saber: 3 rodadas de assembleias nas sub-regionais, a *Caravana das Prioridades*, os *Fóruns Regionais*

⁷ Recomenda-se a consulta ao site da prefeitura de Porto Alegre: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>.

de Prioridades Orçamentárias e o Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias (PIRES, 2001).

As assembleias sub-regionais são fóruns nos quais todos os interessados podem participar, nelas ocorre a apresentação pela prefeitura das diretrizes para a condução do processo, o levantamento das demandas da sub-região, bem como a seleção de quais destas demandas serão tidas como prioritárias para receberem investimentos. Nestas assembleias também são eleitos os representantes que irão participar dos fóruns regionais.

Na Caravana das Prioridades os representantes das sub-regiões visitam cada uma das prioridades das regionais, para que possam embasar sua decisão nos fóruns regionais, nos quais ocorre uma nova seleção das prioridades e é elaborado o Plano de Obras Regional, ocorre ainda a eleição dos membros das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, os COMFORÇA's. Os COMFORÇA's são responsáveis por acompanhar e fiscalizar tanto a incorporação do OP ao orçamento municipal⁸ e sua aprovação pela câmara municipal, quanto à execução das obras e a prestação de contas.

Entre os anos de 1993 e 1996, o OP passou a contar com a participação de um número crescente de cidadãos e a receber mais recursos da prefeitura. Além disso, os debates nas assembleias evidenciavam a necessidade de se alterar aspectos estruturais. O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) é uma destas alterações, esta modalidade originou-se a partir da percepção de que o OP vinha sendo tomado por demandas habitacionais. Em 1995, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte passou a coordenar o OPH destinando recursos específicos para o assentamento de famílias sem-teto (PIRES, 2001).

Em 1998, o OP tornou-se bi-anual, passando a definir as prioridades para os dois anos subsequentes; neste ano também se buscou explicitar os critérios a serem adotados na seleção das obras, a saber: abrangência e relevância social. Estas modificações foram incorporadas a fim de qualificar o processo, visando a

⁸ A incorporação do Orçamento Participativo ao orçamento municipal ocorre no Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias.

eleição de prioridades factíveis, com custo estimado preciso e relacionadas ao planejamento da cidade como um todo, a médio e longo prazo. Houve, portanto um rearranjo institucional no sentido da ponderação de Cabannes (2007), visando a articulação do Orçamento Participativo com o planejamento global da cidade

Outra importante modificação ocorreu com a introdução do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), elaborado no ano 2000, que alterou a distribuição de recursos. Até então os recursos eram distribuídos entre as regionais proporcionalmente à população, com a utilização do o IQVU as Unidades de Planejamento (subdivisões das regionais) mais populosas e mais carentes de serviços e equipamentos públicos recebem mais recursos. Percebe-se diante do exposto que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte é um instrumento de planejamento em constante revisão, seu desenho institucional tem sido redefinido a partir da interação entre Estado e sociedade (PIMENTEL, 2007), o que tem colaborado para que o diagnóstico de suas falhas e para o aperfeiçoamento. Tal característica, a busca pelo aprimoramento da metodologia, é apontada pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (2007) como uma das características do OP de Belo Horizonte.

Desta forma o Orçamento Participativo tem conseguido fazer com que grande parte da população municipal se beneficie de seus empreendimentos. O índice de proximidade construído pela Prefeitura de Belo Horizonte indica que 80% da população está a pelo menos 500 metros de uma obra do OP (Gomes, 2005). Contudo, um percentual bem reduzido da população participa das assembleias. Somados o total de participantes nos 10 ciclos do OP desde 1993 a 2006 chega-se ao número de aproximadamente 360 mil pessoas, uma média por edição de 36 mil pessoas. Tendo como objetivo principal a ampliação do número de participantes no OP (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007), a Prefeitura de Belo Horizonte criou em 2006 o Orçamento Participativo Digital, tema do próximo capítulo.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Neste capítulo será abordado o Orçamento Participativo Digital da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), tendo foco no estudo de seu desenho institucional e nas arenas digitais que se relacionam com essa prática, em especial a arena Opinião do Cidadão. Visando observar tanto a adequação do desenho aos objetivos do OPD, quanto à interação entre as arenas digitais e o OPD. Para fins desse estudo, será considerada apenas a edição de 2008 do OPD, por ser esta a que possui fontes de pesquisa mais acessíveis; a edição de 2006 será analisada estritamente no que diz respeito ao desenho institucional, uma vez que se desenho foi tido como base para a edição de 2008.

4.1 DESENHO INSTITUCIONAL

O Orçamento Participativo Digital pode ser entendido, parafraseando Avritzer (2003), como: política participativa em nível municipal, que convida aos cidadãos-eleitores a elegerem via Internet dentre certo número de propostas indicadas pela prefeitura aquelas que irão compor o orçamento municipal. Consiste na eleição de obras para a cidade, valendo-se de ferramentas da tecnologia de informação e comunicação. Foi elaborado visando o alcance de dois objetivos principais: a ampliação do número de participantes no OP, sobretudo entre os jovens e os setores da classe média e a definição de recursos para obras estruturantes visando à superação de uma visão regionalizada e fragmentada da cidade, característica das modalidades presenciais do Orçamento Participativo (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007; CABANNES, 2007; NABUCO, MACEDO, FERREIRA, 2009).

A primeira edição ocorreu em 2006, com previsão para ser bianual, seu desenho institucional foi elaborado por um grupo formado por representantes da PBH e da sociedade civil, tais como membros dos COMFORÇA's, dos conselhos municipais de políticas, de associações comunitárias, estudantes, líderes religiosos e artistas. A PBH pré-selecionou sete obras para cada uma das nove

regionais, perfazendo um total de 63 obras, a seleção final foi discutida com os COMFORÇA's e definiu quatro obras por regional. Foi criado um site disponibilizando as obras candidatas e uma gama de informações sobre as obras, tais como: mapas, projeto, população beneficiada, situação do local e o resultado parcial da votação. Disponibilizaram-se pontos públicos de acesso a internet, a fim de facilitar a participação, cada eleitor de Belo Horizonte poderia votar em cada uma das nove regionais. Findo o processo de votação, as obras vencedoras foram incluídas no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias e posteriormente no orçamento municipal (OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007).

A edição de 2008 promoveu alterações no desenho institucional, que ficou a cargo de um corpo técnico composto por representantes de diferentes órgãos e entidades da administração municipal, além de representantes das empresas contratadas para prover a infraestrutura do programa. As obras submetidas ao voto popular foram apenas cinco⁹, selecionadas a partir do Plano de Estruturação Viária de Belo Horizonte (VIURBS)¹⁰. As obras eram de diferentes regiões da cidade e tinham custo estimado de R\$ 50 milhões cada. Os eleitores tiveram direito a apenas um voto, e somente a obra mais votada compôs o Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias (NABUCO, MACEDO, FERREIRA, 2009).

Assim como em 2006, as obras foram disponibilizadas para votação através do site, foi aberta também a votação por ligação gratuita de telefone. A votação ocorreu entre os dias 12/11/2008 a 08/12/2008. Além das informações sobre as obras, o site criou uma área denominada *Debates*, a qual abriga o *Bate Papo Op Digital* e o *Opinião do Cidadão*. O Bate Papo OP Digital apresentou quatro discussões com os convidados sobre temas afetos ao OPD, todos os convidados eram servidores da prefeitura municipal, escolhidos previamente pela PBH. O

⁹ O eleitor pôde escolher entre as seguintes obras: Obra 1- Av. José Cândido da Silveira/ Av. dos Andradas; Obra 2 - Av. Dom Pedro I com Av. Portugal; Obra 3 - Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário; Obra 4 - Portal Sul/ Belvedere; Obra 5 - Praça São Vicente com Anel Rodoviário.

¹⁰ Estudo elaborado em 2008 pela PBH, reunindo técnicos da prefeitura e de uma consultoria contratada. O VIURBS prevê a execução de 148 intervenções no trânsito da cidade a médio e longo prazo.

Opinião do Cidadão é um espaço no qual os participantes fazem comentários sobre as obras, os comentários são adicionados e visualizados por obra, em fóruns distintos. A participação é aberta, não sendo necessário fazer nenhuma espécie de cadastro, tampouco é necessário ser eleitor ou cidadão belorizontino para interagir nesse espaço; exige-se apenas que se selecione a obra a ser comentada, a indicação do nome do comentador é facultativa. De acordo com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte:

a inclusão do voto por telefone por meio de ligação gratuita (0800 723 2201), [...] possibilitou a participação de milhares de cidadãos, que não tinham acesso à rede de Internet. [...] o site (www.pbh.gov.br/opdigital) garantiu espaço para participação popular, debate e discussão através de chats, fóruns, opinião do cidadão e um e-mail do fale conosco (2010).

Percebe-se no trecho acima e em outros trabalhos produzidos pela equipe técnica da PBH certo entusiasmo com relação ao sucesso do OPD, sobretudo no que tange a participação ampliada. Autores como Nabuco, Macedo e Correa (2009) comparam o OPD com as modalidades presenciais, destacando que na edição 2008 do OPD o *nível de participação cidadão* foi três vezes superior à do OP presencial, apesar da verba destinada ao OPD representar apenas 45% da verba do OP presencial. Na revista comemorativa dos 15 anos do OP em Belo Horizonte, o OPD é enaltecido como um processo que garante a participação popular ativa na escolha das obras (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008b).

Todavia, ao comparar-se o desenho institucional da edição 2008 do OP digital com o das modalidades presenciais, percebe-se que há no OPD uma redução qualitativa e quantitativa de espaços à participação popular, apesar da ampliação do número de participantes. Nas modalidades presenciais a sociedade é chamada a participar de cada uma das etapas do planejamento; debate sobre as obras que serão selecionadas para votação, elabora em conjunto com o Estado as regras, fiscaliza a execução das obras e a prestação de contas, e desta forma participa da gestão do programa como um todo. Por outro lado, no OP digital 2008 as obras foram indicadas pela prefeitura a partir de um estudo que, apesar de tratar do planejamento urbano, não envolveu a sociedade em sua execução;

contrariando, portanto o Estatuto das Cidades; além disso, não houve espaços para que a sociedade interferisse na definição da estrutura e das regras do programa. Todavia, estas características não parecem ser indissociáveis da modalidade digital, visto que na edição de 2006 a sociedade participou da elaboração do programa, bem como da seleção das obras candidatas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008; 2008b).

Tais aspectos endossam a posição de Brasil ao considerar que o OPD:

não se trata de um canal de participação fundado em práticas deliberativas, uma vez que esta modalidade não se apóia fundamentalmente na interlocução entre poder público e os diversos segmentos da sociedade por meio de discussão. (2009, p.32).

Tem-se, portanto, que o desenho institucional do OPD, sobretudo em sua edição 2008, restringe a *interlocução* entre Estado e sociedade, permitindo a manifestação da sociedade em apenas dois momentos: o voto e os comentários no Opinião do Cidadão.

Ainda com relação ao Opinião do Cidadão, vale ressaltar dois aspectos, o primeiro é que não há previsão no desenho institucional para que os comentários do Opinião do Cidadão retroalimentem o processo, ou seja, a princípio os comentários que ali feitos não têm nenhum efeito sobre o desenvolvimento do OPD; o segundo diz respeito à separação dos comentários por obras e à distribuição espacial das obras, que, aparentemente, estão em conflito com um dos objetivos do programa, de superar a visão regionalizada do OP presencial. Estes dois aspectos serão considerados na seção seguinte, juntamente com outros que emergem da análise das arenas digitais, de forma destacada na Opinião do Cidadão.

4.2 ARENAS DIGITAIS

Ao Orçamento Participativo Digital pode-se associar o surgimento de uma série de espaços na internet que lançam mão de ferramentas interativas da

chamada Web 2.0 a fim de possibilitar a publicação de conteúdo pelos usuários, bem como a interação entre os internautas, caracterizando o que se convencionou chamar nesse estudo de arenas digitais. O espaço Opinião do Cidadão se constitui como a arena digital de maior visibilidade e maior número de participantes; no ano de 2008 foram mais de mil e duzentos comentários, isto aliado ao fato de ter sido criado pela própria administração municipal torna esta arena objeto de análise privilegiado nesse estudo. Entretanto, vale tecer alguns comentários sobre outras arenas digitais, que têm sua origem na sociedade e, aparentemente, permanecem à margem do Estado, o que as caracterizaria como esferas públicas habermasianas; além disso, estas arenas, que se valem dos blogs e do Orkut, são, em sua maioria, anteriores à Opinião do Cidadão.

4.2.1 ORKUT E BLOGS

Ao se pesquisar na internet pelo termo “Orçamento Participativo Digital”, encontram-se diversos blogs, muitos dos quais possuem espaço para a discussão entre os internautas; da mesma forma ao se pesquisar no Orkut encontram-se comunidades que abordam o Orçamento Participativo Digital como tema e possuem fóruns de discussão entre os usuários.

Atualmente, há 24 comunidades relacionadas ao OP no Orkut, das quais 3 são sobre o OP de Belo Horizonte – todas se referindo à modalidade digital. É possível que comunidades existentes em 2006 e 2008, anos em que ocorreram edições do OPD, tenha sido extintas por seus criadores. A comunidade *Orçamento Participativo BH* foi criada em novembro de 2006, mas atualmente não possui membros e possui apenas um comentário. Também criada em novembro de 2006, a comunidade *OP BH- Orçamento Participativo possui* três temas de debate em seu fórum intitulados (1) minhas obras preferidas, (2) Praça Raul Soares, referência a uma das obras do OPD 2006 e (3) votem na obra 5, referência a uma das obras do OPD 2008. Destes apenas o *minhas obras preferidas* recebeu comentários de mais de 1 usuário. A comunidade *Orçamento Participativo BH* foi criada em novembro de 2008, possui 14 usuários e 1 tema de

debate com 3 comentários, como singularidade é a única criada para defender uma obra específica, a obra 2 do OPD 2008.

Já entre os blogs encontra-se duas formas de abordagem do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, alguns blogs o têm como tema principal, outros o abordam esporadicamente. No primeiro grupo temos os blogs que se declaram relacionados aos COMFORÇA's, estas comissões, como dito acima, são eleitas nas assembléias regionais do Orçamento Participativo. Das nove regionais de Belo Horizonte, três possuem blogs nesta categoria, a Nordeste, a Noroeste e a Pampulha; além do blog denominado COMFORÇA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE¹¹. Nestes blogs encontram-se diversos artigos e reportagens sobre o Orçamento Participativo como um todo e sobre o andamento das obras e disponibilização de recursos; contudo não há comentários, críticas ou debates em torno do OPD, sendo assim não se caracterizam como arenas digitais para o OPD. Por outro lado, nos blogs que apenas esporadicamente enfocam o Orçamento Participativo Digital é possível perceber estas características, estes blogs têm temas diversos, como urbanismo, jornalismo, tecnologia da informação e políticas públicas

A título de exemplo, o blog *Raquel Camargo* apresenta uma *denúncia* contra o OPD 2008 alegando que a exigência de se apresentar apenas o número do título de eleitor para a votação abre uma brecha para fraudes, há a possibilidade de se votar com o título de outras pessoas:

basta fazer uma rápida busca no Google, procurando “data de nascimento” e “naturalidade belo horizonte”. Inúmeros dados são informados, e conseguir o número de eleitor dessas pessoas é muito simples. Com nome completo e data de nascimento em mãos, basta fazer uma simples consulta no site do TRE-MG, e pronto, o número exigido para fazer a votação é informado (CAMARGO, 2008).

Esse artigo-denúncia recebeu 13 comentários entre os visitantes, que demonstraram certo inconformismo, como se lê em um dos comentários:

¹¹ O blog denominado COMFORÇA municipal de Belo Horizonte tem como proposta a organização de uma comissão municipal reunindo representantes dos COMFORÇA das regionais.

Então foi isso que aconteceu comigo. Quando fui votar apareceu uma mensagem; "eleitor já votou". É uma pena eu perder o meu direito de voto a pessoas desonestas! (CAMARGO, 2008).

Esse artigo foi comentado ainda no blog *NovasM, NMídias*, que questiona também a definição das obras candidatas, o autor do artigo considera que:

Dos 10.452 votos computados até este momento, 45,74% são pela realização da obra 4, que é uma intervenção na ligação do bairro Belvedere, uma das regiões mais nobres da cidade, com a cidade de Nova Lima. Sem dúvidas é uma área crítica do trânsito de BH, mas parece-me impossível dizer que é a mais importante. Certamente o fator inclusão digital está pesando decisivamente, e deve decidir numa escolha que, repito, devia ser da PBH. 16/11/2008 (D'ANDRÉA, 2008).

O autor faz ressalvas ao OPD como um todo, ao defender que a eleição das obras não deveria ser feita pela internet, a não ser que houvesse de votação em todos os locais envolvidos. O que provocou a reação de um visitante dizendo que existem 271 pontos públicos de votação, além de outros três comentários.

Estes dois blogs se referem apenas à edição 2008 do OPD; já o *Vírgula-imagem* possui uma nota convidando os eleitores de Belo Horizonte a participar do OPD 2006, publicada em 27/11/2006. A esta nota se relacionam dez comentários, feitos entre novembro de 2006 e novembro de 2010, sendo que oitoss destes fazem referência à edição 2008. Com relação ao OPD 2008 dois temas são discutidos pelos visitantes: a relevância da obra 4 para Belo Horizonte, por ser prevista para o bairro Belvedere, uma região rica e limítrofe da cidade; e o desenho institucional do OPD, como se lê nos três comentários a seguir:

O Orçamento Participativo na modalidade Digital deixou de ser um espaço de dialogo, convencimento e consensos progressivos para se tornar um mero instrumento de pesquisa de opiniões plebiscitário, onde as obras (opções) são pré estabelecidas. (sic) (TERÇA-NADA, 2006).

Pra ser sincero esse op digital não ta com nada eles la dentro colocam obras que eles mesmo tem em mente para que o povo vote, existem varias rua que nessecintam de pavimentação e eles não ta nem ai, não é a rua deles, portanto isso é uma bobagem, a rua onde moro precisa de enlarguecer para ter medidas padrão e oque eles faz nada..... (sic) (TERÇA-NADA, 2006).

Este ano o orçamento participativo sofreu mudanças que não foram transmitidas para as comissões das regionais. Obras que normalmente são escolhidas pelas comissões não foram realizadas. Deixando a entender que o orçamento este ano está acontecendo por acontecer, desqualificando e desrespeitando as Conforças de todas as regionais. (sic) (TERÇA-NADA, 2006).

Percebe-se que a principal crítica feita nestes comentários ao Orçamento Participativo Digital de 2008 é a forma como as obras foram escolhidas, sem que houvesse a discussão com a sociedade. Nesta perspectiva, o desenho institucional do OPD se diferenciaria do desenho do OP que é construído de baixo para cima, caracterizando-se mais como um processo de ratificação pública. Na seção seguinte, quando se fará a análise de outra arena digital - a Opinião do Cidadão, será possível observar ocorrência de tais críticas também neste espaço.

4.2.2 OPINIÃO DO CIDADÃO

A arena digital Opinião do Cidadão foi incluída na edição 2008 do OPD com o objetivo de garantir espaço para participação popular, debate e discussão entre os cidadãos. Apesar de não ser possível afirmar, é plausível considerar que sua origem esteja ligada às arenas construídas pela sociedade, como àquelas acima analisadas que usam o Orkut e os blogs, visto que parte destas arenas são anteriores à Opinião do Cidadão; inclusive a prefeitura municipal de Belo Horizonte atribui a um blog, criado em 2006, o pioneirismo como ferramenta de mobilização em torno do OPD na internet (BELO HORIZONTE, 2008).

A Opinião do Cidadão é organizada em cinco fóruns, sendo um para cada obra, os participantes podem fazer comentários em quaisquer obras, não havendo nenhum tipo de restrição. No total foram produzidos 1231 comentários com a seguinte distribuição:

TOTAL DE COMENTÁRIOS POR FÓRUM		
FÓRUM	NÚMERO DE COMENTÁRIOS	%
Obra 1- Av. José Cândido da Silveira/ Av. dos Andradas	106	8,6%
Obra 2 - Av. Dom Pedro I com Av. Portugal	198	16,1%
Obra 3 - Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	68	5,5%
Obra 4 - Portal Sul/ Belvedere	314	25,5%
Obra 5 - Praça São Vicente com Anel Rodoviário	545	44,3%
TOTAL	1231	100%

Quadro 1 – TOTAL DE COMENTÁRIOS POR FÓRUM

Fonte: Dados da pesquisa.

Todos os comentários foram lidos com o objetivo de identificar temas recorrentes a fim de constituir uma perspectiva do uso dessa ferramenta pela sociedade e sua possível potencialização pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. A partir dessa leitura foram construídas categorias de análise que se relacionam com o referencial teórico e com os objetivos deste trabalho; foram elaboradas seis categorias e selecionados apenas os comentários que se enquadrassem em pelo menos uma delas.

Antes de se explicar e analisar as categorias, cabe explicar a forma como serão apresentados os comentários. Optou-se por utilizá-los como no original, sem que fosse feita nenhuma correção gramatical ou ortográfica; optou-se também por não omitir os nomes dos autores dos comentários, por se tratar de elementos essenciais na identificação dos diálogos. Todos os comentários apresentam quatro elementos distintos, a seqüência em que aparecem é a seguinte: a identificação do fórum de qual obra o comentário foi feito, o nome do autor, data e hora e o comentário propriamente dito. Todos os comentários foram extraídos do site do Orçamento Participativo Digital 2008 (ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

DIGITAL 2008, 2009), optou-se, portanto, por privilegiar a leitura e não repetir a citação da fonte nos comentários. Feitas estas considerações, passa-se à explicação e análise das categorias.

A primeira categoria é a Obras e reúne comentários que propõem obras diversas das que são candidatas ou questionam a viabilidade e/ou efetividade das obras. O objetivo aqui é identificar se esta arena digital tem potencial semelhante às arenas tradicionais do Orçamento Participativo no que tange a formulação de novas demandas ao Estado (AVRITZER, 2005; SANTOS, 2005). A seguir um exemplo dessa categoria:

Obra 2 Alberto (27/11/2008 04:45:56) O problema não está no viaduto Pedro primeiro/av. Portugal.O nó está entre o a trincheira da Av.Santa Rosa e a barragem. Acho mais viável construir um pista suspensa dentro da lagoa para o sentido bairro centro e utilizar a atual para fazer o sentido centro bairro.

A segunda categoria, Regras, reúne comentários que propõem alterações ou solicitam esclarecimento sobre as regras do OPD. Nesta categoria busca-se, de forma análoga à categoria Obras, identificar se as arenas digitais podem atuar na definição das regras tal como ocorre nas modalidades presenciais; busca-se ainda perceber como ocorre a interação da sociedade com as regras desta prática (AVRITZER, 2005; SANTOS, 2005; PIMENTEL, 2007; OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007). O comentário a seguir se enquadra nessa categoria:

Obra 4 Tadeu Nepomuceno (21/11/2008 03:39:13) DEVERIA HAVER SEGUNDO TURNO SE NÃO FOSSE CONQUISTADO MAIORIA.

A categoria Mobilização foi elaborada tendo em vista a capacidade das tecnologias de informação e comunicação em ampliar a interação entre os indivíduos e, assim, possibilitar a atuação política (RECUERO, 2006; PRIMO, 2009). Nessa categoria estão os comentários que buscam explicitamente incentivar e/ou organizar a participação dos cidadãos, abaixo há um comentário desse tipo:

Obra 4 Mateus (28/11/2008 11:46:47) Pessoal, acabei de ligar para o BH Shopping e eles vão disponibilizar uma votação on-line no local para os clientes com propagandas para a OBRA 4!!! Vamos nos reunir e reverter esse resultado!!!!

Os comentários que defendem obras fora de seus fóruns específicos são agrupados na categoria Debates entre os fóruns. Acredita-se que essa categoria permite identificar se há no desenho institucional do Orçamento Participativo Digital espaços para que ocorra o confronto entre posições diferentes, visto que na internet há uma tendência a ocorrer mais comumente o encontro entre os iguais, o que dificulta uma deliberação eficaz (LEVY, 1999; RAMOS JÚNIOR, ROVER, 2010). Abaixo um exemplo dessa categoria:

Obra 4 Vanessa (03/12/2008 10:40:57) Pessoal, toda obra é importante, mas temos que concordar;a obra 5 irá atender a um maior número de pessoas. Uma vez que facilitará o acesso a inumeros bairros.

As duas últimas categorias dizem respeito ao argumento central utilizado pelos comentadores, se prevalece uma perspectiva Global, percebendo a cidade como um todo ou Local, destacando os impactos da obra para certa região ou para uma parcela reduzida da população. Tal categoria visa identificar se o OPD colabora na construção de uma percepção global da cidade em oposição à percepção fragmentada característica das modalidades presenciais (CABANNES, 2007; NABUCO, MACEDO, FERREIRA; 2009). Como exemplo do que se considera perspectiva global tem-se o seguinte comentário:

Obra 1 Vitória (08/12/2008 01:56:32) A OBRA 1 é de maior importância para TODOS OS BELORIZONTINOS, tanto para as regiões Pampulha, Venda Nova, Norte, Nordeste, Leste, Centro-Sul e Centro, além de desafogar o trânsito da REGIÃO HOSPITALAR e REGIÃO DA CRISTIANO MACHADO e REGIÃO CENTRAL, vai favorecer a interligação das BR 261 (Saída para Vitória – Espírito Santo) com a Av.: dos Andradas e futuramente com a BR 356 (Saída para Ouro Preto, Rio de Janeiro e principalmente saída para Nova Lima) esta OBRA 1 é o chamado “corta caminho” antigo projeto de um "anel intermediário" na cidade, reduzindo bastante o tráfego de passagem pela área central, que fará a ligação do Anel rodoviário BR 261 acesso tanto para o centro de BH pela Av.: dos Andradas e para REGIÃO HOSPITALAR, lembrando que Av.: dos Andradas se encontra com

Av.: Mem de Sá que se situa no BAIRRO SANTA EFIGÊNIA, que já está quase pronta até a Rua Capivari na Serra, que por sua vez chega até Av.: Bandeirantes. Todo esse trajeto evitaria passar pela área central, desafogando a Afonso Pena, A Pedro II/Carlos Luz, a Antônio Carlos e a Cristiano Machado, criando novas alternativas transversais para Belo Horizonte.

Por outro lado, há comentários que privilegiam argumentos regionais, como o seguinte:

Obra 3 sandra aparecida castro: (13/11/2008 11:00:19) como moradora do barreiro de cima acredito que nos so temos aganhar.Pois moro no b.de cima e trabalho no betania soffro muito com os onibus por motivo do anel.espero e vou acreditar que essa obra vai solucionar os problemas de mais de mil moradores do barreiro pois gasto pela manhã 15 minutos pra chegar ao meu trabalho porem gasto 1h e meia para voltar a minha casa.

É certo que alguns comentários podem ser abarcados em mais de uma categoria, como é o caso do comentário a seguir:

Obra 1 Junior (24/11/2008 04:18:30) Bom dia Pessoal Gostaria de propor que todas as outras regiões das obras 01/02/03/05 se unissem em torno de uma unica obra pra que se possa vencer a especulação imobiliária do belvedere, que expandiu de forma desordenada e sem planejamento urbano, e agora querem consumir os tributos pagos por toda a CIDADE. VAMOS NO UNIR NA OBRA 5 QUE JUNTOS SOMOS MAIORES.

O comentário acima busca mobilizar os participantes do fórum Obra 1 a se unirem em torno da obra 5 contra a obra 4, arrogando argumentos globais e, de certa forma, questionando as regras do OPD, por destinar recursos a uma obra que favoreceria a especulação imobiliária; portanto esse comentário é considerado em várias categorias. O total de comentários por categoria é representado no gráfico 1

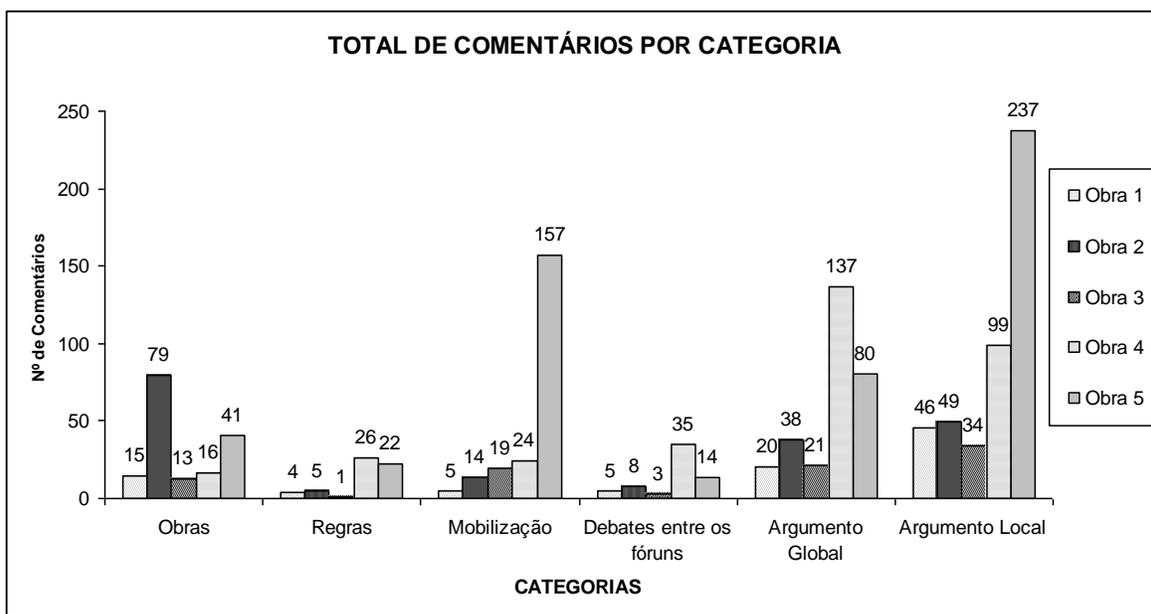


Gráfico 1 – Total de comentários por categoria

Fonte: Dados da pesquisa.

Feitas estas considerações quanto ao método de análise, passa-se doravante ao estudo da forma como cada uma das categorias de comentários é abordada nos fóruns.

A categoria-temática Obras está presente em 164 comentários. Do total de comentários, 79 foram feitos no fórum Obra 2, nos quais se percebe o predomínio de duas contrapropostas, a de construção de uma ponte sobre a Lagoa da Pampulha e a de construção de mais uma pista na barragem da Pampulha; tais fatores parecem evidenciar a recusa da obra candidata pelo participantes do fórum, sendo assim o comentário a seguir expressaria o posicionamento destes participantes:

Obra 2 Claudio Aguiar: (18/11/2008 02:02:33) Uma grande Obra. Acredito de alto custo. Creio que com menos dinheiro e menos transtorno algo mais simples pode ser feito. Com o que sobrar dá para fazer várias avenidas sanitárias na mesma região. Como não participei da escolha das obras me resta votar nessa.

O autor desse comentário questiona a efetividade da obra, o que poderia ser evitado se ele tivesse participado da escolha. As críticas às obras candidatas e à formulação de novas propostas não é algo exclusivo do fórum Obra 2, mas

chama a atenção neste fórum por ser o tema mais abordado. Ainda nesta categoria, merecem destaque as dúvidas levantadas pelos participantes, como se lê abaixo:

Obra 2 marcy: (20/11/2008 09:51:59) Gostaria de saber quais ruas, inicialmente, estarão envolvidas se aprovado o projeto.

Obra 5 Mauricio Rodrigues: (17/11/2008 10:03:57) Não entendi como vamos fazer trafegando de automovel na pará de minas sentido Alipio de Melo e preciso pegar o Anel sentido Rio de Janeiro pois o Vídeo não possibilita esta imagem? Por favor me responda urgente!!!

Nestes comentários evidencia-se que nem todos os participantes compreendem os projetos das obras candidatas e utilizam os fóruns na expectativa de obterem respostas, contudo, não há nenhuma interferência da Prefeitura de Belo Horizonte em atenção a estas dúvidas, que em alguns casos são respondidas por outros participantes. Situação semelhante ocorre na categoria Regras.

Dos 58 comentários que compõem a categoria Regras, parte significativa tem alguma relação com a obra 4, tal obra como dito anteriormente, foi planejada para uma região limítrofe da cidade, cuja população é tida como de alto poder aquisitivo; além disso essa obra liderou a votação nas primeiras semanas o que provocou a reação dos participantes de outros fóruns, alegando, dentre outros aspectos, que a obra 4 seria injusta por beneficiar a população mais rica e por beneficiar mais uma cidade vizinha do que Belo Horizonte. Muitos comentários relacionam a liderança da obra 4 na votação ao maior acesso que a população rica teria a internet. Os comentários abaixo destacam estas críticas às regras do Orçamento Participativo Digital:

Obra 4 Rodrigo: (20/11/2008 12:40:46) [...] o que se percebe, pelo resultado da votação até aqui, é que os interesses de grupos sócio-economicamente favorecidos é novamente "imposto" sob a população mais humilde. Orçamento Participativo Digital? Realmente, é uma excelente via de acesso a direitos para toda e qualquer classe. Esqueço-me que vivo numa cidade onde todos tem acesso a internet.

Obra 4 Jackson Costa Machado: (23/11/2008 12:32:36) Francamente, Esta obra deveria ser a última a ser sugerida como

um problema de transito em BH. Existem muitos lugares piores e com um numero muito maior de veiculos. Acho que o pessoal da região Norte não tem internet, e por isso esta pontuação maior da região Sul.

Obra 4 Sergio: (20/11/2008 11:39:06) Para essa obra, deveria haver uma contrapartida da prefeitura de Nova Lima e dos grandes empreendedores da região (shopping, grandes condominios de luxo, etc).O processo de votação favorece a população da região, de grande poder aquisitivo e com facilidades de acesso a internet.

Percebe-se nestes três comentários a correlação feita entre a exclusão digital e a liderança parcial da Obra 4, o autor do segundo comentário questiona também a seleção dessa obra como prioritária; já no terceiro comentário sugere que a prefeitura de Nova Lima, cidade vizinha à obra, e os empreendedores da região colaborem na execução da obra. A cidade de Nova Lima é ainda tema de comentários sobre a participação ou não de sua população no OPD, o mesmo ocorre com relação à população de Contagem, cidade também vizinha de Belo Horizonte, como se observa abaixo:

Obra 4 Bruno Ferreira: (27/11/2008 04:50:40) A população de Nova Lima também deveria participar da votação uma vez que é de suma importancia a realização desta obra.

Obra 5 Renato Dvanir Pimenta: (20/11/2008 05:39:04) [...] Eu não concordo com autorização da prefeitura de BH autorizar o pessoal de Nova Lima votar. Sendo assim, muitos moradores de Contagem passa pela Praça São Vicente onde deixando o transito muito mais caotico. Eu em nome de todos os moradores da região, reivindicam a possibilidade da participação dos moradores de Contagem. Obrigado.

Obra 5 andré: (21/11/2008 09:02:41) Também voto na obra 5 mas não concordo com o Renato. Ele diz que moradores de Nova Lima votam e isso não é verdade. Só títulos de eleitores de Belo Horizonte são aceitos na votação. Vamos ganhar mas com a verdade. É claro que a obra do portal sul também é importante. O ideal é que a Prefeitura fizesse as duas.

Obra 5 Juliana: (30/11/2008 06:46:29) ESSA OBRA É FUNDAMENTAL NÃO SÓ PARA OS BAIRROS DE BELO HORIZONTE COMO PARA VARIOS BAIRROS DE CONTAGEM POR ISSO ACHO QUE O PESSOAL DE CONTAGEM PODERIAM VOTAR MAS SÓ É ACEITO TITULOS DE BH.

Nesses comentários, observa-se a reivindicação de se permitir a participação de eleitores de outras cidades, o autor do segundo comentário chega a afirmar que a Prefeitura de Belo Horizonte teria autorizado a votação dos eleitores de Nova Lima, sendo corrigido por outro participante. Há ainda a sugestão de que as duas obras (4 e 5) fossem realizadas, em outros comentários sugere-se que seja utilizada uma regra semelhante à existente nas eleições do poder executivo no Brasil, nas quais há segundo turno caso nenhum candidato alcance 50% dos votos válidos mais um.

Na categoria Mobilização foram tecidos 219 comentários, dos quais 157 estão no fórum da obra 5 e 24 no fórum da obra 4. A leitura desses comentários deixa evidente o surgimento de certa rivalidade entre os comentadores destas duas obras, com o uso de expressões como *concorrência* e *invejosos* para se referir aos participantes de outros fóruns. A seguir, foram selecionados trechos de alguns destes comentários das duas obras de forma a elaborar uma narrativa dessa disputa. Vale lembrar que o placar com a total de votos de cada obra estava disponível no site do OPD, ressalta-se ainda que a obra 4 liderou a disputa de 12 de novembro (início da votação) até o dia 26 de novembro, daí em diante a obra 5 a ultrapassou e foi a mais votada.

Obra 5 Iris Faustino: (15/11/2008 07:29:05) Procurem divulgar, suas obras pois todas estão perdendo para a obra do Belvedere, vocês acham que esta obra tem mais importância que qualquer outra,,as pessoas de baixa renda precisam se mobilizar, e lutar,por melhorias em suas regiões....Divulguem a votação!!!!!!!

Obra 5 Carlos Dias: (22/11/2008 11:45:48) [...] Vamos mobilizar a comunidade por e.mail, boca-a-boca, faixas, telefonemas, etc...Temos a arma do voto, vamos ganhar a luta.

Obra 4 Marcelo de Camargos Pereira: (25/11/2008 06:11:52) Vamos mobilizar pois a obra 5 já está na cola e acho que ninguém vai segurar. Trabalho aqui na região noroeste e o povo está mobilizadíssimo nas escolas

Obra 5 Daniel Queiroz: (26/11/2008 09:22:09) Vamos mobilizar todos que conhecemos para votar nesta obra. É preciso informar a todos da votação, muita gente não sabe que ela está ocorrendo!!!

Obra 5 JUNIOR: (26/11/2008 11:32:34) VAMOS PESSOAL VAMOS MOBILIZAR!!! ESTA QUASE VIRANDO!!! PRECISAMOS DE MAIS VOTOS, AVISEM A AMIGOS, FAMILIARES, MANDEM

E-MAIL.... VIRAR O JOGO? ISTO DA PRA FAZER, ISTO TEM COMO FAZER.

Obra 5 AGKJ: (26/11/2008 10:27:06) P E R D E R P A R A A "O B R A - 4", ONDE SÓ FALTAM 1.400 VOTOS PARA PASSARMOS (26/11 às 09h58)SERIA UM ABSURDO E INACEITÁVEL!!! A C O R D A POPULAÇÃO DA REGIÃO NOROESTE DE BH!!! VAMOS ENCHER COM FAIXAS O VIADUTO DO ANEL RODOVIÁRIO [...].

Obra 4 Mateus: (26/11/2008 12:12:34) Pessoal, vamos nos mobilizar para que vença realmente a obra 4.. Avisem em escolas, igrejas, colégios na região sul.. Coloquem faixas e vamos fazer uma movimentação

Obra 4 Pedro: (27/11/2008 01:13:14) [...] Eu acho que todos devem se mobilizar, a obra estava na frente e foi passada por mais de 1000 votos ja facilmente. Aqueles que defendem a ideia da obra 5 devem estar fazendo o possivel para conseguirem mais votos, nos nao podemos ficar parados vamos nos mobilizar pra ganharmos isso. É uma oportunidade muito boa pra gente simplesmente deixar passar.

Obra 4 Gabriel: (27/11/2008 01:34:44) [...] Não adianta votar e ficar esperando um milagre. A puc deve estar colocando a mãozona nesta história. Tem que colocar a familia toda pra votar e divulgar nas ruas , amigos , e-mail, orkut, msn. Não tem nada definido ainda.

Obra 5 Matsumura-Alípio de Melo: (30/11/2008 09:42:48) PESSOAL, vamos mobilizar a região...votar pela Internet, votar pelo 0800, e se pudermos, vamos ajudar quem não tem intimidade com a tecnologia. AGORA É A HORA !!!

Obra 4 Pepeu OBRA 4: (02/12/2008 03:17:37) Galera, vamos retomar a vantagem da OBRA 4. Absurdo justamente a região melhor favorecida em acesso à internet não conseguir se mobilizar a contento... Lamentável.

Obra 4 BABY –CALIFORNIA: (02/12/2008 06:09:56) Pessoal...Pessoal... o povo da ZONA SUL vai fazer mutirão nestes dias 06/ 07 e 08/12 para tentar superar a massa. Pessoal vamos nos unir mais ainda para dobrar a votação e mostrar a falta de humildade e reconhecimento de uma região abastarda de lazer, diversão e ótimas infra-estruturas que visão a comodidade e não o simples e necessário que tanto almejamos. [...].

Obra 4 Paulo: (03/12/2008 12:59:56) É uma pena que tenha perdido a obra 4... O crescimento da zona sul de BH realmente ficará prejudicado. E olha que, na região do Vila da Serra, que alguns invejosos chamam de zona burguesa, há 2 hospitais, faculdades e colégios, sendo, assim, uma zona de interesse público evidente. Só espero que a gestão tenha bom senso e implemente a obra 4, mesmo ficando em 2 lugar, em razão de alguns espertinhos terem se mobilizado antecipadamente.

Obra 5 Renato: (04/12/2008 12:40:47) Pessoal,vamos nos mobilizar pois,a concorrência está se armando para nos derrubar.Peça apoio a todos que vc conhece tanto no trabalho,em casa,na rua,dentro do ônibus,no bar,na lanchonete,na esquina,na fila,no shopping.....obra 05 urgente!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!

Obra 5 Patrícia Santana: (05/12/2008 11:54:49) [...] Precisamos mobilizar mais pessoas para votar, pois precisamos ganhar esta votação. Somente a união faz a força. Vamos avisar os nossos vizinhos, parentes que moram na região, amigos. Todo voto é importante. Fiquei sabendo que o pessoal do Belvedere está se mobilizando e nós precisamos fazer o mesmo. Faltam apenas 3 dias!! Vote obra 5. Não vamos deixar esta oportunidade passar. Cavalo arriado só passa uma vez!!

Nesta seqüência de comentários percebe-se a mobilização no fórum da obra 5 desde os primeiros dias de votação, com o claro objetivo de reverter a vantagem da obra 4, em cujo fórum só há uma maior mobilização quando a vantagem para a obra 5 diminui e, sobretudo, após a obra 5 passar a liderar. As propostas de mobilização, em ambos os fóruns, lançam mão tanto de métodos tradicionais como faixas e cartazes, quanto das ferramentas das tecnologias de informação e comunicação, como as redes sociais digitais.

A disputa por votos não se limitou aos fóruns específicos, muitos participantes optaram por defender e pedir votos para suas obras em outros fóruns, ou ainda citarem características das outras obras na defesa de sua obra preferida, esses comentários estão na categoria Debates entre os fóruns. Tais comentários, que totalizam 65, são interessantes do ponto de vista deste trabalho, pois transgridem uma regra que ficou implícita para alguns participantes, a de que cada obra deveria ser comentada em seu fórum específico. Nos comentários abaixo, observa-se uma reação a essa suposta transgressão, sendo o segundo uma resposta ao primeiro:

Obra 4 Vitor: (17/11/2008 12:47:19) A obra vencedora deve ser a que favorece a maior quantidade de pessoas. [...] Pensando nisso, faço aqui a defesa da obra 2 - Av. Pedro I/ Av. Portugal. É um entroncamento já saturado, cujo fluxo diário, somente de coletivos, é de mais de 5 mil veículos. Lembrando que esse número tende a crescer com o novo centro administrativo.

Obra 4 mtg: (17/11/2008 10:47:53) Vitor, você postou sua opinião no lugar errado. Você deveria expressar sua opinião no espaço da obra 2 e não no espaço destinado à obra 4. Aliás muitas pessoas

têm feito isto. Por que será? Concordo que a obra vencedora deva favorecer a maior quantidade de pessoas e é por isto que existe o OP onde democraticamente a maioria eleje a obra prioritária.

Reações como a do autor do segundo comentário não predominam nessa categoria, mas sim a argumentação entre defensores de obras diferentes, baseada em critérios racionais como: número de pessoas beneficiadas e efetividade da obra. A maior parte desses comentários foram feitos por defensores da obra 5, sobretudo, no fórum da obra 4, como se lê abaixo:

Obra 1 JUNIOR: (26/11/2008 01:21:07) VENHO PEDIR O VOTO DE VOCES PARA A OBRA 5. VAMOS DERROTAR A ZONA SUL.

Obra 2 rosangela Guimarães: (01/12/2008 10:30:19) Essa é a obra que mais privilegia o transporte público. Ela pretende atender 6250 onibus, contra 4200 da obra 1,2100 da obra 3, 3.000da obra 4, e 5.000 da obra 5. O que devemos priorizar transportes coletivos ou veículos privados, quando pensamos em cidade????? sou moradora da zona sul. e não tenho dúvidas

Obra 4 Vanessa: (03/12/2008 10:40:57) Pessoal, toda obra é importante, mas temos que concordar;a obra 5 irá atender a um maior número de pessoas. Uma vez que facilitará o acesso a inumeros bairros.

Obra 4 Stela: (03/12/2008 04:46:23) Esta obra é a mais urgente de todas, e deve ser feita, pois vai ser a que beneficiará maior número de pessoas -120.000 (120 mil), contra somente 50mil da obra 1, 100mil da obra 2, 80mil da obra 3 e 90mil da obra 5. Discordo com o Paulo, pois acredito que devemos priorizar o maior número de pessoas possível, independente de onde elas são.

Obra 4 Resposta ao Gustavo: (02/12/2008 01:18:01) Gustavo, Se informe, a obra não é na região citada, pegue talvez um mapa e estude um pouco. Vamos lá obra 5 sempre ampliando a vantagem.

Obra 5 Guilherme: (29/11/2008 11:09:43) Pessoal, entendo que a OBRA 4(Portal Sul) é prioritária em relação a obra 5, pelo fato da situação caótica na região e pela enorme oportunidade de investimentos e geração de empregos provenientes do setor imobiliário da região. Por isso, votem OBRA 4!!! Abraços!!!

Obra 5 Pedro: (27/11/2008 01:16:31) A obra 4 é muito mais importante, deve-se fazer o que vai beneficiar mais a sociedade como um todo e não um bairro ou outro em especial. A obra 4 entra até mesmo num ramo muito maior, muito mais importante, porque vai beneficiar também além de quem mora em BH quem mora em Nova Lima e também quem utiliza-se das estradas.

As duas últimas categorias Argumento Global e Argumento Local serão analisadas em conjunto, pois foram elaboradas a fim de identificar se o argumento central utilizado nos comentários sobre as obras privilegiava uma perspectiva global ou local da cidade. No total, as duas categorias somaram 761 comentários, sendo que em 69% o argumento central privilegiou uma perspectiva local da cidade, abaixo temos alguns comentários que se valem desse argumento:

Obra 1 Karla Rocha (05/12/2008 12:45:29) Todas as obras são essenciais e importante para nossa cidade! Busquem mais votos para a obra 1, pois teremos valorização da nossa região com vias de melhor fluxo proporcionando maior qualidade de vida a todos, ou seja, mais tempo para nossa família[...].

Obra 2 Cristiano Fernandes: (05/12/2008 06:44:01) Parabéns pela iniciativa.....penso que esta obra será realmente a solução dos congestionamentos insuportáveis que enfrentamos todos os dias no retorno via Pedro I. Portanto vamos divulgar esta proposta.

Obra 3 Thaís: (02/12/2008 07:32:31) a obra 3 vai desafogar o trânsito e evitar que tenhamos que sair de casa muito tempo antes para não chegarmos atrasados à aula ou ao trabalho. é a melhor, sem dúvida.

Obra 4 Verônica: (04/12/2008 01:59:20) Acho que essa obra desafogara muito o transito nos horarios de pico,exemplo 4h da tarde na hora que saiu da escola o transito é impossivel tem caminhos e etc. Entao é a obra mais certa a se fazer neste momento...as outras obras sao boas porem acho que a zona sul tem que melhorar o transito bastante

Obra 5 FERNANDO DOS SANTOS: (08/12/2008 01:58:01) Esta obra vai beneficiar milhares de pessoas, inclusive eu que sou um futuro morador do local. Vamos votar e melhorar o acesso para aquele local.

Os autores destes comentários defendem as obras considerando, sobretudo, seus efeitos para a região como é o caso do comentário sobre a obra 2, ou para suas vidas particulares como ocorre no comentário da obra 4. Nota-se ainda que muitos dos comentários que privilegiam essa perspectiva se enquadram também na categoria Mobilização e foram feitos majoritariamente (51%) no fórum da obra 5. Já na categoria Argumento Global, o fórum da obra 4 concentra 46% dos comentários, dos quais muitos se apresentam como respostas às críticas de

que essa obra beneficiaria mais Nova Lima do que Belo Horizonte, o comentário abaixo ilustra bem este aspecto:

Obra 4 José Fernando Neves: (01/12/2008 12:27:15) Todos os envolvidos , sejam contribuintes, moradores, eleitores, políticos, administradores, devem votar sem bairrismos, sem interesses pessoais, sem politicagem, ou seja agir com seriedade. O estrangulamento do transito nas imediações do BH SHOPPING, gera consequências em toda cidade, trava o transito na av. afonso pena , na rua rio grande do norte, na av. cristovão colombo , nas rua da savassi, na av. uruguai , na av. do contorno, na av. cristovão colombo e nas ruas laterais que desembocam em todas as av. e ruas citadas destas regiões, portanto não é um problema localizado, é um cancer que se espalha por toda a região sul. É com certeza uma prioridade real. Se for necessário que Nova Lima também contribua ou que Belo Horizonte chame para se a responsabilidade, porque em áreas metropolitanas onde os limites se encontram , não existe esta de a obrigação é sua ou é minha [...].

É interessante notar que neste fórum o principal argumento para a defesa da obra 4 é justificá-la como uma obra de impactos globais; enquanto que fórum da obra 5 o argumento local é utilizado por diversas vezes como elemento de mobilização. Pode-se considerar, a partir da leitura dos comentários, que estas associações decorrem de dois fatos: o volume e o teor das críticas a obra 4, muitas das quais oriundas de defensores de outras obras e a vantagem da obra 4 nas primeiras semanas de votação, que levou aos defensores da obra 5 a buscar estratégias de mobilização.

Outros aspectos com relação a estas e as outras categorias serão considerados no capítulo seguinte, no qual se buscará elaborar um panorama sobre o uso do espaço Opinião do Cidadão pela sociedade e sua relação com o desenho institucional do Orçamento Participativo Digital. No referido capítulo serão feitas também as considerações conclusivas e outras a respeito do objeto de pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte foi elaborado com dois intuitos: ampliar a participação, sobretudo entre setores da sociedade que, tradicionalmente, não participam das modalidades presenciais e definir recursos para obras estruturantes da cidade em contraposição ao caráter localista das outras modalidades. O desenho institucional desenvolvido para tal apresenta características que dificultam a conquista destes objetivos e limitam as possibilidades de aprofundamento democrático, o que se evidencia com o estudo dos comentários da arena digital Opinião do Cidadão.

É evidente que a modalidade digital possibilitou que um número muito maior de cidadãos participasse do Orçamento Participativo; contudo ao compará-la com a modalidade presencial percebe-se que há perdas qualitativas e quantitativas na participação social, bem como na relação entre Estado e sociedade, o que decorre sobretudo da não previsão de assembleias análogas as das modalidades presenciais. Nas modalidades presenciais, as assembleias desempenham importante papel na definição das regras, na seleção e fiscalização das obras, na proposição de novas demandas ao Estado e no desenvolvimento do Orçamento Participativo como um todo; sendo ainda um espaço que possibilita a deliberação entre os cidadãos e a auto-organização social na busca por conquistas políticas, estes aspectos são apontados na literatura como os principais benefícios do OP para a consolidação da democracia. (AVRITZER, 2005; SANTOS, 2005; OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, 2007; PIMENTEL, 2007) Sendo assim, a exclusão destas assembleias em um desenho institucional participativo representa um cerceamento da participação, mesmo que haja um incremento no número de participantes como é o caso em questão. Diante disto, pode-se considerar que o OPD tal como está estruturado se identifica mais com um desenho participativo de ratificação do que um desenho participativo de baixo para cima (FUNG; WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2008)

Todavia a constatação acima feita não é algo indissociável da modalidade digital, acredita-se que através de alterações no desenho institucional seria

possível a potencialização do Opinião do Cidadão, transformando-o em uma arena digital análoga às assembleias das modalidades presenciais. Esta capacidade é latente no Opinião do Cidadão, como se pode perceber na leitura feita sobre o uso pela população deste espaço, a ser explicitada a seguir.

Aparentemente, a ausência de espaços institucionais para que a população pudesse se manifestar a respeito do Orçamento Participativo Digital levou a formação arenas digitais de debate, valendo-se das tecnologias de informação e comunicação, através de redes sociais digitais e blogs. As primeiras destas arenas surgiram ainda em 2006, ano da primeira edição do OPD. Na segunda edição do OPD, em 2008, seu desenho institucional incorporou um espaço no site para que os cidadãos pudessem se manifestar sobre as obras candidatas em fóruns específicos. A análise deste espaço permitiu caracterizá-lo como uma arena digital de debates sobre o OP; o qual a sociedade utilizou para: compreender, questionar e apoiar as obras, elaborar novas demandas ao Estado, questionar e propor alterações nas regras do OPD e mobilizar-se pela conquista de objetivos comuns; neste processo, os participantes deliberaram entre os fóruns sobre quais obras deveriam ser priorizadas, utilizando, especialmente, argumentos do tipo global/local para a mobilização de seus pares. Sendo assim, tem-se que a arena digital Opinião do Cidadão possui potencial similar às assembleias das modalidades presenciais do Orçamento Participativo. Contudo, esse potencial é limitado pelo desenho institucional do OPD, que não prevê que os comentários ali tecidos sejam lidos, considerados e respondidos pela prefeitura municipal; como visto acima muitos destes comentários levantam questões que não são respondidas e apresentam considerações relevantes para o desenvolvimento desta prática.

Conclui-se, portanto, que a relação entre Estado e sociedade que nas modalidades presenciais é mediada pelas assembleias, com grande contribuição para a consolidação democrática, é limitada na modalidade digital. Tal limitação não decorre da inexistência de um espaço deliberativo nesta modalidade, tampouco de algum empecilho tecnológico, visto que a sociedade já utiliza o Opinião do Cidadão como um canal de comunicação com o Estado; a limitação é

sim decorrente de um desenho institucional fechado à expressão social. Acredita-se que, com algumas modificações no arranjo institucional do Orçamento Participativo Digital, o Opinião do Cidadão poderia propiciar a participação em todas as etapas do processo, inclusive na seleção das obras e na definição das regras; desta forma o OP digital seria uma ferramenta tão participativa quanto o OP presencial e possivelmente com um número bem maior de participantes.

No decorrer deste estudo e, em especial, na análise dos comentários do Opinião do Cidadão, novas possibilidades de abordagem deste objeto surgiram e foram desconsideradas em decorrência das limitações de espaço e tempo de uma monografia; contudo, podem se tornar temas de trabalhos futuros. Destacadamente a disputa entre os fóruns das obras 4 e 5 e suas diferentes estratégias de mobilização, bem como o momento em que se inicia a mobilização em cada um destes fóruns, o presente estudo apresenta indícios que os participantes da obra 5 buscam se articular na busca por votos desde o início da votação, já o participantes da obra 4 só se mobilizam quando percebem a liderança dessa obra ser ameaçada pela obra 5. Outro tema que merece ser objeto de futuras pesquisas é o comportamento dos visitantes no site do OPD, seria interessante perceber se o participante utilizou algum dos espaços do site antes de efetivar seu voto, desta forma seria possível identificar se os espaços de debates e as informações para a obra são utilizados para embasar a decisão, ou se os participantes já acessam o site com a decisão tomada. Acredita-se que, dada a riqueza dos comentários do Opinião do Cidadão, diversos outros temas podem ser formulados a partir de uma observação atenta deste espaço.

Apesar da opção neste trabalho por focalizar o estudo do desenho institucional, deixando à parte aspectos contextuais considerados importantes na análise do sucesso das experiências participativas (AVRITZER, 2008), cabe nesta conclusão remeter a um destes aspectos contextuais: a vontade política. Em 2008, houve eleições municipais em Belo Horizonte, o candidato vencedor Márcio Lacerda, do Partido Socialista Brasileiro, recebeu apoio do prefeito à época, Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores; em seu programa de governo, Lacerda se comprometeu com a continuidade da gestão compartilhada na cidade

e com o Orçamento Participativo (LACERDA, 2010). Apesar disto, a obra 5, vitoriosa do OPD 2008, ainda não teve início e não há qualquer informação no site da prefeitura sobre o futuro desse empreendimento; a própria continuidade da modalidade digital está ameaçada, pois a edição de 2010 não foi realizada; fatores como estes são considerados pela literatura sobre o tema como comprometedores da credibilidade do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. *Democracia, hegemonia e internet: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo Digital*. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009

ANANIAS, Patrus. *Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte?*. In: AZEVEDO, Sérgio. (Org.); FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento participativo. Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Afrontamento, 2005. p. 591-645.

AVRITZER, Leonardo (Org.); NAVARRO, Zander (Org.). *Inovação democrática no Brasil*. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.) *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Afrontamento, 2005. p. 39-82.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública vol.14 no.1. Campinas: [S.n], 2008.

AVRITZER, Leonardo. CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Prefácio. In: Adalmir Marquetti; Geraldo Adriano de Campos; Roberto Pires. (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xama, 2008b, v. 1, p. 9-11.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls*. 2000 – não publicado. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/.../00gt1912.doc>. Acesso em: 05/10/2010.

AVRITZER, Leonardo. *A relevância política da participação popular*. 05 de Março de 2009. Disponível em: <http://diplomatieque.uol.com.br/artigo.php?id=482&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>. Acesso em: 30/11/2010.

AZEVEDO, Sérgio. (Org.); FERNADES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento participativo*. Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005.

AZEVEDO, Sérgio, NABUCO, Ana Luiza (Orgs.) *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. 1. Ed. Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2009.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. *Revista do Orçamento Participativo de Belo Horizonte 15 Anos*. Belo Horizonte: [S.n], 2008.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. *Informática Pública*, ano 10, nº2. 2008. Belo Horizonte: [S.n], 2008b.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. *Informática Pública*, ano 11, nº1. 2009. Belo Horizonte: [S.n], 2009.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. *Histórico e evolução do OP digital*. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17242&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0> Acesso em 10/12/2010.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jul. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. *Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ed. SMPL, v.2, n.1, p. 25-39, 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. *Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?* Cadernos de gestão pública e cidadania. Jul./Dezembro de 2009 – Vol. 14. Número 55.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas Milher Grego. *Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988*. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010.

CABANNES, Yves e BAIERLE, Sergio. *Financiamento Local e Orçamento Participativo*. Seminário de lançamento da Rede URB-AL n.º 9, Prefeitura de Porto Alegre. 2004

CABANNES, Yves. *Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo*. [S.l.]: SEGRAC, Março 2007.

CAMARGO, Raquel. Denúncia: *Orçamento Participativo Digital dá brecha para fraude*. In: *Curiosidades úteis e fúteis*, 2008. Disponível em: <<http://raquelcamargo.com/blog/tag/orcamento-participativo-digital/>> Acesso em: 03/11/2011.

CORTELIA, Mário Sérgio; RIBEIRO, Renato Janine. *Política - Para não ser um idiota*. São Paulo: Ed. Papirus, 2010.

COSTA, Walkiria g. Teixeira. *Governo eletrônico: análise do quesito e-democracia na avaliação dos sites do governo do estado de Minas Gerais*. Monografia de Especialização, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2008.

D'ANDRÉA, Carlos'. *Orçamento Participativo Digital - alguns comentários*. In: *NovasM, NMídias*, 2008. Disponível em: <<http://novasm.blogspot.com/2008/11/oramento-participativo-digital-alguns.html>>. Acesso em: 03/11/2011.

FARIA, Cláudia. *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. VI Encontro da ABPC, 2008, Campinas.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik O. (Eds.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

GOMES, Maria Auxiliadora. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática*. In: AZEVEDO, Sérgio.

(Org.); FERNADES, Rodrigo Barroso (Org.). *Orçamento participativo*. Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Ed. Renavan, 2005. 49-70.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. In: Lua Nova Revista de Cultura e Política, Rio de Janeiro, nº 36, 1995, pp. 39-53.

HUNTINGTON, Samuel P. *Terceira onda de democratização: A Democratização no final do século XX*. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

LACERDA, Márcio. *Apresentação*. Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Belo Horizonte: SMPL, v.2, n.1. 2009.

LACERDA, Márcio. *Programa de governo*. Disponível em; <<http://www.marciolacerdabh.com.br/programa/>>. Acesso em: 05/01/2010.

LEVY, Pierre. *Cibercultura*. Editora 34: São Paulo. 1999.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Internet e Participação Política no Caso do Estado Brasileiro: Um Relato de Pesquisa*. Em Questão. Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 219-247, Jul./Dez. 2009.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

MOTA, Marly. O início do fim: das tentativas de impeachment ao atentado da Tonelero. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/CrisePolitica/InicioDoFim>> Acesso em 21/10/2010.

MUNIZ, Diógenes *Folha Online - Microsoft faz campanha contra o Orkut; Google ironiza ataques*. Publicado em 9/01/2008. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u361596.shtml>. Acesso em 23/11/2010.

NABUCO, Ana Luiza; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. *A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa*. In: BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. *Informática Pública*, ano 11, nº1. 2009. Belo Horizonte: [S.n], 2009. p.139-155.

OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. *Orçamento Participativo Digital: II distinção Observatório Internacional de Democracia Participativa*. 2007. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/v_publicaciones_7.php> Acesso em: 29/10/2010.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL 2008. Disponível em: <<http://opdigital.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 01/09/2009.

ORKUT. *Orçamento Participativo BH. Disponível em: <<http://www.orkut.com.br/Main#CommMsgs?cmm=22952573&tid=2501607126795199851>>*. Acesso em; 03/01/2011.

ORKUT. *OP BH- Orçamento Participativo. Disponível em: <<http://www.orkut.com.br/Main#CommMsgs?cmm=23018556&tid=5274869827265984041>>*. Acesso em: 03/01/2011.

ORKUT. *Orçamento Participativo BH. Disponível em: <<http://www.orkut.com.br/Main#CommTopics?cmm=76823597>>* Acesso em: 03/01/2011.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PIMENTEL, Fernando daMatta. Participação e cidadania. *Orçamento Participativo Digital: II Distinção* Observatório Internacional de Democracia Participativa. 2007. Disponível em: <http://www.oidp.net/pt/v_publicaciones_7.php> Acesso em: 29/10/2010.

PIRES, Roberto Rocha. *Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da prefeitura de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/RobertoPires.pdf>> Acesso em: 23/11/2010.

PRIMO, Alex. *O aspecto relacional das interações na Web 2.0*. E- Compós (Brasília), v. 9, p. 1-21, 2007. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/limc/PDFs/web2.pdf>> Acesso em: 23/11/2010.

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago; ROVER, Aires José. *Democracia eletrônica na sociedade da informação*. Disponível em: <http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/conpedi_democracia-helio-aires.pdf> Acesso em 20/10/2010.

RECUERO, Raquel. *Weblogs, webrings e comunidades virtuais*. In: 404notFound. V. 1, n. 31, 2003b. Disponível em: <http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/404nOtf0und/404_31.htm>. Acesso em: julho 2004.

RECUERO, Raquel. *Dinâmicas de Redes Sociais no Orkut e Capital Social*. In: VIII ALAIC, 2006, São Leopoldo. Gt de Internet Comunicación e Sociabilidad, 2006.

REIS, Daniel. RIDENTI, Marcelo. SÁ MOTTA, Rodrigo. (Org.). *O Golpe e a ditadura militar 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: Ed. do Sagrado Coração, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O Contrato Social*. Tradução: Rolando Roque da Silva. Editora Ridendo Castigat Moraes. 2002. Disponível em: < <http://libros-en-pdf.com/descargar/do-contrato-social-rousseau-3.html>> Acesso em 21/10/2010.

ROYAL, Ségòlene. *A nova era da democracia participativa*. Introdução. *Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ed. SMPL, v.2, n.1, 2009.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousely Celi Moura; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Participação e deliberação na internet*: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, p.446-477.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Prefácio*. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO (Orgs). *Inovação democrática no Brasil*. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa, "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva", in SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Porto: Ed.Afrontamento, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*. Porto: Ed.Afrontamento, 2005.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas. Papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: v.15, n.4, p.84-97, 2001.

SILVA, Lílian Lenite da; AMORIM, Wellington Lima. *Política, democracia e o conceito de “representação política” em Weber*. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau: [S.n] v.2, n.4, p.01-16, Sem II. 2008

SCHUMPETER, Joseph. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

TERÇA-NADA, Marcelo. *Orçamento Participativo Digital BH*. In: Vírgula-imagem, 2006. Disponível em: <<http://virgulaimagem.redezero.org/orcamento-participativo-digital-bh-votacao-prorrogada-para-ate-121206/>>. Acesso em: 03/01/2011.

WARREN, Mark. *Democracy and Association*. Princeton: Ed. Princeton University Press, 2001.

WAMPLER, Brian. *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO (Orgs.). *Inovação democrática no Brasil*. São Paulo Ed. Cortez, 2003.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2006. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/23051/1/RESUMO-CRITICO-DO-LIVRO-Ciencia-e-Politica-Duas-Vocacoes-de-MAX-WEBER/pagina1.html#ixzz12FvvB9jX>> Acesso em 21/10/2010.