



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
EIXO ACADÊMICO MESTRADO/DOCTORADO

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

DEMOCRACIA, HEGEMONIA E INTERNET:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Salvador
2009

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

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, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Salvador
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

JÚLIO CESAR ANDRADE DE ABREU

DEMOCRACIA, HEGEMONIA E INTERNET: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

José Antônio Gomes de Pinho – Orientador _____
Doutor em Regional Planning, University of London, UK
Universidade Federal da Bahia

Maria Elisabete Pereira dos Santos _____
Doutora em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal da Bahia

Ernani Marques dos Santos _____
Doutor em Administração, Universidade de São Paulo (USP)
Pesquisador Pós-doutorado FEA/USP

Salvador, 07 de agosto de 2009.

A

Raquel, esposa amada, por seu apoio irrestrito e paciência.
Izabel, mãe querida, por acreditar em mim e por suas orações.
Juliana, irmã querida, pelo incentivo e carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por acreditar em mim quando eu mesmo não acreditava; por me fazer forte quando me sentia fraco ...

Aos meus familiares que me apoiaram e estimularam neste desafio.

A Fundação Ford, pelo apoio fundamental através da bolsa de estudos e do suporte impecável da equipe da Fundação Carlos Chagas, em especial Maria Luisa, Fúlvia, Ida, Raquel, Márcia, Meire e Marli.

À equipe da secretaria do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) em especial Anaélia, Dacy, Ernani e André sempre prestativos e atenciosos.

Aos professores do NPGA pelos saberes partilhados, especialmente a professora Paula Schommer, incansável em seus vãos pela aprendizagem, e a professora Elisabete Santos, pelos instigantes e desafiadores debates e principalmente pelo apoio na consecução deste trabalho.

A José Antonio Gomes de Pinho pela autonomia concedida e pelo respeito por minhas opções teórico – ideológicas.

Ao Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal por me acolher no período de estudos sanduíche, em especial Alexandra e os professores José Manuel Mendes e Giovanni Allegretti.

A Prefeitura de Belo Horizonte pelas informações gentilmente cedidas.

À minha comunidade, em Resende-RJ, por sua resistência e força e aos movimentos MEP (Movimento pela Ética na Política) e FC&P (Fórum de Cidadania e Paz).

Aos amigos e amigas que fizeram desta caminhada um processo muito mais agradável com sorrisos, palavras de apoio, embates teóricos e principalmente disposição para luta.

A todos e todas meu muito obrigado por me ajudarem a concretizar este sonho feito de muita luta, dedicação e trabalho.

*“Quando eu dou alimento aos pobres me chamam de santo. Quando eu pergunto
por que os pobres não têm alimento me chamam de comunista.”
(Dom Helder Câmara)*

*“Quanto mais negra é a noite, mais brilham as estrelas”
(Rosa Luxemburgo)*

RESUMO

Esta dissertação consistiu em uma análise do modelo democrático que sustenta o Orçamento Participativo Digital (OPD) da cidade de Belo Horizonte – MG. Na primeira parte, foi tecida um marco teórico sobre internet, hegemonia e as diferentes concepções de democracia presentes na literatura especializada sobre o tema. É utilizado um referencial crítico baseado no pensamento gramsciano onde os espaços democráticos são vistos como arenas de embate pelo poder hegemônico de uma classe dominante sobre outras classes. Em seguida, foi realizado um debate sobre os modelos democráticos na era digital. Finalmente a experiência do Orçamento Participativo Digital foi analisada enquanto iniciativa de democracia eletrônica. A partir de uma revisão de literatura foram descritas as diversas fases históricas do orçamento participativo até a criação do orçamento participativo digital. Utilizou-se uma metodologia de estudo de caso único com análise documental e observação direta no *site* do Orçamento Participativo Digital no período de 20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009. Foram analisados os canais de participação digital fornecidos pelo *site*, em especial a ferramenta de “Debate – Opinião do Cidadão”. As dimensões observadas nesta experiência foram os critérios e a natureza decisional; a definição de regras, a organização e a natureza da participação popular; e o controle social. Os resultados da pesquisa apontam para um modelo democrático de cunho hegemônico liberal como sustentáculo do Orçamento Participativo Digital. Este modelo se reflete na concepção do OPD enquanto ferramenta e na própria participação popular, que é muito mais limitada do que no orçamento participativo tradicional. Com base na teoria e nos dados obtidos empiricamente sugere-se que novos estudos sejam realizados focando, por exemplo, o perfil dos cidadãos participantes do Orçamento Participativo Digital.

Palavras-chave: Orçamento Participativo Digital; Democracia Eletrônica; Hegemonia; Contra-Hegemonia; Internet.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the democratic model of digital participative budget (DPB) in the city of Belo Horizonte. In the first part, a theoretical framework covering the internet, hegemony and different ideas on democracy expressed in the specialized literature was established. The research was grounded on a critical theory based on Gramscian thought, where democratic spaces are seen as hegemonic class confronting arenas of class competition. Next, there was a discussion on democratic models in digital times. At last, the experience with digital participative budget was analyzed as an electronic democracy initiative. Within the review of the literature the different historical phases of participative budget were described up to the creation of digital participative budget. The methodology used was that of single case study with documental analysis and direct observation in DPB website in the period from November 20, 2008 to January 10, 2009. Digital participation channels provided by the site were analyzed, in special the Discussion – Citizens' opinion tool. The dimensions observed in this experience were: decision criteria and nature; rule definition, popular participation organization and role; and social control. Results indicated a hegemonic and liberal democratic model as the core of Digital Participative Budget. This model is a reflex of the DPB concept as a tool and of popular participation itself, which is far more limited than it would be in traditional participative budget. On the basis of the theory and of the data empirically obtained, further studies are recommended focusing, for instance, on the profile of citizens using digital participative budget.

Keywords: Digital Participative Budget; Electronic Democracy; Hegemony; Counter – hegemony; Internet.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE FIGURAS	11
1 INTRODUÇÃO	12
2. DEMOCRACIA, HEGEMONIA E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	23
2.1 DEMOCRACIA HEGEMÔNICA: A SEPARAÇÃO ENTRE ECONOMIA E POLÍTICA	32
2.2 DEMOCRACIA CONTRA-HEGEMÔNICA: OP E O RESGATE DO DEBATE ECONÔMICO E POLÍTICO	41
2.3 DEMOCRACIA E A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO: EMERGÊNCIA DA DEMOCRACIA ELETRÔNICA	45
3. MODELOS DEMOCRÁTICOS NA ERA DIGITAL	54
3.1 A DEMOCRACIA E O DIGITAL	58
3.2 O DIGITAL E A DEMOCRACIA	62
3.3 MODELOS DE DEMOCRACIA DIGITAL	65
4. OP DIGITAL, DEMOCRACIA E HEGEMONIA	76
4.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO	76
4.1.1 Histórico da Experiência do Orçamento Participativo	78
4.1.2 Primeira Fase: Experimentalismo	79
4.1.3 Segunda Fase: Consolidação	80
4.1.4 Terceira Fase: Proliferação	81
4.1.5 Quarta Fase: Digitalização?	83
4.2 GÊNESE DO OP E DO OP DIGITAL EM BELO HORIZONTE	87
4.2.1 Metodologia do OP Digital	96
4.2.2 Resultados e Participação no OPD	98
4.3 DEMOCRACIA LIBERAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	104
4.4 MODELO DEMOCRÁTICO DO OP DIGITAL	110
4.4.1 Critérios e Natureza da Decisão	110
4.4.2 Definição de regras, organização e participação	113
4.4.3 Controle Social	119
4.4.4 Discussão do modelo democrático	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	129
ANEXOS - DIRETRIZES DO OP – BH 2009/2010	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tipologia de Democracia Eletrônica (<i>A Typology of Electronic Democracy</i>).....	67
Tabela 2: Modelo de Análise referente ao conceito “Modelos Democráticos”	75
Tabela 3: Número de casos no OP no Brasil	82
Tabela 4: Porcentagem de experiências do OP por Região	84
Tabela 5: Características do modelo democrático do OPD	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelos de Democracia (<i>Variants of Democracy</i>).....	56
Figura 2: Modelos de Democracia Eletrônica de Subirats.....	69
Figura 3: Modelos de Democracia Eletrônica de Hacker e van Dijk.....	71
Figura 4: Divisão Regional de Belo Horizonte.....	89
Figura 5: Divisão em Unidades de Planejamento - BH.....	91
Figura 6: IQVU em Belo Horizonte.....	92
Figura 7: Obras do OP em BH de 1994 a 1999.....	94
Figura 8: Número de Participantes do OP Regional de 1994 a 2008.....	95
Figura 9: Site do OP Digital.....	98
Figura 10: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Brasil.....	99
Figura 11: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Brasil.....	99
Figura 12: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Mundo.....	100
Figura 13: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Mundo.....	101
Figura 14: Votação do OPD por bairros.....	103
Figura 15: Fases do Processo do OP Regional e do Digital.....	112
Figura 16: Reunião OP Regional.....	116
Figura 17: Debate OP Regional.....	116
Figura 18: Votação OP Regional.....	116
Figura 19: Votação em Unidade Móvel OP Digital.....	116
Figura 20: Votação no OP Digital.....	116
Figura 21: Votação em Terminal Eletrônico OP Digital.....	116
Figura 22: Classificação do modelo do OPD.....	123

1 INTRODUÇÃO

Com o advento das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) várias possibilidades de transformação estão sendo criadas na economia, na cultura e na política da sociedade globalizada. Para a democracia em especial, muitas foram as promessas que dão conta de um ressurgimento da Ágora grega onde a participação popular seria algo real. Entretanto diversos são os motivos que impedem este revigoramento democrático, ainda que tecnicamente seja possível imaginá-lo. A dita democracia eletrônica (*e-democracy*) ainda parece algo distante, além de algumas poucas experiências isoladas em alguns países. Um dos motivos para isso seria o fato de que o próprio conceito de democracia representa um campo de fortes disputas ideológicas e que conferem sentido a diversas práticas “democráticas”. A disputa por poder é um dos principais elementos desta análise onde o que está em questão é a predominância de uma classe social hegemônica sobre outra.

Para Oliveira (2001) a democracia representativa é insuficiente para dar conta da separação que existe entre governantes e governados na atualidade. Na visão do autor o atual modelo democrático favorece nitidamente uma classe social uma vez que “essa separação aparece como vantajosa para os grandes grupos econômicos e grupos políticos que formam uma verdadeira oligarquia, mas é inteiramente daninha para o cidadão comum” (OLIVEIRA, 2001, p.14)

Constata-se sob diversos vieses e teorias que o modelo atual de democracia (representativa liberal) beira o esgotamento (SANTOS, 2002; WOOD, 2003; AVRTZER, 2006; CASTELLS, 2007). São várias denominações, como democracia hegemônica (ROSAS e SANTOS, 2009; SANTOS, 2002; AVRITZER, 1996) e

democracia de mercado (RANCIÈRE, 2007) para ilustrar que o atual modelo democrático não responde aos principais anseios da sociedade, seja por estar castrado da dimensão econômica, seja pela incompatibilidade entre democracia e capitalismo (WOOD, 2003).

Um sinal de desgaste é percebido quando a democracia, que deveria ser um processo dialógico, é cooptada por uma lógica utilitarista que aprisiona todas as dimensões da sociedade (FREITAG e ROUANET, 2001). Em um movimento hegemônico, um grande consenso social é formado, e em alguns casos este se transforma em resignação diante da impotência frente ao sistema (ROSAS e SANTOS, 2009). O movimento contra-hegemônico, vivo principalmente em organizações e movimentos populares de base, busca alternativas para a democracia de mercado. Uma proposta que emerge como resposta contra-hegemônica é o orçamento participativo, enquanto experimentação para uma nova democracia, uma democracia participativa. Uma das propostas dos movimentos contra-hegemônicos é a criação de mais canais de participação para interferência na agenda pública, numa clara tentativa de equilibrar o jogo de forças políticas e compartilhar (ainda que parcialmente) o poder.

O cenário de esgotamento da democracia hegemônica sofreu uma aceleração sob a revolução informacional (LOJKINE, 1999; 1995). Com o avanço das TICs e em especial a internet, novas questões foram postas para debate (CUNHA, ALLEGRETTI E MATIAS, 2007). A internet enquanto ferramenta de comunicação é capaz de fornecer respostas contra-hegemônicas para o dramático caso de insolvência democrática? A sociedade civil organizada pode se valer da internet para confecção de novos canais de participação democrática? Que alternativa os governos populares podem encontrar para viabilizar a democracia participativa

através da internet? A emergente *e-democracy* é realmente uma democracia radical e contra-hegemônica? São alguns questionamentos possíveis neste cenário – problema.

Ao se visitar a literatura sobre democracia eletrônica e participação social (*e-participation*, *e-government*, *e-democracy* e *e-citizen*) constata-se uma gama de estudos sobre a internet, enquanto objeto de investigação. Os pesquisadores se dividem em três grupos: os entusiastas, os pessimistas e os que imputam ao projeto de participação eletrônica as características que a ferramenta *on-line* irá possuir. Dahlgren (2001), corroborando com Gomes (2005), afirma que hoje as pesquisas devem ir à direção das pessoas e deve-se deixar o quanto antes a perspectiva do diagnóstico.

Concorda-se com esta assertiva uma vez que os aparatos hegemônicos atuam sobre a cultura social para gerar um consenso coletivo. Tal consenso, ainda que promovido por meio de ferramentas como a internet, age em pessoas. Logo, se defende a idéia de que a internet enquanto ferramenta, sozinha nada faz pela emancipação cidadã e pela radicalização da democracia participativa, enquanto proposta dialógica e contra-hegemônica. Partindo da visão de que as TICs influenciaram e influenciam a sociedade (LEVY, 2003; SANTOS, 2003) e que existe um movimento contra - hegemônico para buscar a partilha do poder de influenciar a agenda pública (como as experiências de OP) este trabalho lança questões sobre esta relação entre TICs e movimentos participativos contra-hegemônicos pela radicalização da democracia.

Uma experimentação democrática recente sugere uma hibridação entre tecnologias da informação e tecnologias de participação: o OP Digital que a cidade de Belo Horizonte – MG implementou em 2006. Esta iniciativa é considerada um

exemplo de *e-democracy*. Na primeira votação pelo sistema do OP Digital a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) registrou mais de 172 mil participantes¹. Ao se observar o volume de participação do OP Tradicional constata-se a participação de aproximadamente 38 mil pessoas no mesmo período (CUNHA, ALLEGRETTI E MATIAS, 2007). É um alargamento quantitativo inquestionável. O que é passível de questionamento e chama a atenção é a qualidade desta participação digital e que tipo de democracia que é referenciada neste experimento. Será que esta participação pode constituir realmente uma ação contra-hegemônica ou ela desestabilizará, em longo prazo, a mobilização do OP tradicional? Esta participação digital pode, ao contrário, ter uma ressonância positiva na participação popular no OP tradicional, uma vez que mobilizaria a participação de outros públicos (como os jovens) para os debates presenciais, por exemplo?

Para equacionar tais questões é fundamental, como defende Gomes (2007) entender qual o tipo de democracia que fundamenta estes experimentos e mesmo qual o tipo de democracia que é praticada pela militância e cidadãos envolvidos nestas iniciativas. Segundo o autor um grande problema percebido nesta seara é que “um pressuposto, geralmente não problematizado, da pesquisa e da militância nesta especialidade, a saber, o que significa realmente ‘democracia’ na expressão ‘democracia digital’” (GOMES, 2007, p.1).

Portanto, um passo fundamentador, para explorar (se e) até que ponto as experiências hibridizadas de democracia participativa eletrônica constituem iniciativas contra-hegemônicas é definir qual modelo de democracia está imperando na concepção e na prática da *e-democracy*. Destarte, compreender qual o modelo democrático que subsidia as iniciativas de *e-democracy* contribuirá para elucidar se

¹ Dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, disponíveis em <http://opdigital.pbh.gov.br/> acessado em dezembro de 2008.

está sendo vivenciada de fato uma participação social contra-hegemônica, via internet, ou então se é um movimento hegemônico contra a participação social fazendo uso da internet para desarticular ações presenciais (como no caso do Orçamento Participativo Tradicional).

Neste cenário, navegando entre as ressonâncias das tecnologias da informação sobre as tecnologias da participação, elege-se a seguinte pergunta norteadora para esta pesquisa: Qual modelo democrático sustenta o Orçamento Participativo Digital na cidade de Belo Horizonte considerando o recorte temporal de 2006 a 2008?

Identificar o modelo democrático que sustenta o Orçamento Participativo Digital é o objetivo central deste trabalho. São objetivos específicos: (a) Inventariar os modelos democráticos através de ampla revisão de literatura para desenvolvimento de uma tipologia preliminar; (b) Elencar atributos hegemônicos e contra-hegemônicos aplicáveis aos modelos democráticos; (c) Caracterizar o OP Digital a partir de sua concepção e de sua prática; (d) Aplicar a tipologia desenvolvida e os atributos elencados nos objetivos específicos anteriores às características do OPD para identificar o modelo democrático que o sustenta. Deste modo pretende-se esclarecer se, paradoxalmente, uma tecnologia de participação contra-hegemônica (como o OP) ao ser hibridizada com as tecnologias da informação (gerando o OPD) pode se converter em hegemônica.

No processo de construção desta pesquisa o caminho analítico para se atingir o objetivo acima exposto foi guiado pelo seguinte pressuposto norteador: o modelo democrático do OP Digital possui um caráter eminentemente hegemônico, baseado em fundamentos da democracia representativa liberal. Este pressuposto aflora de

um estudo exploratório² onde a prefeitura local destaca entre as principais vantagens do OPD o fato de que o mesmo fornece uma “visão do todo, da pólis”. Segundo Nabuco (2008) a PBH declara que o Orçamento Participativo Regional (realizado presencialmente) tem um foco localizado com o objetivo de “construção e urbanização local” (NABUCO, 2008, p.2), enquanto o Orçamento Participativo Digital tem um caráter mais amplo visando a “construção e urbanização para toda cidade” (NABUCO, 2008, p.2). Ainda segundo a autora uma das motivações da PBH para implementar o OPD foi ampliar a participação e o poder decisório ao “definir recursos para obras de maior abrangência, que beneficiam maior percentual da população.” (NABUCO, 2008, p.4).

As características do OPD preliminarmente observadas sugerem uma participação muito limitada, contrastando com as características contra-hegemônicas (SANTOS, 2002; ABREU, 2009; FEDOZZI, 2008; MARQUETTI *et al*, 2008) do orçamento participativo presencial (ou tradicional), ainda que o discurso da PBH seja o oposto disto. Dentro deste pressuposto norteador o OP Digital se presta, no máximo, a uma consulta digital à população.

Este trabalho se justifica por sua contribuição potencial à administração pública e outras áreas do conhecimento (como sociologia, sistemas de informação e áreas correlatas) caracterizando um caráter interdisciplinar. Ainda que a adoção do Orçamento Participativo por diversas prefeituras municipais tenha crescido nos últimos anos, saltando de 13 casos no ciclo 1989-1992 para 201 casos no ciclo 2005 – 2008 (AVRITZER, 2009) o estudo desta tecnologia de participação segue tendência oposta na área de administração: de 1997 a 2008 apenas oito trabalhos sobre orçamento participativo foram apresentados no Encontro Nacional da

² Refere-se à investigação documental realizada entre os meses de março a julho de 2009 através de relatórios, anuários e documentos diversos fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Associação de Pós - graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), sendo que nos últimos sete anos nada foi apresentado. Ao se analisar os periódicos de administração a situação não é muito diferente: ao se pesquisar a Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP), a Revista de Administração Contemporânea (RAC), a Revista Organização e Sociedade (O&S) e a Revista de Administração Pública (RAP) no período de 2000 a 2008 apenas dois artigos foram encontrados que tratavam do orçamento participativo (na revista RAC). Neste sentido esta pesquisa busca atuar em uma área de investigação pouco explorada pela administração.

Outra justificativa reside no fato de que o autor desta pesquisa, enquanto militante de movimentos sociais, vivenciou de modo muito próximo a “digitalização da democracia”, ou de algumas atividades públicas na relação cidadão X governo, na cidade de Resende-RJ. Um episódio, ocorrido em 2006, ilustra bem esta situação: Um movimento contra a privatização do serviço de água e esgoto de Resende foi organizado. Em um dado momento, alguns participantes foram até a Câmara Municipal para obter uma cópia do projeto de lei que regulamentaria o processo de privatização. O funcionário que os atendeu disse que o documento já estava na internet disponível para *download* e que o “governo eletrônico” estava sendo implantado. Os militantes tinham pouca informação (e nenhum acesso) sobre como proceder para obter o documento. O autor da presente pesquisa foi informado, o *download* foi feito e o debate no movimento seguiu. Mas muitas questões foram semeadas no imaginário do autor desta pesquisa: Que democracia eletrônica é essa? Como se falar em governo eletrônico ou mesmo democracia digital com tamanha exclusão digital e social? É essa revolução propagada pela sociedade do

conhecimento? Tal experiência vale como motivação para engendrar questões, cenários e pesquisar a relação entre as práticas participativas e a internet.

Faz-se uso de uma linha crítica nesta pesquisa baseando-se em um referencial marxista, ancorado no pensamento e na obra de Antonio Gramsci. O desenvolvimento dos conceitos de hegemonia, contra-hegemonia e sociedade civil, por exemplo, tem grande aderência à temática desta pesquisa que se propõe a analisar os modelos democráticos que subsidiam a participação popular na elaboração no OP Digital. A aderência dos conceitos gramscianos se faz presente ao considerar que qualquer estudo das ciências sociais (por conseguinte das ciências sociais aplicadas e da administração), deve ter em mente que os objetos estudados estão mergulhados em um sistema de normas e valores em uma dada historicidade, como apontam Marx, Durkheim e Weber (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2003). Outros vários autores poderiam ser empregados como “âncoras” neste trabalho. Habermas (2002), por exemplo, faz uma interessante discussão sobre a temática aqui abordada, porém ao defender a idéia de uma democracia deliberativa o autor (e outros defensores desta linha, como por exemplo, O’Donell e Dahl) não admite (ou ao menos subestima) a influência dos fatores econômicos em processos deliberativos. Para Habermas a democracia deliberativa deve ser pautada pelo argumento, sem nenhum tipo de influência. O melhor argumento é o detentor da verdade. Segundo Cohen e Rogers (2003, p.42) “o único poder que prevalece, como Habermas o coloca, é a força do melhor argumento e este é uma força que é igualmente disponível a todos”. Ora, como pensar em uma situação onde o melhor argumento deverá prevalecer se não estamos todos no mesmo nível (seja econômico, social, educacional, etc)? Outros tantos autores poderiam ser citados: Max Weber admite a impossibilidade da participação popular no Estado dada a

complexidade da máquina governamental, que deveria ser operada por tecnocratas e por uma rígida burocracia (SANTOS, 2002). Schumpeter (1961) ao desenvolver a idéia do procedimentalismo também rechaça a participação popular nas decisões governamentais nas democracias (além do voto, certamente). Norberto Bobbio ao operacionalizar o procedimentalismo schumpeteriano, também não admite a participação popular, dentro de sua concepção “mesclada” de democracia representativa liberal (SANTOS, 2002; KOHAN, 2007). Dadas as limitações dos pensadores expostos, se afirma que o pensamento de Gramsci oferece adequadas alternativas analíticas ao vislumbrar que os movimentos contra-hegemônicos podem constituir uma nova hegemonia. Ainda que também existam limitações no arcabouço teórico gramsciano (sobre a superação da ideologia dominante; o fato de sua obra ter sido direcionada para a realidade italiana, etc) entende-se que esta opção está em consonância com o caráter crítico deste trabalho e coerente com a posição ideológica do autor desta pesquisa, rechaçando aqui o discurso positivista e cartesiano de imparcialidade e neutralidade total do pesquisador.

A metodologia de trabalho utilizada é de estudo de caso único de natureza analítico – interpretativo. Os métodos empregados foram a Pesquisa Documental e a Observação Direta. Foram consultados documentos da PBH sobre o OP Digital (BELO HORIZONTE, 2007; 2008a; 2008b) e foi realizada uma observação direta no site do OP Digital durante o período de 20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009. Foram analisados os canais de participação digital fornecidos pelo site, em especial a ferramenta de “Debate – Opinião do Cidadão”. Foi elaborado um modelo de análise baseado na revisão de literatura que descreve os indicadores verificáveis nesta experiência³.

³ A construção do modelo de análise é detalhada no tópico “Modelos de Democracia Digital” no terceiro capítulo.

Além deste capítulo introdutório o presente trabalho possui mais três capítulos. O segundo capítulo adentra o debate teórico partindo de uma crítica à sociedade da informação para ir deslindando as faces hegemônicas e contra-hegemônicas da democracia. A base do debate neste capítulo remete à dramática separação entre economia e política no seio do modelo democrático liberal-representativo. No esforço de criar um diálogo entre algumas concepções teóricas hegemônicas e contra-hegemônicas, serão analisados alguns traços do orçamento participativo e suas potencialidades no contexto da sociedade informacional. Este capítulo desembocará em um debate sobre o papel do conhecimento na sociedade da informação apontando para a emergência da democracia eletrônica.

O terceiro capítulo parte da democracia eletrônica para apresentar o estado de campo desta seara. Será debatida a relação entre democracia e o digital (foco na participação e no sistema político) e entre o digital e a democracia (onde o foco será direcionado para as ferramentas e a tecnologia). Será apresentada uma sistematização com os modelos de democracia digital existentes na literatura pesquisada.

O quarto capítulo direciona o olhar para o orçamento participativo digital. Será abordado o histórico desta experiência juntamente com o OP tradicional (uma vez que se trata de iniciativas fortemente imbricadas); as metodologias e critérios de participação. Este capítulo concentra os achados empíricos desta pesquisa. Nele será caracterizada a cidade de Belo Horizonte e os principais resultados obtidos por esta experiência de participação. A parte final do capítulo fará uma recuperação do debate teórico iniciado nas outras seções e com um foco nos dados empíricos definirá o modelo democrático do OP Digital.

Na última parte serão tecidos os comentários conclusivos e apontamentos para novas pesquisas, que são de fato necessárias diante do pouco tempo de existência desta experiência e a necessidade de uma reflexão crítica acerca da democracia digital e principalmente das práticas de participação na contemporaneidade.

2. DEMOCRACIA, HEGEMONIA E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

O Brasil é um país com forte desigualdade social. Ainda que nos últimos anos o país tenha experimentado alguma redução deste cenário (RDH, 2006), este movimento ocorre de forma muito tímida, aquém das reais necessidades da sociedade, contrapondo inclusive as demais mudanças que ocorrem em nosso meio, caracterizadas pela velocidade e a interligação, típicas da chamada sociedade em rede⁴.

A sociedade em rede ou informacional é um termo empregado por diversos autores como Pierre Lévy, Manuel Castells, Laymert Garcia dos Santos e Jean Lojkin, para designar o atual cenário de desenvolvimento econômico e social onde a informação e o conhecimento desempenham papel fundamental na produção de bens, na estruturação e organização social baseados no fenômeno da globalização. Para Lojkin a grande novidade da revolução informacional concentrada nas TICs (tecnologias da informação e da comunicação) e vivenciada na sociedade em rede é a potencialidade de criação, armazenamento e circulação de uma imensa massa de informações, antes monopolizada (LOJKINE, 1995, p.14-15). Esta revolução informacional tem reflexos na cultura, na economia e na política, gerando grandes mudanças nas sociedades.

Estas mudanças acentuaram ainda mais o abismo que existe entre ricos e pobres. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “em 2005 a

⁴ Devido à forte polissemia nota-se uma série de termos correlatos à sociedade em rede, como sociedade da informação, sociedade do conhecimento, sociedade pós-industrial, sociedade pós-capitalista, terceira onda, economia do conhecimento e tantos mais empregados para caracterizar o momento significativo de mudanças sociais, políticas, culturais e tecnológicas ocorridas principalmente no final do século XX (DE MARI, 2007). Por tanto, alerta-se que os termos serão utilizados neste trabalho como correlatos, dada a referida polissemia na documentação e na literatura existente.

renda domiciliar *per capita* dos 10% mais ricos era 50 vezes maior que a renda domiciliar *per capita* dos 10% mais pobres” (IPEA, 2007 *apud* MARQUETTI *et al*, 2008, p.13). Ou seja, as aceleradas mudanças que ocorrem na sociedade em rede parecem não influenciar com o mesmo ímpeto nos problemas crônicos da realidade brasileira: desigualdade social acentuada, sistema político corrompido e uma democracia limitada⁵ onde a falta de transparência e de participação popular são constantes. Tem-se a impressão de que existem dois discursos distintos sobre a transformação social tão propagada que seria advinda da sociedade do conhecimento: um que se refere ao mercado, suas exigências e a velocidade de fluxos de capital e informação; outro que se refere à sociedade, a integração, a globalização e as inevitáveis transformações políticas e culturais. Enquanto o mercado e as grandes empresas multinacionais vivem uma realidade dentro da chamada sociedade do conhecimento (avanços tecnológicos, alta produtividade em massa, fluxos intensos de capital e informação, etc.) a sociedade, principalmente sua margem, vive outra realidade (exclusão digital, desemprego, altos índices de violência e colapso social, etc.)

⁵ O termo “limitada” aqui empregado refere-se ao atual formato da democracia representativa hegemônica, que não se presta ao pleno emprego da definição clássica de democracia: governo pelo povo ou pelo poder do povo, como reforça Ellen Wood (2003). Ribeiro e Coutinho (2006, p.14) afirmam que o “conceito de democracia indica um campo em disputa por diferentes correntes/escolas/tradições que reivindicam legitimidade no plano discursivo quer acadêmico, político ou societário” o que aponta uma grande polissemia. A definição clássica encerra em si tamanha amplitude que comporta sentidos distintos em seu seio. Governo pelo povo pode significar simplesmente que “o ‘povo’ enquanto conjunto político de cidadãos individuais tem direito ao voto. Mas também pode significar a “reversão do governo de classe onde o *demos*, o homem comum desafia a dominação dos ricos” (WOOD, 2003, p.7). Entende-se o cenário atual como um campo de disputa entre uma dominação hegemônica e uma resistência contra-hegemônica. O atual modelo democrático hegemônico é então questionado pela contra-hegemonia que coloca em cheque a legitimidade do atual sistema democrático. A definição de democracia empregada neste trabalho se aproxima desta segunda linha defendida por Ellen Wood, no sentido de questionar e criticar a dominação do modelo hegemônico, contudo corrobora-se com Boaventura de Sousa Santos (2002) ao se vislumbrar uma radicalização da democracia como alternativa contra-hegemônica onde a qualidade do processo democrático seja de alta intensidade e contribuía para a emancipação humana.

Alguns intelectuais (como Castells e Bell) apregoam que a sociedade do conhecimento de fato produz fortes mudanças na dinâmica social, na economia e na cultura, ao mesmo tempo em que congrega soluções para as mais diversas mazelas da sociedade. A tecnologia, traço marcante da sociedade do conhecimento, deve influenciar a formação educacional das pessoas e prepará-las para um mercado que está cada vez mais exigente. Os governos querem o máximo de tecnologia em seus territórios, trazidas normalmente do exterior e de multinacionais que vêm ao “terceiro mundo” em busca de mão-de-obra barata para manufaturar seus produtos. E as pessoas querem consumir o máximo da tecnologia, que se transformou em signo carregado de status. “Eu consumo para ser diferente”, o consumo se transformou em um marcador social (LUCAS, 2009). A tecnologia dita a dinâmica social na visão de Castells (2007, p.44-45) que advoga que modernização tecnológica é capaz de “mudar o destino das economias, do poder militar e do bem-estar social em poucos anos [...] a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades”.

Para alguns autores como Jameson (2002), Duarte (2001) e De Mari (2008) a tecnologia não dita a dinâmica social. Trata-se apenas um dos temas empregados na contemporaneidade para criar uma cultura hegemônica, uma vez que admitindo a sociedade da informação de Castells se aborta a historicidade social e se toma a tecnologia, dentro do paradigma da sociedade informacional, como algo salvífico. Antes da salvação, esta pesquisa analisa a transformação, vendo como uma ideologia a sociedade da informação e tratando seus dispositivos e ambientes (concretos ou virtuais), como arenas de embates políticos na disputa pelo poder hegemônico.

A busca pela mudança e transformação segue diversos caminhos no olhar do meio acadêmico, indo de discursos sobre a luta de classes (para as tendências marxistas), passando pelo viés hegemônico de tais situações (para os gramscianos) até chegar às propostas de Estado Mínimo de algumas tendências liberais.

Já no campo de lutas políticas também se percebe tendências diversas para explicar e principalmente transformar a realidade de extrema desigualdade social que é vivenciada na “sociedade pós-industrial”. Dentre as quais se destacam as reivindicações dos movimentos sociais por uma ampla e verdadeiramente democratizante reforma do sistema político brasileiro e a ampliação de práticas participativas, como o orçamento participativo (OP), que será tratado na presente pesquisa. O OP é uma iniciativa de participação popular contra-hegemônica que, na visão de Santos (2002) e Avritzer (2009) goza de grande credibilidade e reconhecimento mundial. Avritzer (2002 *apud* SANTOS, 2002, p. 576) define o OP como uma “política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”. Sua escolha como objeto delimitado para este estudo se dá devido a sua característica de aglutinação e debate de diversos atores da cena social através de uma articulação complexa entre cidadãos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, instituições diversas da sociedade, o executivo e o legislativo municipal (SANTOS, 2002). Destaca-se ainda o seu potencial redistributivo (MARQUETTI *et al.*, 2008), o aprimoramento da gestão pública (OLIVEIRA, 2005) e aprendizagem política (FEDOZZI, 2008) contribuindo conseqüentemente para formação de uma cultura contra-hegemônica. O OP reúne em uma mesma arena diversos atores em um esforço de debate sobre a aplicação dos recursos públicos, constituindo um importante processo de equidade social.

Tanto o OP como diversas outras formas de experimentação democrática são chamadas por Nunes (2006) de “Tecnologias de Participação”⁶. Segundo Cunha, Allegretti e Matias (2007) estas iniciativas tentam responder as diversas crises de legitimidade e confiança em que os governos e mesmo os Estados se vêem inseridos. Autores com uma linha menos crítica da realidade, como Castells reconhecem este quadro de degradação afirmando que os “sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, periodicamente arrasados por escândalos, com dependência total de cobertura da mídia e de liderança personalizada e cada vez mais isolados dos cidadãos” (CASTELLS, 2007, p.43). Visões similares possuem Genro (2002), Gonzáles (2007) e Nogueira (1999) ainda que estes autores se posicionem de modo mais crítico. Este ponto de “convergência” entre diferentes orientações teóricas demonstra que este cenário de degradação político-democrático, obviamente, acentua os problemas e a grande desigualdade social que existem no Brasil.

De fato, ainda que as causas da desigualdade brasileira tenham diversas origens históricas, econômicas e culturais uma de suas raízes reside no poder que as elites possuem para influenciar a agenda dos governos em benefício próprio (MARQUETTI *et al.*, 2008). Ou seja, a política surge como o cerne da questão acerca das mudanças sociais e quanto maior for o poder de participação popular não só na escolha dos governantes, mas também no processo decisório do Estado, maior será o equilíbrio de forças entre elites dominantes e a população segregada politicamente de poder e influência no sistema. Na atual configuração, o Estado apenas reproduz desigualdades, haja vista que apenas uma pequena parcela da

⁶ São processos participativos baseados em políticas onde o cidadão e a cidadã se envolvem de modo consultivo ou deliberativo com a decisão pública. Algumas experimentações democráticas que podem ser classificadas como tecnologias de participação são os conselhos gestores, os fóruns locais e o orçamento participativo. (Nunes, 2006)

população consegue ter voz na construção das políticas públicas. Advoga-se com isso que a capacidade de influenciar a agenda pública seria de suma importância para a reversão do quadro de desigualdade social brasileira. Para tanto, é imperativo o debate em arenas públicas pautadas pela liberdade e pela equidade para uma melhor distribuição do poder, como defende Nogueira (1999),

O processo de construção da cidadania moderna realiza-se como uma sucessão ininterrupta de batalhas e esforços em prol da afirmação de direitos associados à liberdade, à **participação** nos destinos do Estado e à igualdade em termos de condições dignas e decentes de vida. (NOGUEIRA, 1999, p.61, grifos nossos)

A luta pelo poder em qualquer sociedade é sempre um processo árduo. Isso porque quem detém o poder não quer compartilhá-lo ou muito menos perdê-lo. Logo, toda iniciativa que busque democratizar o poder decisório é afrontada pelo poder vigente. A luta por maior possibilidade de participação, cidadania e poder de decisão, que ameace a ordem dominante, se apresenta como algo complexo, como defende Nogueira,

[...] acompanha, nesse particular, a crescente complexificação das sociedades contemporâneas, marcadas pelos processos da pós-industrialização, da fragmentação, da diferenciação, do corporativismo. Em sua versão atual, além do mais, esse conflito está atravessado por dois outros processos. Por um lado, pela hegemonia neoliberal, que reduz a confiança dos cidadãos na política, em seus mecanismos e instituições, nos atores políticos, no Estado, na vida pública. Por outro lado, pela dificuldade que a política (o governar, sobretudo) está tendo de se adaptar às radicais mudanças estruturais com que convivemos hoje, demarcadas pela interpenetração de globalização econômica e «aldeia global», isto é, pela combinação de uma nova fase de organização das relações internacionais, de um novo padrão produtivo e de um novo sistema de produção e difusão de informações. (NOGUEIRA, 1999, p.62)

Este embate é tangenciado na visão de vários autores (ROMERO, 2005; NOGUEIRA, 1999; WOOD, 2003; DOWBOR, 2003; SANTOS, 2002) por uma vertente hegemônica, marcada pela política neoliberal que conduz a uma crescente mercantilização de todas as dimensões da sociedade e causa uma redução da

confiança dos cidadãos na política e nos políticos. Esta vertente tende a perder força gradualmente, dados os efeitos da crise econômica dos “*subprimes*” que ocorre nos Estados Unidos da América. Mas existe a possibilidade do capital e da hegemonia se reordenarem em torno de outro paradigma⁷. Outra vertente diz respeito às fortes mudanças que estão em curso de forma acelerada por processos de globalização, de forte fluxo de informações e pela integração de mercados (CASTELLS, 2007; SANTOS, 2003).

Ambas as visões (hegemonia neoliberal e globalização) explicitam um ponto: a limitação do atual modelo de democracia para a promoção de mudanças significativas nos crônicos problemas sociais brasileiros. Limitação que pode ser lida de diversas formas de acordo com o olhar e a tendência ideológica em questão. Deste modo, por exemplo, os liberalistas radicais reconhecem os limites da democracia, enquanto sistema que deve garantir os direitos individuais (GOMES, 2007; MORRESI, 2002; BRAGATO, 2007), os democratas participacionistas vêem na baixa participação popular um entrave ao pleno desenvolvimento da sociedade e clamam por maior envolvimento dos cidadãos, através da criação de espaços para debate visando influenciar a agenda pública (DOWBOR, 2003; AVRITZER, 2006; SANTOS, 2002; MARQUETTI *et al.*, 2008). Segundo Gomes (2007) ainda existem outras diversas tendências (como democratas republicanos, democratas comunitaristas entre outros) e cada uma dispõem de um conjunto de ementas a

⁷ O neoliberalismo enquanto linha de pensamento que dava sustentação ao modelo de governo empreendido pela hegemonia política global sofre uma forte crise desde 2006, com epicentro nos EUA. A principal proposição do neoliberalismo era que o Estado não deveria, de modo algum, intervir na economia, o que conferia contornos de autonomia e depositário de soluções públicas ao mercado. Este argumento foi derrubado quando o mercado não conseguiu resolver um problema que ele mesmo criou por conta da ganância especulativa. Tal problema foi chamado de crise dos *subprimes* e afeta fortemente a economia Norte Americana (e por tabela, a economia mundial). A principal medida do governo foi intervir no mercado. A crise se alastrou pelo mundo e medidas como a transformação de bancos privados em bancos públicos foram tomadas em vários países. Essa crise vem acompanhada de uma retomada do pensamento de Marx, que se mostra extremamente atual diante dos acontecimentos contemporâneos e pode ser ilustrado pela máxima marxista: no lucro tudo é dividido entre público e privado, no prejuízo tudo se torna público.

propor para a construção da democracia ideal (dentro de seu ideário, obviamente).

“A democracia é um sistema de insatisfeitos” declara Gomes (2007, p.12).

Esta constatação da insuficiência da democracia para as diversas tendências teóricas, a disputa do próprio conceito e origens do termo é tratada em um trabalho de Jacques Rancière (2007) intitulado “*Hatred of Democracy*” onde o autor faz uma análise ampla sobre a democracia, a república e a política, constatando a grande modificação que tais termos sofreram ao longo do tempo⁸ corroborando com o argumento da ampla complexificação do cenário político e democrático na atualidade, que é notadamente dirigido por uma lógica hegemônica (SANTOS, 2002; NOGUEIRA, 1999 e 2003).

Sem o intuito de estabelecer uma dicotomia entre modelos democráticos, dada a pluralidade acima exposta, adota-se, para fins de análise conceitual a proposta de Gomes (2007) de organização das diversas correntes teóricas da democracia em dois grupos: participacionistas e liberais. Deve-se destacar que o predomínio do modelo democrático, que foi consolidado no Brasil e nos demais países do ocidente, é sustentado por valores liberais e operacionalizado através das práticas da democracia representativa liberalista, e este modelo constitui a tendência hegemônica em nível mundial (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2006; NOGUEIRA, 1999).

Uma das características da democracia hegemônica é a nítida separação entre as dimensões política e econômica (WOOD, 2003). O cidadão-eleitor que quer uma intervenção na economia do país não consegue atingir este objetivo através do

⁸ Esta obra de Rancière, que trata a democracia como arena de disputas de poder, faz uma análise bastante profunda sobre a temática e aborda, inclusive, a democracia enquanto escândalo onde a mesma é empregada até como justificativa para promoção de guerras. Rancière dá ênfase à questão da guerra promovida pelos USA para fundamentar a idéia de deturpação do termo e do próprio ódio à democracia em alguns casos. O autor destaca a mudança que os termos democracia e política sofreram ao longo do tempo afirmando que “*It is precisely in relation to the question of education that the meaning of some key words – republic, democracy, equality, society – has radically changed*” (RANCIÈRE, 2007, p.29)

voto. Independente da eleição do candidato A ou do candidato B as políticas econômicas estão “blindadas”. Muda-se o governo e não a política econômica. Partindo desta cisão entre as dimensões econômica e política a democracia vive uma verdadeira crise de legitimidade, de representatividade, de desgaste e constantes casos de corrupção (GENRO, 2002; CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007). O tópico “Democracia Hegemônica: A Separação entre Economia e Política” irá introduzir e reflexionar sobre esta temática. De forma complementar, porém, como destaca Gramsci (1978), a hegemonia e a contra-hegemonia são movimentos indissociáveis e simultâneos. É de se destacar que a sociedade organizada, através de ações contra-hegemônicas, tenta fazer frente ao modelo vigente de democracia, uma dessas ações é o orçamento participativo, instrumento que busca resgatar o debate entre as dimensões políticas e econômicas, tentando influenciar assim a agenda pública. Este debate será tecido no tópico “Democracia Contra-Hegemônica: O Orçamento Participativo e o Resgate do Debate Econômico e Político”.

A aceleração do fluxo de informações, a integração entre os mercados globais e o avanço das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) especialmente a internet, são características marcantes da sociedade em rede, que impôs uma série de novas questões e desafios à política, que vão desde a formação de novos grupos de interesses até novas formas de ação política (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007). Várias dimensões sociais são influenciadas pelas TICs e pelos processos de globalização. Desde mercados financeiros a empresas, passando por governos e organizações da sociedade civil, as TICs influenciam organizações, instituições e processos (SANTOS, 2003). Todo este processo de aceleração informacional e tecnológico associado ao aprofundamento da democracia cria, nas palavras de Cunha, Allegretti e Matias (2007, p.1-2), “um novo paradigma democrático, a

chamada democracia eletrônica ou *e-Democracy*". Esta temática será aprofundada no tópico "Democracia e Sociedade em Rede: Emergência da Democracia Participativa Eletrônica".

2.1 Democracia Hegemônica: A Separação entre Economia e Política

Dentre as diversas teorias marxistas, uma que permanece extremamente vigorosa é a de hegemonia e contra-hegemonia. O conceito de hegemonia em Gramsci é desenvolvido através da idéia de uma liderança ou direção exercida no meio político, cultural, intelectual, econômico ou social por uma classe, um bloco de classes ou mesmo um Estado - Nação. Almeida (2002) afirma que a hegemonia pode ocorrer por meio de consentimento ou mesmo da força, através das diversas instituições da sociedade civil ou do Estado. Gramsci (1978), valendo-se da visão de Marx, coloca que existem dois grandes planos superestruturais, que são a sociedade civil e a sociedade política (Estado) que representam a função hegemônica do grupo da elite dominante. Este grupo hegemônico obtém um consenso espontâneo das grandes massas que deriva de sua posição "histórica" de prestígio e ao mesmo tempo pela função desempenhada no mundo da produção. Quando este consenso espontâneo falha, existe todo um aparato de coerção estatal que garante "legalmente" a disciplina na sociedade.

A hegemonia é constituída por um conjunto de ações variadas de cooptação, domínio pela força, pelo consentimento ou mesmo de ilusões de consciência de um bloco de alianças que representa uma rede de instituições, de relações e idéias na

qual uma classe dominante se torna dirigente. Este bloco de alianças também é chamado Bloco Histórico (GRAMSCI, 1978; KOHAN, 2004). Segundo Almeida (2002) o conceito de hegemonia em Gramsci está fortemente ligado ao de bloco histórico, que é uma articulação hegemônica baseada na estrutura e na superestrutura entre classes e mesmo fragmentos de classes que quando alcançam o poder no Estado efetivando a hegemonia como combinação de dominação e direção.

E não se deve aqui limitar os conceitos de hegemonia apenas ao convencimento de idéias e o bloco histórico apenas a uma aliança “mas [sim] como um bloco social e político no poder de Estado e também predominante na economia. Bloco Histórico é portando, um bloco de poder” (ALMEIDA, 2002, p.15). O bloco histórico procura desenvolver respostas aos problemas da sociedade de acordo com seus interesses. Entretanto quando alguns setores da sociedade não se identificam com os apontamentos da hegemonia estabelecida podem ocorrer conflitos, contrariedades e reivindicações (SOUZA, 2005). Vários são os exemplos práticos de manifestações deste choque entre hegemonia estabelecida e setores da sociedade. Souza (2005) afirma que os movimentos populares, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra) “utilizam-se dos aparelhos privados de hegemonia para contestar a visão de mundo predominante” (SOUZA, 2005, p.3). Eagleton (1997) mostra a atualidade do pensamento gramsciano e apresenta a extensão das ações necessárias para superar uma hegemonia constituída, alertando que não basta a ocupação de fábricas ou mesmo o confronto direto com o Estado na contemporaneidade. O que deve ser afrontado, segundo Eagleton (1997) é toda a área cultural onde a hegemonia mantém domínios sobre valores, costumes, discursos, práticas e rituais.

As ações alternativas devem segundo Gramsci, ser construídas através de uma guerra de posições onde as classes dominadas focalizam suas ações não em um confronto direto ou uma ação revolucionária frontal, mas sim, em atitudes que busquem a conquista de corações e mentes buscando uma construção baseada no consenso (SOUZA, 2005).

Goes (2007) afirma que diante de uma hegemonia globalizada, formada principalmente por idéias neoliberais (que começam a ser questionadas, devido à crise econômica) e de democracia representativa liberalista, que acentuam as desigualdades sociais e monopolizam as decisões políticas e econômicas no mundo, surgem forças diversas que realizam pequenas disputas e lutas. A organização de setores insatisfeitos e a criação de alternativas às opções hegemônicas são entendidas como ações contra-hegemônicas.

Coutinho (1999) defende que a crítica ideológica e a prática a ela associada devem ser o principal caminho para a construção de uma nova hegemonia. Para o autor a “luta pela hegemonia implica uma ação que, voltada para a efetivação de um resultado objetivo no plano social, pressupõe a construção de um universo intersubjetivo de crenças e valores” (COUTINHO, 1999, p. 115-116) corroborando assim a posição de Eagleton (1997).

Gramsci (1978) defende que para se derrubar idéias e valores arraigados não basta uma revolução armada, também é imperativo uma revolução de pensamentos que comporte uma transformação social baseada em novos valores culturais.

É justamente este conjunto de valores arraigados em todas as dimensões da sociedade (produção material, atividades políticas, instituições, os mais diversos tipos de organizações e sistemas sociais) que se reflete claramente na prática democrática da contemporaneidade no Brasil (COUTINHO, 1999; NOGUEIRA,

1999; AVRITZER, 2006) conduzindo a um modelo de democracia liberal hegemônica (SANTOS, 2002; WOOD, 2003), que tem como característica marcante a separação entre as dimensões econômica e política que ganham ainda mais relevo no cenário capitalista neoliberal.

Esta separação é extremamente útil e pertinente à classe hegemônica dominante, que consegue, através de todo um aparato legal do Estado, fazer prevalecer suas visões. Interessa nesta etapa da pesquisa, discutir como a hegemonia dominante inseriu nas palavras de Ellen Wood, uma “cunha entre o econômico e o político” (WOOD, 2003, p.28). Esta discussão é importante para tornar toda a problematização do presente estudo. Partindo de um olhar da realidade social brasileira, se questionam quais são as raízes de seus problemas e envereda-se pelo caminho da análise da dimensão política. Ao constatar, fundamentado em diversos autores (WOOD, 2003; GRAMSCI, 1978; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2006; NOGUEIRA, 1999; COUTINHO, 1999), que ocorre um descolamento da política com a economia parte-se para um aprofundamento da temática a partir de um exame do capitalismo neoliberal e hegemônico enquanto modelo produtivo dominante na sociedade. Este esforço analítico será responsável pela compreensão da cisão entre economia e política no modelo democrático atual.

Marx ao analisar a sociedade diz que os economistas de seu tempo, ao não reconhecerem a historicidade dos fenômenos no capitalismo, comportavam-se de modo similar à teólogos que negavam toda e qualquer religião distinta da qual praticavam. Tais economistas, segundo Marx, tratam o capitalismo como uma consequência natural e ao mesmo tempo algo imutável. Negando a realidade histórica do modo de produção capitalista, estes economistas tentam segregar o caráter transitório deste modelo produtivo (MARX, 1996; QUINTANEIRO, OLIVEIRA

E OLIVEIRA, 2003). Marx empreende um esforço nítido em suas obras para deslindar a face política da economia que fora obscurecida por economistas políticos clássicos segundo Wood (2003).

Este processo de obscurecimento da face política da economia ocorre inicialmente ao ser ocultado o segredo fundamental da produção capitalista: a acumulação refere-se às relações sociais e ao poder exercido pelo capitalista sobre o operário (MARX, 1996). A questão central sobre esta constatação é que o poder exercido pelo capitalista sobre as relações sociais com os trabalhadores, necessita de uma configuração política específica de toda sociedade para que ocorra a expropriação do trabalhador. Segundo Wood (2003) esta configuração seria o equilíbrio das forças de classe, o poder do Estado, a propriedade privada absoluta e o poder de controle sobre a produção e a apropriação.

Para Marx a intervenção coercitiva estatal em favor das classes expropriadoras, ao lado do isolamento do produtor e dos meios de produção é uma característica fundamental do processo de segregação da face política da economia. Marx consegue realizar tal análise, pois diferentemente dos economistas clássicos, ele não concebe a economia como uma rede de forças incorpóreas, mas sim como esfera política e um conjunto de relações sociais (MARX, 1996; WOOD, 2003). Esta visão defendida por Marx, no entanto, não é unanimidade na escrita de algumas escolas marxistas ou mesmo marxianas⁹, como afirma Wood (2003). Algumas proposições oriundas destas correntes de pensamento defendem, de maneira distinta, a abstração da economia e os circuitos do capital com o objetivo de construir uma alternativa sofisticada para justificar a economia burguesa (WOOD,

⁹ Cabe destacar a distinção dos termos “marxista” e “marxiano”. O primeiro refere-se, segundo Aron (2005) aos seguidores do pensamento de Karl Marx, das lutas de classe e demais conceitos oriundos deste autor de forma ortodoxa. Já os marxianos são os pensadores ou proposições que remetem ao pensamento de Marx sem se valer da interpretação ortodoxa do marxismo.

2003). Para Gramsci (1981a, 1981b) estas são interpretações equivocadas da obra de Marx, que são empregadas para legitimar um discurso que é totalmente contrário às proposições marxistas. Segundo Gramsci (1981a) uma corrente que ilustra esta situação é a dos economicistas, como Aquiles Loria (KOHAN, 2004).

Uma destas justificativas, elaborada por linhas teóricas da economia burguesa, é a separação dos sistemas de produção de seus atributos sociais. Tal posição tenta demonstrar a “eternidade e a harmonia das relações sociais” (WOOD, 2003, p.29). Percebe-se um esforço de tais intelectuais para enclausurar a dimensão política do capitalismo, empurrando este, para um lugar onde as relações de trabalho, as questões de produção e fluxo do circuito do capital possuem uma característica perene e isolada. Perene, pois se refere a uma eternidade, à idéia de que o capitalismo sempre existiu e sempre existirá. Isolada, pois descola o capitalismo da história, vinculando-o a leis naturais invioláveis. Na visão ideológica da economia política burguesa a sociedade é tida como algo abstrato (WOOD, 2003; MARX, 1996; GRAMSCI, 1978; KOHAN, 2004). A abstração da sociedade faz com que a esfera política no capitalismo tenha um carácter diferenciado, pois o poder de coação que suporta a ação capitalista não é acionado diretamente pelo expropriador e nem se baseia na submissão política ou jurídica do produtor ao capitalista.

Marx (1996) rechaça qualquer abstração da sociedade e analisa vários estados da antiguidade para compreender e exemplificar sua tese de despolitização da economia e apreensão da mesma pelos aparatos hegemônicos. Para Wood (2003) a organização capitalista foi tecida em longos embates de poderes políticos que foram se tornando, aos poucos, poderes econômicos. Neste sentido a organização da produção passou a ser realizada pela autoridade do capital. Esta autoridade da propriedade privada que passa a organizar a produção advoga em

benefício próprio. Ellen Wood defende que este processo que “se afirmou nas mãos do proprietário privado, e para seu próprio benefício, do poder de apropriação e da autoridade para organizar a produção, pode ser visto como a privatização do poder político” (WOOD, 2003, p.41).

O efeito desta privatização é percebido, por exemplo, no feudalismo ocidental e na administração imperial que o sucedeu (em escalas distintas). No caso do Estado Imperial é emblemática a queda do Império Romano e de todas as tentativas de organização similares seguintes (WOOD, 2003). Este fracasso resultou na fragmentação do império em pequenas unidades de poder privado, onde os detentores de tal poder eram simultaneamente executores de funções políticas, militares, jurídicas e apropriavam e organizavam os meios de produção submetendo-os aos interesses privados (COUTINHO, 1999; WOOD, 2003). Seguindo a isso a escravidão sofre um forte declínio e começam a surgir trabalhadores independentes, quando emerge e se consolida a organização feudal. Neste momento, o feudo, enquanto fragmento do estado, é ao mesmo tempo uma unidade produtiva, onde toda organização era capitaneada pelo interesse privado e em benefício deste¹⁰.

Em dado momento, os fazendeiros que eram livres começaram a pedir proteção política e militar aos senhores feudais, uma vez que com um Estado fragmentado o feudo passa a ser ao mesmo tempo “método de governo e modo de exploração” (WOOD, 2003, p.43). Com isso os feudos foram se ampliando física, política e economicamente. O feudalismo representa deste modo um grande avanço para a autoridade da propriedade privada, cerne da análise da cisão economia e política no capitalismo.

¹⁰ Este episódio é um fato essencial para a consolidação do formato capitalista atual, embora, neste período o senhor feudal não dispunha do poder de condução da produção que dispõem o capitalismo moderno (WOOD, 2003).

O feudalismo representa então a privatização do poder político que ao mesmo tempo integra a apropriação e a organização dos meios de produção privada com os ditames políticos. O capitalismo contemporâneo simplesmente sofisticou e aprofundou esta integração através da expropriação completa do produtor pelo capitalista (COUTINHO, 1999; MARX, 1996; WOOD, 2003). Um exemplo disso na atualidade é a segregação da dimensão econômica da política.

Esta argumentação explicita a privatização da política. O Estado mesmo separado da economia ainda pode intervir nesta, mas é ilusória a idéia de que este Estado pertença a todos (apropriadores e produtores) uma vez que toda a sociedade, através do sufrágio universal, participa da constituição dos quadros diretores estatais (cargos eletivos). E mais ilusório ainda é a crença de que o Estado possa provocar mudanças radicais na economia e no seu processo de organização da produção (MARX, 1996; WOOD, 2003).

O sistema político hegemônico da contemporaneidade, sustentado em base liberal e operacionalizado através da democracia representativa liberalista, está deste modo desconectado (para empregar um termo recorrente na literatura sobre a sociedade em redes, conforme LEVY, 2003 e SANTOS, 2003) da dimensão econômica. Rancière (2007) denomina este modelo hegemônico de “democracia de mercado”.

A democracia hegemônica na contemporaneidade, vigente no cenário do capitalismo global, que segrega a economia do debate político é baseada em três pilares (AVRITZER, 2006; SANTOS, 2002). O primeiro pilar deriva da afirmação weberiana de que em um Estado moderno os indivíduos perderiam o controle sobre as arenas políticas, administrativas, militares e jurídicas. Para Weber o indivíduo passaria a ser controlado por uma burocracia especializada e hierarquizada, pois

somente esta estaria apta a dirigir o Estado moderno e toda sua complexidade. O segundo pilar foi constituído durante a formação da teoria democrática nos séculos XVIII e XIX onde houve grande debate sobre a racionalidade e a mobilização. Segundo Avritzer (*apud* SANTOS, 2002, p.565) vários autores “como Ortega y Gasset, Karl Manheim, Eric Fromm e Max Horkheimer”, contribuíram para a formação da democracia hegemônica ao se posicionarem contra uma racionalidade participativa na política. Tal visão era sustentada pela idéia de que a participação popular era apenas uma “pressão irracional das massas” (SANTOS, 2002, p.566). A principal consequência deste argumento é o governo das elites como garantia de uma manutenção da ordem. O terceiro e último pilar refere-se à idéia de que todas as formas de iniciativas coletivas são similares e geram uma contradição entre mobilização e institucionalização (SANTOS, 2002).

Com a democracia hegemônica baseada em fundamentos que não estimulam ou mesmo inibem a participação cidadã (além do voto como ferramenta de legitimação e não participação), se tem uma forte segregação entre economia e política de tal modo que é constituído um ambiente extremamente hostil para a eliminação das desigualdades sociais e para criação de políticas públicas amplas e equitativas. Em um cenário onde a luta de classes e a disputa pela hegemonia no Estado brasileiro demandam o compartilhamento do poder decisório (se não a tomada desse), a idéia de que o voto puro e simples pode promover transformações radicais na economia nacional e na forte desigualdade social reinante é no mínimo limitada como é igualmente limitada a democracia hegemônica vigente. A contra-hegemonia neste caso se esforça em construir alternativas e é uma destas alternativas que será exposta no tópico seguinte como parte da delimitação deste problema de pesquisa.

2.2 Democracia Contra-Hegemônica: OP e o Resgate do Debate Econômico e Político

A hegemonia e a contra-hegemonia são indissociáveis. Segundo Gramsci (1978) elas fazem parte de um movimento simultâneo onde uma depende da outra. Katz, defende que,

A hegemonia necessita da contra-hegemonia – a hegemonia e a contra-hegemonia devem ser vistas como ‘movimentos duplos simultâneos’ formados em reciprocidade – a hegemonia dá forma à contra-hegemonia, e os esforços contra-hegemônicos levam as forças hegemônicas a realinharem-se e a reorganizarem-se (KATZ, 2007, p.4).

A complexificação das sociedades contemporâneas, como bem ressalta Nogueira (1999), sugere muitas vezes novas idéias e novas iniciativas, que buscam sofisticar ou mesmo promover uma mudança radical em estruturas cristalizadas de manutenção de poder hegemônico. O que alguns autores (SANTOS, 2002; ROSAS e SANTOS, 2009) questionam, porém, são os limites da hegemonia. Trata-se de uma delimitação difícil, pois são muito tênues as divisórias de cada conceito quando analisadas à luz da empiria. Algumas iniciativas podem ser consideradas contra-hegemônicas por fazerem frente ao capitalismo global, mas ao mesmo tempo podem significar formas de opressão e desigualdade. Por outro lado uma iniciativa que é contra-hegemônica em um local, pode não ser em outro. E ainda, uma iniciativa que afronta a hegemonia reinante pode ser cooptada pelo capitalismo global hegemônico (SANTOS, 2002). Este é um campo rico para debates e reflexões que comporta (entre outros) um ponto de concordância: das diversas iniciativas e experimentações que surgem para contrapor o capitalismo global hegemônico, uma

que se destaca no cenário mundial é o orçamento participativo (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007; PEREIRA, 2004; AVRITZER, 2006, MARQUETTI *et al*, 2008; SANTOS, 2002).

O orçamento participativo (OP) é um instrumento de participação popular na elaboração do orçamento municipal, que é classificado por Santos (2002) como prática democrática de alta intensidade por congregar diversos atores sociais para um debate sobre aplicação de recursos municipais. Esta iniciativa consegue conjugar práticas de democracia participativas e representativas simultaneamente e é considerada uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007; PEREIRA, 2004; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2006; GENRO, 2002; MARQUETTI *et al.*, 2008; ROSAS e SANTOS, 2009). Existem vários modelos de operacionalização de um OP (alguns fazem processos de eleição de delegados que irão votar nos projetos para sua comunidade, outros adotam votações mais amplas em assembleias orçamentárias, etc.), mas uma característica marcante nesta tecnologia de participação é o enfrentamento das políticas clientelistas e a redistribuição de renda.

O desenvolvimento e a modernização na sociedade ocorrem, na visão weberiana¹¹, através da racionalização e da burocratização. Decisões técnicas racionalizam e ditam a organização de todas as esferas sociais, da administração pública aos processos de comunicação e relacionamento social. A modernidade da sociedade possui implícita em si, o planejamento e a lógica racional vinculadas ao desenvolvimento industrial, à urbanização e ao capitalismo.

¹¹ Não se imputa aqui qualquer compromisso dogmático de Max Weber com o capitalismo, apenas destaca-se a elaboração teórica do autor que foi, posteriormente, apropriada pelo sistema. Ramos (1989, p.5) afirma que “o julgamento que Max Weber fez do capitalismo e da moderna sociedade de massa foi essencialmente crítico, apesar de parecer laudatório.”

Esta lógica da racionalidade instrumental weberiana, que se avoluma no capitalismo, vai além da dimensão trabalho, pois o mercado, em tempos de globalização e integração, dita uma série de “condições” para o perfeito “funcionamento” da sociedade. A racionalidade instrumental é conceituada pela relação entre meios-fins. Objetiva-se organizar os meios específicos para atingir determinado fim, ou seja, escolha estratégica para consecução de objetivos (GONÇALVES, 1999).

Esta relação meio-fim era (e é) marcada por movimentos clientelistas na política inserida no modelo democrático hegemônico. Avritzer (2002 *apud* SANTOS, 2002) lembra que o Congresso Nacional Brasileiro, nos primeiros anos da redemocratização, era uma expressão desse clientelismo onde a aplicação de recursos do orçamento era balizada por emendas dos parlamentares. O Ministério do Planejamento fora transformado em um “mecanismo de troca de favores políticos por liberação de recursos orçamentários” (AVRITZER, 2002 *apud* SANTOS, 2002, p.572).

O OP surge no Brasil na década de 70, mas é na década de 80 que ele ganha grande envergadura através, principalmente, da experiência de Porto Alegre. Esta experiência democrática contra-hegemônica ganha gradualmente visibilidade e é aplicada em vários municípios brasileiros ao longo do tempo, sendo que em cada local existia um modo específico de organização do OP o que confere grande diversidade a esta iniciativa.

Ainda que não exista uma padronização em sua execução, os modelos aplicados nas primeiras experiências (Porto Alegre e Belo Horizonte) consistiam em um processo de deliberação e negociação dividido em duas etapas: inicialmente a

participação dos interessados é direta e em um segundo momento a participação acontece através de um conselho de delegados.

O OP possui uma grande pluralidade de indivíduos e isso tem feito que ele seja eficaz não somente na questão da inversão de prioridades da aplicação de recursos públicos, mas também e principalmente, na construção de uma “cultura que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado, em que se amplia a participação da sociedade civil no controle e tomada de decisão do poder, constituindo-se numa esfera pública não – estatal.” (TEIXEIRA, 2001, p.166).

Deste modo, o OP constitui uma singular capacidade de transformar, aos poucos a cultura política local, ou seja, hegemônica, a partir das práticas participativas e de responsabilização do cidadão e do governo, através de um rico processo de aprendizagem política (TEIXEIRA, 2001; PEREIRA, 2004; OLIVEIRA, 2005).

Ao propor a participação popular em um tema tido como técnico e complexo domínio de burocratas da gestão pública, como o orçamento municipal, a prefeitura de Porto Alegre (e as demais experiências seguintes) atinge um dos pilares da democracia representativa liberalista hegemônica, que não reconhece a capacidade de participação dos cidadãos em áreas tão técnicas que deveriam ser operadas pela burocracia administrativa, na visão de Max Weber. Outro ponto nevrálgico da democracia hegemônica atingida pelas iniciativas participativas brasileiras e em especial pela experiência do OP é a ação coletiva e sua institucionalização no caso brasileiro.

O Orçamento Participativo resgata ainda o debate da economia dentro da esfera política¹², algo que se perdeu devido à democracia hegemônica. Este resgate

¹² Deve-se destacar que se faz referência ao resgate do debate da economia dentro de uma arena política plural que o OP proporciona. Não refere-se à privatização da política que o capitalismo

é importante e aponta para um horizonte onde as experiências de democracia de alta intensidade (SANTOS, 2002), como o OP, podem auxiliar a emancipação das pessoas à medida que estas se aproximem cada vez mais dos espaços de debate público, vivenciando um processo de aprendizagem política e reduzindo as desigualdades sociais existentes em nível local. Seria a mudança cultural, pela qual na visão gramsciana, a contra-hegemonia começaria a se tornar hegemonia.

2.3 Democracia e a Sociedade do Conhecimento: Emergência da Democracia Eletrônica

O conhecimento tornou-se insumo do processo produtivo notadamente após a II Guerra Mundial, quando a tecnologia começa a ser decisiva para a questão da produtividade. O conhecimento passa a ter um papel decisivo nas relações produtivas, fazendo com que várias dimensões sociais sejam afetadas e, ao mesmo tempo, alardeando uma nova configuração da sociedade baseada no conhecimento (DE MARI, 2008).

Este tema é explorado por diversos autores de diversas correntes e apresenta uma grande polissemia de designações como sociedade do conhecimento, sociedade em rede, sociedade da informação entre outros¹³. Destaca-se, entretanto, que a informação e a tecnologia são elementos centrais na sociedade emergente do pós-guerra (DE MARI, 2008), que produzem uma série de novas possibilidades na

hegemônico global impõe através da apropriação dos meios de produção, ou seja, o OP proporciona o resgate do debate político ao mesclar características de democracia representativa e democracia participativa para direcionar a aplicação de recursos públicos e influenciar (parcialmente) a agenda pública local, mas (infelizmente) tal mecanismo não efetua um novo “ligamento” das dimensões política e econômica que sofreram uma cisão dentro do capitalismo hegemônico.

¹³ Conforme explicitado na introdução deste projeto.

economia, na política e na cultura no âmbito da chamada revolução tecnológica (SANTOS, 2004).

Para tomada de qualquer decisão um insumo fundamental é a informação. Se este insumo, ganha novas propriedades na sociedade em rede, a democracia, de certo é influenciada. Para um exercício adequado da prática democrática, os cidadãos devem dispor de informações para tomada de decisão. A situação, porém é complexificada quando a leitura passa a ser efetuada através da teoria da hegemonia e da contra-hegemonia. Uma vez que vivemos em uma democracia cooptada pelo capitalismo global hegemônico, que está castrada da dimensão econômica nos debates e ações políticas deve-se promover um esforço analítico para compreensão de como a democracia se porta na sociedade em rede e ao mesmo tempo, como as mídias (que são propagadoras de informação e conhecimento na sociedade da informação) são cooptadas pela hegemonia.

Interessa nesta etapa do debate teórico direcionar o olhar para a democracia mergulhada no paradigma da sociedade em rede e buscar uma alternativa contra-hegemônica que venha emergir esta análise. Rechaça-se de antemão o discurso legitimador que entende a influência tecnológica contemporânea como propulsora da dinâmica social. As tecnologias têm importante papel na contemporaneidade e de fato colocam novas questões para o debate acadêmico e a ação militante em diversas esferas e temas (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007). Porém esta não está dissociada de sua historicidade e não é, portanto, algo universal, inquestionável e livre de ideologias.

Dentre as emergentes (e já consolidadas) tecnologias informacionais, a internet será privilegiada nesta etapa da análise, por constituir uma das principais TICs da sociedade em rede e ao mesmo tempo, por deter uma característica de

comunicação única (de vários usuários para vários usuários, ou seja, multidirecional).

Intenta-se deslindar as influências das TICs sobre a democracia, com especial atenção para a construção teórica da emergente democracia eletrônica. Pretende-se, porém, ir além da retórica visão de sociedade do conhecimento defendida por alguns autores legitimadores da ideologia hegemônica (como Castells e Bell) utilizando visões mais críticas (como Lokjine, Laymert Garcia dos Santos ou mesmo em certa medida Pierre Lévy) dialogando ao máximo com o pensamento gramsciano, para (re) pensar as TICs, a internet e a mídia na sociedade da informação e sua interface com a democracia.

Para Gramsci (1999, p.135). “o homem conhece objetivamente, na medida em que o conhecimento é real para todo o gênero humano, historicamente unificado em um sistema cultural unitário”. Gramsci, que foi considerado por alguns de seus companheiros no Partido Comunista como um “culturalista”, entende que a construção da hegemonia passa necessariamente por um domínio da cultura. O conhecimento (elemento chave na formação cultural) é hoje protagonista da declamada “sociedade do conhecimento”. É oportuno refletir, no entanto, qual a concepção de conhecimento que está sendo referenciada.

Para Gramsci o conhecimento seria capaz de promover a unificação cultural, que por sua vez ocorre quando há o reconhecimento da realidade humana. Neste sentido, o conhecimento é uma produção social, vinculado à totalidade das relações humanas. O conhecimento é a apropriação consciente por parte do indivíduo, das contradições inerentes às relações de classe e a história.

Na contemporaneidade, o conhecimento foi potencializado através da competitividade, ou seja, enquanto elemento de competição entre organizações e

indivíduos. Isso fez com que a ciência e a tecnologia (que historicamente caminham juntas) passassem a ter no conhecimento um elemento chave de inovação para o processo produtivo. A ciência e sua evolução sempre estiveram ligadas ao desenvolvimento da força produtiva de seu tempo (DE MARI, 2004) e o conhecimento foi alçado como um dos componentes do capital, ao se tornar fundamental diferencial competitivo da força produtiva. Para De Mari (2004, p.2) “como o capital financeiro é o mais desenvolvido e a sua expressão é a virtualidade, o conhecimento mais importante passa a ser a informação”. Para Lojkine este é um indício do que ele denomina revolução informacional que seria caracterizada pelo “surgimento de uma civilização não mais dividida entre aqueles que produzem e os que comandam, mas entre aqueles que detêm o conhecimento e os que são excluídos deste exercício” (LOJKINE, 1999, p.7).

O conhecimento gestado no seio capitalista se apropriou desta forma da ciência. Esta, por sua vez, como produtora e manipuladora de seus próprios objetos (através da tecnologia) passa a ser uma força produtiva e não apenas teoria para aplicação prática. Esta ciência como força produtiva é que serve de base para a elaboração do discurso hegemônico e legitimador da sociedade do conhecimento de autores com Castells.

A tecnologia contribui de forma decisiva para os processos produtivos ao se tornar objeto de desejo de consumidores, ao ser empregada na “obsolescência programada” e ao intensificar o giro de capital financeiro. A sociedade (adjetivada) do conhecimento está presente em vários discursos hegemônicos (e não só no meio acadêmico) compondo o ideário de governantes, empresários e da sociedade em geral. Pensar a sociedade do conhecimento baseada nesta epistemologia é negar sua historicidade. Para Jameson (2002, p.72) “esse movimento constitui a

hegemonia da lógica cultural dominante do capitalismo tardio, introduzindo uma estética com força ideológica, capaz de interpretar a tecnologia como natureza salvífica.”

Necessita-se por tanto, analisar este paradigma de modo mais crítico para colaborar com a reflexão transformadora da realidade social e não simplesmente legitimar a visão hegemônica. Para Oliveira,

Uma literatura crescente segue os passos da microeletrônica, abandonando toda pretensão de totalidade, que é substituída pelas redes informacionais; o paradigma será, então, molecular-digital, o que quer dizer não-total: é o caso típico de Manuel Castells em seu *A Sociedade em Rede*. Mas, persiste o fato de que toda rede é, por definição, seletiva, além de que apenas na microeletrônica as redes podem ser isomorfas, isoquantas e isoplanas. No plano econômico-sócio-político-cultural, a rede não corrige a desigualdade, apenas a desloca. Aceitando-se tal paradigma, o desenvolvimento local não pode ser pensado como contratendência à concentração; pelo contrário, ele pode inserir-se numa estratégia de descentralização que agrave as desigualdades. A colossal concentração de riqueza e de renda não deixa margem à dúvida: os grandes grupos econômicos de hoje, com seus megatrilionários, são todos do ramo informacional, se é que ainda se pode falar em ramo industrial/serviços. (OLIVEIRA, 2001, p.17-18)

Neste aspecto o pensamento de Gramsci é útil, principalmente para análise da tecnologia e suas mais diversas formas de propagação do conhecimento através das novas mídias e das TICs. A cultura enquanto ponto nevrálgico na visão gramsciana para conquista da hegemonia é fortemente influenciada pelo conhecimento, pela ciência e pela tecnologia. A cultura é para Gramsci o “cimento” que une o bloco histórico.

Katz (2007) afirma que vários elementos da sociedade civil são cooptados pelo Estado dentro da lógica hegemônica e a sociedade civil passa a constituir uma ampliação do Estado. Neste sentido todas as idéias que não são regidas pelo bloco histórico no poder são abafadas pela sociedade civil criando um consenso cultural e político que se transforma em um instrumento de revolução passiva, produzindo uma falsa idéia de liberdade e auto-expressão dos grupos dominados.

Gramsci reconhece em sua obra que a imprensa é um canal forte para a formação e influência de idéias, e existem inúmeras expressões e exemplos que ilustram este movimento hegemônico que parte da mídia em suas várias formas atualmente (jornais, rádio, TV, Internet). Souza (2005) ao referir-se a mídia, usa o termo “aparelho privado de hegemonia” para reforçar o caráter central que esta desempenha em nossos dias. Segundo o autor a comunicação é fundamental na socialização das pessoas, pois é através dela que as pessoas internalizam a cultura e assimilam as normas sociais de seus grupos. Souza complementa tal visão afirmando que “essa centralidade da mídia também é importante na esfera da cultura, que acaba por se confundir com a esfera social, visto que o conteúdo das comunicações constrói a realidade por meio das representações que faz da vida humana” (SOUZA, 2005, p.4)

Mídia e democracia constituem um exemplo clássico, na visão de alguns autores como Magalhães (2004) e Souza (2005), do uso dos meios de comunicação pelo movimento hegemônico. Magalhães (2004) afirma que existe uma forte crise da democracia representativa liberalista que atinge diversos países. E esta crise é em parte causada pela apropriação dos meios de comunicação pelos interesses hegemônicos do grande capital global. “Há uma apropriação do discurso democrático pelo poder econômico privado, concentrado nas mãos de poucos, incluindo o importante poder de controle e manipulação da mídia global.” (MAGALHÃES, 2004, p.1). O conceito de democracia (representativa no caso) foi usado pelo discurso capitalista como diferenciação ao socialismo, mas Wood (2003) lembra que capitalismo e democracia não são conceitos com plena aderência. Ao contrário, a democracia sofreu um esvaziamento de seu conceito e principalmente de seu conteúdo social que hoje nada mais tem a ver com distribuição de poder,

equidade e justiça social. A combinação entre capitalismo hegemônico e democracia representativa liberalista criou a cidadania passiva, que se trata da criação de verdadeiros “cidadãos zumbis”.

Com o mercado e o discurso hegemônico de competitividade, as pessoas são levadas por uma vida de luta contra os limites impostos pelo sistema. Assim é comum presenciarmos no seio social situações de pessoas que trabalham freneticamente e não podem dedicar tempo à família ou ao convívio social e ainda tem que estudar durante a noite, nos finais de semana ou em qualquer tempo livre que surgir, por que o mercado está competitivo (OLIVEIRA, 2000). O tempo foi resumido a um fenômeno artificial serializado. Ramos (1989) chama a atenção para a apropriação do tempo pelo sistema de mercado que priva as pessoas de vida social.

Neste contexto a democracia é reduzida ao ato de votar. E no caso brasileiro onde o voto é obrigatório, é comum ouvir reclamações de algumas pessoas e questionamentos sobre a “importância do voto”. “Para que votar se nada vai mudar?” ou então “político é tudo igual, meu voto não faz diferença” são algumas frases que demonstram o descrédito que vive a democracia representativa liberalista. Wood (2003) defende que este processo de domesticação ou mesmo neutralização da democracia é fruto do capitalismo hegemônico que criou uma economia autônoma e descolada da realidade social e faz o mesmo com a esfera política ao (de) formar uma democracia separada da vida social que não consegue responder aos anseios da população. E muito deste avanço da lógica hegemônica se deve ao uso de meios de comunicação eletrônica e de massa. Mas a relação entre capitalismo hegemônico e democracia não constitui o único impasse neste cenário. Magalhães (2004) advoga que a partir de um conceito de democracia participativa e dialógica, há

diversos outros impasses como democratizar a democracia, ou seja, radicalizar a opção democrática que foi aprisionada pelos mecanismos hegemônicos. Esta opção de radicalizar a democracia é compartilhada por outros pensadores (ROSAS e SANTOS, 2009; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2006).

Uma via para tal radicalização passa pela compreensão da democracia enquanto processo dialógico que exige o envolvimento de outros atores sociais (SANTOS, 2002). A democracia em sua concepção original deveria carregar os preceitos de equidade e justiça social (WOOD, 2003; PEREIRA, 2004; AVRITZER, 2003 e 1996), ao mesmo tempo em que a relação com o Estado deveria ser constituída por um processo dialógico, como uma via de mão dupla, e não ser balizada por este formato unidirecional que é imposto pela ordem hegemônica. A mídia, enquanto aparato hegemônico contribui para a formação de consenso e conseqüentemente colabora para a manutenção do processo unidirecional da democracia atual. Neste domínio, democracia é fortemente influenciada pela mídia hegemônica. Os meios de comunicação (eletrônicos principalmente) constituem de fato um aparelho privado de hegemonia, mas também podem constituir uma forte arma de ação contra-hegemônica (ALMEIDA, 2003).

Um dos canais de comunicação que chama a atenção é a Internet. A grande rede mundial de computadores é há tempos, um gueto que, por suas origens e seu formato, possibilita um novo arranjo nas relações de comunicação. A Internet é um ambiente propício para questionamentos e reflexões acerca das ações hegemônicas. Sorj (2003) afirma que a internet apresentou uma grande contribuição aos movimentos sociais através do *Open Source Moviment* (Movimento pela Arquitetura Aberta), que desenvolve *softwares* com código-fonte aberto para aprimoramento e livre distribuição. Este é o principal fomentador de uma resistência

à mercantilização e ao controle das informações que circulam na rede. A Internet, combinada com a democracia participativa, pode representar uma alternativa contra-hegemônica por ter potencial para restabelecer a dimensão dialógica de debate político que foi perdido com a democracia mercantil.

O movimento contra-hegemônico, que desenvolveu o orçamento participativo (OP), experimentou recentemente em 2006, algumas combinações com as TICs. Deste processo surgiu o OP Digital das cidades de Belo Horizonte - MG e Ipatinga – MG que bem ilustram esta tentativa de fusão entre internet e democracia participativa e são classificados como democracia eletrônica ou *e-democracy* como lembra Gomes (2007).

Até que ponto a *e-democracy* representa de fato uma alternativa contra-hegemônica hibridizada das TICs com as Tecnologias Participativas? A democracia eletrônica usa todo o potencial da internet para participação popular? A *e-democracy* enquanto práxis, no sentido gramsciano, foi torneada pelo paradigma legitimador da sociedade do conhecimento ou por paradigmas críticos? Como se trata de uma experimentação recente, muitas questões ainda precisam ser aprofundadas e respondidas pela empiria (CUNHA, ALLEGRETTI E MATIAS, 2007), o que salta aos olhos, entretanto, é o potencial que a democracia eletrônica carrega consigo.

3. MODELOS DEMOCRÁTICOS NA ERA DIGITAL

Os trabalhos na área de democracia seguem uma linha bastante plural derivando de tendências liderais aos sociais. Segundo Pereira (2004) um conceito de democracia normalmente é construído em contraposição a outro. Assim sendo, temos a democracia dos antigos e dos modernos; democracia política e democracia social; democracia formal e substancial; democracia representativa e democracia participativa (DP). Fato é que a democracia possui conceituação e tipologia tão plurais e amplas quanto sua importância na atualidade para as nações ao ponto de ser improvável que qualquer líder mundial defenda abertamente uma posição contrária aos regimes democráticos.

Segundo Santos (2002) a democracia tem papel central na política mundial do século XX. O referido século foi espaço de disputas acerca do tema da democracia que passou por debates de desejo e aplicação nas nações na primeira metade do século, até a apropriação do conceito para justificação e legitimação do capitalismo após as duas guerras mundiais. Com seu conceito de participação popular e ampliação de debates políticos exibindo sinais de esvaziamento, a democracia ganhou, segundo Schumpeter (1961) a forma de procedimento eleitoral para seleção de governos.

Em outro momento o debate sobre a democracia ocorreu questionando sua estrutura e compatibilidade com o capitalismo, onde Wood (2003) e O'Donnell (1991) são algumas referências de relevo.

O debate sobre a estrutura desemboca segundo Santos (2002) na questão da forma da democracia, onde é apresentada uma solução elitista proposta por Schumpeter baseada no cenário europeu do entre - guerras, criando assim uma

concepção hegemônica da democracia. Este modelo schumpeteriano tem como características a institucionalização, a apatia política, a idéia de que o cidadão não tem “interesse ou capacidade política senão para escolher os líderes a quem incumbiria de tomar decisões” (SANTOS, 2002, p.4), concentração do debate democrático nos desenhos dos sistemas eleitorais e a minimização da questão da participação política e do debate ao problema da complexidade e da quantidade de pessoas.

Entende-se que este modelo elitista não contribui de forma efetiva com a emancipação dos indivíduos e pouco colabora com seu desenvolvimento social, fornecendo ênfase excessiva ao mercado em detrimento da sociedade.

David Held (2006) desenvolve um estudo interessante sobre os modelos democráticos. Held (2006) elabora seis modelos de tipos ideais democráticos, quais sejam: o modelo legalista, o competitivo, o pluralista, o participativo, o libertário e o plebiscitário. Esta orientação, embora tenha alguns limites como admite o próprio autor (HELD, 2006), serve como um guia¹⁴ para posicionamento, análise e crítica. Os três últimos modelos citados (o participativo, o libertário e o plebiscitário) são considerados “democracias de alta intensidade” (CUNHA, ALLEGRETTI E MATIAS, 2007) baseada na visão de Santos (2002). A figura 1 apresenta, de forma esquematizada, a organização de modelos democráticos empreendida por David Held.

¹⁴ Held admite na introdução de seu livro *Models of Democracy*, que é difícil delimitar modelos de democracia, dada a complexidade do tema, afirmando que a questão da possibilidade da delimitação da democracia é “*extremely difficult questions. Analysis of variants of democracy, the chief task of this book, does not resolve them, although it may help to illuminate why certain positions are more attractive than others.*” (HELD, 2006, p.3). No entanto, o autor, faz um esforço teórico para elaboração dos tipos ideais de modelos democráticos, e sugere que os mesmos sejam mapas para orientação em um trabalho que busque aprofundar tal temática e refletir criticamente sobre os pressupostos objetivados.

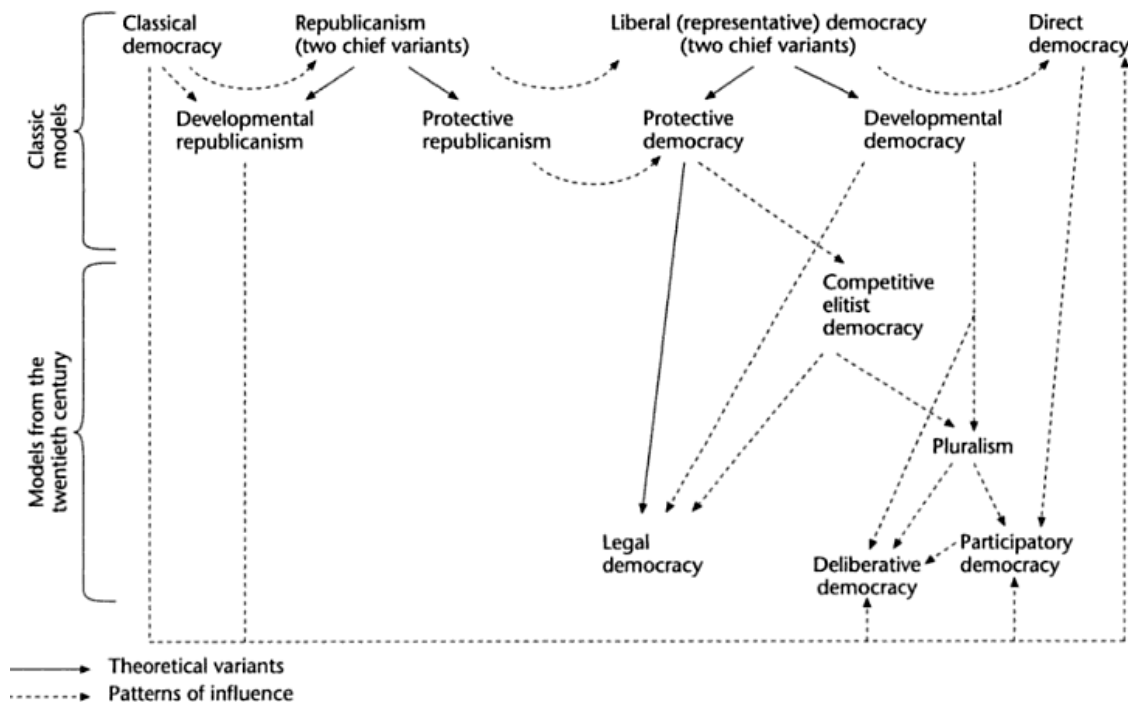


Figura 1: Modelos de Democracia (*Variants of Democracy*)
 Fonte: HELD, 2006, p.5

Como esta pesquisa se posiciona de forma crítica diante dos modelos hegemônicos de democracia expostos, opta-se pelo conceito de democracia participativa neste estudo. O conceito e democracia participativa que norteará esta pesquisa será o de Santos (2002) que defende um processo de diálogo e debate político entre todos os atores de uma determinada cena social com capacidade de decidir e influenciar a agenda governamental, compartilhando desta forma o poder do Estado e privilegiando a esfera local de ação. O objetivo, deste modo, segundo o autor é “[...] é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social” (SANTOS, 2002, p.47).

A democracia participativa ganha um nítido caráter contra-hegemônico nas palavras de Santos (2002) em oposição à visão schumpeteriana, envolvendo a participação dos indivíduos na cena política individualmente e ainda organizados em movimentos sociais que desenvolvem cada vez mais tecnologias de participação, expressão empregada por Nunes (2006).

Entende-se que a atuação não só dos movimentos sociais, mas também de todo o tipo de organização da sociedade civil como associações, fóruns populares, organizações não-governamentais (ONG), exercem importante papel contra-hegemônico para instauração e vivência da democracia participativa.

Autores como Massote (2007) e Barreyro (2004) tecem fortes críticas às iniciativas sociais no formato em que estão sendo conduzidas, em especial às ONGs, afirmando que estas foram cooptadas pelo sistema hegemônico e muitas vezes se prestam a propagar os conceitos que combatem. Citam a “terceirização do Estado” que entrega à sociedade civil responsabilidades que seriam suas. Outros autores como Bresser Pereira e Spink (1998) e Cardoso (2000) defendem o fortalecimento deste tipo de organização como saída para o combate dos diversos tipos de desigualdade existentes, uma vez que o Estado é ineficiente em fazê-lo. Entende-se que existem organizações que cumprem o papel hegemônico contribuindo para acentuar o estado mínimo, mas existem organizações que buscam o contrário. Opta-se por uma visão mais equilibrada como de Dowbor (2003) que reconhece a importância de tais organizações para o desenvolvimento social, político e cultural em âmbito local, mas alerta, no entanto, que não se deve substituir a ação do Estado por tais iniciativas.

3.1 A Democracia e o Digital

Os pesquisadores ainda não produziram reflexões suficientemente elaboradas e coesas que aportem os trabalhos na área de democracia digital, como defende Gomes (2007) ao criticar a frágil fundamentação teórica nos estudos de *e-democracy*, principalmente no que tange a compreensão da democracia, e como afirmam Lilliker e Jackson (2004, p.2) “*academic commentators are only slowly building theories to help explain what influence the Internet has, or might have, on political systems and society.*”¹⁵

Desta relação entre a democracia e o digital se originaram vários termos¹⁶ como *e-democracy*, *cyberdemocracy*, *eletrônica democracy* e *virtual democracy*. Em língua portuguesa as expressões são igualmente ricas como democracia digital, virtual, teledemocracia, democracia eletrônica entre outros. O debate sobre democracia, política e sua relação com as TICs tem permeado grande parte da literatura sobre ciberespaço e política, principalmente a partir da década de 90 (SILVA, 2006). Entretanto, este crescimento ainda carece de uma base metodológica e de fundamentos teóricos mais rígidos, como defende Gomes (2007) e mesmo Silva (2006), que afirma que “apesar do crescimento de estudos empíricos desta natureza, ainda não há clareza quanto às especificidades teóricas e caminhos metodológicos que devem balizar o estudo de aspectos da democracia digital” (SILVA, 2006, p.1).

¹⁵ “Os comentadores acadêmicos estão construindo de forma lenta as teorias para ajudar a explicar que influência que a Internet tem, ou poderia ter, em sistemas políticos e na sociedade” (Tradução nossa)

¹⁶ Gomes (2007, p.1-2) afirma que “em língua portuguesa, porém, a expressão mais adotada é “democracia digital”, com 4 vezes (209.000) mais respostas do que a segunda alternativa, “ciberdemocracia”, seguida, a muito boa distância, por “democracia virtual” e, por último, “democracia eletrônica”. Dada a miscelânea da terminologia, as expressões serão utilizadas neste trabalho como correlatos juntamente com seus equivalentes em inglês.

O termo “democracia” dentro da “democracia digital” é compreendida de acordo com a abordagem adotada. Dentro de uma visão mais mecanicista (ou factual como prefere nomear GOMES, 2007) a *e-democracy* é apenas uma digitalização dos processos democráticos. Uma vez admitida a idéia de que um estado é democrático, supõe-se, nesta abordagem, que todas as iniciativas empreendidas que façam referência a democracia e às TICs são *e-democracy*. Logo, transparece a visão de que um estado sendo democrático todas suas instâncias processuais, de justiça e de governo são democráticas, de tal modo que os dispositivos digitais conduziram a democracia digital. Contrapondo-se a esta visão existe uma idéia prescritiva, vinculada aos modelos de democracia. Tal visão sustenta que a *e-democracy* não é toda e qualquer iniciativa eletrônica dentro de um ambiente democrático, mas admite somente aquelas iniciativas voltadas para a promoção de um ambiente participativo ou que visem recuperar ou corrigir o déficit democrático de uma dada sociedade (GOMES, 2007). Corroborando com esta visão Subirats (2002, p.1) advoga que existem três possibilidades para as TICs em relação à democracia “*pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia parlamentaria, pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas, o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver*”¹⁷.

Esta dicotomia que está presente na própria conceituação é refletida na pesquisa. Para um grupo de pesquisadores (REZENDE, 2006; ECO, 2006) a internet poderia afundar as pessoas em um mar de informações que causariam prejuízos a prática cidadã, corroborando com esta visão Rothberg (2008, p.3) afirma que “a internet já foi considerada um fator potencialmente prejudicial ao processo de

¹⁷ “Podem agravar os problemas existentes na democracia parlamentarista, podem ajudar a solucionar os problemas ou mesmo criar novos problemas que as próprias TICs não seriam capazes de resolver” (Tradução nossa)

formação da consciência sobre questões políticas”. Eco (2006)¹⁸, afirma que com a internet “você dispõe de toda a informação, mas não sabe qual é confiável e qual é equivocada. Essa velocidade vai provocar a perda de memória.”

Um segundo grupo vê a internet de modo otimista (RODGERS, 2003; LEVY, 2003; STONE, 1996 e COLEMAN, 2001 *apud* LILLIKER e JACKSON, 2004) vislumbrando uma revolução nos processos democráticos via internet. Rodgers (2003 *apud* LILLIKER e JACKSON, 2004, p.2), por exemplo, argumenta que “*the Internet could break down state boundaries and unify the people of the world within a new anti-state terrain.*”¹⁹

Um terceiro grupo se afasta das dicotomias entre apocalípticos e integrados e adota um discurso mais sóbrio e menos romantizado (GOMES, 2007 e 2005; HACKER, 2004; SILVA, 2006; ROTHBERG, 2008). Defendem que a internet é apenas uma ferramenta e como tal, depende de quem a maneja para conferir determinado caráter a sua ação. Santos (2002) reforça que a democracia digital pode contribuir com as práticas participativas, desde que sejam claramente definidos os objetivos e desenhos de tais práticas. Ou seja, os projetos de *e-democracy* podem tanto contribuir para a emancipação das pessoas como aprofundar ainda mais a exclusão social. Gomes (2007), contudo, alerta para o grave problema teórico que é vislumbrar uma democracia eletrônica que suprima o estado, como afirmou Rodgers (2003 *apud* LILLIKER e JACKSON, 2004) e como defendem algumas correntes participacionistas. É inegável a contribuição de tais correntes de pensamento que demandam mais participação popular através da internet, mas ao

¹⁸ Umberto Eco goza de grande notoriedade em áreas de pesquisa como a semiótica além de ser um crítico da velocidade e do amplo fluxo de informações da atualidade. Uma de suas obras mais polêmicas e debatidas nesta área é “Apocalípticos e Integrados”. A afirmação de Eco utilizada no texto tem origem em uma entrevista concedida ao Jornal El País e reproduzida pelo jornal A Folha de São Paulo. Disponível no link <<http://www1.folha.uol.com.br/foalha/informatica/ult124u400939.shtml>> acessado em 19-02-09.

¹⁹ “A Internet poderia dividir limites de estado e unificar os povos do mundo dentro de um novo terreno anti-estatal” (Tradução nossa)

tentarem suprimir o estado propondo um “*new anti-state terrain*” (RODGERS, 2003) em suas teorizações elas cometem um equívoco.

Gomes (2007) diz que separar o povo (*demos*) da democracia é tão descabido quanto ignorar o *krátia* (governo, poder). Uma visão só faz sentido junto a outra. Em termos de disputa hegemônica, a democracia atual no cenário brasileiro funciona sem o povo, à exceção do dia da votação. Tem-se a impressão que somente no dia do sufrágio universal é que o *demos* e o *krátia* são integrados. Após isso o *demos* segue sua vida e o *krátia* também segue a sua, se não totalmente separados ao menos desinteressados uns pelos outros. Efeitos de uma cultura hegemônica.

Em democracia não há o tratamento do termo sociedade, se não sociedade civil. Sociedade civil (não no sentido gramsciano) que é um termo muito empregado na área da teoria política tem na expressão “civil” um grande peso teórico e etimológico. Civil vem de *civis*, cidadão. Gomes (2007) afirma que o *civis* não é simplesmente o morador (*íncola*) da cidade (*urb*), mas sim a contraparte da *civitas*; a cidadania, a *civitas* não é neste sentido uma circunstância, mas um status. A *civitas* e o *civis* se completam e se explicam.

Quando se fala em democracia eletrônica (ou mesmo qualquer outra temática que envolva a democracia) não faz sentido deixar de lado as dimensões *civis* e *civitas*. Esta é uma limitação da argumentação participacionista que se refere Gomes (2007). O autor defende que a teoria política oferece alguns aportes que exibem o desencaixe entre o estado e a sociedade, entre eles o aporte marxista que enxerga o estado desconectado e adversário da sociedade, a luta de classes explica o estado (GOMES, 2007). Esta visão fornece, na visão de Gomes (2007) três agendas de reflexão a “conquista do Estado (agenda máxima, revolucionária), ou

para habilitar os subalternos para disputar a hegemonia com as elites (agenda média, gramsciana) ou para influenciar a produção de decisão política em sentido que favoreça a sociedade civil (agenda mínima)” (GOMES, 2007, p.14).

Discorda-se que a agenda de pesquisa de cunho gramsciano seja uma agenda média, uma vez que o próprio Gramsci reflete e se questiona acerca da revolução. Compete destacar, entretanto, que o descolamento do estado e da sociedade nos argumentos teóricos da *e-democracy* representa um cuidado a ser tomado em futuros trabalhos sobre democracia e internet (que inclui esta pesquisa).

3.2 O Digital e a Democracia

A participação popular mediada pelas TICs é um fenômeno recente segundo Sanforf e Rose (2007). Este tema tem sido pesquisado sobre diversos enfoques. Alguns autores (AIKENS,1998; AINSWORTH, HARDY, & HARLEY, 2005; BERMAN & WITZNER, 1997; DUTTA-BERGMAN, 2005) enfatizam a questão da infraestrutura e de temáticas sobre a exclusão digital. Para estes, as TICs tem seu desenvolvimento enquanto ferramenta participativa, condicionada a questão do avanço da inclusão digital da população. Sem esta condicionante, será impossível concretizar o potencial participacionista da Internet.

O debate sofre uma evolução para a temática da cidadania no olhar de Chadwick & May, 2003; Hudson-Smith, Evans, & Batty, 2005. Além da infra-estrutura é imperativo na visão destes autores o desenvolvimento de condições (na internet enquanto ferramenta), para o exercício cidadão. Este exercício é tido com uma grande diversidade de opiniões, mas para todos os autores supracitados estas devem partir do governo, no ato da implementação das TICs na participação cidadã.

O governo eletrônico é ainda um tema recorrentemente alçado a debates paralelos ao da democracia digital, ainda que em uma visão mais liberalista onde a *e-democracy* é resumida aos serviços oferecidos pelo governo aos cidadãos (KNIGHT *et al*, 2004; MORENO-JIMENEZ e POLASEK, 2005; LOURENÇO & COSTA, 2006).

A Internet e a participação eletrônica são tidas em muitos trabalhos como ferramentas e instrumentos para modalidades novas da administração (BINGHAM, NABATCHI, & O'LEARY, 2005) e mesmo para integrar grupos da sociedade civil (CHADWICK, 2003). Um tema emergente trata das cidades digitais (JAMBEIRO *et al*, 2006). A administração é destacada nos estudos que se centram sobre os serviços específicos onde os cidadãos são incluídos, como prática de *accountability* (AKUTSU E PINHO, 2001); como o sistema de informação geográfica (AL-KODMANY, 2000; ELWOOD, 2001), processos de planejamento (SANTOS, 2003), e outras iniciativas de *e-government* (LOURENÇO & COSTA, 2006; KNIGHT *et al*, 2004; MORENO-JIMENEZ; POLASEK, 2005; SANTOS & REINHARD, 2008). O papel da administração é discutido de forma mais ampla por Gimmler (2001), em um estudo que ilustra como as municipalidades diferentes desenvolveram serviços diferentes de *e-democracy*.

As práticas de participação na internet foram percebidas de diversas formas na literatura. São diversos os estudos sobre as diversas práticas existentes. Svensson & Leenes (2003) e Kenski (2005) destacam o voto eletrônico, mediado pela internet (*e-voting*); Taylor & Burt (2005); Trench & Odonnell (1997) e DeLuca & Peebles (2002) destacam o ativismo digital em seus estudos (*e-activism*) como prática decorrente do uso da internet para organização e mobilização social para a participação cidadã; e ainda existem os trabalhos de Beynon-Davies, Williams, Owens, & Hill (2004) e Chadwick & May (2003) que focam em consultas eletrônicas

dos cidadãos (*e-consultation*). Esses exemplos ilustram como o campo é amplo e rico em estudos de experiências diversificadas.

Silva (2006) ao estudar a participação através da internet, propõe um conjunto de fatores a serem considerados em pesquisa deste gênero quais sejam: “(1) elementos estruturais; (2) comportamentais; (3) legais e; (4) conjunturais” (SILVA, 2006, p.2). Esta contribuição vai à direção de estudos da relação da participação considerando os representantes, os representados e o sistema político e se mostra uma alternativa para estudo da participação política através da internet e mesmo para observar se tais práticas têm caráter emancipatório ou contra-hegemônico.

O potencial de transformação das TICs e em especial da internet no desenvolvimento de iniciativas de participação eletrônica é sempre destacado por vários autores (BERMAN & WITZNER, 1997; HACKER, 2004; LUHRS, ALBRECHT, LUBCKE, & HOHBERG, 2003; SABO, ROSE, E FLAK, 2005), mas poucos, ainda que tratem da participação e da cidadania, por exemplo, aborda a temática política (SANFORD E ROSE, 2007).

Isso certamente é um fator a ser explorado na pesquisa ao observar o OP (tanto o digital quanto o tradicional) na perspectiva das pessoas e da participação, enquanto ato político capaz de conduzir a uma reconfiguração de força entre a hegemonia e a contra-hegemonia social.

3.3 Modelos de Democracia Digital

Após analisar a democracia e a prática participativa no contexto das TICs cabe aprofundar outro elemento central presente na pergunta de partida desta pesquisa: os modelos democráticos.

Ao investigar a literatura notam-se estudos baseados em quatro modelos democráticos. São as tipologias desenvolvidas por Hagen (1997), por Bellamy *et al* (2000), por Subiratis (2002) e por Hacker e Van Dijk (2000).

O estudo de Hagen tem foco na realidade estadunidense em um esforço para criar uma “*american theory of eletrônica democracy*” (1997, p.10). Trata-se de um estudo promovido na década de noventa que indica três modelos de democracia eletrônica baseados na idéia de percepção da democracia e nas possibilidades oferecidas pelas TICs. Hagen propõem então a seguinte tipologia: teledemocracia, ciberdemocracia e a democratização eletrônica.

A teledemocracia visa a superação do sistema de democracia representativa liberalista. Este modelo seria focado na democracia direta com o emprego das TICs para ampla informação das pessoas e principalmente para mecanismos de votação eletrônica. Hagen afirma que o distanciamento entre governo e cidadãos é o principal argumento do modelo da teledemocracia: “*concepts of Teledemocracy argue that the representative government in the U.S. has distanced itself too far from the individual citizens. New telecommunications media could help to bring government back closer to home*²⁰” (1997, p.6).

²⁰ “A concepção da Teledemocracia argumenta que governo representativo dos EUA. se afastou demasiado dos cidadãos. As novas mídias das telecomunicações poderiam ajudar a reaproximar governo e cidadãos.” (tradução nossa).

A ciberdemocracia parte do princípio da participação política. Com isso seria focado na expansão das TICs para criação de comunidades (virtuais ou não) que “enfrentem” uma centralização política. Seria a organização do espaço virtual para debate político, para a prática do ativismo virtual em comunidades a via que este modelo propõe para a imbricação democracia x tecnologias. Segundo Hagen (1997, p.7) “*Cyberdemocracy concept was developed in the peculiar mixture between hippie and yuppie-cultures in the American West*”²¹ o que indica o caráter mais comunitário desta concepção.

A democratização eletrônica pretende aperfeiçoar a democracia representativa através da expansão dos canais de informação por meio das TICS (NEVES, 2007). Esta é a grande diferenciação deste modelo dos dois primeiros: “*in contrast to the Teledemocracy- and Cyberdemocracy-concepts, the Electronic Democratization-concept does not want to establish direct forms of democracy, but wants to improve representative democracy*”²² (HAGEN, 1997, 8).

A tipologia de Hagen pode ser observada de modo resumido na tabela 1.

²¹ “O conceito de Ciberdemocracia foi desenvolvido a partir de uma mistura entre o hippie e as culturas yuppie no oeste americano” (tradução nossa)

²² “Contrastando com os conceitos de Teledemocracia e Ciberdemocracia a democratização eletrônica não quer estabelecer formas de democracia direta mas sim melhorar a democracia representativa.” (tradução nossa).

Tabela 1: Tipologia de Democracia Eletrônica (*A Typology of Electronic Democracy*)

Concept	Teledemocracy	Cyberdemocracy	Electronic Democratization
Main Issues	<p>CMC can “bridge time and space“ and make forms of political participation long believed impracticable possible</p> <p>traditional forms of representative democracy cannot deal with complex-ity of the information age, local forms of democracy and empowerment of the individual are necessary and - via CMC and other interactive media - possible</p> <p>Democratic uses of media are necessary as a counter-balance to “abuses“ of media due to commercial objectives</p>	<p>creation of both virtual and material communities is central task of 21st century democracy</p> <p>information becomes prime economic resource, business AND individuals can better maximize their own good via CMC</p> <p>CMC enables decentralized, self-governed forms of government, thus guarding effectively against state abuses of authority (such as censorship, invasion of privacy, etc.)</p>	<p>CMC-based political information systems allow more and freer access to crucial government information</p> <p>Electronic Town Meetings can create much needed links between public and representatives to deliberate political issues and create a new sense of community among the electorate</p> <p>Because in-terest groups etc. can lower transaction and organization costs, civil society is strengthen-ed via CMC</p>
forms of political participation most central	<p>information</p> <p>discussion</p> <p>voting</p>	<p>discussion</p> <p>political activity</p>	<p>information</p> <p>discussion</p>
preferred forms of democracy	<p>direct</p>	<p>direct</p>	<p>representative</p>

Fonte: HAGEN (1997, p.11)

O trabalho de Hagen é interessante por seu pioneirismo, mas se apresenta como algo limitado quando observado com o olhar das disputas hegemônicas. Um enquadramento das atuais experiências de democracia digital contemporâneas nesta tipologia seria algo bastante complicado.

Bellamy *et al* (2000) seguem um caminho distinto. Os autores optam por uma análise das potencialidades e das ameaças que as TICs oferecem à democracia. Focados em critérios como cidadania, valores democráticos, intermediação política e

normatização, os autores formulam os seguintes modelos: democracia dos consumidores (vê de modo acrítico o cenário político, o voto e as eleições são o principal momento da prática democrática, neste modelo as TICs devem simplesmente prover informações aos cidadãos e criar canais de comunicação com os governantes); democracia elitista (parte-se da idéia de que a população tem mais interesses socioeconômicos do que de participação política, concentra-se no fluxo de informações verticais e no aprimoramento de sistemas representativos como fóruns com representantes e representados, uso de internet nas eleições, etc); democracia neo-republicana (visa superar o individualismo e baseia-se em uma cidadania ativa que deve ser expressa pelas TICs através de mecanismos de participação recriando a *Ágora ateniense*); e a ciberdemocracia (as redes de cidadãos são formadas de acordo com temas específicos, neste modelo as cibercomunidades podem substituir a política tradicional que ficaria gradualmente frágil, trata-se na visão da autora um modelo em construção, portanto, passível de mudanças).

Para Neves (2007) os modelos desenvolvidos por Bellamy *et al* apresentam dificuldade de aplicabilidade em situações reais. Subirats (2002) tece críticas à tipologia de Bellamy *et al* e busca contrapor tal situação apresentando sua proposta de uma modelagem da relação TICs e democracia.

Subirats (2002, p.8) defende que existem múltiplas possibilidades de uso das TICs, mas a lógica de uso das tecnologias pode variar de acordo com as finalidades, pois *“no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las*

*nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, o tratando de imaginar nuevas formas articulación y gobernación colectiva*²³.

Subirats faz uma divisão entre políticas públicas (*policy*) e políticas de relacionamento entre governo e cidadãos (*polity*). O uso destes critérios, novos até então, visa delimitar melhor as fronteiras entre a realidade e a teoria (NEVES, 2007). O resultado é um conjunto de quatro estratégias ou discursos políticos que relacionam as TICs e a democracia que pode ser observado na figura 2.

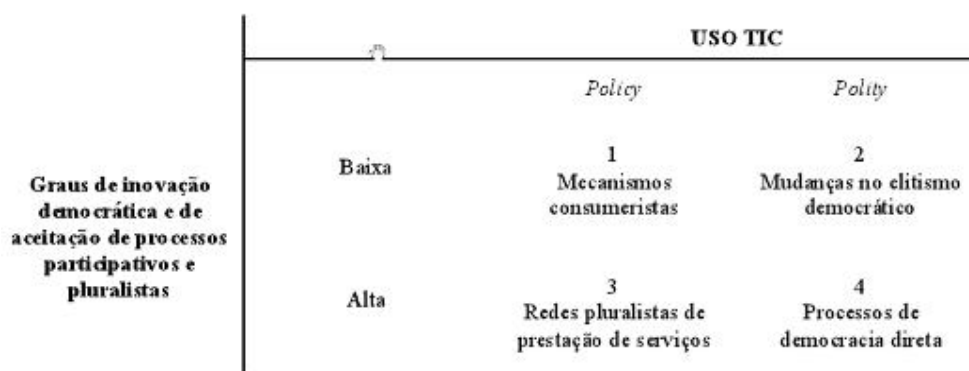


Figura 2: Modelos de Democracia Eletrônica de Subirats
Fonte: NEVES (2007) adaptado de (SUBIRATS, 2002)

O outro trabalho encontrado na literatura sobre modelos de democracia eletrônica é o de Ken Hacker e Jan van Dijk. Segundo este trabalho a maneira mais indicada para trabalhar um tema tão amplo e complexo como a democracia (e sua relação com as TICs) é analisar o sistema político a partir de um sumário analítico das concepções de democracia (NEVES, 2007).

Para tanto Hacker e van Dijk partem dos modelos democráticos desenvolvidos por David Held analisando-os com base em duas dimensões: o significado da democracia (direta ou representativa) e o objetivo da aplicação das

²³ “Não é o mesmo trabalhar com elas a partir da lógica interna do atual sistema de democracia representativa, na perspectiva de construção, com a ajuda das novas tecnologias, do velho ideal da democracia direta tratando de imaginar novas formas de articulação e governo coletivos” (tradução nossa)

TICs (formação de opinião ou processos de deliberação/decisão). Segundo Neves (2007) este cruzamento produz a seguinte tipologia: democracia legalista (baseado no modelo liberal clássico, vê as TICs como solução para a defasagem de informação entre a população); democracia plebiscitária (sustenta que a decisão por meio de representantes deve ser reduzida ao mínimo necessário e os plebiscitos o máximo possível, as TICs seriam utilizadas para reviver a Ágora grega); democracia competitiva (baseado na visão procedimental da democracia representativa, as TICs devem focar os processos eleitorais e as campanhas de informação); democracia libertária (é o único modelo não baseado no trabalho de David Held, é muito próximo dos modelos plebiscitário e pluralista, vê nas TICs a solução para a obsolescência, a centralização e a burocracia através de uma combinação de “democracia e internet” com o livre mercado); democracia pluralista (focaliza as organizações e associações civis, é uma espécie de meio termo entre a democracia direta e a democracia representativa, o Estado funciona com um árbitro para a disponibilização de informações e as TICs são utilizadas para a multiplicação de canais e redes de informação); e democracia participativa (similar à democracia pluralista, este modelo difere no foco, que é deslocado das organizações para o cidadão, ou seja, vislumbra uma cidadania ativa, as TICs são aplicadas para tornar os cidadãos mais ativos através de campanhas e sistemas de informação, por exemplo). A figura 3 ilustra o trabalho de Hacker e van Dijk.

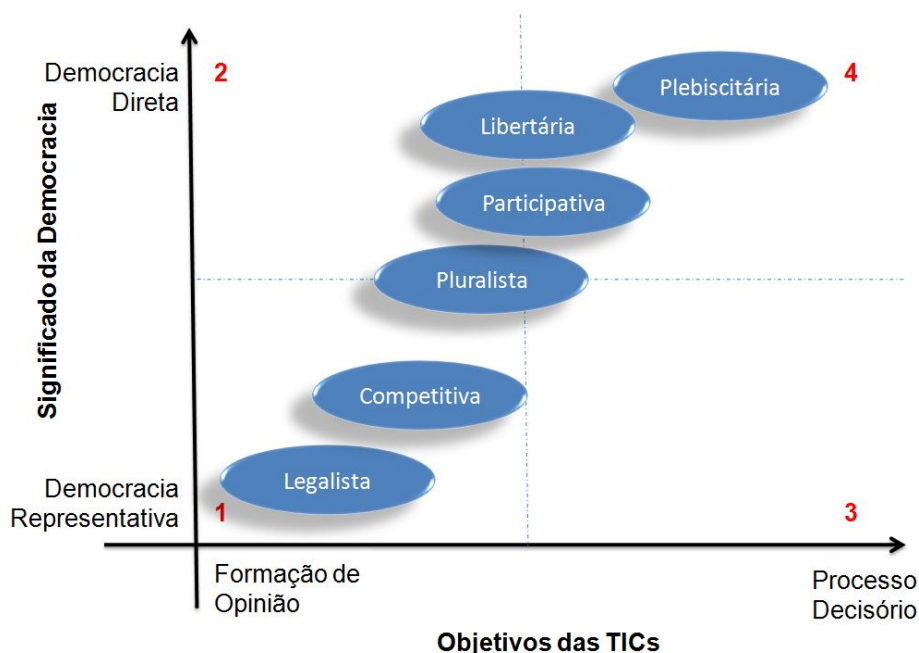


Figura 3: Modelos de Democracia Eletrônica de Hacker e van Dijk.
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Hacker e van Dijk (2000)

Hacker e van Dijk (2000, p.14) destacam a importância dos fluxos de informações no desenvolvimento dos seis modelos de democracia e afirmam que *“it must have become evident that the direction of the relations of information and communication between the actors of the political system is a decisive factor in the interpretation of potential venues in politics and democracy using means of ICT”²⁴*.

Destaca-se que os modelos competitivo, legalista e plebiscitário não apresentam nenhuma instância intermediária entre o Estado, o sistema político representativo e os cidadãos (NEVES, 2007).

Esta elaboração é a mais sofisticada entre as tipologias apresentadas. Possui uma série de limitações e é provável que sejam necessários alguns ajustes e releituras para sua plena aplicabilidade no cenário brasileiro. Contudo é a tipologia mais aderente a presente pesquisa.

²⁴ “Deve ter se tornado evidente que o sentido da comunicação e da informação entre os atores do sistema político é um fator decisivo na interpretação do potencial das TICs na política e na democracia” (tradução nossa)

Enquanto a proposta de Hagen (1997) abriu importantes frentes teóricas ao analisar o cenário estadunidense suas limitações são latentes, principalmente ao não se basear em um trabalho mais profundo sobre as teorias democráticas. Hagen (1997) faz uma caracterização quanto à forma da democracia: direta ou representativa. A autora não vislumbra a possibilidade de mesclas entre mecanismos de democracia participativa agindo em regimes democráticos representativos, por exemplo, situação que também é percebida na construção de Bellamy *et al* (2000). Esta possibilidade é concebida na modelagem de Hacker e van Dijk (2000) que admitem um tom gradiente que vai da democracia representativa à democracia direta, vislumbrando, por exemplo, possibilidades de operacionalização através da democracia participativa.

O trabalho de Subirats (2002) parte de uma crítica a Bellamy *et al* (2000) e tem grande foco nas tecnologias, onde seus usos serão delimitados pela finalidade direcionada pelo governo executor do projeto. Subirats (2002) faz um cruzamento interessante entre políticas públicas e políticas de relacionamento entre governo e cidadãos, mas esta modelagem ainda apresenta grande concentração nos graus de inovação democrática, deslocando um pouco a atenção do debate acerca da teoria democrática. Neste aspecto o trabalho de Hacker e van Dijk (2000) é o mais apropriado para esta pesquisa, pois equilibra o debate sobre democracia e a tecnologia fornecendo vias para um debate calçado em uma pesquisa prévia, bastante difundida sobre modelos democráticos, de David Held (2006). A gradação entre “sentidos da democracia” e “objetivos das TICs” possibilita um enquadramento, através de alguns critérios de análise, de experiências empíricas naquilo que Boaventura de Sousa Santos (2002) classifica como democracia de alta intensidade e democracia de baixa intensidade. Esta classificação de Santos (2002) é entendida

como modelos democráticos hegemônicos (que se aproximem da democracia representativa) ou contra – hegemônicos (mais próximos da democracia direta). E a finalidade do uso das tecnologias igualmente pode ser entendida como hegemônica (quando o discurso participativo, através das TICs se presta unicamente para consulta ou uma relação de prestação de alguns serviços públicos de *e-government* sempre pautados por uma direcionalidade partindo dos governos para os cidadãos) ou contra – hegemônica (quando a informação é insumo para uma participação deliberativa e tem-se uma direcionalidade múltipla que vai dos cidadãos para o governo e do governo para os cidadãos).

Destarte a modelagem empregada nesta pesquisa será a de Hacker e van Dijk (2000). Para proceder a análise da experiência do OP Digital, foi desenvolvido um conjunto de variáveis/indicadores observáveis através de um modelo de análise baseado na revisão de literatura. As variáveis/indicadores que foram observadas podem ser agrupadas em três grandes grupos: (a) Critérios e natureza de decisão; (b) Organização, regras e participação; (c) controle social. Estas variáveis/indicadores foram obtidas a partir de um modelo de análise oriundo do processo de revisão do estado de campo. Avritzer (2002) classifica a democracia em duas dimensões, hegemônica e contra-hegemônica. Os modelos democráticos hegemônicos são caracterizados pela democracia representativa enquanto o contra-hegemônico é balizado por fundamentos da democracia direta e/ou participativa. Quanto ao emprego da informação, pode-se afirmar que na lógica hegemônica esta seria utilizada para formar opinião enquanto nos modelos contra-hegemônicos a informação seria empregada para tomada de decisão (HACKER e VAN DIJK, 2000).

Os modelos hegemônicos são ainda delimitados pela tecnoburocracia (que decide de forma centralizada e baseada em critérios exclusivamente técnicos)

segundo Santos (2002) e pelo procedimentalismo (onde a organização e a definição das regras do processo participativo vem de cima para baixo e a participação é vista como consulta) segundo Fedozzi (2008). O controle social neste modelo ocorre de forma temporária e normalmente no final do processo (FEDOZZI, 2008; PEREIRA, 2004).

Segundo Santos (2002), Fedozzi (2008), Dutra e Benevides (2001) os modelos contra-hegemônicos são delimitados pela tecnodemocracia (onde os processos decisórios são descentralizados e baseiam-se em critérios técnicos e também na opinião popular); pelo participacionismo (onde as regras do processo participativo são definidas conjuntamente entre a população e o governo, a participação é vista como deliberação e se possibilita um processo auto-organizativo) e o controle social ocorre de modo permanente e em várias etapas dos serviços/obras públicas.

A tabela 2 sistematiza o modelo de análise desta pesquisa.

Tabela 2: Modelo de Análise referente ao conceito “Modelos Democráticos”

	Dimensões	Características	Componentes	Variáveis	Indicadores
Modelos democráticos	Hegemônicos	Democracia Representativa	Tecnoburocracia	Critério de Decisão	- Técnica
				Natureza da Decisão	- Centralizada
			Procedimentalismo	Definição de Regras do OP	- Técnica
				Organização	- Tutelada
				Participação	- Voto indireto - Eleição de representantes - Consultiva
			Informação para Formação de Opinião	Accountability Passivo	Monitoramento
		Fase do processo			- Fase Final (Prestação de contas)
	Contra-hegemônico	Democracia Direta ou Participativa	Tecnodemocracia	Critério de Decisão	- Técnica - Popular - Mista
				Natureza da Decisão	- Descentralizada
			Participacionismo	Definição de Regras do OP	- Técnica - Popular - Mista
				Organização	- Auto-organização
				Participação	- Voto direto - Voto indireto - Eleição de representantes - Deliberativa
			Informação para Processo decisório	Accountability Ativo	Monitoramento
		Fase do processo			- Fase inicial (licitatória) - Fase operacional (execução da obra) - Fase final (prestação de contas)

Fonte: Elaborado pelo autor

4. OP DIGITAL, DEMOCRACIA E HEGEMONIA

Indo em direção ao que vários autores apontavam como uma tendência neste início de século (SANTOS, 2002; CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007; SANCHEZ, 2005; DUTRA e BENEVIDES, 2001) a prefeitura de Belo Horizonte desenvolveu uma nova modalidade de participação no OP através da via digital.

A primeira parte deste capítulo apresenta o histórico desta experiência destacando as diversas fases do OP até o momento. A última fase aponta para iniciativas de digitalização da experiência. A partir desta fase de provável digitalização de experiências, a segunda parte deste capítulo apresenta, de modo detalhado o caso do OP Digital, caracterizando a cidade de Belo Horizonte desde os primeiros momentos do debate de participação popular na elaboração do orçamento até a criação do OP Digital. Esta parte destacará a metodologia e os principais resultados desta modalidade de participação através da internet. Finalmente a terceira parte do capítulo deixará o viés descritivo para mergulhar na análise da experiência do OPD, interpretando os achados empíricos anteriormente descritos à luz da teoria debatida nos capítulos anteriores.

4.1 Orçamento Participativo: Caracterização e Histórico

O Brasil tem se destacado na busca por um aprofundamento da democracia no cenário contemporâneo, dominado pelo modelo democrático hegemônico (MARQUETTI et al, 2008). Este aprofundamento ocorre por meio de vários experimentos democráticos, o mais pesquisado e conhecido é o Orçamento Participativo (OP). O OP é um arranjo institucional que amplia as possibilidades de

participação política. Outra característica do OP é a criação de uma verdadeira arena pública para o debate e a negociação, que na visão de Marques et al (2006) se constitui em uma arena de disputa entre interesses hegemônicos e contra-hegemônicos.

Na visão de Avritzer (2000 *apud* SANCHEZ, 2005, p.25),

[...] a proposta de orçamento participativo foi gerada na intersecção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso o orçamento – fosse transformado em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento.

O OP enquanto uma tecnologia de participação (NUNES, 2006) possui uma metodologia que varia de acordo com a realidade de cada município. Não existe um formato padrão. Em linhas gerais, no entanto, a maioria das experiências segue uma série de eventos encadeados “considerando-se a etapa de elaboração, a discussão do orçamento popular, sua apreciação, execução e avaliação” (GONÇALVES, 2005, p.47). Tal seqüência de eventos é realizada normalmente através de assembleias populares, aberta à participação direta de todos os cidadãos e cidadãs; fóruns onde a participação acontece através de delegados eleitos pelos participantes da assembleia e plenárias com a participação aberta a todos munícipes.

O presente capítulo fará uma revisão de literatura sobre a temática do OP destacando todas suas fases históricas. Em seguida será tratada a relação OP e contra-hegemonia, quando finalmente serão recuperadas da literatura as principais críticas à participação democrática. Este último tópico fornecerá os argumentos que serão analisados à luz da realidade através das experiências do OP Regional e Digital de Belo Horizonte - MG.

4.1.1 Histórico da Experiência do Orçamento Participativo

A revisão de literatura realizada aponta para ao menos três grandes fases. A primeira, que conta com algumas experiências precursoras onde o nome “orçamento participativo” ainda não é utilizado, será denominada de fase de experimentalismo e vai do final da década de 60 até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A segunda fase será aqui denominada de “consolidação”. Refere-se ao período de 1989 a 1992 onde o Partido dos Trabalhadores (PT) vai empreender uma série de iniciativas, já nomeadas de orçamento participativo, em parte das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988 (PIRES, 2001).

A terceira fase, denominada de “proliferação” remete ao período de 1993 a 2000 é “caracterizada pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de iniciativas tomadas por entidades e organizações não-governamentais” (PIRES, 2001, p.18).

A última fase remete ao período de 2001 até os dias atuais. Trata-se de um momento de reflexão da experiência onde vários estudos avaliativos dos mais diversos matizes estão realizados e novas experiências despontam, como por exemplo, a hibridização do OP com as TICs gerando o Orçamento Participativo Digital. Com isso questiona-se se esta nova e atual fase poderia ser classificada como “digitalização” deste experimento participativo. A seguir serão detalhas as quatro fases.

4.1.2 Primeira Fase: Experimentalismo

Esta primeira fase acontece em um período de repressão e luta pela liberdade política que fora cerceada pela ditadura. A maioria dos trabalhos acessados para compor esta revisão de literatura afirma que as experiências precursoras do OP ocorreram nas cidades de Lajes (SC), Boa Esperança (ES) (PIRES, 2001; GONÇALVES, 2005; FEDOZZI, 2007; SANCHEZ, 2002, PIREs, 2000).

Entretanto, em recente seminário realizado²⁵ na cidade baiana de Feira de Santana foi exposta a iniciativa de Chico Pinto, prefeito eleito pelo voto direto em 1962 que realizou uma política similar ao OP aproximando os cidadãos e as cidadãs da administração pública (mesmo contrariando a Câmara de Vereadores e os interesses econômicos da época).

Somadas as experiências de Feira de Santana (BA), Lajes (SC) e Boa Esperança (ES) têm-se o primeiro bloco de iniciativas que serviram de base precursora do atual OP. O momento em que elas ocorreram é caracterizado por uma oposição ao regime militar que vai se agravando até culminar no movimento “Diretas-Já” e com a Constituinte de 1988 (PIRES, 2001).

Segundo Pires uma pressão de cunho municipalista estava ganhando força e vinha cada vez mais

[...] reivindicando maior poder e mais recursos para os governos locais. Num contexto de forte centralização dos recursos e do poder, o espaço local e a proximidade com os cidadãos tornaram-se ingredientes importantes para manter a esperança e para vislumbrar alternativas, num tempo de dificuldades econômicas e de crise urbana. A partir disso e de amplas mobilizações de rua, permeadas por manifestações populares pontuais (contra o desemprego, contra a dívida externa, pela reforma agrária, greves etc.), a idéia e a prática da participação vão sendo

²⁵ Seminário “Chico Pinto: Democracia e Ditadura em Feira de Santana e no Brasil” organizado pelo Laboratório de História e Memória da Esquerda e Lutas Sociais da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) em setembro de 2007.

resgatada do fundo do escuro poço em que fora lançada por anos de repressão à liberdade de expressão e de manifestação política (PIRES, 2001, p.19)

Destarte as experiências deste período podem ser consideradas uma manifestação de rejeição e resistência ao regime militar.

4.1.3 Segunda Fase: Consolidação

Esta segunda fase remete ao período de 1989 a 1992 e é chamada por alguns autores de fase *petista* (PIRES, 2001). De fato nesta fase o PT conquistara a maior quantidade de prefeituras de sua história até aquele momento. Este partido fundado em 1979, com forte caráter ideológico estava começando a deixar de ser “nanico”. Segundo Pires (2001, p.20) o PT contava

[...] com uma militância mais orgânica do que a média dos demais partidos, imprime um “modo de governar” que torna-se sua marca: chamando a população para decidir junto, visando “desprivatizar o público”, combater a forma elitista tradicional de governar. O Orçamento Participativo ganha destaque neste ideário e nas decisões de governo.

Para Sanchez (2005, p.20) o PT contribuiu fortemente para a consolidação de uma cultura participativa. O “modo petista de governar” e a tradição programática no partido fizeram com que naquelas circunstâncias o OP fosse aplicado em várias cidades administradas pelos petistas. São deste período as experiências de Porto Alegre – RS (uma das mais conhecidas), Ipatinga e Betim em Minas Gerais, Santo André, Piracicaba, Jaboticabal e São Paulo e Santos no estado de São Paulo.

Neste período, segundo Sanchez (2005) ocorreram a crise do Estado desenvolvimentista, a crise a ditadura militar e o crescimento de uma grande gama de forças sociais e políticas (ala progressista da igreja através da Teologia da

Libertação, várias redes de movimentos sociais e o movimento sindical) que se integraram ao PT. Deste modo as iniciativas petistas se diferenciaram das demais experiências precursoras por dois motivos na visão de Pires (2001): o primeiro seria que o orçamento municipal passou a catalisar a participação popular focado em objetivos de curso prazo; o segundo seria o caráter ideológico destas iniciativas que era lido pela opinião pública, pela militância, pelos eleitores com uma ação baseada no discurso socialista.

Para Fedozzi (2007) neste período o OP se consolidou como uma marca do “modo petista de governar” e ganhou notoriedade, inclusive internacional (principalmente pela experiência de Porto Alegre – RS). Porém como admite Pires (2001) ainda que a participação política e o sentimento anti-ditadura estivessem impregnados nesta iniciativa, isso não foi o bastante para extrapolar esta experiência para além das prefeituras petistas neste período. E isto, de certo modo, “forçou inclusive o PT a abrandar seu discurso, apesar das facções marxistas-leninistas por ele abrigadas” (PIRES, 2001, p.21).

4.1.4 Terceira Fase: Proliferação

Nesta fase, que vai de 1993 a 2000, o volume de pesquisas acadêmicas e matérias jornalísticas sobre a metodologia do OP fez com que o mesmo ganhasse grande visibilidade (inclusive internacional). Além disso, o PT valendo-se da experiência acumulada das iniciativas do período de 1989 a 1992 expande o OP para outras cidades. Algumas experiências se consolidam, outras fracassam.

Pires (2001, p.22-23) elenca as seguintes cidades que vivenciaram a experiência do OP nesta fase:

Alvorada RS, Americana SP, Angra dos Reis RJ, Aracaju SE, Aracuí, Belém PA, Belo Horizonte MG, Bernardino de Campos SP, Betim MG, Blumenau SC, Brasília DF, Caçapava SP, Campina Grande PB, Campinas SP, Catanduva SP, Caxias RS, Chapecó SC, Cosmópolis SP, Esteio RS, Florianópolis SC, Franca SP, Goiânia GO, Gravataí RS, Guarulhos SP, Icapuí CE, Itabira MG, Itapecerica da Serra SP, João Pessoa PB, Joinville SC, Juiz de Fora MG, Leme SP, Lins SP, Londrina PR, Matão SP, Mauá SP, Natal RN, Niterói RJ, Ourinhos SP, Palmeira PR, Palmeira das Missões, Paranavaí PR, Peruíbe SP, Piedade SP, Ponte Nova MG, Presidente Prudente SP, Prudente de Moraes PR, Recife PE, Ribeirão Pires SP, Ribeirão Preto SP, Rio Branco AC, Rio Claro SP, Rio de Janeiro RJ, Santa Bárbara d'Oeste SP, Santa Cruz do Rio Pardo SP, Santa Rosa RS, São Gabriel da Cachoeira AM, São José dos Campos SP, Toledo PR, União da Vitória PR, Viamão RS, Vinhedo SP, Vitória ES.

Neste momento se percebe que além do Partido dos Trabalhadores, outras siglas começam a adotar o OP, inclusive o (antigo) PFL (Partido da Frente Liberal) o que demonstra a proliferação desta experiência.

Avritzer (2009) demonstra a evolução numérica do OP no Brasil e a relação com as administrações petistas, através da tabela seguinte:

Tabela 3: Número de casos no OP no Brasil

Período	N.º de casos	% PT
1989 - 1992	13	92%
1993 - 1996	53	62%
1997 - 2000	120	43%

Fonte: AVRITIZER, 2009.

Os principais fatores que explicam esta fase são segundo Pires (2001): a percepção de que a participação popular era um atributo advindo da carta Magna de 1988; o controle social sobre a gestão da coisa pública, o que evitaria corrupção e mau uso do dinheiro público; o incentivo de agências internacionais como ONU e o Banco Mundial; a melhoria das políticas públicas e o sucesso eleitoral oriundos do exemplo de Porto Alegre.

A disseminação das experiências do OP trouxe uma grande diversidade para o cenário participativo. Inovações metodológicas e novos critérios técnicos surgiram.

Para Sanchez (2005), entretanto, algumas características comuns se acentuaram, o que deu contornos mais definitivos para esta experiência democrática, quais sejam: (a) participação aberta a toda população sem criação de nenhum diferencial entre eles ou distinção que limite sua ação ou forneça maior peso em suas ações; (b) uma combinação entre democracia representativa e direta onde os próprios participantes definem as regras e a dinâmica interna do OP; (c) uma combinação entre critérios técnicos e a percepção da população para a tomada de alguma decisão, deixando de lado a exclusividade de critérios técnicos relegados à um corpo burocrático e especialista.

O número de casos de aplicação do OP continua crescendo. Segundo Avritzer (2009) no período de 2001 a 2004 foram registrados 190 casos e no período de 2005 a 2008 foram 201 casos. Isso mostra a clara tendência de ampliação desta prática de participação popular.

4.1.5 Quarta Fase: Digitalização?

No período de 2001 até os dias atuais vários estudos foram realizados e segundo Avritzer (2009, p.19) desde 2004 “assistimos a um momento de redefinição do OP”. Este processo teve início com a derrota do PT ao governo municipal de Porto Alegre e de São Paulo em 2004. Avritzer (2009, p.19) defende que

Progressivamente, [o OP] parece assumir um lugar de potencializador de políticas participativas em cidades governadas por partidos de esquerda, em particular em áreas voltadas ao acesso à infraestrutura da população de baixa renda

Estas características têm sido percebidas principalmente em cidades de médio porte com boa capacidade administrativa e tributária. Estudos sobre o perfil

dos municípios que utilizam o OP (FEDOZZI, 2007; GONÇALVES, 2005; AVRITZER, 2009) apontam cidades com mais de 100 mil habitantes, com uma sociedade civil relativamente organizada e normalmente governadas por partidos de esquerda, não necessariamente o PT.

Outro ponto que é percebido nesta quarta fase é a desconcentração das experiências do OP das regiões sul e sudeste do país. Cada vez mais cidades da região nordeste adotam o OP. A evolução de casos de orçamento participativo por região pode ser vista na tabela a seguir.

Tabela 4: Porcentagem de experiências do OP por Região

Regiões do Brasil	Períodos		
	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6%

Fonte: AVRITZER, 2009.

Nesta fase se encontram os primeiros movimentos, no cenário brasileiro, de hibridização do OP com as tecnologias da informação e da comunicação. Diversos autores apontaram esta tendência (SANTOS, 2002; DUTRA e BENEVIDES, 2001; SANCHEZ, 2005). Para Cunha, Allegretti e Matias (2007, p.6)

[...] a “gramática” das relações entre OPs e TICs tem privilegiado uma posição “subordinada” das tecnologias, face a possibilidades de gastar energia e recursos (humanos e econômicos) na ativação de métodos “quentes” de interação entre atores territoriais. Consideradas como um “meio frio” de interação (a par dos referendos ou das pesquisas por questionário ou telefone), as TICs têm sido relegadas à esquina dos processos participativos, sendo as suas propostas submetidas a um controle posterior por parte das assembleias presenciais

Dutra e Benevides (2001) defendem que o uso de novas tecnologias é uma tendência dada a necessidade de ampliar o OP para outras instâncias além dos municípios (como os estados por exemplo). A criação de arenas virtuais de debate

poderia, na visão dos autores, abarcar mais pessoas para o processo participativo, onde a tecnologia serviria a democracia:

A informatização, a ciência e a tecnologia podem ser postas a serviço da democracia, possibilitando que muito mais pessoas participem intensamente do processo, independente de estarem ou não no local da assembléia. Mas é importante não perdermos o caráter da participação a mais direta possível e o valor da convivência comunitária.(DUTRA e BENEVIDES, 2001, p.35)

Para Boaventura de Sousa Santos (2002) as tecnologias da informação e os processos de democracia eletrônica devem ser empregados para a criação de “custos diferenciados de participação” (SANTOS, 2002, p.550). Segundo o autor “a introdução de referendos e o uso da democracia eletrônica (via internet) podem ser uma solução, desde que se determine o tipo de objetivos destas formas mais individualistas e menos intensas de participação” (SANTOS, 2002, p.550). Ou seja, a combinação de tecnologias de participação (como o OP) com as TICs seria necessária, na visão de Santos (2002) para que se diversifiquem os canais participativos uma vez que com o crescimento e o reconhecimento da eficácia o OP ocorreria um aumento no volume de participação da população. Certamente o emprego de canais diferenciados poderia atender a uma demanda crescente por participação nos assuntos públicos (SANTOS, 2002).

Sanchez (2005, p.56) destaca que é

[...] necessária a articulação entre diferentes esferas de ação política em favor da participação democrática: de um lado a eficiência dos processos de tomada de decisão através da universalização do acesso às tecnologias de informação e de conhecimento; de outro lado, a intensificação, extensão e diversificação do uso de mecanismos participativos no processo de tomada de decisões públicas.

Em 2001 na cidade de Ipatinga – MG foi criado o Orçamento Participativo Interativo (FARIA e PRADO, 2003) que tornou possível a indicação de obras

prioritária para a cidade através de voto eletrônico via o site do orçamento participativo. Segundo os autores

[...] mais do que identificar, sugerir e indicar investimentos prioritários, a população de Ipatinga pode acompanhar todo o processo, da licitação até a execução final, podendo assim cobrar maior eficiência administrativa, caso alguma obra esteja com problemas (FARIA e PRADO, 2003, p.14)

A apropriação de informações para a participação popular é fundamental para uma prática mais intensa do OP. Segundo Farias e Prado (2001, p.11) o OP Interativo de Ipatinga consegue ser inovador neste aspecto:

Acesso significa a possibilidade de consultar ou adquirir informações governamentais eletronicamente; acessibilidade significa a facilidade com que alguém pode fazer uso da possibilidade de consultar informações governamentais eletronicamente. Em ambos os aspectos o Orçamento Participativo Interativo de Ipatinga é inovador.

Na esteira da inovação de Ipatinga, Belo Horizonte desenvolveu em 2006 o OP Digital. Com uma proposta bastante distinta do OP Interativo e com muito mais visibilidade a iniciativa da capital mineira. Segundo Cunha, Allegretti e Matias (2007) a Internet era utilizada em Belo Horizonte até 2006 para divulgação de informações e mapas de obras realizadas pelas modalidades presencial do OP. A partir de 2006 os municípios puderam escolher algumas obras pré-definidas pela prefeitura em conjunto com a COMFORÇA (o conselho de delegados do OP). Ainda não existe muitos estudos profundos sobre esta experiência, mas nota-se uma forte ampliação quantitativa na participação mediada pela internet.

Estas duas iniciativas em cidades mineiras convergem com a visão de vários autores (SANTOS, 2002; CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007; SANCHEZ, 2005; DUTRA e BENEVIDES, 2001) que defendem o uso conjunto do OP presencial e virtual. Seria este o início de uma fase “digital” na história do OP?

4.2 Gênese do OP e do OP Digital em Belo Horizonte

Belo Horizonte (BH) foi fundada no final do século XIX. Tinha uma estrutura projetada para 200 mil habitantes. A cidade viveu um grande crescimento demográfico durante o período autoritário com o deslocamento da população de baixa renda do campo para a cidade. Atualmente a capital mineira é a quinta cidade mais populosa do país e pólo da terceira maior região metropolitana do Brasil. Trata-se de uma cidade com muitos contrastes como a maioria das grandes cidades brasileiras. BH possui uma população de 2.412.564 habitantes, o que representa mais da metade da região metropolitana que possui 4.786.369 habitantes em 34 municípios. A população de Belo Horizonte é 100% urbana²⁶.

Segundo Marquetti *et al* (2008) em 1960 BH tinha aproximadamente 70 favelas, nas quais viviam mais de 25 mil pessoas. As favelas mais centrais foram removidas para a periferia da cidade, durante a ditadura. Em 1970 esta população que fora deslocada para a periferia iniciou um movimento de organização através de associações comunitárias para reivindicar legalização das áreas ocupadas, melhorias na infra-estrutura urbana e qualidade de serviços como educação e saúde. Este movimento associativo-comunitário forneceu as bases políticas, sociais e culturais para que em 1992 o Partido dos Trabalhadores vencesse as eleições municipais.

Somados os movimentos reivindicatórios à orientação do PT nacional de expansão do orçamento participativo (por conta da experiência bem sucedida de Porto Alegre – RS) foi lançado, com as devidas adaptações metodológicas, em 1993 o OP de Belo Horizonte. Para operacionalizar a primeira versão do OP a prefeitura

²⁶ Conforme dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em www.ibge.gov.br acesso em janeiro de 2009.

realizou segundo Pires (2001) uma série de atividades internas como a formação de um fórum multifuncional com um representante de cada órgão da administração direta e indireta e das secretarias municipais de planejamento e governo. Este fórum determinou que a participação popular teria um caráter deliberativo definindo um Plano Regional de Obras. O OP de 1994 deliberaria sobre 50% do montante dos recursos ordinários do tesouro (ROT). A outra metade seria para investimentos gerais da prefeitura na cidade. A cidade foi dividida em 9 regionais, conforme figura 4.

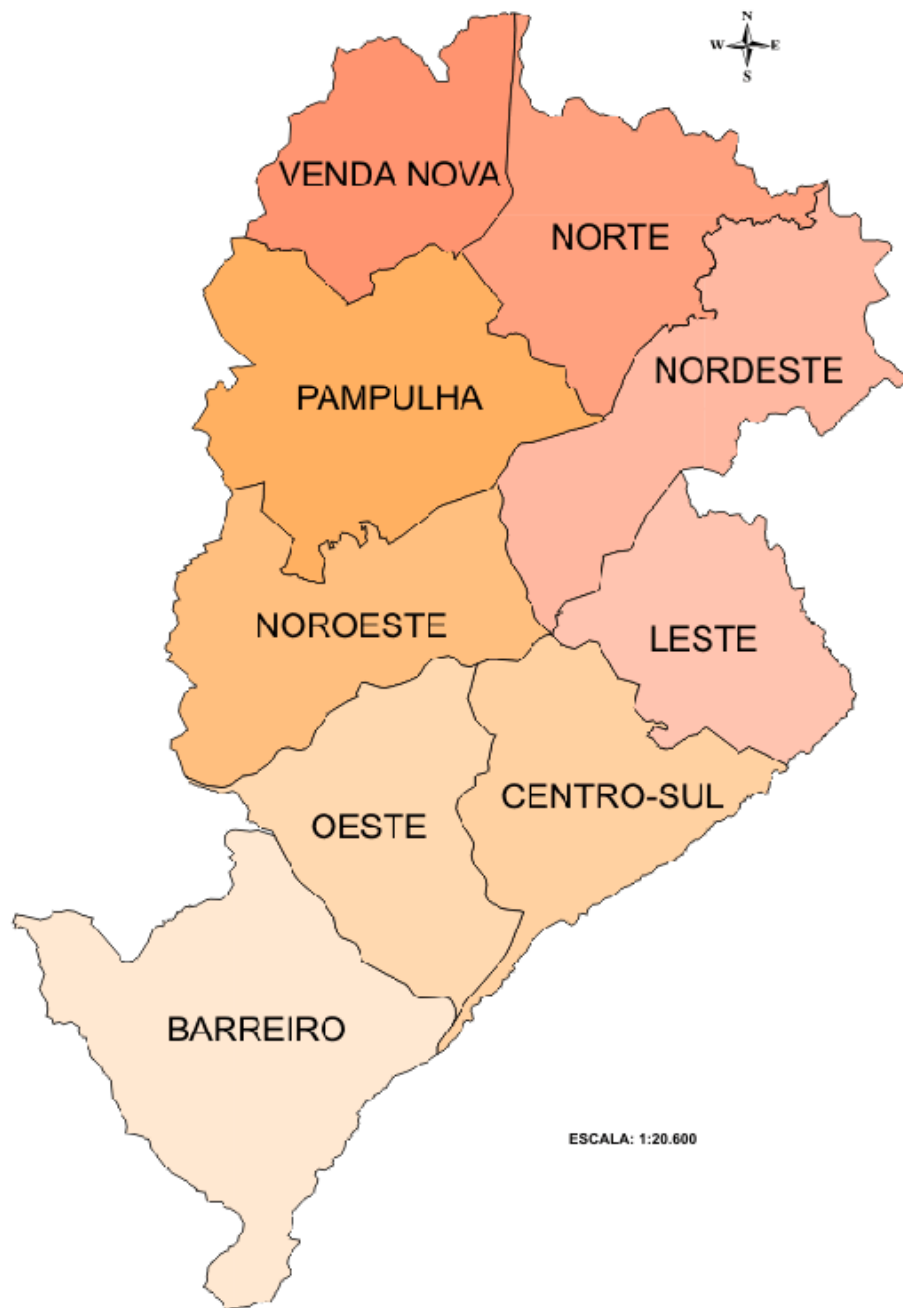


Figura 4: Divisão Regional de Belo Horizonte
Fonte: PHB, 2009

Do percentual de recursos destinado ao OP metade seria dividida igualmente entre as regionais e a outra parte seria aplicado de acordo com um índice que media a renda média e a população de cada região cabendo as regionais mais pobres mais recursos.

Ao longo dos anos o processo sofreu vários ajustes em sua metodologia (PIRES, 2001). No ano 2000 novos critérios foram aplicados à dinâmica do OP. As principais mudanças e inovações implantadas foram: (a) a adoção de rodadas do OP bianuais ao invés de anuais de assembléias do OP; (b) uma nova divisão da cidade, deixando de lado a distribuição dos recursos de acordo com as 9 regionais e adotando uma nova divisão em áreas mais homogêneas, chamadas unidades de planejamento (UP). Esta nova divisão pode ser observada na figura 5. (c) o uso de um índice mais refinado para a distribuição dos recursos considerando a carência de serviços e equipamentos urbanos, chamado IQVU (índice de qualidade de vida urbana).

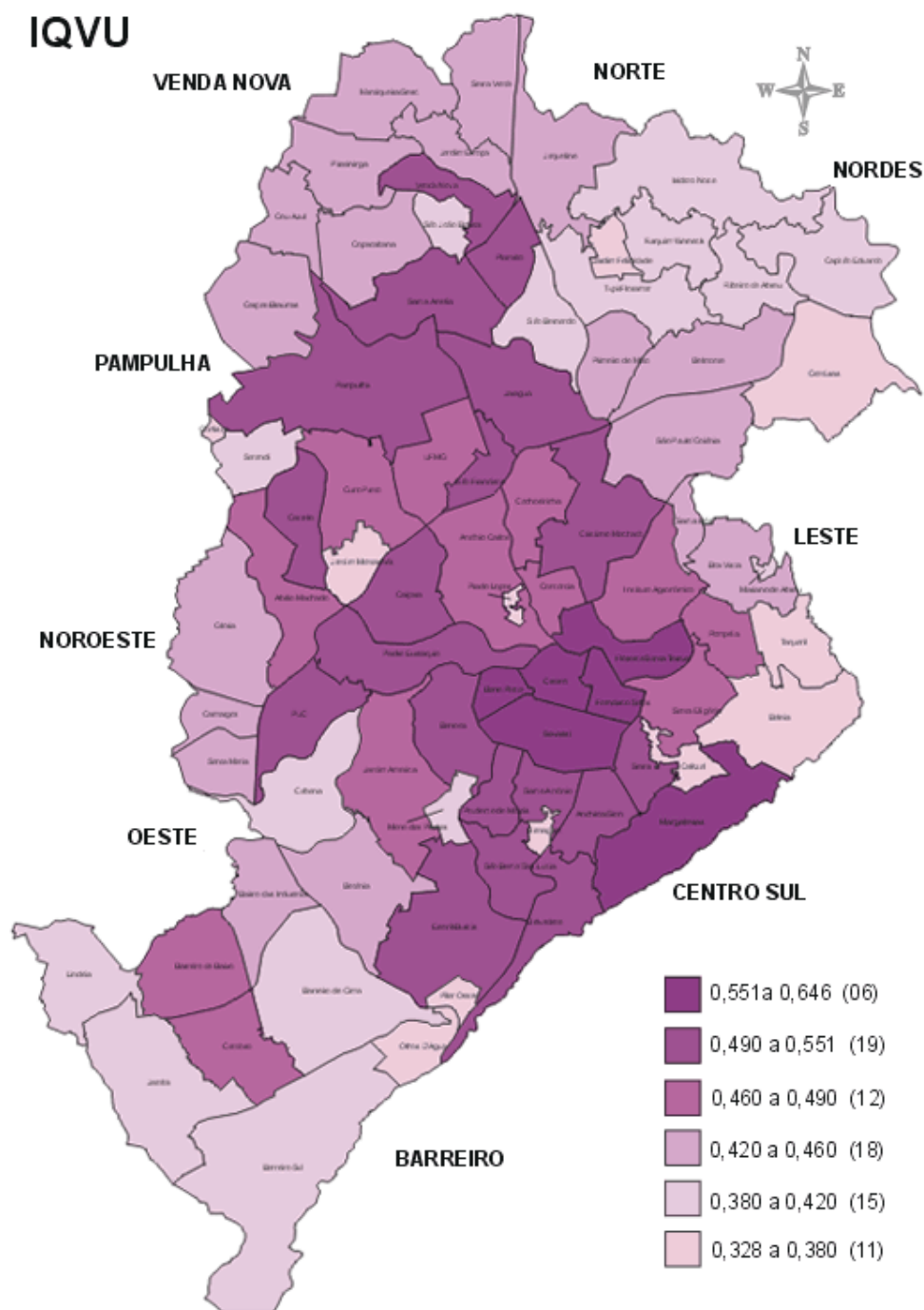


Figura 6: IQVU em Belo Horizonte
Fonte: PBH, 2009.

De acordo com Marquetti *et al* (2008, p.61). “a partir dos novos critérios, quanto mais populosa e carente em termos de infra-estrutura for uma determinada UP, mais recursos lhe serão concedidos”.

Segundo Marquetti *et al* (2008) atualmente o processo envolve uma primeira fase com duas rodadas de assembléias regionais (inicialmente a prefeitura apresenta os resultados do exercício anterior, a prestação de contas e os recursos destinados ao próximo OP) e reuniões nas UPs (onde a população discute as prioridades de cada local). Esta primeira fase é finalizada com uma nova assembléia onde são eleitos os delegados de cada UP, a priorização dos investimentos e uma avaliação técnica preliminar dos projetos por parte da prefeitura.

Na segunda fase são realizados fóruns de prioridades regionais onde os delegados eleitos participam da caravana de prioridades (visitando os empreendimentos pré-selecionados). Nesta ocorrem debates e negociação entre os delegados de diferentes regiões e UPs podendo ocorrer a retirada de alguma obra da lista de prioridades ou concessões para obras em comunidades mais carentes. (PIRES, 2001).

Na fase seguinte são realizados os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, onde são votadas as obras que comporão o orçamento. Neste momento a peça orçamentária ganha contornos mais definidos (MARQUETTI, *et al*, 2008). É nesta fase que são eleitos delegados para compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo (COMFORÇA) responsáveis pela fiscalização das obras aprovadas.

Finalmente a prefeitura sistematiza todas as deliberações do OP e apresenta no Fórum Municipal de prioridades orçamentárias. Resumidamente esta é a dinâmica do OP de Belo Horizonte. As obras (a grande maioria referentes à infraestrutura e urbanização) realizadas através do OP no período de 1994 a 1999 podem ser observadas na figura 7.

Obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte 1994 a 1999

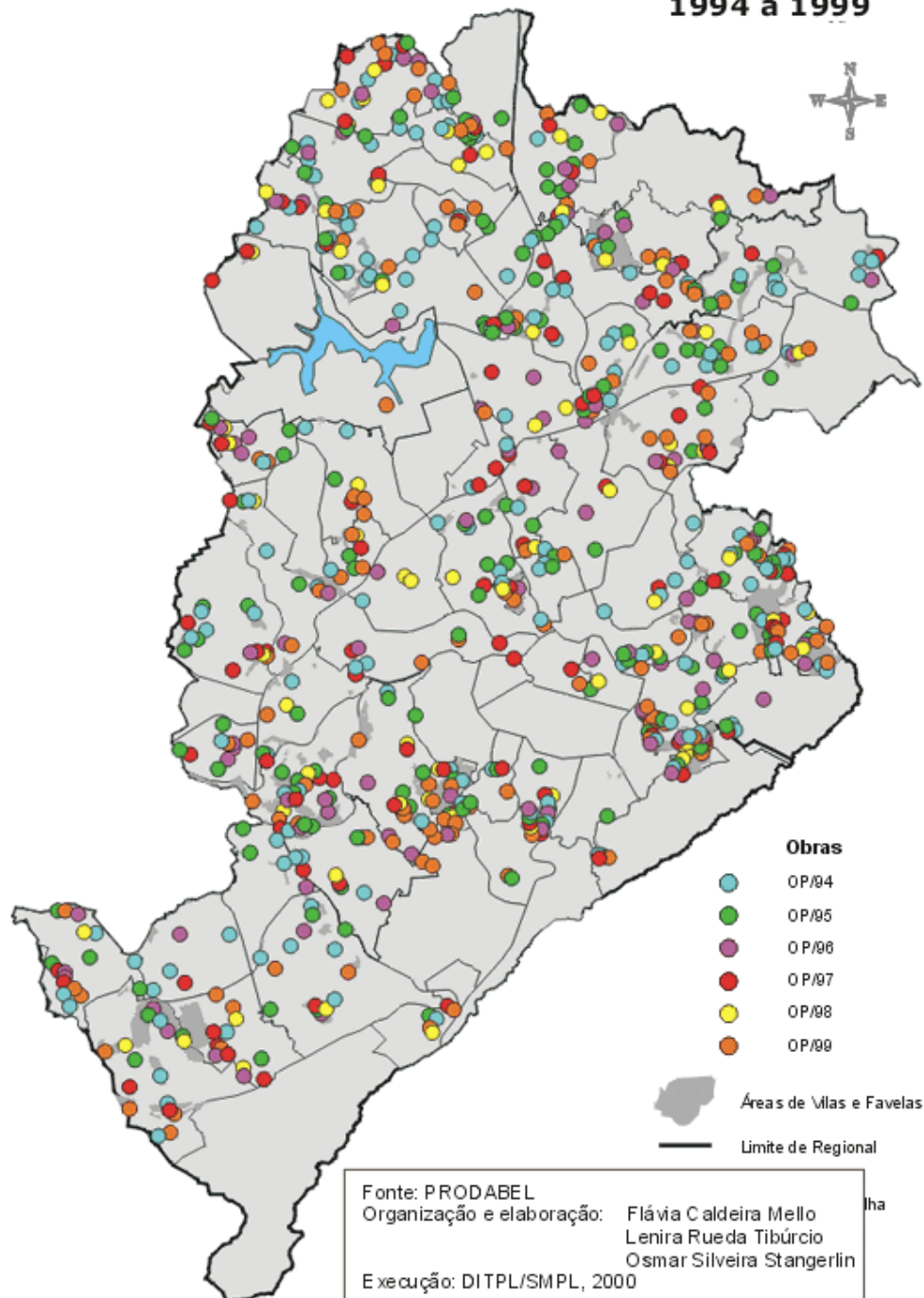


Figura 7: Obras do OP em BH de 1994 a 1999.
 Fonte: PBH, 2009.

O orçamento participativo mobilizou uma média de 30 mil pessoas no período de 1994 a 2008, conforme informações da prefeitura municipal (BELO HORIZONTE, 2008a).

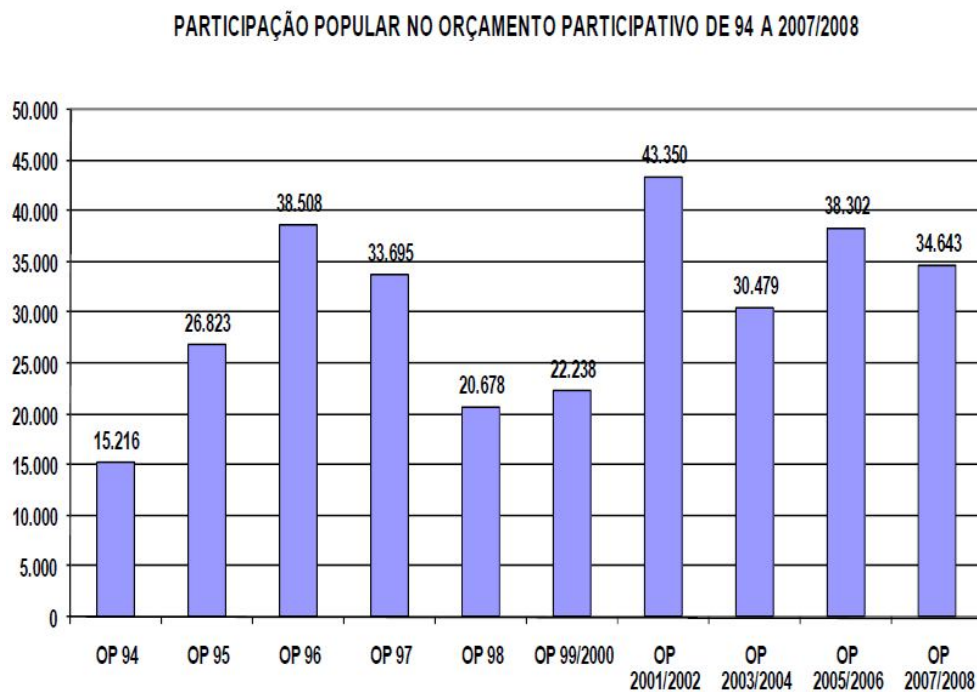


Figura 8: Número de Participantes do OP Regional de 1994 a 2008
Fonte: BELO HORIZONTE, 2008a.

Dadas algumas demandas específicas a prefeitura de BH desenvolveu modalidades distintas do OP ao longo dos anos. Segundo Marquetti *et al* (2008) existem ainda as modalidades do OP Habitação, criado em 1996 que tem o foco em construção de residências e políticas habitacionais e o OP Cidade, criado em 1998 que tem como objetivo tratar de temas mais estruturantes para toda cidade (que enfrenta dificuldades para sua consolidação) e o OP Digital criado em 2006.

O OP Digital consiste de um processo de votação através da internet e do telefone (ligação gratuita) em obras de médio porte para a cidade. Só podem votar os cidadãos e cidadãs maiores de 16 anos com domicílio eleitoral em Belo Horizonte. A votação acontece mediante o número do título de eleitor.

Segundo BELO HORIZONTE (2007, p.4) as motivações para a criação desta modalidade de participação eletrônica foram:

[...] a incorporação e envolvimento de novos atores aos processos participativos e decisórios da cidade através de um mecanismo que permitisse efetivamente a participação e a validação de votos que viessem por meio digital [...] pretendeu-se promover a expansão da participação popular, divulgar o OP para camadas da população que normalmente não se envolvem em seus processos, tais como setores da classe média e a juventude e incidir também na promoção da inclusão digital utilizando os recursos que a internet possibilita.

O OPD é uma modalidade que ainda está em fase de consolidação, mas demonstra que tem um grande potencial quantitativo de participação, como exposto em outras seções deste trabalho. Trata-se de uma experiência recente que em sua curta história já chama a atenção por seus números e potencial.

4.2.1 Metodologia do OP Digital

O processo de criação do OP Digital foi realizado da seguinte forma: (1) inicialmente foi criado um grupo de trabalho na prefeitura de BH para planejamento do processo, desenvolvimento de metodologia de divulgação, do sistema de votação, etc. (2) foi realizada um pré-seleção de 63 empreendimentos (7 em cada regional) de acordo com a sua abrangência e relevância social; (3) os empreendimentos foram apresentados às COMFORÇA de cada regional para que fossem indicados três empreendimentos; (4) foi feita a apresentação do OP Digital pelo prefeito na abertura do OP Regional de 2007/2008; (5) foi estabelecida uma parceria com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) para fornecimento do banco de dados dos eleitores para fins de validação e acesso dos cidadãos ao site do OPD; (6) campanhas de divulgação e instalação dos

equipamentos para votação em diversos pontos da cidade; (7) votação e apuração dos resultados; (8) inclusão dos empreendimentos escolhidos através do OP Digital no Plano Municipal de Prioridades Orçamentárias do OP Regional 2007/2008; (8) divulgação dos resultados para a população (BELO HORIZONTE, 2007).

O processo de votação é simples: o cidadão acessa o site, lança o número do título de eleitor e seleciona a obra que quer votar. O processo de votação por telefone segue lógica similar. O website informa em tempo real o placar da votação contabilizando os votos pela internet, pelo telefone e por regional (NABUCO, 2008).

Para permitir um acesso amplo às modalidades de votação, a prefeitura se mobilizou para diversificar os postos de informação e de votação:

Nos Canteiros de obras da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas foram disponibilizados telefones e computadores para os funcionários e para a comunidade votarem no OP Digital. A Secretaria Municipal de Educação distribuiu para os alunos da rede municipal panfletos de divulgação do OP Digital. A Secretaria Municipal de Saúde auxiliou na distribuição de panfletos para população via Agentes Comunitários de Saúde. A Coordenadoria da Juventude distribuiu material para 15.000 jovens. As Administrações Regionais intensificaram seus esforços na busca de novos pontos de inclusão digital e mobilização junto aos Conselhos e Comissões de Acompanhamento e Fiscalização do OP Regional. A Empresa de Trânsito e Transportes de Belo Horizonte - BHTRANS afixou faixas nas vias públicas indicando os locais das obras e distribuiu panfletos no entorno destas. O Call Center da Prefeitura (para informações aos cidadãos), também foi incorporado como mecanismo de divulgação do OP Digital. (BELO HORIZONTE, 2008b)

Abaixo uma imagem do site do Orçamento Participativo Digital.



Figura 9: Site do OP Digital
 Fonte: OPD (www.opdigital.pbh.gov.br)

Além da mobilização da prefeitura várias pessoas se organizaram para prover locais de votação. Até o momento foram realizadas duas votações através da modalidade do OPD. A primeira em 2006 tinha como objetivo escolher uma grande obra por regional. A segunda votação em 2008 foi referente à escolha de uma grande obra viária para a cidade em um grupo de 5 opções.

4.2.2 Resultados e Participação no OPD

Em termos de pulverização geográfica e números absolutos de participação o OP Digital sem dúvida chama a atenção. “Ao final do processo de votação foram contabilizadas 217.655 visitas ao *Website*, 593 *e-mails* enviados (“Fale Conosco”), na “Opinião do Cidadão” foram postadas 1950 mensagens e 30.035 usuários indicaram o site a um conhecido” (BELO HORIZONTE, 2008b). A geografia deste acesso pode ser observada na figura 10.

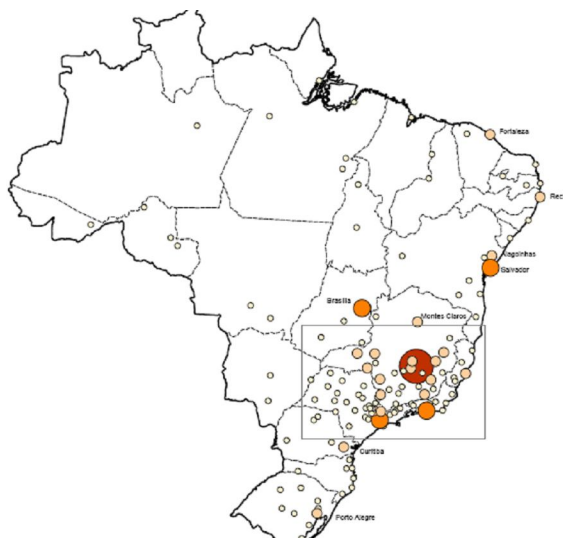


Figura 10: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Brasil.
Fonte: BELO HORIZONTE, 2008b

O quadro a seguir apresenta um detalhamento deste acesso no Brasil:

NÚMERO DE ACESSOS AO SITE DO OP DIGITAL POR REGIÃO		NÚMERO DE ACESSOS AO SITE DO OP DIGITAL POR CIDADE	
BRASIL	190.525	MINAS GERAIS	152.536
MINAS GERAIS	152.536	BELO HORIZONTE	119.903
ESPÍRITO SANTO	16.146	CONTAGEM	3.060
RIO DE JANEIRO	7.397	CAETE	1.733
(NO DATA)	4.968	NOVA LIMA	1.556
SÃO PAULO	4.498	JUSTINOPOLIS	1.497
DISTRITO FEDERAL	2.692	JUIZ DE FORA	1.485
PARANÁ	710	SANTA LUZIA	1.348
CEARÁ	288	UBERLANDIA	1.300
BAHIA	258	PIEDADE DO PARAOPEBA	1.093
RIO G. DO SUL	244	RIBEIRAO DAS NEVES	1.024
RIO G. DO NORTE	211	RIO ACIMA	1.006
PARÁ	131	BETIM	976
PERNAMBUCO	96	ITABIRITO	967
GIOÁS	88	VENDA NOVA	742
SANTA CATARINA	67	MARZAGANIA	618
MATO GROSSO	40	RAPOSOS	518
ACRE	31	PARQUE INDUSTRIAL	518
ALAGOAS	23	MINDURI	503
MARANHÃO	21	GATA BRANCA	449
PARAIBA	18	PEDRO LEOPOLDO	441
SERGIPE	17	PINDARE	393
MATO GROSSO DO S.	14	SANTA RITA DURAO	390
RORAIMA	08	S. G. DO RIO ABAIXO	388
RONDONIA	07	BOM JESUS DO AMPARO	374
AMAZONAS	06	ITAUNINHA	327

Figura 11: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Brasil.
Fonte: BELO HORIZONTE (2008a)

Em um plano mais global o acesso pode ser observado pela figura a seguir:



Figura 12: Geografia de Acesso ao site do OPD-2008 no Mundo.
Fonte: BELO HORIZONTE (2008a)

Segundo BELO HORIZONTE (2008b, p.15) o processo de votação “teve início no dia 11 de novembro de 2008 sendo encerrado em 08 de dezembro do mesmo ano. Durante estes 27 dias foram registradas [visitas], provenientes de 69 países”. O detalhamento do acesso internacional é apresentado através do quadro abaixo:

NÚMERO DE ACESSOS AO SITE DO OP DIGITAL POR PAÍS

BRASIL	190.525	SUIÇA	14
ESTADOS UNIDOS	1.033	AUSTRÁLIA	14
PORTUGAL	126	BÉLGICA	12
FRANÇA	86	ARGENTINA	12
ALEMANHA	83	HOLANDA	10
ESPAÑA	83	CHILE	09
INGLATERRA	72	LUXEMBURGO	06
ITÁLIA	36	PERU	05
CANADÁ	30	URUGUAI	05
JAPÃO	25	TURQUIA	05
FINLÂNDIA	17	ANGOLA	04
MÉXICO	17		

Figura 13: Detalhamento de acesso ao site do OPD - 2008 no Mundo
Fonte: BELO HORIZONTE (2008b)

Com uma votação expressiva para uma experiência que esta em sua segunda edição um dos principais objetivos da prefeitura foi atingido: o alargamento da participação (considerando os votantes no OP Digital).

A participação OP em BH foi caracterizada, em termos de quantidade de participantes, ao longo dos anos pela inconstância. Cunha, Allegretti e Matias (2007) reforçam esta idéia ao afirmar que:

Nos treze anos de existência do OP distrital – que se realizou em ciclos anuais de 1993 a 1998 e em ciclos bienais de 1999 a 2006 – a participação popular foi marcada por uma grande inconstância. Até 1996, assistiu-se a um alargamento progressivo nos níveis de participação, que caiu significativamente nos dois anos seguintes. A introdução de ciclos bienais levou a um novo alargamento, que se consolidou nos dois primeiros ciclos, mas esta tendência reverteu-se mais uma vez no ciclo de 2003/2004 com menos 13.000 participantes relativamente ao ciclo de 2001/2002. É neste contexto que é introduzido o OP digital. No ciclo presencial de 2005/2006 voltou a haver uma subida, aumentando o número de participantes no OP distrital em cerca de 8.000 pessoas. (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007, p.13)

Esta tentativa de alargamento não possui um cunho somente quantitativo, mas também tinha intenção de atingir novos públicos que por razões diversas (não dispunham de tempo para participar das assembléias, o local dos debates eram afastados de suas residências, etc) não participavam do OP Regional. Em especial

os jovens que estavam até então, dramaticamente ausentes no processo. A figura 14 apresenta a geografia da votação do OPD mostrando a distribuição de votos por bairro de Belo Horizonte.

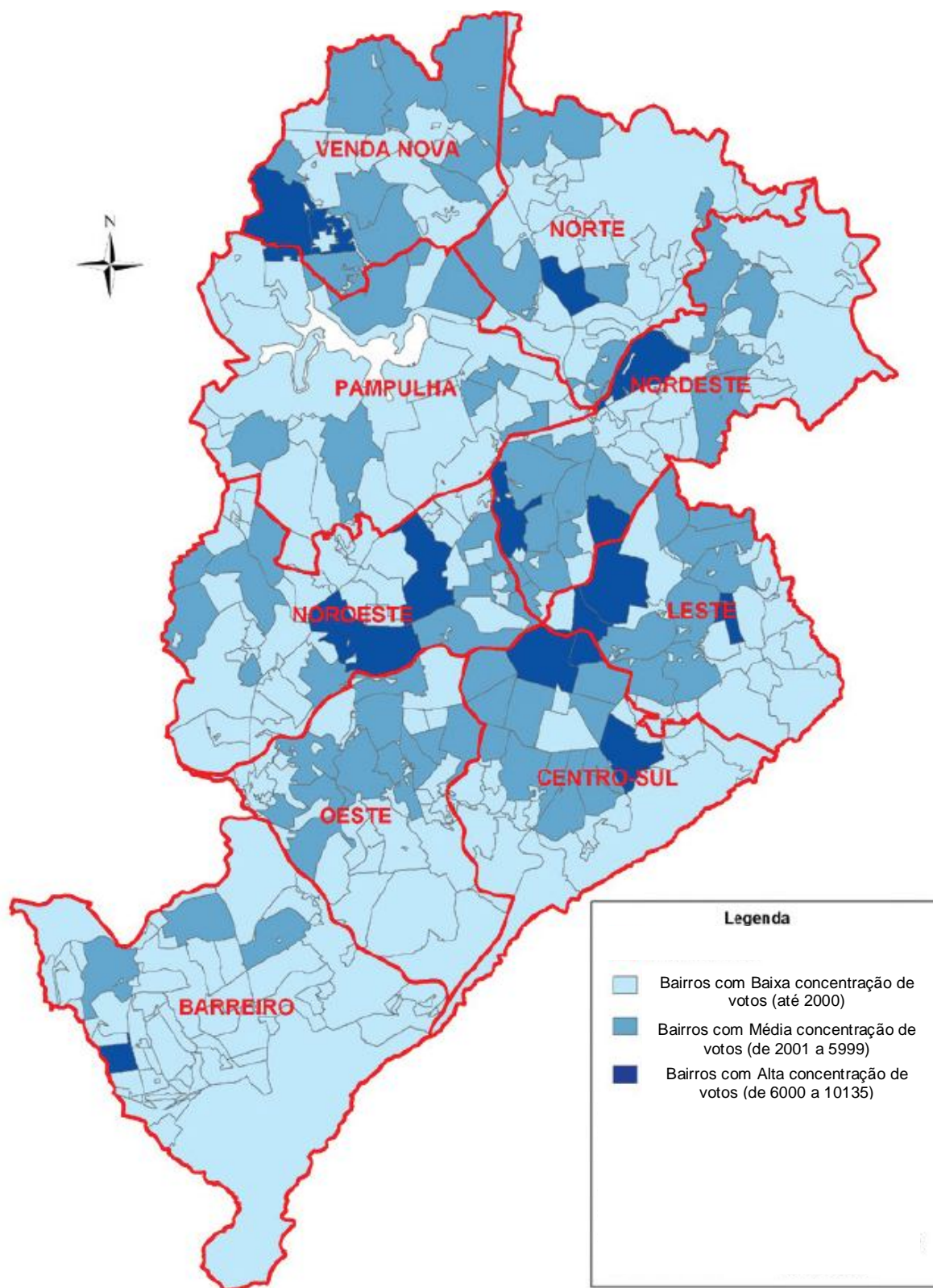


Figura 14: Votação do OPD por bairros.
Fonte: BELO HORIZONTE (2008a)

4.3 Democracia Liberal e Orçamento Participativo

A descrição efetuada no capítulo anterior sugere que cronologicamente o OP surge no período do auge da implementação da política neoliberal no Brasil, que se tornou hegemônica mundialmente. Para Sanchez (2002) esta política neoliberal redefine papéis e influências entre setores econômicos, classes e frações de classes. Para Bóron (2001) este período (de 1992 até o presente momento, que abrange este experimento do OP na cidade de Belo Horizonte) é caracterizado por um impressionante retrocesso social caracterizado pela exclusão social, pela miséria, pela marginalização e o desemprego em massa.

É válida a leitura de que o neoliberalismo constitui um ataque das forças capitalistas e de suas classes e segmentos dominantes contra a classe trabalhadora. É oportuno lembrar que desde os tempos de Atenas, a democracia recebe críticas da classe dominante. Existia segundo Silva (2003) um temor do rumo político que a participação das classes populares poderia conceder aos governos. A democracia é aceita pelas elites, quando essas percebem que podem fazer uso do discurso e do sistema democrático para uma dominação de classes (SILVA, 2003). E isso ganha mais vigor no neoliberalismo.

Schumpeter (1961) ao operacionalizar um modelo democrático elitista, não admite a participação de cidadãos médios (com algum grau de escolaridade) defendendo que estes deveriam ser excluídos do processo participativo, uma vez que seu cotidiano os habilitava para tal atividade. Porém os grandes homens de negócio teriam condições e vocação para participar das decisões políticas. Ou seja, “a participação está demarcada pelo potencial de competitividade do indivíduo no mercado econômico e político e, conseqüentemente, pela sua capacidade de gerar

riquezas” (SILVA, 2003, p.16). Uma situação de exclusão sócio-econômica significa que o indivíduo demonstra incapacidade para uma vida social e política.

As políticas neoliberais que impõem a generalização da desregulamentação estatal, a perda de direitos, à precarização das sociais (em especial a trabalhista) e a exclusão social crescente atingem diretamente os trabalhadores em detrimento dos interesses de uma pequena elite (SANCHEZ, 2005). Deste modo deslinda-se o caráter político e ideológico do neoliberalismo rechaçando pretensões de neutralidade axiológica ou mesmo naturalização em sua prática.

No atual contexto neoliberal, mais do que nunca, o capitalismo aprofunda a mercantilização de várias dimensões da vida, selando de forma extrema a separação do “econômico” e da “política” dentro da democracia. Ou melhor, o liberalismo separa o “econômico” da “política” para os cidadãos e cidadãs das classes dominadas para conferir este “poder” para as classes dominantes. Oliveira comenta esta situação afirmando que

[...] o tipo de poder personificado hoje pelas grandes corporações fundiu o que anteriormente o liberalismo havia cindido: o poder econômico como distinto do político. Essa fusão é peculiar porque ela não se realiza transformando o poder político em subalterno do econômico: pode até ser que a General Motors não influencie nem pague a peso de ouro as eleições em São Caetano, o prefeito e a comunidade política de São Caetano não necessitam serem títeres da empresa norte-americana. (OLIVEIRA, 2001, p.27)

Para Sanchez (2002) o credo neoliberal tem como papel político central a apropriação metódica dos coletivos. O individualismo e o consumismo são marcas registradas desta ideologia, que se propaga menos pela “força das idéias” segundo Bourdieu (*apud* SANCHEZ, 2002, p.73) e mais pela “idéia da força”. Neste sentido o programa neoliberal tende a favorecer globalmente a ruptura entre a economia e as realidades sociais.

A democracia sob o manto neoliberal descarta o *demos* e passa a focar a “liberdade” individual em várias dimensões da vida. Ellen Wood (2003) analisa este processo de constituição da democracia liberal que hoje é o modelo hegemônico global, afirmando que seu significado e sua forma foram cooptados pelo liberalismo.

Até o século XVIII o significado predominante do termo democracia era o adotado pelos seus criadores, os gregos: governo pelo povo, pelo *demos*. À época a democracia, que concedida status cívico e social, era mal vista pelas classes dominantes. Vários séculos foram necessários para que a democracia deixasse de ser difamada pelas elites fosse, nas palavras de Wood (2003), para ser abraçada e digna das mais altas expressões de louvor em discursos políticos elitistas.

Segundo Wood (2003) no início do século XIX, na democracia representativa o governo pelo povo continuou como principal vértice (ainda que o “governo” fosse controlado por uma oligarquia e o “povo” fosse esvaziado de conteúdo social). Em meados do século XIX existia um claro apontamento de que a “democracia de massa” era uma forte tendência, logo era cada vez mais evidente na visão de Wood (2003) que se fazia necessária uma revisão do conceito de democracia. Sobre este período Eric Hobsbawm (1989) diz que a era da democracia se transformou na era da hipocrisia. Wood concordando com Hobsbawm, afirma que “a reformulação do conceito de democracia pertence, pode-se dizer, ao novo clima de hipocrisia e duplicidade políticas” (2003, p.196).

Ao ser submetido a pressões ideológicas da classe dominante, o conceito de democracia tem alienado o seu “poder popular” e a expropriado o *demos* de seu principal critério delimitador. Neste contexto a democracia passa de um exercício ativo do poder popular para o gozo de salvaguardas e direitos constitucionais

(WOOD, 2003, p.196). O conceito de democracia passou a ser identificado como liberalismo (WOOD, 2003).

Este contexto histórico vê este processo como um movimento político da monarquia para um governo constitucional até a democracia e do absolutismo para o liberalismo, para finalmente desembocar na democracia liberal. “A democracia foi superada pelo liberalismo [...] o liberalismo entrou no discurso político moderno não apenas como um conjunto de idéias e instituições criadas para limitar o poder do Estado, mas também como um *substituto* da democracia” (WOOD, 2003, p.197-198)

Ao longo do tempo o conceito de democracia foi lapidado e operacionalizado e vários autores se apressaram em defender e legitimar a democracia liberal. Entre os argumentos disponíveis é oportuno citar o trabalho de Schumpeter (1961) para quem a democracia é apenas um modo de gerar governos, uma minoria que governaria legitimada pelo voto da maioria. Schumpeter não admite a possibilidade de participação do povo alegando que além da democracia direta (que funcionaria apenas em condições muito específicas) seria absolutamente inviável um governo do povo:

Em todos os outros casos, surge o nosso problema. Mas podemos solucioná-lo com relativa facilidade, contanto que estejamos dispostos a **abandonar o governo do povo e substituí-lo por um governo aprovado pelo povo**. Há muitas razões para se adotar essa solução. Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo. Isso se aplica particularmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático: a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela idéia do governo aprovada pelo povo. E uma vez que é evidente que, com exceção do caso da democracia direta, **o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente**, a justificativa desta definição parece completa. (SCHUMPETER, 1961, p.295-296, grifos nossos)

Já na atualidade o conceito de democracia parece estar completamente separado de sua original concepção grega e cada vez mais o “governo pelo *demos*” é substituído pela compreensão de liberdades civis, liberdade de imprensa, liberdade de expressão, tolerância, proteção de direitos individuais e defesa da “sociedade civil” contra o Estado (WOOD, 2003).

Margaret Thatcher disse em um discurso de 1988 que “A Revolução Gloriosa estabeleceu as qualidades duradouras da democracia – tolerância, respeito à lei, respeito à administração imparcial da justiça” (WOOD, 2003, p.199). O que ela se esqueceu de mencionar e está oportunamente ausente desta relação de características democráticas é exatamente o que dá à democracia seu significado e sentido: o governo pelo povo (WOOD, 2003, p.199). E tem-se o modelo democrático hegemônico: a democracia representativa liberal.

Este contexto de democracia representativa liberal como ideologia política e de neoliberalismo como ideologia econômica produz diversas atrocidades sociais, ambientais e econômicas. Boaventura de Sousa Santos chama este novo tempo de “fascismo societal” (2002). Chico de Oliveira, citado por Sanchez (2005, p.78) classifica o neoliberalismo atual como “‘sociedade totalitária, verdadeira *Auschwitz* sem chaminés’ [...] o neoliberalismo destrói a política, nega o direito da fala e principalmente oculta os excluídos como sujeitos sociais e políticos.”

Contraopondo esta visão liberal Coutinho (1992) alça a democracia ao status de valor universal. A democracia passa de dependente e subordinada a luta por transformações sociais à centralidade da cena política (SILVA, 2003). Para Coutinho (1992, p.21) visualizar a democracia como um valor universal

[...] contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem [e universal, porque] as objetivações democráticas são capazes de promover essa explicitação e esse enriquecimento em

diferentes formações econômico-sociais, vale dizer, tanto no capitalismo quanto no socialismo

É neste cenário que o Orçamento Participativo surge como uma tecnologia de participação inovadora e democrática que questiona alguns pilares do modelo democrático hegemônico notadamente a impossibilidade de participação popular, o burocratismo e o tecnicismo do caráter decisional, por exemplo. Ainda que existam limites nesta tecnologia de participação popular é nítido seu potencial de transformação social (se este potencial é ou não utilizado é outro debate). Oliveira (2001, p.19) afirma que

[..]o orçamento participativo é imediatamente desformalizador, pois dissolve a legitimidade da representação tradicional, pondo em seu lugar uma nova forma, diretamente ancorada numa cidadania participativa suas conseqüências sobre o campo político são imediatamente sentidas. Vai além da racionalidade política burguesa propondo a criação de um novo Estado imediatamente responsável perante as classes sociais dominadas. [entretanto] seu espectro é bastante restrito, como sabemos, posto que a porção do orçamento que está em jogo é diminuta [...]

Na contemporaneidade marcada pela intensificação do uso das novas tecnologias da informação e da comunicação o OP é hibridizado, gerando o OP Digital. A internet enquanto ferramenta ambivalente tem potencial para construção de vias democráticas participativas que neguem a ideologia do liberalismo presente na economia e na política (ALMEIDA, 2001) Cabe questionar, entretanto qual a amplitude do OP e principalmente do OP Digital? Gramsci (1978 e 1981a) e Nogueira (1999) alertam para a capacidade do capitalismo hegemônico se apropriar de significados e sentidos mercantilizando suas mais variadas dimensões. Poderiam o OP e o OPD ser cooptados pela lógica hegemônica liberal?

Interpretar este cenário é a proposta desta pesquisa e para chegar a tal intento irá explorar o modelo democrático que sustenta o OPD. Nos tópicos a seguir as características do OP Digital serão analisadas de acordo com o modelo de

análise desenvolvido. Nos próximos tópicos serão intercalados momentos de análise e reflexão teórica visando atingir o objetivo desta pesquisa.

4.4 Modelo Democrático do OP Digital

Neste tópico serão apresentadas as análises que definirão o modelo democrático do OP Digital. A exposição será feita mediante análise das 7 variáveis desenvolvidas pelo modelo de análise (critérios de decisão; natureza da decisão; definição de regras do OP; organização; participação; temporalidade do monitoramento e tipo de monitoramento).

4.4.1 Critérios e Natureza da Decisão

A definição dos critérios e da natureza da decisão irá determinar o tipo de relação que está estabelecida entre o Estado e a Sociedade segundo Fedozzi (2008). No modelo democrático hegemônico a relação predominante tem como característica uma relação sujeito e objeto, onde a sociedade é tida como objeto. Esta visão representa uma relação verticalizada. O modelo contra – hegemônico sugere uma relação sujeito x sujeito (FEDOZZI, 2008). No modelo contra-hegemônico existe um relação em rede e um co-gestão dividindo-se a responsabilidade pela decisão.

Este passo é importante para determinar uma tecnoburocracia ou uma tecnodemocracia (SANTOS, 2002). Na primeira situação as decisões são centralizadas e técnicas, baseadas em uma burocracia weberiana. Somente os

especialistas detêm conhecimento para a tomada de decisões, o povo deve ser afastado do processo decisional, pois não tem conhecimento técnico. No outro extremo a tecnodemocracia supõe o envolvimento da população na tomada de decisão combinando conhecimentos técnicos e conhecimento geral do povo (SANTOS, 2002).

O OP possui esta característica ao aproximar o cidadão da decisão de investimentos públicos, constituindo segundo Sanchez (2005) uma tentativa original e inovadora de responder a crise política e ao afastamento dos cidadãos da gestão da coisa pública.

As concepções hegemônicas de democracia não admitem a participação popular nas decisões de governo. Schumpeter (1961, p.295) se questiona sobre “De que maneira será tecnicamente possível ao povo governar?”. Para o autor isso só seria possível

[...] em comunidades pequenas e primitivas, com uma estrutura social simples, onde não há muito motivo para divergências, é possível que todos os indivíduos que compõem o povo, o povo definido na Constituição, participe realmente de todos os deveres da legislação e administração (SCHUMPETER, 1961, p.295-296)

Nos demais casos, admite Schumpeter (1961, p.295), “surge o nosso problema”. Analisando vários documentos da prefeitura de Belo Horizonte sobre o OP Digital (BELO HORIZONTE, 2007; 2008a; 2008b) observa-se que o processo decisório segue critérios exclusivamente técnicos²⁷ e são centralizados, diferente do

²⁷ Por critérios técnicos entendam-se decisões que partem de análise e conhecimento específico da máquina burocrática municipal, sem considerar a opinião/visão dos cidadãos diretamente envolvidos com determinada ação pública. Pode-se adicionar a esta terminologia decisões de cunho estritamente político que igualmente ignoram a opinião/visão dos cidadãos. Um exemplo ilustrativo do uso de critérios técnico: Em uma assembleia do OP a prefeitura de uma dada cidade queria instalar um posto de saúde em um determinado bairro. A decisão municipal se baseava no número de casos de pessoas com doença naquela localidade e no fato de que o posto de saúde mais próximo estava muito distante daquele bairro. Uma senhora pediu a palavra e disse que antes da construção de um posto de saúde seria melhor asfaltar as ruas do bairro, pois a maioria das doenças dos idosos e das crianças da localidade eram respiratórias e originadas da poeira das ruas (FEDOZZI, 2008). Com isso

que ocorre no OP Regional, onde há uma combinação de critérios técnicos e populares.

Segundo BELO HORIZONTE (2007, p.5) o processo do OPD é constituído por uma “pré-seleção de 63 empreendimentos, 07 por regional, segundo critérios de relevância e abrangência social”. Destaque-se que esta primeira seleção é realizada pela equipe da prefeitura. A próxima etapa é uma “**consulta** às COMFORÇAS de cada regional para escolha dos empreendimentos, dentre os pré-selecionados para serem colocados em votação pela internet, perfazendo um total de 36” (BELO HORIZONTE, 2007, p.5, grifos nossos). A figura 15 representa este processo.

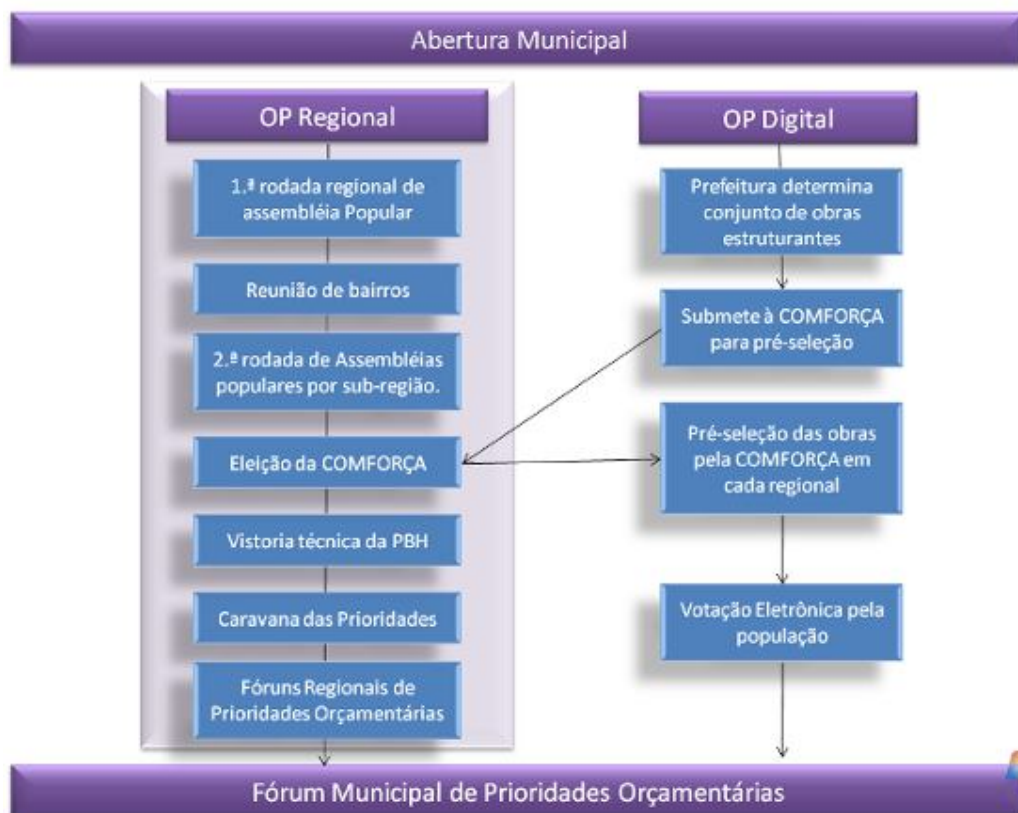


Figura 15: Fases do Processo do OP Regional e do Digital
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em BELO HORIZONTE (2007) e Pires (2001)

a população votou e optou pelo asfaltamento antes do posto de saúde. Este é um exemplo de um critério de decisão que vai além de informações técnicas.

Na figura 15 percebe-se claramente que a decisão de investimento em um determinado empreendimento parte da prefeitura, que apenas **consulta** o COMFORÇAS para uma pré-seleção em um leque de obras já definidas. A votação nas obras na internet pela população não descaracteriza o fato de que a decisão é baseada em critérios técnicos e/ou políticos (ou ao menos oriundos exclusivamente da prefeitura) e o processo é centralizado (as obras a serem realizadas já foram pré-definidas, resta apenas à população uma seleção em um conjunto determinado). Prevalece neste caso a Tecnoburocracia em detrimento da Tecnodemocracia.

4.4.2 Definição de regras, organização e participação

Um ponto de distinção entre o modelo representativo hegemônico de democracia e o modelo contra-hegemônico reside na Heteronomia ou na Autonomia concedida aos cidadãos e cidadãs em termos organizativos e participativos (SANTOS, 2002).

A definição das regras de participação pode ser tomada de modo técnico e centralizado ou levando em consideração a visão da população. A organização pode ocorrer de modo livre, auto-organizado pela própria população ou através da tutela do governo. E a participação pode ser caráter apenas consultivo, com votação indireta e eleição de representantes (no modelo hegemônico) ou ter um caráter deliberativo e com votação direta (no modelo contra-hegemônico).

Marquetti *et al* (2008) citando Dahl (1989) afirma que um processo democrático de tomada de decisões deve considerar uma série de princípios, entre eles o de garantir que todos os envolvidos tenham controle sobre a agenda, ou seja, controle sobre as questões que serão decididas pelo processo democrático.

Para analisar este processo democrático baseado nas variáveis desenvolvidas pelo modelo de análise foram consultados documentos da PBH sobre o OP Digital (BELO HORIZONTE, 2007; 2008a; 2008b) além de realizar uma observação direta no site do OP Digital durante o período de 20 de novembro de 2008 a 10 de janeiro de 2009. Neste período foram analisados os canais de participação digital fornecidos pelo site, em especial a ferramenta de “Debate – Opinião do Cidadão”

Em termos de definição de regras, fica claro que a PBH adotou de modo centralizado critérios técnicos e/ou políticos. O documento BELO HORIZONTE (2007) afirma que a Prefeitura criou “subgrupos com a tarefa de criação da metodologia” do OP Digital.

A organização aconteceu de modo predominantemente tutelado. Dado fator técnico de acesso à votação (considerando que nem todos têm conhecimento técnico em informática e/ou dispõe de um computador) o processo de votação aconteceu (além da residência de quem possuía telefone ou computador com internet) em postos de votação. Segundo BELO HORIZONTE (2008b, p.8-9):

[...] a PBH, disponibilizou mais de 270 pontos públicos de votação em Escolas Municipais de Ensino Fundamental, Telecentros, PIMs (Pontos de Inclusão Digital), Restaurantes Populares, Postos de Informação Turísticas, Unidade Móvel de Inclusão Digital, Secretarias Regionais, dentre outros locais.

Ainda sim foram noticiados alguns movimentos organizados pela população, onde foram confeccionadas faixas para votação em determinadas obras e fornecimento de pontos de votação em estabelecimentos comerciais e residências nas comunidades. É o que é destacado na matéria abaixo²⁸:

²⁸ Conforme matéria jornalística disponibilizada no site do OP Digital intitulada “Na Regional Barreiros comerciantes e moradores disponibilizam pontos de votação”. Disponível em www.opdigital.pbh.gov.br acesso em janeiro de 2009.

A participação popular para votação nas obras viárias do Orçamento Participativo Digital na regional Barreiro está em vários locais. Enquanto alguns comerciantes vêm disponibilizando pontos de votação, moradores disponibilizam computadores em suas casas e até um blog com mais informações sobre o OP. “Os moradores, principalmente os jovens, estão vindo votar na minha casa”, afirma o agente cultural do bairro, Mauro Lúcio de Assis, lembrando que o blog que ele criou se tornou o canal de comunicação da comunidade, alimentado diariamente com informações do Orçamento Participativo Regional e Digital. O empresário Pedro Nogueira Barbosa, o “Pedrão”, dono da loja de materiais de construção do bairro, disponibilizou um computador para votação dentro do estabelecimento comercial. “Estamos fazendo grande mobilização na região para aumentar a participação e estamos informando que para votar não precisa sair de casa – basta entrar na internet ou usar o telefone. Coloquei o computador da loja a disposição da população, basta trazer o título”. De acordo com o empresário há muito tempo ele participa dos movimentos sociais no bairro. “Se é para melhoria do bairro participo com a maior boa vontade”.

Em se tratando de participação nota-se, conforme exposto pela figura 19, que se trata de uma ferramenta meramente consultiva, mesmo que a Prefeitura use um discurso diferente. Ainda que exista um processo de votação direta em determinada obra esta participação ocorre de forma pouco intensa, ao contrário do que defendem diversos autores sobre os debates que ocorrem no OP (SANCHEZ, 2005; SANTOS, 2002; GONÇALVES, 2005; AVRITZER, 2009). Ainda que potencialmente existam condições técnicas de se criar uma arena pública virtual (ALMEIDA, 2001) isso não é percebido no caso do OP Digital.

As figuras a seguir bem ilustram esta distinção participativa:



Figura 16: Reunião OP Regional
Fonte: Coelho, 2008



Figura 19: Votação em Unidade Móvel OP Digital
Fonte: Belo Horizonte, 2008a



Figura 17: Debate OP Regional
Fonte: Coelho, 2008.



Figura 20: Votação no OP Digital
Fonte: Belo Horizonte, 2008a



Figura 18: Votação OP Regional
Fonte: Coelho, 2008.



Figura 21: Votação em Terminal Eletrônico OP Digital
Fonte: Belo Horizonte, 2008a

A questão da participação é um ponto nevrálgico para definição de modelos democráticos. Atualmente o termo participação foi apropriado pelos discursos dos mais variados matizes teóricos e políticos. Do mesmo modo que a democracia se tornou um consenso na atualidade, de modo que nenhum governante em sã

consciência se oporia a este regime, a participação é “bem vista” por diversos políticos de diferentes ideologias. Para os liberais, por exemplo, a participação significa consulta ao povo, enquanto para defensores de uma linha mais crítica vinculada à uma democracia substantiva a participação pode significar deliberação (ROSAS e SANTOS, 2009).

Quando se vislumbra a aplicação das TICs para participação popular vários sentidos podem ser empregados. Para Almeida (2001) a internet pode ser empregada como um canal para disputa da hegemonia. A internet pode ser entendida ainda como um meio de conexão das pessoas e para interferência no debate político.

Este debate se faz necessário, pois o Estado não é poroso à participação popular, que é entendida por algumas correntes teóricas como o sufrágio universal. Segundo Almeida (2001),

[...] da primeira revolução industrial aos dias da terceira revolução tecnocientífica, do neoliberalismo e da globalização imperialista, ao lado do desenvolvimento dos meios de comunicação, o direito de voto foi se tornando universal, mas o estado se afirmou como uma organização burocratizada e fechada à participação pública pois a burguesia não mostrou interesse em que fosse constituída uma efetiva esfera pública. Portanto, a constituição de uma verdadeira esfera pública passa, necessariamente, pela construção de espaços que tenham como sujeitos efetivos o conjunto dos setores hoje explorados, oprimidos, discriminados, segregados e excluídos.

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. A seguir algumas transcrições literais das mensagens postadas no site.

Código 993

(26/11/2008 12:26:44) 1.000 VOTOS GENTE... SÓ FALTAM 1.000 (MIL) VOTOS PARA PASSARMOS A "OBRA 4" QUE SOMENTE BENEFICIARÁ A ZONA-SUL... JÁ CHEGA DA NOSSA REGIÃO NOROESTE NÃO TER OBRAS HÁ MAIS DE 20 ANOS... CHEGA DE FICAR DENTRO DOS ÔNIBUS MAIS DE 50 MINUTOS PARADO ENTRE (AV. IVAÍ e PÇA SÃO VICENTE)... NÃO AGUENTO MAIS CHEGAR STRESSADO TODO SANTO DIA NO SERVIÇO COM TANTA BUZINA NO OUVIDO E FUMAÇA NO PULMÃO... A GENTE SÓ NÃO GANHA ESTA (OBRA 5 - OPDIGITAL) SE NÃO QUISER... VAMOS DESBANCAR A ZONA-SUL... ALÉM DISSO, VAI VALORIZAR MUITO NOSSOS IMÓVEIS... DÁ UM JÓIA AÍ...

A participação no espaço para debates foi caracterizada por uma disputa de obras de cada regional.

Código 1048

(24/11/2008 05:55:08) Fico perplexo ao ver que uma obra para uma região mmuita rica em BH fosse para votação, todos que ali moram podem aguardar por melhorias futuras, mas as demais obras são de extrema importancia para BH,além de atenderem as pessoas que necessitam trafegar por vias que atrasam os trabalhadores e estudantes, já o Belvedere não precisa nem comentar, comprem helicópteros para posarem em suas mansões. Consiencia BH

Código 1170

(15/11/2008 12:22:40) EU não moro na Noroeste, mas votei nessa obra por achar que é a que vai apresentar maior público beneficiado. Sei que o povo da centro-sul tem mais acesso à internet, tanto que a obra de lá tá ganhando. Estou divulgando o telefone 0800-723 2201 para meus conhecidos votarem no OP. Muita gente não sabe desse telefone porque a PBH divulga só a internet. Divulguem vocês também o telefone pra todos que conhecerem.

Destarte percebe-se que o potencial das TICs não foi plenamente aproveitado (ao menos nas fases do OP Digital analisadas) para a promoção da participação cidadã nos negócios públicos. Ainda que quantitativamente existisse envolvimento da população.

4.4.3 Controle Social

O controle social e os processos de *accountability* (AKUTSU e PINHO, 2001) são necessários para que se certifique que o que fora deliberado está sendo (ou foi) executado pela prefeitura. Para Avritzer (2002) e Marquetti *et al* (2008) muitas experiências de orçamento participativo fracassam devido à problemas nesta fase.

Se os cidadãos e cidadãs não percebem a realização do que foi decidido e deliberado automaticamente o OP é visto como algo que “não funciona” e cai em descrédito.

Durante o Seminário Internacional do Orçamento Participativo, realizado em Belo Horizonte em 2008, aconteceu um painel com apresentação da COMFORÇA. Nesta ocasião um representante dos delegados elencou alguns pontos positivos e negativos do OP.

Como pontos negativos foram citados:

(a) Não há informação junto às empresas que ganham a licitação sobre os procedimentos existentes dentro do Orçamento Participativo. (b) A conclusão das obras está extrapolando o tempo de entrega do empreendimento, proporcionando um desgaste junto a comunidade local. (c) A falta de comunicação entre as COMFORÇAS nas 9 regionais. (d) A não participação da COMFORÇA junto a prefeitura nos valores destinados ao Orçamento Participativo. (e) O não subsídio para os membros mais carentes da COMFORÇA para a participação das Assembléias Regional e Municipal. (COELHO, 2008, p.6)

Dos cinco itens citados como pontos negativos no processo do OP, dois se referem ao controle e a prestação de contas.

No caso do OP Digital muitas ferramentas de controle poderiam ser implantadas. Entretanto o processo de controle e monitoramento acontece por meio de um link que informa se a obra foi concluída ou não. Informações sobre o

processo licitatório, andamento da obra, conclusão e valores não são informados no processo.

Percebe-se que o processo de acompanhamento no caso do OPD acontece somente de modo temporário e não permanente e nem abrange todas as fases do processo (licitação, execução e prestação de contas).

4.4.4 Discussão do modelo democrático

Hacker e van Dijk (2000) desenvolveram um estudo sobre modelos de democracia eletrônica onde criaram seis tipos ideais de democracia baseados em uma modelagem de David Held (2006). Os três primeiros podem ser classificados no que Santos (2002) nomeou como tipos democráticos de baixa intensidade e os três últimos seriam democráticos de alta intensidade ou contra – hegemônicos.

O primeiro modelo seria a chamada democracia legalista, que é caracterizada pelo emprego das TICs para subsidiar com informações governos, administradores e cidadãos visando eficácia, eficiência e maior transparência. Segundo Cunha, Allegretti e Matias (2007) nesta perspectiva as aplicações das TICs são serviços cívicos, sistemas de informação pública, sistemas de registros para os governos e pesquisas junto aos cidadãos.

O segundo modelo é chamado de democracia competitiva. Este modelo tem como objetivo fortalecer a posição de governos e administradores como, por exemplo, em processos de campanhas eleitorais. Sob este viés as TICs são aplicadas em estratégias de comunicação de massa e marketing político.

O terceiro modelo é a democracia pluralista que visa favorecer a comunicação entre organizações da sociedade civil. *Surveys* computadorizadas, sistemas de

registro e principalmente sistemas de comunicação como listas de debate, mensagens instantâneas e emails são as principais aplicações das TICs neste contexto.

O quarto modelo é a chamada democracia participativa. As TICs seriam utilizadas sob este modelo para formar e “ativar” os cidadãos através de debates em campanhas de informações computadorizadas, sistemas de informações públicas de massa, participação ativa, formação de opinião e aprendizagem.

O quinto modelo refere-se a democracia libertária que tem foco em comunidades virtuais e na comunicação horizontal. Neste viés os cidadãos deveriam ser bem informados por sistemas avançados e livres de modo que todos tivessem condições de votar e opinar sobre temas diversos.

O sexto modelo é a democracia plebiscitária que deveria romper com as barreiras à democracia direta em sociedades complexas (CUNHA, ALLEGRETTI e MATIAS, 2007). Sob este viés se daria voz a todos os atores sociais através de mecanismos como tele-urnas, tele-votos, tele-referendos pela internet ou pelo telefone. Campanhas de informação e debate poderiam acontecer pela internet e pela TV.

O enquadramento de experiências concretas em modelos ideais é sempre algo complexo que carece de ajustes e as mais diversas adequações. Neste caso não foi diferente. Das diversas características levantadas do OPD a grande maioria é identificada, de acordo com o referencial teórico desenvolvido e com o modelo de análise criado para este fim, como hegemônica.

Ainda que o discurso da prefeitura tenha sentido oposto, a prática do OPD sinaliza para uma experiência muito limitada diante do potencial das TICs e principalmente da experiência acumulada pelo município através do OP Regional.

Com base nas análises dos tópicos anteriores tem-se o seguinte quadro:

Tabela 5: Características do modelo democrático do OPD

Variáveis	Indicadores
Critério de Decisão	- Exclusivamente Técnica
	- Técnica - Popular - Mista
Natureza da Decisão	- Centralizada
	- Descentralizada
Definição de Regras do OP	- Exclusivamente Técnica
	- Técnica - Popular - Mista
Organização	- Tutelada
	- Auto-organização
Participação	- Voto indireto
	- Eleição de representantes
	- Consultiva
	- Voto direto
	- Deliberativa
Monitoramento	- Temporário
	- Permanente
Fase do processo	- Somente na Fase Final (Prestação de contas)
	- Fase inicial (licitatória)
	- Fase operacional (execução da obra) - Fase final (prestação de contas)

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir deste quadro e da revisão teórica até aqui desenvolvida pode-se classificar o orçamento participativo digital como modelo democrático legalista, conforme a figura 22.

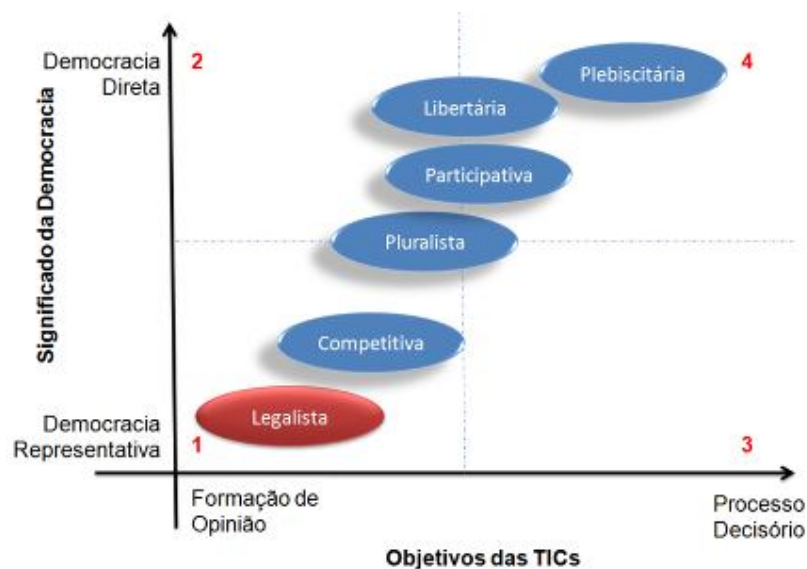


Figura 22: Classificação do modelo do OPD
 Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Hacker e van Dijk (2000)

Esta constatação deixa claro o cenário dramático descrito por Dagnino (2004) como uma *confluência perversa* entre um projeto neoliberal e um projeto verdadeiramente democratizante e participativo. A participação (presencial e a partir deste estudo também a virtual) acaba de certo modo servindo a dois senhores: um projeto hegemônico legitimador a serviço dos interesses de uma classe dominante e um projeto alternativo que tem (ou teria) como agente a classe trabalhadora.

Para Dagnino (2004, p.97) esta confluência perversa aponta

[...] para direções opostas e até antagônicas, [porém] ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores.

Através de uma aproximação semântica e de mecanismos e procedimentos institucionais que guardam grande similaridade ocorre um obscurecimento de distinções e divergências entre ambos os projetos (DAGNINO, 2004). Como negar os números do OP Digital e seu volume quantitativo de participação? Sem dúvida

um discurso que empregue os números do OPD pode impressionar e ao mesmo tempo causar confusão sobre sua adequação à um determinado projeto – neoliberal ou contra-hegemônico.

Sobre esta nova caracterização da participação sob a ideologia neoliberal, Dagnino (2004, p.102) defende que ocorre um processo de re-significação e de esvaziamento de seus sentidos políticos:

Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de participação, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza.

O OPD a partir de um modelo democrático hegemônico pouco aproveita o potencial das TICs e parece claramente vinculado ao projeto neoliberal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os limites entre a hegemonia e a contra-hegemonia são sempre muito tênues. O que é contra-hegemônico em dado local por ser hegemônico em outro, pode ocorrer a cooptação de uma iniciativa nitidamente emancipadora e esta pode passar a legitimar um determinado discurso. Na arena democrática estes embates ocorrem de modo mais dramático. Ao recuperar as raízes da democracia liberal e delatar a separação entre o político e o econômico que ocorrem no modelo democrático hegemônico, este trabalho se posiciona de modo crítico e se propõe a deslindar o modelo de democracia que sustenta uma experiência de democracia eletrônica: o orçamento participativo digital. O OP Digital, que ainda não é uma experiência madura, chama atenção, principalmente por seus números: aproximadamente 10% da base eleitoral de Belo Horizonte e um acesso ao site a partir de vários países com muita exposição nas mídias de massa.

O que se constata é que ainda que uma experiência digital derive de uma iniciativa contra-hegemônica ela não necessariamente será contra-hegemônica. Deste modo o pressuposto principal foi confirmado. O caráter de uma experiência “analógica” não determina o caráter de uma experiência digital.

Este estudo mostra que por trás dos números existe uma experiência de baixa intensidade democrática. Pelas características que foram observadas nesta experiência é possível que até o nome “orçamento participativo” soe inadequado, haja vista que esta iniciativa pouco tem a ver com a concepção original de um OP e menos ainda com sua dinâmica e sua prática.

Acredita-se que um passo importante foi dado no sentido de teorizar e conceituar uma iniciativa de participação democrática via internet. Muito ainda deve ser feito no sentido de aprimoramento do OPD e muito ainda deve ser pesquisado sobre democracia eletrônica.

Este trabalho constituiu em um esforço para, através de um viés da teoria democrática, analisar uma experiência de *e-democracy*. Deixando de lado as descrições de cunho meramente técnico²⁹ e análises focadas exclusivamente na tecnologia pretendeu-se imprimir um caráter ideológico para uma arena de embates tão efervescente que é caracterizada pela participação popular através da internet.

A reflexão do caso do OP Digital ilustra uma distinção interessante entre a aplicação subordinada e uma aplicação coordenada das TICS em processos participativos. No primeiro caso o uso das tecnologias representaria o uso de processos híbridos onde a aplicação seria subordinada pelas práticas presenciais de participação. No segundo caso existiria uma coordenação entre governos e cidadãos que podem ser muito mais do que usuários de informação. O que se percebe na experiência mineira é que o OPD é subornado ao OP Regional e em especial a decisões da prefeitura.

Fica evidente que o alcance desta iniciativa corrobora com alguns entusiastas que vêem nas TICS um potencial para mobilizar grandes massas para o processo participativo. O que não deve ser deixado de lado, de forma alguma, é uma questão que deve permear os debates sobre a temática da democracia: a materialidade.

Do mesmo modo que é descabido se pensar em liberdade (sob a ótica do liberalismo) em uma sociedade onde as bases materiais são absurdamente

²⁹ Entendam-se como análises de cunho técnico aquelas focadas na ferramenta como, por exemplo, princípios de usabilidade, interatividade bilateral e multilateral, provisão de informações etc. De forma alguma se nega a importância de estudos desta natureza, porém alerta-se para a necessidade de outros olhares sobre as práticas de democracia digital.

desiguais é igualmente complicado pensar em uma democracia plena e emancipadora onde as pessoas são social, cultural e economicamente segmentadas. As diversas práticas e inovações das tecnologias de participação como o OP e o OPD não podem, infelizmente, superar as limitações que as desigualdades econômicas impõem à participação.

Outro ponto que deve ser superado nos debates sobre democracia é a concepção do cidadão como consumidor. A lógica neoliberal vai galgando os mais variados flancos na sociedade fornecendo conceitos, ideais e terminologias para todas as dimensões possíveis. Ver o cidadão como um consumidor, remete-nos ao arcabouço schumpeteriano (que foi operacionalizado por Robert Dahl) de um mercado político onde ocorre acirrada disputa por votos. Nesta visão os votantes são os consumidores e os políticos os empresários. A soberania do eleitor consiste em escolher periodicamente os fornecedores de bens políticos que mais se adéquem à seus interesses e que estejam mais qualificados para governar. Esta idéia de Schumpeter de um mercado político recebe diversas críticas, pois se ignora o fato de que este “mercado” não oferece iguais condições de competição. Não se tem um mercado político competitivo, mas sim oligopolizado onde poucos podem participar plenamente.

É adequado, por tanto, abandonar o quanto antes a visão de cidadãos-consumidores em um mercado político e entender que os cidadãos são executores e agentes protagonistas de suas histórias e é com esta perspectiva que experiências como o OP e o OP Digital devem ser encaradas. Obviamente não se perder de vista a necessidade de ataque às raízes estruturantes da desigualdade: os princípios da propriedade privada, a naturalização da exploração do homem pelo homem e a maximização dos interesses do mercado. Deve-se, como defende Gramsci, ir

conquistando casamatas para acumular forças e finalmente tecer uma nova hegemonia que provoque verdadeiras emancipações sociais.

Admite-se que este estudo foi limitado em termos de tempo de análise da experiência e mesmo seu alcance. Como ainda existem poucos trabalhos que tratam diretamente do OPD e a própria prefeitura de Belo Horizonte dispõem de poucos dados sugere-se novas investigações à medida que esta iniciativa ganhe maturidade. Após este primeiro passo dado por esta pesquisa para conhecer detalhadamente o OP Digital, um próximo estudo que seria importante para desvendar outras faces desta participação eletrônica diz respeito ao perfil do votante no OPD. Outras possíveis questões em futuras pesquisas: se atualmente existe condições técnicas para se elaborar uma participação mais sofisticada via internet, por que isso não foi feito? O OPD influencia positivamente a participação do OP Regional? O OPD inclui novos atores no processo participativo do OP Regional? Quem participa do OP Digital? E ainda: O OP Regional pode ser considerado como uma experiência contra-hegemônica? Isso poderá esclarecer, por exemplo, se está se falando de uma experiência combinada entre o OP Regional e o Digital que supera as barreiras da exclusão digital. Ou então se está se criando dois orçamentos participativos distintos: uma para uma classe dominada tentar fazer valer sua opinião e sua voz e outro para que uma pequena elite participe de uma consulta digital.

O que ficou claro com este estudo é que o potencial latente das tecnologias da informação foi apropriado pelo OP Digital. Porém mesmo ampliando a participação popular o OPD pode, por seu modelo democrático, fomentar uma despolitização da participação. Neste sentido, mais participação não necessariamente quer dizer mais democracia.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A. **A Democracia Digital e a Sociedade da Informação Sob Enfoque Gramsciano**. Anais do Encontro de Administração da Informação – EnADI/ANPAD, Recife, 2009.

AIKENS, G. S. **A personal history of Minnesota Electronic Democracy, 1994**. Journal of Government Information, 25(1), 1–9, 1998.

AINSWORTH, S., HARDY, C., & HARLEY, B. **Online consultation: E-democracy and E-resistance in the case of the development gateway**. Management Communication Quarterly, 19(1), 120–145. 2005.

AKUTSU, L. e PINHO, J.A. G. **Governo, Accountability e Sociedade da Informação no Brasil: uma investigação preliminar**. Anais do ENANPAD, 2001. Disponível em www.anapd.org.br acesso em julho de 2008.

AL-KODMANY, K. **Public participation: Technology and democracy**. Journal of Architectural Education, 53 (4), 220–228, 2000.

ALMEIDA, J. **Convergence technologique, espace public et démocratie** In: 2001. Bogues. Globalisme et Pluralisme. Tome 4. Communication, démocratie et globalization. MATTELART, Armand e TREMBLAY, Gáetan (org.). Les Presses de L'Universite-Laval, Montreal, 2003. Disponível em http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/even/bog2001/b2_inf_e.htm acesso em março 2009.

_____. **Marketing Político – Hegemonia e Contra-hegemonia**. Ed. Xamã / Fundação Percecu Abramo, São Paulo, 2002.

ARON, R. **O Marxismo de Marx**. Editora Arx. 2005

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

_____. **A Inovação Democrática no Brasil**. Ed. Cortez, Rio de Janeiro, 2003.

_____. **A relevância política da participação popular**. Le Monde Diplomatique Brasil, Março de 2009.

_____. **Modelos de Deliberação Democrática: O Orçamento Participativo no Brasil, 2002**. *Apud* SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos), p561 – 592.

_____. **A Moralidade da Democracia: uma Interpretação Habermasiana**. Ed. Perspectiva – UFMG, Belo Horizonte, 1996.

BARREYRO, G. B. **Terceirização no contexto da reforma do Estado: O programa Alfabetização Solidária.** ANPED, 2004. Disponível em <http://www.anped.org.br> acesso em julho de 2008.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial: uma tentativa de previsão social.** São Paulo: Abril Cultural, 1976.

BELLAMY, Christine; *et al.* **Modelling Electronic Democracy: Towards Democratic Discourses for an Information Age.** In Hoff, Jens & Horrocks, Ivan & Tops, Pieter (eds.), *Democratic Governance and New Technology. Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe.* London & New York, Routledge / ECPR Studies in European Political Science, 2000.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de Belo Horizonte. **Anuário estatístico 2008,** Belo Horizonte, 2008a.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Relatório da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento,** Belo Horizonte, 2008b.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte. **Relatório do Prêmio do Observatório de Democracia Participativa - ODP,** Belo Horizonte, 2007.

BERMAN, J., & WITZNER, D. J. **Technology and democracy.** *Social Research*, 64(3), 1313–1319, 1997.

BEYNON-DAVIES, P., WILLIAMS, M. D., OWENS, I., & HILL, R. **The electronic procurement of ideas.** *International Journal of Electronic Business*, 2(1), 3–19. (2004).

BINGHAM, L. B., NABATCHI, T., & O'LEARY, R. **The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government.** *Public Administration Review*, 65(5), 547–558, 2005.

BORON, A. **A coruja de Minerva – Mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo.** São Paulo, Ed. Vozes/CLASCO, 2001.

BRAGATTO, R. **Participação Democrática e Internet: Uma breve análise dos websites dos governos federais dos quatro maiores países sulamericanos.** Anais da IV Jornada de Comunicação e Democracia. Belo Horizonte, 2007.

BRESSER PEREIRA; L. e SPINK, P. (orgs.), **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO, R. **Fomentando parcerias por um Brasil melhor.** 2000. Disponível em <Http://www.comunidadesolidaria.org> acesso em julho de 2008.

CASTELLS, M. **A sociedade em Rede.** Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2007.

CHADWICK, A. **Bringing E-democracy back in—Why it matters for future research on e-governance.** *Social Science Computer Review*, 21(4), 443–455, 2003.

CHADWICK, A., & MAY, C. **Interaction between states and citizens in the age of the Internet: “E-government”** in the United States, Britain, and the European Union. *Governance—An International Journal Of Policy And Administration*, 16(2), 271–300, 2003.

COELHO, ALYSSON BATISTA. **Avançar na Participação: Desafios na qualificação do processo participativo**. Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Belo Horizonte, 2008.

COHEN, J.; ROGERS, C. Power and reason. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003, p. 237-258.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Democracia e Socialismo**. Ed. Cortez, São Paulo, 1992.

CUNHA, E; ALLEGRETTI, G; MATIAS, M. **As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada**. Evento COMPOLITICA, Belo Horizonte, 2007.

DAGNINO, E. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. acesso em junho de 2009.

DAHLGREN, P. **The Public Sphere and the Net**. In: BENNETT, W. L. e ENTMAN, R. M. (Org.) *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 33-55.

DELUCA, K. M., & PEEPLES, J. **From public sphere to public screen: Democracy, activism, and the “violence” of Seattle**. *Critical Studies in Media Communication*, 19(2), 125–151. 2002.

DEMARI, C. L. **Sociedade do conhecimento: Ideologia acerca da resignificação do conhecimento**. Congresso Anped. GT-17: Filosofia da Educação, 2007. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT17-4151--Int.pdf> acesso em 15-01-09.

_____. **Universidade, tecnologia e conformismo: Debate com Daniel Bell e Manuel Castels sobre o papel do conhecimento e da universidade na atualidade**. Anais do Seminário do Trabalho, 2008. Disponível em <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/cezarluizdemari.pdf> acesso em 10-01-09.

DOWBOR, L. **A reprodução social – descentralização e participação, as novas tendências** Vol. III Ed. Vozes, Petrópolis, 2003.

DUARTE, N. **As Pedagogias do “Aprender a Aprender” e Algumas Ilusões da Assim Chamada Sociedade do Conhecimento**. Trabalho apresentado na Sessão Especial intitulada Habilidades e Competências: a Educação e as Ilusões da Sociedade do Conhecimento, durante a XXIV Reunião Anual da ANPEd, 8 a 11 de outubro de 2001.

DUTRA, O. e BENEVIDES, M. V. **Orçamento Participativo e Socialismo**. Ed. Perseu Abramo, São Paulo, 2001.

DUTTA-BERGMAN, M. J. **Access to the Internet in the context of community participation and community satisfaction**. *New Media and Society*, 7(1), 89–109, 2005.

EAGLETON, T. **Ideologia: uma introdução**. Trad. Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. Edunesp/Boitempo, São Paulo, 1997.

ECO, U. Apocalípticos e Integrados. **Editora Perspectiva**, Brasil, 2006.

ELWOOD, S. A. **GIS and collaborative urban governance**: Understanding their implications for community action and power. *Urban Geography*, 22(8), 737–759, 2001.

FARIA, A e PRADO, O. **Orçamento Participativo Interativo**. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. FGV-SP, São Paulo, 2003.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas**. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2007.

_____. **Teorias democráticas, participação e transformação social**. Seminário Internacional Saúde e Democracia: participação política e institucionalidade democrática, CEBES – Rio de Janeiro, 26 e 27 de junho de 2008.

FREITAG, B. e ROUANET, S. P. (Orgs). **Habermas**. Ed. Ática, São Paulo, 2001.

GENRO, T. **Crise da Democracia**: Direito, Democracia direta e Neoliberalismo na Ordem Global. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ, 2002

GIMMLER, A. **Deliberative democracy, the public sphere and the Internet**. *Philosophy and Social Criticism*, 27(4), 21–39. 2001.

GÓES, L. T. **Contra-hegemonia e Internet**: Gramsci e a Mídia Alternativa dos Movimentos Sociais na Web. Anais do IX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Nordeste, Salvador, 2007.

GOMES, W. **Democracia Digital: Que Democracia?** Anais do Congresso Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007. Disponível em http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf acessado em 12-01-09.

_____. **Uma Agenda de Pesquisa sobre “Democracia Digital”**. Anais da IV Jornada de Comunicação e Democracia. Belo Horizonte, 2007b.

_____. **Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas.** Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura - V ENLEPICC (2005).

GONÇALVES, H. L. **Uma visão crítica do Orçamento Participativo.** Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005.

GONÇALVES, M. A. S. **Teoria da ação comunicativa de Habermas:** Possibilidades de uma ação educativa de cunho interdisciplinar na escola. Revista Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, Abril/99

GRAMSCI, A. **Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce.** Vol I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1978.

_____. **Cuadernos de La carcel (Tomo 1/ Cuadernos 1 Y 2).** EDICIONES ERA, MÉXICO Ano: 1981a

_____. **Cuadernos de La carcel (Tomo 2/ Cuadernos 3, 4 Y 5).** EDICIONES ERA, MÉXICO Ano: 1981b

HABERMAS, J. **Racionalidade e Comunicação.** Edições 70, São Paulo, 2002.

HACKER, K. E VAN DIJK. **DIGITAL DEMOCRACY, ISSUES OF THEORY AND PRACTICE.** Sage Publications, London, 2000.

HACKER, K. L. **The potential of computer-mediated communication (CMC) for political structuration.** Javnost-The Public, 11(1), 5-25.2004.

HAGEN, M. **A Typology of Electronic Democracy.** Univesity of Giessen, London, 1997. Disponível em www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm Acesso em 10-03-2009.

HELD, D. **Models of Democracy.** 3rd ed. Palo Alto, CA: Stanford University Press/Polity Press, 2006.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos.** Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1989.

HUDSON-SMITH, A., EVANS, S., & BATTY, M. **Building the virtual city: Public participation through edemocracy.** Knowledge, Technology and Policy, 18(1), 62-85, 2005.

JAMBEIRO, O. ; SOUZA, L. ; BORGES, J. ; TORRES, S. **Cidades Digitais,** telefonia Móvel e Interação Social na Sociedade Brasileira. Razón y Palabra, México, v. 49, n. Especial, 2006.

JAMENSON, F. **Pós-modernismo: A lógica do Capitalismo Tardio.** São Paulo, Ática, 2002.

KATZ, H. **Gramsci, hegemonia, e as redes da sociedade civil global**. REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales. Vol.12,#2, Junio 2007. Disponível em <http://revista-redes.rediris.es> acesso em maio de 2008.

KENSKI, K. **To I-Vote or Not to I-Vote?: Opinions about Internet voting from Arizona voters**. Social Science Computer Review, 23(3), 293–303, 2005.

KNIGHT, P. T *et al.* **e-gov.br: a Próxima Revolução Brasileira**. Editora Prentice-Hall, Rio de Janeiro, 2004.

KOHAN, N. **Gramsci e Marx: Hegemonia e Poder na Teoria Marxista**. Revista Tempos Históricos ano 10, n. 1. p. 15-70 sem. 2007

_____. **Gramsci para principiantes**. Ed. Era Naciente, Buenos Aires, 2004.

LÉVY, P. **O que é virtual**. São Paulo, Ed.34, 2003.

LILLEKER, D. G. and JACKSON, N. **Review Article: Politics, Citizens and Cyberspace**. European Journal of Communication 2004; 19; 403. Disponível em <http://ejc.sagepub.com> acesso em 12-02-09.

LOJKINE, J. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____. **A Revolução Industrial**. São Paulo: Cortex, 1999.

LOURENCO, R. P., & COSTA, J. P. **Discursive e-Democracy support**. Proceedings of the 39th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. Computer Society Press 2006.

LUCAS, L. **Fome e soberania alimentar na mídia brasileira: violência simbólica e construção de invisibilidades**. Seminário de Pós-Graduação - 12 de Fevereiro de 2009, Universidade de Coimbra, CES, Portugal.

LUHRS, R., ALBRECHT, S., LUBCKE, M., & HOHBERG, B. **How to grow? Online consultation about growth in the City of Hamburg: Methods, techniques, success factors**. In R. Traunmüller (Ed.), EGOV 2003 (Vol. LNCS 2739, pp. 79–84). Berlin: Springer-Verlag, 2003.

MAGALHÃES, J. Q. **A crise da democracia representativa**. O paradoxo do fim da modernidade. Revista eletrônica "A priori", Ed. 2, 2004. Disponível em <http://www.apriori.com.br/> Acesso em maio de 2008.

MARQUES, V. T. *et al.* **Orçamento Participativo, sociedade civil e hegemonia: dilemas da abertura de novos espaços deliberativos nas esferas públicas locais**". Anais do II Seminário de Ciência Política da UFPE, que aconteceu entre 27 de novembro e 01 de dezembro, 2006.

MARQUETTI, A. *et al.*(Org) **Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo**. Ed. Xamã, São Paulo, 2008.

MARX K. **O Capital – Crítica da Economia Política, volume I, Livro primeiro O processo de reprodução do capital.** Tomo 1 - Editora Nova Cultural Ltda. 1996, - São Paulo – SP

MASSOTE, F. **As ONGs e o Estado.** *Jornal O Estado de Minas*. 2007. Disponível em <http://www.massote.pro.br/?p=17> acesso em julho 2008.

MORENO-JIMENEZ, J. M., & POLASEK, W. **e-Cognocracy and the participation of immigrants in e-governance.** Economics series (Vol. 169). Vienna: Department of Economics and Finance, Institute for Advanced Studies, 2005.

MORRESI, S. **Robert Nozick e o liberalismo fora do esquadro.** *Lua Nova*, 55-56, 2002, p. 285- 296.

NABUCO, A. L. **Democracia eletrônica: Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte.** Seminário Internacional do Orçamento Participativo, Belo Horizonte, 2008.

NEVES, R. F. **A democracia nas sociedades da informação e do conhecimento: Interação e deliberação política no ciberespaço.** 2007. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

NOGUEIRA, M. **A Organizações complexas e sociedade da informação - O “sofrimento” como metáfora organizacional.** *Revista O&S* vol. 10, n° 28, set/dez 2003, p. 145-162

_____. **Cidadania, Crise e Reforma Democrática do Estado.** *Perspectivas. Revista de Ciências Sociais.* São Paulo, vol. 22, 1999, pp. 61-84.

NUNES, J. A. **Da democracia técnica à cidadania cognitiva: a experimentação democrática nas “sociedades do conhecimento”.** Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2006.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos CEBRAP*, 31: 24-40. São Paulo: CEBRAP, 1991.

OLIVEIRA, E. F. **Governança e Orçamento Participativo: Reflexões a partir do caso de Porto Alegre.** 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia – UFBA/NPGA, Salvador-BA.

OLIVEIRA, F de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

OLIVEIRA, M. A. **O novo Mercado de Trabalho – Guia para Iniciantes e Sobreviventes.** Ed. SENAC, Rio de Janeiro, 2000.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

PBH, Prefeitura de Belo Horizonte. **Relatório Estatístico – 2009.** PBH, Belo Horizonte, disponível em www.pbh.gov.br acesso em junho, 2009.

- PEREIRA, A. F. **Gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB**: Impasses, desafios e avanços. 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- PIRES, R. R. C. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal**: Uma análise neoinstitucional a partir do caso de Belo Horizonte. Monografia Administração Pública, Fundação João Pinheiro, BH, 2001.
- PIRES, V. **Participação da sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. Tesouro Nacional, Monografia, Brasília, 2000.
- QUINTANEIRO, T, OLIVEIRA, M. L, OLIVEIRA, M. G. **Um Toque de Clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2ª Ed, Belo Horizonte, Editora UFMG – 2003.
- QUIVY, R. CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Gradiva – Trajecto, Lisboa, 2003.
- RAMOS, A Guerreiro, **A nova ciência das organizações** – uma reconceituação da riqueza das nações, Ed. FGV, São Paulo, 1989.
- RANCIÈRE, J. **Hatred of Democracy**. Verso, London. 2007.
- RDH, **Relatório de Desenvolvimento Humano** – 2006. ONU/PNUD, 2006. Disponível em www.pnud.org.br/rdh acessado em julho de 2008.
- RIBEIRO, A. M. M. e COUTINHO, G. G. **Modelos de democracia na era das transições**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006
- RODGERS, J., **Spatializing International Politics: Analysing Activism on the internet**. Routledge, Nova Iorque, 2003.
- ROMERO, R. **Democracia participativa, una utopía en marcha** - 1ª. ed. – Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2005.
- ROSAS, F. e SANTOS, B. S. **Pela mão de Marx: Mercado, Estado e Sociedade Civil no Século XXI**. Seminário FEUC – CES, Coimbra, 16-01-09, Portugal 2009.
- ROTHBERG, D. **Por uma agenda de pesquisa em democracia eletrônica**. Revista OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.149-172.
- SABO, J. ROSE, C. E FLAK, G. **The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area**. *Government Information Quarterly* 25 (2008) 400–428.
- SANCHEZ, F. **Orçamento Participativo: Teoria e Prática**. Ed. Cortez, São Paulo, 2002.
- SANFORD, J. E ROSE, C. **Characterizing eParticipation**. *International Journal of Information Management* 27 (2007) 406–42, 2007.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos).
- SANTOS, Ernani Marques, REINHARD, Nicolau. **Padrões de Interoperabilidade para Governo Eletrônico no Brasil: Um Estudo de Caso do Desenvolvimento e Implementação da Arquitetura e-PING sob a Ótica Institucional**. Anais do Encontro de Administração Pública – EnAPG/ANPAD, Salvador, 2008.
- SANTOS, L. G. *et al.* **Revolução tecnológica, internet e socialismo**. Ed. Perseu Abramo, São Paulo, 2003.
- SANTOS, P. X. **A dimensão política da Disseminação da Informação através do uso intensivo das tecnologias de Informação e Comunicação uma alternativa à noção de Impacto Tecnológico**. DataGramZero - Revista de Ciência da Informação - v.5 n.4 ago/2004.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961.
- SILVA, S. **Participação política e Internet: propondo uma análise teórico-metodológica a partir de quatro conglomerado de fatores**. Trabalho apresentado no GT Internet e Política do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA, 2006.
- SILVA, I, G. **Democracia e Participação na ‘Reforma’ do Estado**. Ed. Cortez, São Paulo, 2003.
- SORJ, B. **brasil@povo.com**. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2003.
- SOUZA, R. B. R **Gramsci e a Comunicação: A mídia como aparelho privado de hegemonia**. Anais da VII Jornada Multidisciplinar: Humanidades em Comunicação FAAC/UNESP-Bauru / outubro 2005
- SUBIRATS, J. **Los Dilemas de una relacion inevitable. Innovacion democrática y tecnologías de La informacion y de La comunicacion**. Universidad Autónoma de Barcelona, 2002. Disponível em <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>. Acesso em 10-03-2009.
- SVENSSON, J., & LEENES, R. **E-voting in Europe: Divergent democratic practice**. *Information Polity*, 8(1/2), 3–15, 2003.
- TAYLOR, J., & BURT, E. **Voluntary organizations as e-democratic actors: Political identity, legitimacy and accountability and the need for new research**. *Policy and Politics*, 33(4), 601–616. 2005.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TRENCH, B., & ODONNELL, S. **The Internet and democratic participation: Uses of ICTs by voluntary and community organizations in Ireland.** *Economic and Social Review*, 28(3), 213–234, 1997.

WOOD, E. M. **Democracia contra Capitalismo** – a Renovação do Materialismo histórico. Ed. Boitempo, SP, 2003.

ANEXOS - Diretrizes do OP – BH 2009/2010

INTRODUÇÃO Diretrizes OP 2009/2010

Apresentamos mais uma vez o caderno de DIRETRIZES, um documento do processo do Orçamento Participativo 2009/2010 que visa uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política setorial.

Este documento está dividido em três partes:

- Diretrizes Gerais
- Diretrizes para Políticas Urbanas
- Diretrizes para Políticas Sociais

As Diretrizes Gerais visam estabelecer regras a serem respeitadas por todas as políticas setoriais. A segunda parte apresenta as diretrizes para as Políticas Urbanas de toda a cidade como obras, meio ambiente, transporte e trânsito, limpeza urbana, entre outras. Finalmente, a terceira parte apresenta as diretrizes para Políticas Sociais que tratam das possibilidades e restrições de cada política setorial visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos direitos sociais, a inclusão social, a humanização, o esporte e o lazer.

1- Diretrizes Gerais

Utilização de Recursos

1. Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos disponíveis no OP 2009/2010 e no próximo OP 2011/2012.
2. Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspeção realizada pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap).
3. Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura.
4. Poderão ser aprovados recursos exclusivamente para projeto de infraestrutura após parecer técnico favorável da Sudecap e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel).

Tratamento do Custeio

5. Na construção e, em alguns casos, na ampliação de empreendimentos deverão estar incluídos os gastos com equipamentos e, no caso de custeio, será calculado por um ano, considerando o décimo terceiro salário para recursos humanos.

Pareceres de Solicitações

6. Os pareceres deverão ser dados pelas Secretarias Temáticas, por meio de seus representantes indicados, articulados com as respectivas Gerências Temáticas das Secretarias de Administração Regional Municipal (SARMUs). Orientações para a Indicação dos Empreendimentos
7. Identificar uma e única demanda por bairro ou vila, de acordo com a relação de composição das Unidades de Planejamento (Ups).
8. É permitida a inclusão de agrupamento de vias contíguas em um mesmo formulário desde que essas estejam numa mesma sub-região.

9. Assegurar nas construções, reformas ou ampliações de equipamentos públicos as condições adequadas de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos e crianças, considerando a Norma Brasileira 9050/2004 e a prevenção contra incêndio.

10. O empreendimento solicitado não pode possuir cessão de uso para terceiros.

11. As demandas de construção e/ou ampliação deverão estar vinculadas à existência de terrenos adequados, de propriedade do município, ou para a desapropriação. Em caso de doação ou permuta de terreno os procedimentos da Procuradoria Geral do Município já deverão estar providenciados antes da segunda rodada do OP 2009/2010.

12. Deverão ser obedecidas as diretrizes dos seguintes programas e projetos: Vila Viva, Centro Vivo, Saneamento para Todos, Programa de Reestruturação e Integração do Sistema Viário do Município de Belo Horizonte (VIURBS) e Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Pampulha (Propam).

13. Fica vetada a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do Estado de Minas Gerais, da União, do Departamento Nacional de Infra-estrutura (DNIT), Departamento de Estrada e Rodagem (DER), RFFSA, FCA, DEMETRO e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). As exceções serão tratadas como no item 11.

14. Fica vetada apenas a aprovação do terreno.

15. Fica vetada a aprovação de obras de edificação e de infra-estrutura viária em Áreas de Preservação Ambiental, à exceção de obras que visem a conservação ambiental dessas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente (SMAMA) ou da Fundação de Parques, conforme o caso.

16. Ficam vetadas parcerias informais para construção.

Localização dos Empreendimentos

17. A possível localização das demandas deverá obedecer ao Plano Diretor; à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; ao Código de Posturas; aos Planos Globais Específicos (PGEs); às diretrizes do VIURBS; do Propam; do Saneamento para Todos; ao Vila Viva e ao Centro Vivo.

18. A solicitação deverá estar localizada no município de Belo Horizonte.

19. Se a análise da relação custo/benefício pelo vistoriador/coordenador específico de Vistorias de Edificações indicar a inviabilidade econômica da localização do terreno proposto para implantação do equipamento, deverá ser escolhido outro terreno pela SARMU.

2- Diretrizes de Política Urbana

Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana – SMARU

20. A SMARU deverá ser consultada quando os empreendimentos tratarem dos seguintes aspectos:

- Infra-estrutura: com relação à regularidade e situação do referido loteamento ou quando for necessário promover a regularização do mesmo de acordo com a lei de regularização.

- Aquisição de terreno, construção ou ampliação de equipamentos públicos: com relação à regularidade do lote, a possibilidade da construção ou ampliação do equipamento pretendido nos termos da legislação urbanística e por meio dos parâmetros urbanísticos de ocupação vigentes.

Superintendência de Desenvolvimento da Capital - Sudecap

Diretrizes para a Abertura e Complexo de Vias, Passagem de Pedestres e Veículos, Tratamento de Fundo de Vale, Pavimentação, Iluminação Pública e Escadaria.

21. Abertura de Vias: só serão admitidas as solicitações de abertura de vias destinadas ao tráfego local de veículos com declividade inferior a 30%. Quando possível a solução proposta deverá estar de acordo com a planta de loteamento existente (aprovada ou não).

22. Complexo de Vias: a vistoria e as planilhas serão apresentadas por via.

23. Passagem para Pedestre: não serão admitidas travessias para pedestres ou veículos em linha férrea em nível. Deverá ser verificada a disponibilidade de área para a implantação do acesso à passagem, evitando-se, as desapropriações.

24. Passagem para Veículo: deverá ser verificada a declividade e a disponibilidade de área para a implantação do acesso à passagem, evitando-se, as desapropriações.

25. Tratamento de Fundo de Vale e/ou Drenagem: a implantação de um sistema de drenagem ou do tratamento de fundo de vale deverá sempre ser acompanhada de um estudo de viabilidade técnica, tendo em vista a implantação da drenagem sempre de jusante para montante.

26. Pavimentação: o trecho da via onde será feita a intervenção deverá apresentar sempre a continuidade da malha viária.

27. Iluminação Pública: deverá ser analisada pela Diretoria de Iluminação Pública da Sudcap.

28. Escadaria: deverá ser verificada a disponibilidade de área para a implantação de escadaria de acordo com limites de declividade permitidos pela legislação municipal.

29. Acessibilidade: deverá ser considerada a implantação de acessibilidade (canteiros e passeios) em todas as aberturas de vias.

Diretrizes para Edificações

30. Deverão ser observadas as diretrizes e os escopos das Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Política Urbana, Políticas Sociais e suas adjuntas, da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa, Recursos Humanos, Urbel, Fundação Municipal de Cultura e de Parques, BHTrans e SLU.

Diretrizes para Indicação de Terreno e Construção

31. Deverão ser observadas as condições de acesso, a tipologia e a topografia do terreno indicado evitando-se, tanto quanto possível, o acréscimo de custo relativo à abertura de via de acesso, drenagem e fundação onerosa.

32. Deverá ser observada a existência de infra-estrutura urbana tais como esgoto, água e luz. Se não existirem, estes serviços têm que estar contemplados na planilha da vistoria.

33. A existência de interferências (adutora, gasoduto, linha de transmissão, etc.) poderá acarretar em inviabilidade ou propostas alternativas para o empreendimento. Quando houver possibilidade de remanejamento destas interferências, os custos deverão constar na planilha.

Diretrizes para Ampliações

34. Deverá ser verificada a disponibilidade da área tendo como premissa as Diretrizes de Edificações, Orientações para Indicação e a Localização de Empreendimentos.

35. Caso seja necessária a desapropriação de terreno para viabilizar a demanda, este terreno deverá ser contíguo à área ocupada pelo equipamento implantado, garantindo a ligação coberta entre blocos.

Diretrizes para Reformas

36. Reforma implica em modificações na edificação existente, sem acréscimo de área.

37. Deverá ser verificada a compatibilidade com as redes elétrica e hidráulica existentes e a capacidade de abastecimento da rede de água e a estrutura da edificação.

38. Ao se tratar de área verde deverá haver anuência da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente.

Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL

Diretrizes para intervenções em Vilas, Favelas e Áreas de Interesse Social.

39. As intervenções físicas nas Vilas, Favelas e Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) deverão atender às legislações vigentes: Planos Diretores; Zonas de Especial Interesse Social ZEIS 1, ZEIS 3, Municipais, Estaduais e Federais; além dos pressupostos dos Planos Globais Específicos. Para tanto, deve-se observar que:

- As intervenções situadas em áreas de Vilas e Favelas e AEIS deverão estar condicionadas às diretrizes dos Planos Globais Específicos (PGEs) quando concluídos, lembrando que os custos estimados nos Planos não substituem as vistorias de campo e seus respectivos orçamentos.

-- Quando o PGE estiver em elaboração e ainda não houver indicação de diretrizes e/ou prioridades, condicionar o escopo da intervenção às indicações a serem apontadas no Plano.

-- Se a Vila/Favela em questão ainda não possuir PGE concluído ou em elaboração, deverá ser computado o custo de sua elaboração juntamente ao recurso previsto para a intervenção, condicionando seu escopo às indicações a serem apontadas no Plano.

- Se o empreendimento que está situado em Vila ou Favela for passível de remoção total ou parcial, ou seja, se estiver situado em área não consolidável (alça de rodovia, faixa de domínio de vias, linhas de transmissão, adutoras, áreas de risco geológico, etc.) ou, ainda, se for área objeto de Projetos Especiais (VIURBS e outros), então não será acatada a solicitação, podendo ser avaliados os casos especiais. Nessas situações, é possível o pedido de elaboração do Plano de Diretrizes para Remoção e Reassentamento (PDRR), cujo custo deve ser computado como valor a ser aprovado para o empreendimento. Exceção-se as áreas cuja responsabilidade é do município.

Diretrizes para Triagem e Vistoria das Intervenções em Vilas e Favelas

40. Zoneamento: verificar se trata de área de atuação da Urbel ou da Sudecap, área de risco geológico, área de preservação, faixa de servidão ou de domínio público ou privado.

41. Verificar as diretrizes de Planejamento para a respectiva intervenção.

42. Verificar as necessidades de construção de dispositivos especiais nos pontos de lançamentos, tais como escada, dissipadora, alas, etc., indicando a melhor alternativa para o local.

43. Verificar as condições locais, visando a implantação das obras, tal como a possibilidade de trabalhar utilizando equipamentos pesados ou não, etc. As condições locais são fundamentais para as definições das propostas, dos métodos construtivos e do tipo de material a ser utilizado.

44. Verificar as remoções necessárias e quantificar com a maior precisão possível, considerando, além da quantidade de edificações, o número de domicílios. Vale ressaltar que este número é quase sempre maior que o número de edificações.

45. Observar o melhor traçado para implantação das obras, avaliando e detalhando a proposta apresentada pelo PGE, procurando preservar as moradias existentes.

46. Quando não existir o PGE para o local, indicar o traçado para implantação das obras, fazendo as mesmas observações acima e, se possível, indicar mais de uma possibilidade, consultando o Cadastro de Planta ou Planta Particular da região.

47. Verificar, quando da implantação das obras, a existência de áreas remanescentes e, em caso afirmativo, indicar tratamento e/ou finalidade para as mesmas.

48. Quando se detectar área de risco, indicar o seu tratamento, observando a seguinte prioridade:

- 1º - obras de drenagem, retaludamento e vegetação;
- 2º - contenções (prevendo inclusive o uso de soluções mistas).

49. No croqui de vistoria amarrar o trecho objeto de intervenção com os limites de entorno (vias, becos, escadarias, etc.).

50. Indicar o início e o fim das intervenções por meio da numeração de casas, esquinas, equipamentos comunitários, árvores e etc.

51. Nas sessões representativas indicar as cotas necessárias de largura e comprimento e, se possível, as diferenças de níveis (principalmente onde apontar execução de muros de contenções).

52. Indicar os acessos às moradias existentes e a necessidade de recuperá-los ou executá-los de maneira a concordar com a solução proposta.

53. Indicar possíveis interferências existentes que irão gerar necessidade de remoções e/ou relocações, tais como postes, rede de água e de esgoto, drenagem existentes, árvores e etc.

54. Verificar a necessidade de extensão de rede de água e esgoto, rede elétrica ou de drenagem pluvial a partir da nova demanda a ser gerada pela obra solicitada.

55. Não será permitida, dentro da política de Assistência Social, a construção de equipamentos como Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), Centro Social, Centro de Integração e Centro-Dia para portadores de deficiência e idosos.

Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente – SMAMA

Diretrizes do Meio Ambiente para Obras:

56. Constatando-se a existência de corpos d'água no terreno ou em suas imediações que levem à classificação total ou parcial do mesmo como área de preservação permanente (como as situadas a menos de 30 metros das margens de córregos ou no raio de 50 metros no entorno de nascente), deverão ser observadas as diretrizes preconizadas pela legislação vigente, em especial pela Resolução número 369, de 20/03/06, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e pela Deliberação Normativa nº 57/07, do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM).

57. Verificar o zoneamento estabelecido pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo quando se tratar de Zona de Preservação Ambiental (ZPAM). A ocupação é muito restrita e somente são admitidos usos associados à sua preservação.

Diretrizes básicas para as intervenções em áreas verdes

58. Deverá ser prevista a máxima preservação possível do perfil geomorfológico natural do terreno, assim como de todo e qualquer elemento natural existente, como maciços arbóreos, nascentes, cursos de água, lagos, pedreiras, picos, etc., garantindo-se a preservação integral e perene do patrimônio natural.

59. Somente serão admitidas edificações em áreas verdes se destinadas ao aprimoramento das próprias áreas.

60. Deverão constar do planejamento inicial de intervenções em qualquer área verde ações de preservação à fauna nativa existente.

61. Deverá ser prevista, sempre que possível, a implantação das seguintes redes de infra-estrutura:

- a) rede de irrigação para cobertura de todas as áreas ajardinadas, podendo-se optar por rede automatizada ou manual, devendo nesse caso, prever-se dimensionamento para a utilização de mangueiras de borracha de 30 metros de comprimento;

b) rede de drenagem;

c) rede de iluminação, dimensionada para o oferecimento de condições adequadas de segurança aos usuários em toda a extensão da área.

62. Todos os projetos referentes a qualquer tipo de intervenção em área verde deverão ser previamente submetidos à aprovação da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente.

Diretrizes para a implantação de Praças

63. Deverão ser observadas as diretrizes básicas citadas acima relativas à execução de intervenções em áreas verdes.

64. Pelo menos 50% da área total deverá ser ocupada por áreas ajardinadas, devendo, no mínimo, 20% ser arborizada.

Fundação de Parques Municipais Diretrizes à implantação de Parques

65. A área para implantação de parque deverá estar regularizada em relação à posse do município.

66. Deverá ser prevista a máxima preservação possível do perfil geomorfológico natural do terreno, assim como de todo e qualquer elemento natural existente, como maciços arbóreos, nascentes, cursos de água, lagos, pedreiras, picos, etc., garantindo-se, com isto, a preservação integral e perene do patrimônio natural. Deverão ser observadas as diretrizes básicas citadas acima, relativas à execução de intervenções em áreas verdes.

67. Deverão ser seguidas as orientações e os escopos emitidos pela Fundação de Parques Municipais para o cercamento

68. Todos os projetos referentes à implantação destes espaços deverão ser submetidos à aprovação em conjunto da Gerência de Áreas Verdes e Gestão Ambiental (GEAV), da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente e da Fundação de Parques Municipais, cabendo a eles o encaminhamento, se necessário, à COMAV ou ao COMAM.

69. Não será permitida a implantação de churrasqueiras, vestiários, ginásios e o fechamento de quadras. Deverão ser previstos anéis ao redor de todos os espécimes arbóreos localizados em suas áreas pavimentadas, seguindo-se normas estipuladas pela Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente e Saneamento Urbano.

70. Fica vedada a aprovação de execução de obras de edificações e de infraestrutura viária em Áreas de Preservação Permanente, à exceção de obras que visem à conservação ambiental destas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da SMAMA ou da Fundação de Parques, conforme o caso.

71. Só será permitida a implantação de campo de futebol society não ultrapassando as dimensões de 50m x 32m. Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTrans

72. No caso de solicitação de urbanização de vias, deverá constar no Plano Municipal de Classificação Viária, anexo ao Plano Diretor.

73. No caso aglomerados de vilas compatibilizar com os Planos Globais Específicos. As características físicas deverão observar os parâmetros fixados no anexo VII do Plano Diretor ou Plano Global Específico.

74. Elaborar um projeto completo de sinalização (vertical e horizontal), da via em questão e do entorno que deverá ser executado com recursos da BHTrans. Superintendência de Limpeza Urbana – SLU

Diretrizes de acesso aos serviços da SLU

75. Para garantir o acesso aos serviços é necessário: - Urbanização das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de baixa renda objetivando garantir, no máximo de vias, a trafegabilidade dos caminhões coletores de resíduos sólidos, considerando, para tanto, os "Parâmetros para dimensionamento de vias e retornos" adotados pela SLU;

- Construção de vias de tráfego nas áreas de urbanização regular do município ("cidade formal"), para garantir a trafegabilidade dos caminhões coletores de resíduos sólidos, conforme os parâmetros adotados pela SLU, priorizando a utilização dos caminhões compactadores para as coletas;

- Prever, que a pavimentação das vias públicas seja compatível ao tráfego de caminhões pesados como compactadores, broocks, baús e gaiolas, etc.;

- Prever, para as ruas sem saída, locais para retorno dos caminhões coletores, segundo dimensões mínimas constantes nos parâmetros da SLU;

- Prever, em escadarias de vilas e favelas, rampas para possibilitar o tráfego de carrinhos de mão para coleta de resíduos sólidos, conforme os parâmetros da SLU;

- Os "Parâmetros para dimensionamento de vias e retornos" adotados pela SLU indicam as dimensões mínimas de largura, de retorno e máximas de declividades para manobras, acesso e tráfego seguro dos caminhões coletores utilizados nas coletas de resíduos sólidos, visando orientar a construção de vias de tráfego que permitam garantir ao maior número de moradores o benefício dos serviços porta a porta de limpeza urbana com segurança, regularidade e qualidade;

- A efetiva implantação ou ampliação dos serviços de coleta de resíduos sólidos nas vias públicas, mesmo que construídas de acordo com os parâmetros citados, em função da segurança, ficam submetidas a teste com caminhão coletor em campo, para comprovar a real possibilidade de execução dos serviços.

Diretrizes para a implantação de Serviços de Limpeza Urbana

76. Propor a instalação de equipamentos e mobiliários urbanos relativos à limpeza pública em conformidade com a legislação pertinente e Normas Técnicas da SLU.

77. Apresentar, para análise e aprovação da SLU, proposta de sistema de armazenamento de resíduos sólidos em edificações, em conformidade com a legislação pertinente e Normas Técnicas da SLU.

78. Consultar a SLU, no caso de obras submetidas ao licenciamento ambiental, ainda na fase de licenciamento prévio, sobre a necessidade de implantação de equipamentos e mobiliários urbanos de limpeza urbana em sua área de influência.

79. Incluir nos termos de referência para licitação de obras civis a responsabilidade do gerador pela segregação e destinação corretas dos resíduos de construção civil.

80. Finalmente recomenda-se que os projetos elaborados com a utilização destas orientações sejam discutidos e avaliados pela equipe da SLU.

3 - Diretrizes para as Políticas Sociais

Procedimentos Específicos Secretaria Municipal de Saúde – SMSA

81. Não criar novas unidades básicas de saúde.

82. A divisão de Área de Abrangência de unidades básicas de saúde não implicará em ampliação do número de Equipes de Saúde da Família.

83. Os recursos orçamentários necessários para custeio e equipamentos das unidades deverão ser obrigatoriamente incluídos para o funcionamento do equipamento aprovado no OP.

84. Privilegiar a substituição de prédios alugados ou antigos e inadequados ao modelo de atenção praticado hoje e suas novas exigências.

85. Considerar a necessidade de deslocamento das atividades da unidade de saúde, incluindo as despesas para o custeio do aluguel do imóvel e outras despesas, durante o período das obras.

Serviço/Equipamento	Áreas e Bairros Identificados
Construção da nova sede do Centro de Saúde Barreiro de Cima (Local já existente. Durante a realização das obras será necessário alugar outro imóvel)	Centro de Saúde Barreiro de Cima
Ampliação e reforma (Compra de terreno ao lado)	Centro de Saúde Bairro das Indústrias
Construção da nova sede (Terreno da Prefeitura)	Centro de Saúde Itaipu
Construção da sede (Terreno da Prefeitura)	Área da região SUB 5 (Divisão da área de abrangência dos seguintes Centros de Saúde: Vila Pinho, Urucua, Mangueiras e Independência. Justificativa: a construção de dois conjuntos habitacionais com 1.210 residências (aproximadamente cinco mil habitantes), ampliação já definida de mais uma Equipe de Saúde da Família para o Centro de Saúde Independência e melhoria do acesso para moradores do Conjunto Águas Claras
Construção (Transferência)	Centro de Saúde Menino Jesus
Construção (Transferência)	Centro de Saúde Tia Amância
Reforma e ampliação	Policlínica Centro-Sul
Construção e implantação da nova unidade (Compra de terreno)	Centro de Saúde Santa Efigênia (Divisão da área de abrangência do Centro de Saúde Paraíso)
Construção e implantação da nova unidade (Compra de terreno)	Centro de Saúde Caetano Furquim (Divisão das áreas de abrangência dos Centros de Saúde Alto Vera Cruz e Mariano de Abreu)

Serviço/Equipamento	Áreas e Bairros Identificados
Ampliação	Centro de Saúde Maria Goretti
Compra de terreno, construção e implantação da nova unidade	UPA Noroeste
Compra de terreno, construção e implantação da nova unidade	Divisão das áreas de abrangência dos Centros de Saúde Santa Maria e Califórnia
Compra de terreno, construção e implantação da nova unidade	Divisão das áreas de abrangência dos Centros de Saúde São José e Jardim Alvorada
Construção da nova sede (Aquisição de terreno)	Centro de Saúde Lajedo (Sede atual alugada)
Construção da nova sede (Aquisição de terreno)	Centro de Saúde Felicidade 2 (Sede atual alugada)
Construção da nova sede	Centro de Saúde Tupi (Sede própria inadequada)
Construção da nova sede	Centro de Saúde Campo Alegre (Sede própria inadequada)
Aquisição de terreno e construção da nova sede	Centro de Saúde Cabana
Aquisição de terreno e construção da nova sede	Centro de Saúde São Jorge (Divisão de área de abrangência)
Reforma e Ampliação	Centro de Referência em Saúde Mental (CERSAM) - Pampulha
Reforma e Ampliação	Centro de Saúde Santa Terezinha
Construção da nova unidade	Centro de Saúde Itamarati e Santa Amélia (Redivisão de área de abrangência)
Compra do terreno e construção da sede própria	Centro de Saúde Copacabana
Compra do terreno e construção da sede própria	Centro de Saúde Piratininga
Construção da sede própria	Centro de Saúde Jardim Comercários
Compra do terreno e construção	Centro de Saúde Céu Azul e Saúde Lagoa (Redivisão de área de abrangência)
Compra da casa e reforma	Centro de Convivência/Academia da Cidade

Secretaria Municipal de Educação – SMED

86. A aprovação de uma Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI), dado o valor do projeto para 400 crianças de 0 a 5 anos e 8 meses, deverá utilizar todo o recurso da sub-regional. A complementação da obra e do custeio será de responsabilidade do orçamento da SMED.

87. A aprovação das UMEIs será feita em todas as sub-regiões ainda não atendidas, mas terão prioridade as áreas de maior vulnerabilidade, Estrato I, cujo peso é considerado pelo OP.

88. Só poderão ser construídas ou ampliadas instituições de Ensino Fundamental nas áreas com deficiência na oferta de vagas pela Rede Pública de Ensino, referendada pelo Cadastro Escolar.

89. Só poderão ser construídas ou ampliadas Unidades Municipais de Educação Infantil nas áreas com deficiências na oferta de vagas pela Rede Pública, em concordância com o diagnóstico das Gerências Regionais de Educação (GERED), Gerência de Rede Física Escolar e Núcleo de Educação Infantil.

90. Somente poderão ser indicadas construções em terrenos comprovadamente de propriedade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

91. Inexistindo 'área institucional' destinada à implantação de equipamento escolar, somente poderá ser indicada a aquisição de terreno concomitante à aprovação de construção do equipamento específico, referenciada pelas Diretrizes para Políticas Urbanas.

92. Para a construção das Unidades Municipais de Educação Infantil, padrão GGEI/Sudcap, para atendimento à faixa etária de 0 a 5 anos e 8 meses, necessita-se de área mínima de 1.500 m.

93. Adequações e Benfeitorias: aprovação de reforma e adequação de alguns campos de futebol e quadras, para atendimento às Escolas Integradas e à comunidade.

Escola de Ensino Fundamental	
Serviços/Equipamentos	Áreas e Bairros Identificados
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Vila Columbiária, Mineirão, Milionários, Araguaia, Lindéia, Regina, Diamante e Itaipú
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Conjunto Santa Maria/Luxemburgo, próximo à avenida Raja Gabaglia
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Ampliação da E.M. Paulo Freire ou construção de nova unidade no bairro Ribeiro de Abreu
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Carlos Prates, Padre Eustáquio e Alípio de Melo e Santa Maria/Camargos
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Bairro Solimões, Juliana e Etelvina Carneiro
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Vila Antena, Morro das Pedras e Vila Leonina
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Trevo, Castelo, Manacás e Vila Santa Rosa
Construção de Escolas de Ensino Fundamental	Céu Azul, Santa Mônica, Jardim Leblon e Piratininga

Adequações e Benfeitorias	
Serviços/Equipamentos	Áreas e Bairros Identificados
Adequações e Benfeitorias na Quadra do Conjunto Santa Maria	Quadra do Conjunto Santa Maria para atendimento à E.M. Mestre Paranhos
Adequações e Benfeitorias no Centro Esportivo Bola de Ouro	Centro Esportivo Bola de Ouro para atendimento à E.M. Padre Guilherme Peters
Adequações e Benfeitorias no Campo do Independência	Campo do Independência para atendimento às E.M. Hugo Pinheiro Soares e Américo René Giannetti
Adequações e Benfeitorias no	Campo do Jardim Felicidade para

Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS

94. Programa BH-Cidadania: programa de inclusão social com gestão compartilhada com as seguintes atividades:

- Núcleo de Apoio à Família e Centro de Referência da Assistência Social (NAF/CRAS);
- Casa de Brincar - 0 a 6 anos;
- Socialização Infante-Juvenil - 6 a 14 anos;
- Núcleos de Jovens - 15 a 18 anos;
- Grupos de Convivência para a 3ª Idade - a partir do 60 anos;
- Ponto de Leitura;
- Cursos de Formação para a Cidadania;
- Oficinas de Arte, Cultura, Abastecimento e Esportes;
- Atividades de Educação Complementar;
- Inclusão Digital (cursos de computação e consulta a internet);
- Academia da Cidade - o terreno deve ter, no mínimo, 1.000m².

95. Condições para escolha da área do Programa BH-Cidadania:

A área escolhida deve corresponder à mesma área indicada no Mapa de Exclusão Social que, portanto, apresenta as seguintes características:

- Área de elevado risco social;
- Área identificada como grupo de pobreza 1;
- Área que contemple no mínimo 500 famílias moradoras.

Serviço/Equipamento	Áreas e Bairros Identificados
Construção EBHC Independência	Independência
Construção EBHC Parque Bulte Max	Flávio Marques Lisboa
Construção EBHC Bonsucesso	Bonsucesso
Construção EBHC Cruzeiroinho	Alto Vera Cruz
Construção EBHC Taquaril	Taquaril
Construção EBHC Vila Fazendinha	Fazendinha
Construção EBHC Paulo VI	Paulo VI
Construção EBHC Ribeiro de Abreu	Ribeiro de Abreu
Construção EBHC Vila Maria	Jardim Vitória
Construção EBHC Goiânia	Goiânia
Construção EBHC São José	Vila São José
Construção EBHC Novo Aarão Reis	Novo Aarão Reis
Construção EBHC Mariquinhas	Conjunto Mariquinhas
Construção EBHC Ventosa	Ventosa
Construção EBHC São Jorge II	São Jorge II
Construção EBHC Cabana	Cabana
Construção EBHC Jardínópolis	Bairro Jardínópolis
Construção EBHC Novo Ouro Preto	Novo Ouro Preto
Reforma do CAC Mantiqueira (Adequação para EBHC)	Mantiqueira
Construção EBHC Vila do Borel	Minas Caixa
Construção EBHC Vila São João Batista	São João Batista
Construção EBHC Vila do Índio	Copacabana

Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMASA

96. Será permitida a ampliação, modernização, compra de equipamentos e reforma do Centro de Referência de População de Rua que visa a atender famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social com trajetória de rua na cidade de Belo Horizonte, oferecendo espaço de convivência e cuidados pessoais, tais como higiene pessoal, lavagem de roupas, armário para guarda de pertences pessoais (Serviço de Proteção de Alta Complexidade).

Centro de Referência de População de Rua	
Serviço/Equipamento	Áreas e Bairros Identificados
Reforma, ampliação, modernização e readequação de equipamentos	Região do Hipercentro

Secretaria Municipal Adjunta de Esportes – SMAE

97. Grama sintética em campos de futebol: diante da necessidade de aplicação da Lei 9.528 de 31 de janeiro de 2008, poderá ser apresentada e aprovada a reforma de um campo de futebol por regional, sob a responsabilidade do município, para a colocação de grama sintética conforme áreas e bairros identificados abaixo.

Serviço/Equipamento	Campos prioritários a serem escolhidos: um por regional conforme Lei 9.528
Campo do Petrópolis BHC	Petrópolis
Campo do Milionários	Milionários
Campo do Santa Lúcia	Santa Lúcia
Complexo Mariano Abreu	Mariano de Abreu
Campo do Mineirinho	Alto do Vera Cruz
Campo do Tupinambás	Sagrada Família
Campo do Riviera	Vera Cruz
Praça da Saudade	Saudade
CAC União	União
Quadra do São Marcos	São Marcos
Campo do Saga	São Gabriel
Campo Grêmio Mineiro	Nova Esperança
Campo do Palmeirense	Novo Glória
Campo do Pastoril	Dom Cabral
Campo do Tupinense	Tupi
Campo do N. Aarão Reis	Novo Aarão Reis
Campo Etelvina Carneiro	Etelvina Carneiro
Campo Fundo Colina	Nova Cintra
Campo Estrela do Oriente	Betânia
Campo do Vista Alegre	Vista Alegre
CAC São Francisco	São Francisco

Fundação Municipal de Cultura

98. Os Centros Culturais são criados para promover o desenvolvimento cultural da cidade, por meio da universalização dos direitos culturais e da descentralização dos serviços, com a finalidade de consolidar a política cultural do município, fundada nos princípios e procedimentos da democracia participativa

Serviço/Equipamento	
Reforma, ampliação ou transferência	Centro Cultural Liberalino Alves de Oliveira
Reforma, ampliação ou transferência	Centro Cultural Zilah Spósito

Participação na elaboração das Diretrizes para o OP 2009/2010:

Empresa Transporte e Trânsito (BHTrans)
 Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel)
 Fundação Municipal de Cultura
 Fundação de Parques Municipais
 Secretaria Municipal de Educação
 Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação
 Secretaria Municipal de Políticas Urbanas
 Secretaria Municipal de Políticas Sociais
 Secretaria Municipal de Saúde
 Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
 Secretaria Municipal Adjunta de Esportes
 Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente
 Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana
 Secretaria Municipal de Administração Regional Barreiro
 Secretaria Municipal de Administração Regional Centro-Sul
 Secretaria Municipal de Administração Regional Leste
 Secretaria Municipal de Administração Regional Norte
 Secretaria Municipal de Administração Regional Noroeste
 Secretaria Municipal de Administração Regional Nordeste

Secretaria Municipal de Administração Regional Oeste
 Secretaria Municipal de Administração Regional Pampulha
 Secretaria Municipal de Administração Regional Venda Nova
 Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap)